

610729136

Bulletin économique pour l'Afrique

Volume VIII,
Nos 1 & 2

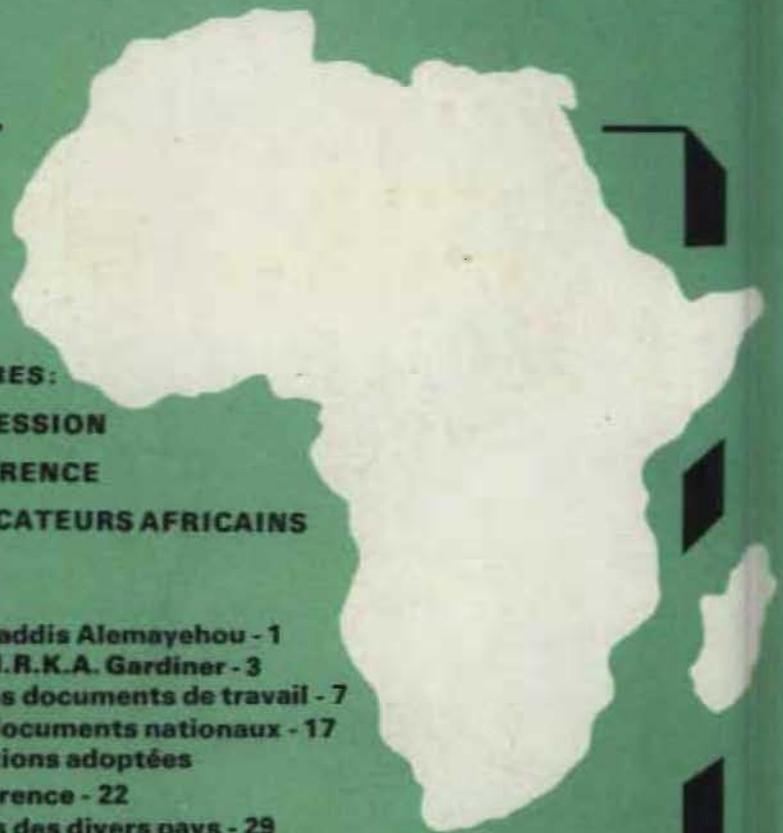


TABLE DES MATIERES:

**DEUXIEME SESSION
DE LA CONFERENCE
DES PLANIFICATEURS AFRICAINS**

Ouverture:

Discours

de S.E.M. Haddis Alemayehou - 1

Discours de M.R.K.A. Gardiner - 3

Discussion des documents de travail - 7

Examen des documents nationaux - 17

Recommandations adoptées

par la Conférence - 22

Les documents des divers pays - 29

Sous-région de l'Afrique du nord - 29

Sous-région de l'Afrique de l'ouest - 99

Sous-région de l'Afrique de l'est - 141

Sous-région de l'Afrique du centre - 190

Autres pays africains - 198

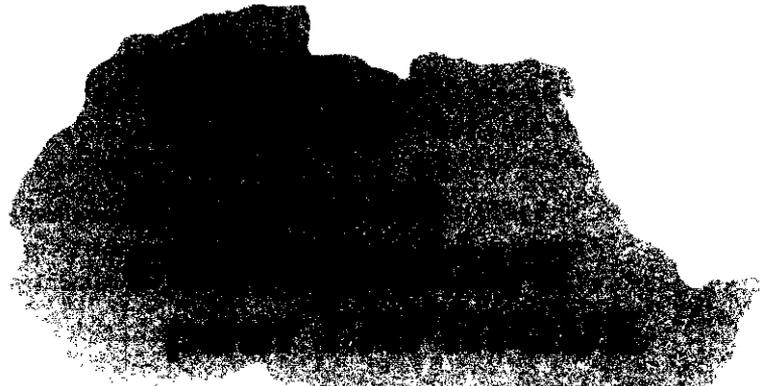


**NATIONS
UNIES**

61072 9136



NATIONS
UNIES



Volume VIII
Nos. 1 et 2

NEW YORK
1971

NOTES EXPLICATIVES

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte indique qu'il s'agit d'un document de l'Organisation. Les cotes des documents des Nations Unies précédées du symbole E/CN. 14/... indiquent que le document a été publié sous les auspices de la Commission économique pour l'Afrique.

Les termes utilisés dans ce *Bulletin* et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique d'un pays ou d'un territoire ou de ses autorités, ou au tracé des frontières de tel ou tel pays ou territoire.

Les signes suivants ont été employés dans les tableaux de ce *Bulletin*:

- .. Indiquent que l'on ne possède pas de renseignements ou que les renseignements ne sont pas pertinents;
- Signifie "néant" ou "négligeable".

Une barre oblique placée entre deux millésimes (par exemple: 1967/68) indique qu'il s'agit d'une période de 12 mois (par exemple: 1er juillet 1967 au 30 juin 1968). Lorsque deux millésimes sont réunis par un tiret, il s'agit normalement de la moyenne ou du total pour les années citées et les années intermédiaires.

Sauf indication contraire, l'unité de poids utilisée dans le *Bulletin* est la tonne métrique et les indications de prix en dollars s'entendent en dollars des Etats-Unis. De légers écarts dans les totaux et les pourcentages s'expliquent par le fait que les chiffres ont été arrondis.

E / CN. 14 / 461
PUBLICATION DES NATIONS UNIES
No. de vente: F. 68 . II . K . 1
Prix \$ EU: 2.50 (ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Préface, p. IV Introduction p. 1	
Discours d'ouverture de son Excellence M. Haddis Alemayehou, Ministre du Plan et du développement, Gouvernement impérial éthiopien, Addis-Abéba.....	1
Discours de M. R.K.A. Gardiner, Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.....	3
Discussion des documents de travail.....	7
Examen des documents nationaux.....	17
Recommandations adoptées par la Conférence.....	22
Les documents des divers pays :	
Sous-région de l'Afrique du nord :	
Algérie, p. 29 / Libye, p. 30 / Maroc, p. 41/ Soudan, p. 56 / Tunisie, p. 63 / République arabe unie, p. 64.	
Sous-région de l'Afrique de l'ouest :	
Dahomey, p. 99 / Ghana, p. 105 / Côte-d'Ivoire, p. 107 / Nigéria, p. 120 / Sénégal, p. 129 / Haute-Volta, p. 137.	
Sous-région de l'Afrique de l'est :	
Kenya, p. 141 / République malagasy, p. 145 / Maurice, p. 147 / Tanzanie, p. 151 / Ouganda, p. 162 / Zambie, p. 170.	
Sous-région de l'Afrique du centre: Cameroun, p. 186.	
Autres pays africains: Souaziland, p. 194.	
Liste des tableaux p. 201	

PREFACE

A sa sixième session en 1964, la Commission économique pour l'Afrique a institué, aux termes de sa résolution 105 (VI), une Conférence des planificateurs africains qui réunirait des planificateurs de rang supérieur représentant les gouvernements du continent africain. De par son mandat, la Conférence des planificateurs africains doit conseiller le Secrétaire exécutif de la CEA et l'Institut africain de développement économique et de planification sur le programme de travail annuel et la recherche dans le domaine de la planification du développement économique et social, y compris les projections; servir de centre pour l'échange de renseignements sur les méthodes et les techniques de la planification du développement; et promouvoir la coordination des plans de développement nationaux. La Conférence a été également chargée de procéder à l'élection du Conseil d'administration de l'Institut africain de développement économique et de planification.

La première session de la Conférence des planificateurs africains a eu lieu à Dakar (Sénégal) du 16 au 27 novembre 1964. La Conférence y a adopté une résolution recommandant l'établissement d'un Comité de la coordination de la planification au niveau de chaque sous-région chargé d'examiner les problèmes de la rationalisation des plans de développement et les besoins en statistiques et en personnel qualifié dans le domaine de la planification. La Conférence a constaté que l'une des principales faiblesses de la planification en Afrique venait de ce que la population au niveau local, ne participait pas suffisamment au processus de planification. Au cours de la première session elle a donc recommandé que, lors de la deuxième session, on insiste "sur un aspect particulier de la planification économique". Le thème choisi pour la deuxième session était "L'évaluation en Afrique

des résultats de l'exécution des plans, et les suggestions à formuler en vue de l'amélioration de ces résultats".

La deuxième session s'est tenue à Addis-Abéba (Ethiopie) du 4 au 15 décembre 1967. Un aspect important de ses travaux a été l'identification et la sélection des projets. Les problèmes qui se posent à cet égard ont été reconnus comme créant de graves goulets d'étranglement dans la mise en œuvre des plans de beaucoup de pays du continent africain. Des documents de travail et les documents présentés par divers pays ont servi de base aux discussions relatives aux différents points de l'ordre du jour, et des recommandations ont été formulées sur les points suivants: évaluation du potentiel de développement, exécution du plan, aide étrangère, besoins en personnel qualifié, services consultatifs de planification et Institut africain de développement économique et de planification.

On a estimé que les documents soumis à la Conférence par les divers pays étaient particulièrement utiles pour comprendre la situation de la planification en Afrique. C'est pourquoi le présent *Bulletin* est en grande partie consacré à la publication de ces documents, qui sera précédée d'un résumé des travaux de la Conférence. Pour assurer une certaine uniformité dans le style et la forme, et parfois pour abrégier un peu, on a introduit dans ces documents certaines modifications mineures, mais leur teneur a été respectée dans la mesure où le permettait cette mise au point rédactionnelle. En raison de l'importance et de la longueur des documents en question, il a été décidé de reprendre la formule adoptée pour le volume VII du *Bulletin économique pour l'Afrique*, et de grouper en un seul numéro récapitulatif pour l'année entière les sujets d'actualité particulièrement importants.

LA DEUXIEME SESSION DE LA CONFERENCE DES PLANIFICATEURS AFRICAINS

INTRODUCTION

Conformément à la résolution 105 (VI) de la Commission économique pour l'Afrique et à la recommandation formulée par la Conférence des planificateurs africains à sa première session, la deuxième session de la Conférence des planificateurs africains s'est tenue du 4 au 15 décembre 1967, au siège de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abéba. S.E. M. Haddis Alemayehou, Ministre du Plan et du développement d'Ethiopie, et M. R.K.A. Gardiner, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique, ont prononcé des déclarations d'ouverture.

La Conférence a élu son bureau comme suit : Président - M. Ahmed El Mourshidy, Sous-Secrétaire, Ministère de la planification, République arabe unie; premier Vice-Président - M. Victor Andriankirija, Administrateur civil, Chef du Bureau de législation, Ministère des finances, Madagascar; deuxième Vice-Président - M. Emmanuel Gardiner, chargé de la recherche au Département de la planification et des affaires économiques, Monrovia, Libéria; Rapporteur - M. Mahanta Birima Fall, Conseiller technique, Ministère du Plan et du développement, Sénégal.

Conformément à la résolution 93 (VI) de la CEA, la Conférence a également élu les nouveaux membres du Conseil d'administration de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) : Afrique du nord - M. Abdelkader Belhadj (Algérie) et M. F.A. Atabani (Soudan); Afrique de l'ouest - M. O. Aboyade (Nigéria) et M. Pierre Tahita (Haute-Volta); Afrique du centre - M. Emmanuel Zoa Oloa, (Cameroun); Afrique de l'est - M. Ashenafi Shifferaw (Ethiopie) et M. I.K. Kabanda (Ouganda).

Les participants ont également recommandé avec insistance que le mandat des nouveaux membres du Conseil d'administration de l'IDEP soit de deux ans, ce qui concorderait avec les sessions biennales de la Conférence. Il a également été recommandé que le nombre des membres du Conseil d'administration soit porté de sept à huit, afin que chaque sous-région ait un même nombre de sièges.

DISCOURS D'OUVERTURE DE SON EXCELLENCE M. HADDIS ALEMAYEHOU, MINISTRE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT, GOUVERNEMENT IMPERIAL ETHIOPIEN, ADDIS-ABEBA

Je considère comme un grand honneur et un immense privilège d'avoir été invité à ouvrir la deuxième session de la Conférence des planificateurs africains et de souhaiter la bienvenue aux participants et aux consultants ici réunis. Nous devons tous être recon-

naissants au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique et à son personnel d'avoir rendu possible l'organisation de cette Conférence.

Cette Conférence arrive à un moment où la plupart des pays africains ont exécuté au moins un

plan de développement, où quelques-uns en sont au deuxième tandis que d'autres en élaborent un troisième. L'expérience de tous ces pays doit être une base suffisante à un échange de vues fructueux d'où pourront surgir des idées nouvelles et précises.

L'entreprise, nous le savons tous, est complexe. Elle suppose tout d'abord que les gouvernements s'engagent, sans réserve, à mettre en valeur les ressources naturelles et à former le personnel des pays qu'ils servent. Elle implique ensuite que les gouvernements des pays africains disposent de services administratifs assez compétents et efficaces pour élaborer les plans dans le détail et, c'est très important, pour mettre ces plans en œuvre

A cette deuxième session de la Conférence des planificateurs africains, les participants auront à étudier des problèmes d'intérêt commun dont ils tireront un enseignement d'application générale. A noter cependant qu'il est malaisé d'appliquer, telle quelle, dans d'autres pays, l'expérience acquise dans un pays donné. N'oublions pas en effet que, malgré de nombreux traits analogues, les pays africains ont des traditions différentes et que, par conséquent, ils ne mettront pas toujours l'accent sur les mêmes aspects. En outre, sans l'appui et la participation totale de tous les éléments de la population, les plans de développement économique et social risquent fort de rester lettre morte. Cette participation, à son tour, sera d'autant plus grande que l'on connaîtra mieux la situation générale et les besoins et aspirations de ceux pour qui les plans ont été élaborés.

La clé de voûte de l'exécution des plans de développement, c'est l'existence d'un personnel capable d'entreprendre les tâches requises. Or, les pays africains, pour la plupart, n'ont pas assez de personnel qualifié pour mener à bien les activités complexes de la planification. La formation de personnel est un domaine auquel les planificateurs africains doivent s'attacher tout particulièrement. S'il est un problème important sur le plan pratique, c'est celui de l'évaluation des effectifs de personnel nécessaires à la planification et à la mise en œuvre des plans, tout comme

celui des stimulants à envisager pour attirer cette catégorie de personnel.

La détermination et l'élaboration des projets est aussi un aspect important. Il n'est guère besoin de dire qu'un courant suffisant de projets bien préparés est indispensable au succès des plans de développement. A cet égard, les organisations et institutions internationales et les organismes d'aide bilatérale ont un rôle de plus en plus grand à jouer; ils peuvent et doivent aider les gouvernements des pays africains à faire des études sur les possibilités de réalisation. De même, les études préliminaires d'investissement doivent occuper une place prioritaire. En dernière analyse, les pays donateurs et les institutions internationales ne sont disposés à fournir une aide financière que s'ils peuvent se fonder sur des projets rationnels et bien conçus.

En Ethiopie où nous avons déjà l'expérience de deux plans de développement, nous avons constaté que les difficultés surgissaient pour la plupart au stade de la mise en œuvre et non à celui de l'élaboration. Par conséquent, nous avons pris certaines dispositions de base pour remanier l'appareil de planification et réorganiser la mise en œuvre des plans. C'est ainsi que le Gouvernement a, entre autres, pris une mesure que nous jugeons importante en créant le Ministère de la planification et du développement. De plus, nous procédons actuellement à la création de sections de planification et de programmation dans les différents ministères et organismes publics. Malgré tout, nous ne pensons pas que ce soit suffisant. Vous savez sans doute que nous préparons notre troisième plan. Or, nous sommes arrivés, pendant ces travaux, à la conclusion qu'il fallait de toute urgence prendre une nouvelle série de mesures pour créer d'autres institutions et réorienter notre structure administrative.

L'ordre du jour qui vous attend est très chargé et nous espérons que vos délibérations et vos conclusions seront utiles aux planificateurs qui se consacrent à l'entreprise généreuse et ardue qu'est le développement économique et social. Je terminerai ce très bref discours liminaire en espérant que Dieu orientera vos débats dans la voie qui vous permettra d'aboutir à des conclusions fructueuses et constructives.

DISCOURS DE M. R.K.A. GARDINER, SECRETAIRE EXECUTIF DE LA COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE

C'est pour moi un grand plaisir de vous souhaiter à tous la bienvenue à cette deuxième session de la Conférence des planificateurs africains. Lorsque la première session a eu lieu en 1964, on a décidé, vous vous en souviendrez, que cette Conférence serait dorénavant organisée tous les deux ans. Or, si l'on a tardé à organiser cette deuxième session, c'est tout d'abord parce qu'elle demandait une préparation soignée et ensuite parcequ'il fallait définir clairement les objectifs de la Conférence. Ce que nous nous proposons d'étudier à cette réunion est très simple; nous voulons examiner les résultats obtenus, tout comme nous voulons aussi mettre en lumière les problèmes qui se posent à vos commissions de planification, voir comment vous avez l'intention de les résoudre et comment nous, au sein de la CEA, pouvons vous y aider. De vos débats surgiront inévitablement des idées nouvelles; j'espère que ces idées nouvelles ne jailliront pas sans être accompagnées de la volonté de les traduire en mesures pratiques applicables à la planification du développement.

Dire qu'en Afrique, nous nous trouvons à un carrefour n'est pas faire un usage abusif de ce mot; c'est d'ailleurs à dessein que je l'utilise, car nous devons tous savoir qu'à en juger par les données provisoires sur le revenu national, le PIB de l'Afrique en 1967 - à l'exclusion évidemment de l'Afrique du Sud - est inférieur à celui de 1966. Or, la croissance démographique se poursuit; vous ne serez pas sans comprendre les effets menaçants qu'implique cette situation.

Depuis la première session, nous nous sommes rendu compte du gouffre qui sépare l'élaboration des plans de la réalisation des objectifs fixés, dans ces plans, pour la croissance. On peut sans doute dire sans se tromper que, pour la plupart, les plans nationaux de développement sont demeurés l'expression d'ambitions et que les objectifs qu'ils énonçaient n'ont guère été atteints. Les gouvernements tributaires de crédits de fournisseurs et de prêts à court terme ont éprouvé des difficultés financières. Certains projets se sont révélés irréalisables, auxquels cependant on

attachait grand prix mais qui ne reposaient pas sur des bases assez réalistes. Certains pays africains n'ont pas réussi à établir de projets assez bancables pour les soumettre à la Banque internationale pour le développement et à d'autres établissements de financement. Des dirigeants qui pensaient pouvoir satisfaire, par des déclarations, leur désir de développement économique et d'élévation du niveau de vie de leur pays, ont échoué, face aux réalités économiques du développement planifié.

Peut-être avons-nous eu, pour la plupart, tendance à penser que la planification était une sorte d'exercice ésotérique auquel les services des divers gouvernements n'accordent qu'un maigre intérêt, voire de l'indifférence. Notre expérience des quelques dernières années a démontré, j'en suis certain, l'erreur de notre attitude. La présente réunion porte essentiellement sur les plans et programmes de développement de tous les ministères, sur les activités de coordination et de recherche des offices nationaux de planification et sur le rôle des sociétés de développement dans le domaine du financement et de la mise en œuvre.

Il y a quelques semaines, j'ai eu l'occasion de déclarer que les programmeurs linéaires et les techniciens des modèles entrées-sorties sont presque superflus quand il est question de déceler les principaux obstacles au développement économique de l'Afrique. Ces obstacles, dans leurs grandes lignes, l'homme de la rue peut les découvrir de lui-même. Il ne saura pas très bien les classer selon leur importance mais il pourra, certes, indiquer ce qui intéresse sa vie de tous les jours: pouvoir se procurer toutes les nécessités de la vie, et en particulier sa subsistance, à des prix raisonnables, avoir un logement, un emploi et disposer de services sanitaires, de moyens d'enseignement, de transports, etc.. Etant donné que plus des trois quarts de la population de l'Afrique vivent dans les collectivités rurales, il est évident que la planification du développement n'aura guère de sens tant que les pays n'auront pas mis au point des politiques fondées sur la réalité et un appareil efficace de planification du développement rural. J'aimerais souligner

qu'en matière de développement rural, le temps des bonnes paroles est révolu et je vous signale plusieurs documents qui sont présentés à cette Conférence et qui traitent de certains aspects de ce problème. Tels sont les services que tout plan doit tendre à fournir

Si l'on veut éviter les projets "favoris" et les questions de prestige, il faut que les planificateurs connaissent certains indicateurs de la conjoncture. En Afrique, ces indicateurs pourraient, à mon sens, se rapporter aux caractéristiques suivantes des économies africaines: faiblesse du revenu par habitant; forte mortalité et faible espérance de vie à la naissance; niveau extrêmement bas de la scolarisation; industrie quasi inexistante; prédominance de l'agriculture dans l'économie nationale et par rapport à la population active; absence totale ou presque, de production agricole spécialisée; assujettissement à un seul produit de base ou à quelques-uns, tant pour la consommation interne que pour les exportations; dualité entre les secteurs moderne et traditionnel de l'économie; prédominance d'étrangers - propriétaires ou directeurs - dans les entreprises: autant de caractéristiques qui sont les symptômes du sous-développement.

Lors de vos débats, vous vous intéresserez tout particulièrement, du moins nous l'espérons, à la question de la formation de personnel et à la nécessité des recherches pour la planification. J'aimerais souligner que le processus de la planification en lui-même peut être un instrument de formation et, sous ce rapport, il peut même être plus important que le plan proprement dit. Au cours de la planification, les lacunes dans les renseignements apparaîtront; il faudra alors chercher à obtenir toutes les données voulues. Ainsi, la planification implique certains travaux de recherche. Il faudra également prévoir le service administratif qui dirigera la mise en œuvre du plan. Et enfin, l'orientation à donner à la formation locale deviendra aussi évidente. Autrement dit, même si cette question est énoncée en plusieurs points, elle embrasse l'ensemble de votre ordre du jour.

Parmi les programmes de formation établis jusqu'à présent par le secrétariat de la CEA, le plus réussi est peut-être celui qui a été organisé sous les auspices de la Conférence des statisticiens africains en vue du développement des services de statistique en Afrique. Le secrétariat espère que la présente réunion aura, entre autres, pour résultat de permettre l'organisation, dans le domaine de la planification, d'un programme du même genre qui facilitera la tâche des gouverne-

ments africains. Prenant exemple sur l'expérience heureuse qu'a entreprise la CEPAL en Amérique latine, la CEA enverra peut-être des équipes de planificateurs pour aider les pays qui en feront la demande, à élaborer ou à réviser leurs plans.

Pour ce qui est de la formation du personnel de la planification, le départ a déjà été pris à l'Institut de développement économique et de planification de Dakar. A la première session de la Conférence, les participants ont élu des planificateurs comme membres du Conseil d'administration de l'Institut. A cette deuxième session, vous en élirez d'autres en prévision des vacances éventuelles. J'aimerais toutefois signaler ici que les gouvernements africains, bien qu'ils aient fourni leurs contributions financières, n'utilisent pas au maximum les moyens offerts par l'Institut de développement économique et de planification. Il faut sérieusement étudier ce problème et prendre des mesures pour ne laisser vacante aucune des places disponibles pour les cours de formation organisés à l'Institut. Il y a lieu de signaler également que dans deux ans, à peu près, l'exécution du projet touchera à sa fin et qu'à ce moment-là, les gouvernements africains seront tenus de prendre l'Institut entièrement à leur charge.

Depuis la première session, le Comité de la planification du développement, créé par le Conseil économique et social des Nations Unies, a examiné le problème du "contrôle et de la mise en œuvre des plans". Ce Comité envisage de se réunir à Addis-Abéba du 29 avril au 10 mai 1968 pour étudier la mise en œuvre des plans dans les pays africains et l'harmonisation de ces plans dans les sous-régions. Vers le début de cette année, l'OCAM a étudié le même problème à sa réunion tenue à Bordeaux. De même, à sa session de Bangkok, la Conférence des planificateurs économiques d'Asie a étudié le contrôle et la mise en œuvre des plans. Les rapports de ces réunions, à savoir du Comité de la planification du développement, de l'OCAM et de la Conférence des planificateurs économiques d'Asie, vous seront distribués. Il vous sera peut-être utile d'étudier ces documents et d'exprimer vos vues sur la question. Afin de permettre l'étude de cette importante question dans son ensemble, on se propose de présenter le rapport de la présente Conférence ainsi que ceux des pays au Comité des Nations Unies pour la planification du développement lorsqu'il se réunira à Addis-Abéba l'année prochaine.

Même si cette Conférence intéresse essentiellement les planificateurs, je voudrais souligner que la plani-

fication dépend tout d'abord de la quantité des renseignements obtenus: autrement dit, il faudra aussi que tous les pays africains améliorent de beaucoup leurs travaux statistiques.

L'Afrique est déjà entraînée dans une civilisation de l'ordinateur et vers une planification par la cybernétique. L'extrait que je vais citer maintenant met en lumière ce que je voudrais faire entendre. "Il y a cinq ans, la fraiseuse automatique commandée par un système numérique, de l'Institut technologique du Massachusetts était le seul modèle en service; aujourd'hui, des centaines de machines du même type sont couramment utilisées. En 1957, on ne comptait que quatre entreprises fabriquant de grosses machines électroniques de traitement de l'information; aujourd'hui, on en compte neuf. Selon les estimations données dans la revue "Automation", en 1960, l'industrie des Etats-Unis a consacré environ 62.000 millions de dollars à l'achat de matériel et d'appareils de commande automatique. Selon la revue "Life", cette somme atteindra bientôt 70.000 millions de dollars. Harvey Firestone Jr. a fait remarquer récemment que l'industrie n'en était encore qu'au premier stade de l'exploitation de l'automatisation; selon lui, dans moins de dix ans, le commerce et l'industrie feront appel à l'automatisation tout aussi couramment qu'on utilise aujourd'hui la machine à écrire, la machine à calculer et le téléphone. On pourrait se tourner vers d'autres domaines de la vie et citer aussi, comme exemples, la planification démographique, la planification de

l'énergie, la planification de l'enseignement et du logement. La technique de l'ordinateur peut faciliter beaucoup la tâche du planificateur, pour ce qui est en particulier des projections, de la mise en œuvre et du contrôle des plans. L'Afrique peut bénéficier de tous ces progrès à condition qu'elle dispose, en nombre suffisant, d'Africains formés aux nouvelles techniques. Acheter des ordinateurs sans avoir les programmeurs ni les techniciens capables d'interpréter les résultats serait un luxe que l'Afrique peut difficilement s'offrir à l'heure actuelle.

Je voudrais maintenant, si vous le permettez, résumer les objectifs de la présente réunion, à savoir déterminer la mesure dans laquelle nous avons réussi à élaborer des plans fondés sur des bases réalistes et comparer les résultats obtenus dans chacun des Etats membres. En d'autres termes, dans quelle mesure nos plans ont-ils été réellement exécutés? A quelles difficultés chacun de nous se heurte-t-il dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des plans? Que pouvons-nous faire par nous-mêmes ou avec l'aide de l'étranger pour résoudre ces difficultés? Quelle forme faut-il donner aux services de planification en Afrique? En somme, qu'attendez-vous - tous ensemble ou chacun de vous - de la CEA et des institutions spécialisées des Nations Unies dans le domaine de la planification? Le secrétariat espère que vous ferez part de toute votre expérience et que vous exposerez, avec précision, tout ce dont vous avez besoin.

DISCUSSION DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Les documents de travail intitulés "Propositions relatives à la création de services d'identification des projets en Afrique" et "Service d'identification des projets - organisation et structures proposées" ont été présentés par le secrétariat. Un échange de vues a eu lieu sur la nécessité de créer des services d'identification des projets, sur leur organisation et sur les méthodes à utiliser. Les points suivants se sont dégagés des débats:

- 1) Les planificateurs africains n'ont qu'une connaissance limitée des ressources naturelles du continent; aussi devra-t-on s'efforcer de rassembler la documentation utile qui se trouve dans les archives des anciennes métropoles sur les enquêtes consacrées dans le passé aux ressources du continent et la mettre systématiquement à la disposition des gouvernements africains qui s'en serviront pour leur planification;
- 2) Les gouvernements ont un rôle important à jouer en fournissant des facilités aux services d'identification des projets, notamment dans le domaine de l'agriculture;
- 3) Les gouvernements doivent prendre des mesures pour assurer un climat propre à encourager la création d'entreprises africaines et la formation de personnel de gestion;
- 4) Le remplacement des importations constitue un critère de valeur limitée pour l'identification des projets;
- 5) L'expérience des pays africains dans le domaine de l'identification des projets à divers niveaux spatiaux a montré que l'une des principales difficultés mentionnées est la pénurie de personnel qualifié sur le plan régional; d'où la nécessité de programmes de formation;
- 6) L'existence de statistiques sûres et récentes est une nécessité absolue pour l'identification des projets; les pays africains devront renforcer leurs services spécialisés afin que des données soient réunies et conservées sous une forme facilement accessible et utilisable.

Un consultant attaché à la Conférence a exposé l'expérience acquise en matière d'identification, de

sélection et d'exécution de projets régionaux, notamment au nord-est du Brésil. Il a appelé l'attention des participants sur la possibilité de l'appliquer à des projets analogues en Afrique. Au cours de la discussion, on a soulevé la question de l'implantation de petites industries dans les régions où les terres cultivées sont de qualité inférieure et où les agriculteurs ne disposent que d'un revenu de subsistance. On a estimé que dans des zones traversant une crise, une industrialisation régionale pourrait permettre d'atteindre à la diversification et à la complémentarité des activités agricoles et industrielles et que ces projets régionaux permettraient, au fur et à mesure qu'ils se multiplient à travers le pays, de contribuer à la réduction des migrations entre zones rurales et zones urbaines et à l'atténuation du chômage et des problèmes sociaux qui en sont la conséquence. Les participants ont examiné l'importance des investissements et les sources de financement dont pourraient disposer les petites industries. Normalement, pour chaque projet, l'investissement s'échelonne entre 50.000 et 300.000 dollars des Etats-Unis, que l'on pourrait obtenir dans le centre commercial de la région où les commerçants doivent être orientés vers le secteur industriel. Les petits cultivateurs pourraient aussi acquérir à terme des actions des nouvelles sociétés industrielles, c'est-à-dire avec le produit de la vente future de leurs fournitures agricoles. S'il était possible d'obtenir que les actionnaires contribuent à la moitié du capital, il ne serait probablement pas difficile de financer le solde en empruntant aux banques. Il y a ensuite un échange de vues sur les conditions dans lesquelles on pourrait répartir les avantages des petites industries régionales dans les populations. La possibilité de différer le paiement des actions jusqu'à la vente des récoltes pourrait permettre à un grand nombre de petits cultivateurs de participer aux bénéfices de ces industries. Les salaires versés aux ouvriers pourraient augmenter avec l'amélioration des compétences et de la productivité.

La discussion a porté ensuite sur la détermination de l'ordre d'urgence des divers projets de petites industries, sur la possibilité d'un manque d'équilibre

entre les produits, sur les problèmes qu'implique la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et sur les mesures destinées à élargir la participation du grand public. On a estimé que des enquêtes préliminaires par interrogations directes sur les produits demandés dans toutes les couches sociales, y compris par les ménagères, assorties d'études sur les possibilités de réalisation, pourraient être utiles pour déterminer l'ordre d'urgence des projets, en même temps qu'elles permettraient d'éviter les déséquilibres entre les produits. Quant aux problèmes de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, on ne pourrait les surmonter qu'en intensifiant les efforts de formation. Au sujet de la participation de la collectivité locale à ces projets, l'enthousiasme suscité dans la population au cours de réunions et de contacts directs, auquel s'ajouteraient le marché visible et des prix équitables, serait un critère sûr de la mesure dans laquelle les projets sont acceptés. Sur la question de savoir si les projets régionaux ne risqueraient pas de contrecarrer les plans globaux, les participants ont fait observer que la planification devrait être assez souple pour ne pas éliminer les possibilités locales.

On a ensuite étudié la nécessité de créer des services nationaux d'élaboration des projets, chargés d'identifier les projets, de réaliser et d'apprécier des études de viabilité, et de fournir des moyens de formation pour le personnel qui leur serait destiné. Il est indispensable que des services de ce type soient créés et fonctionnent convenablement, tous les projets devant être soigneusement préparés, évalués et présentés sous une forme acceptée par les institutions de financement. On a aussi insisté sur le fait que les pays ne devaient pas relâcher leurs efforts dans l'attente d'une aide financière extérieure. Celle-ci ne peut que constituer un complément à l'apport national et non le remplacer.

Un autre consultant à la Conférence a présenté un document de travail intitulé "Planification et innovation dans l'agriculture africaine". Il a fait remarquer que, s'agissant de l'innovation en agriculture, le stimulant le plus puissant est le gain. Il a signalé que l'accroissement du produit rural net résultant d'une innovation donnée dépendait de quatre éléments :

1) gains de production par unité de consommation productive par suite de l'emploi d'une nouvelle technique; 2) importance de la population prête à innover; 3) élasticité de la demande par rapport aux prix, pour le produit auquel s'applique l'innovation; 4) rapidité avec laquelle les nouvelles techniques sont adoptées.

Plus la valeur de ces variables est élevée, plus

l'accroissement du revenu rural net peut être rapide et important. A la suite d'une innovation, le revenu rural net poursuivra sa progression ascendante jusqu'à ce que les coûts des facteurs dans le secteur rural (salaires, fermages et intérêts pour une unité de production supplémentaire) atteignent le niveau des recettes tirées de ladite unité de production. A ce niveau, le stimulant conduisant à la diffusion de l'innovation disparaît. En ce qui concerne la planification, on a fait des suggestions pour atténuer l'augmentation des fermages et des taux d'intérêt à mesure que les revenus ruraux s'élèvent. Si l'on ne prend pas de mesures pour assouplir l'offre de terres et de crédits, l'élévation du prix des terres et du crédit risque d'annuler prématurément les effets stimulants d'une innovation sur la croissance du revenu rural.

Cette étude a fait apparaître certains critères d'ordre pratique, à savoir qu'une administration qui essaie de persuader les cultivateurs d'adopter de nouvelles méthodes et de nouveaux types de production doit dûment tenir compte des effets que cette innovation aura sur les revenus et sur les prix des facteurs. En ce qui concerne les revenus, les considérations suivantes sont importantes :

- 1) L'innovation envisagée doit augmenter autant que possible la production par unité de consommation productive (terres, main-d'œuvre, capital).
- 2) Là où il y a risque de famine, de perte de propriété ou d'autres privations sérieuses si l'innovation échoue, les planificateurs officiels doivent envisager la possibilité de faire assumer ce risque par l'Etat, ce qui permettra d'augmenter considérablement les chances d'adoption d'une nouvelle méthode de production.
- 3) Les planificateurs doivent évaluer l'importance de la population susceptible d'adopter la nouvelle méthode. L'innovation sera-t-elle limitée par la rareté du terrain sur lequel une nouvelle culture ou une nouvelle méthode de production peut être introduite? Les nouvelles méthodes doivent normalement être lancées dans des régions et avec des cultures où la population susceptible d'innover est aussi étendue que possible.
- 4) Les planificateurs doivent déterminer l'élasticité, par rapport aux prix et aux revenus, de la demande du produit à la culture duquel l'innovation va s'appliquer. Plus cette demande est élastique, plus sont grandes les possibilités d'accroître le revenu rural.

Du point de vue de la main-d'œuvre, on a fait valoir que les planificateurs africains devaient chercher

à encourager l'adoption de nouvelles méthodes et de nouvelles cultures dont les exigences en main-d'œuvre ne sont pas excessives pendant les saisons de pointe et qui permettent de répartir la demande de main-d'œuvre sur toute l'année. Pour les fermages, des efforts spéciaux tendant à augmenter la concurrence sur le marché foncier et à accroître l'offre de terres, contribueront souvent à une large diffusion de l'innovation, à condition que les fermiers ne craignent pas de voir leurs bénéfices accaparés par le propriétaire.

On a également avancé que les taux d'intérêt diminueront à la longue, au fur et à mesure que le revenu s'accroît grâce à l'innovation. Il est moins onéreux, du point de vue en particulier des risques et des frais de gestion, de prêter à des gens relativement aisés. Toutefois, une demande accrue des fonds peut rencontrer, au niveau des villages, certaines restrictions à court terme (manque d'élasticité) en raison du manque d'argent et les autorités devront veiller à ce que la hausse des taux d'intérêt n'absorbe pas tous les bénéfices acquis entre-temps. Les restrictions sur les bénéfices, à ce stade, risquent d'entraver la croissance avant qu'une innovation puisse commencer à exercer à la longue l'influence qui fera diminuer les taux d'intérêt ruraux.

Telles sont les vues du consultant sur une politique d'innovation planifiée dans les zones rurales africaines, vues qui se sont dégagées de l'analyse des éléments du produit rural net et des prix des facteurs. La présentation du document a été suivie d'une discussion. Les participants ont échangé leurs vues sur le problème des débouchés à trouver pour les produits agricoles. A cet égard, on a suggéré certains ajustements permettant aux agriculteurs de se consacrer à des cultures de base pour lesquelles la demande, par rapport aux revenus, est relativement élastique, puisque l'on a constaté qu'il y avait en Afrique de grandes possibilités pour la culture de ces produits. Les participants ont étudié le problème du chômage rural qui peut éventuellement résulter des efforts tendant à faire adopter de nouvelles méthodes. Ils ont estimé que l'on devait essayer de prendre diverses mesures (application de programmes de réinstallation des populations agricoles, en particulier) là où le principal élément du coût ne correspond qu'à une perte de temps pour l'agriculteur qui défriche et cultive une terre nouvelle. En outre, une innovation peut souvent être une source d'emploi et non pas d'économie de main-d'œuvre. A propos des salaires ruraux, les participants ont jugé souhaitable de prendre des mesures pour que ces salaires augmentent en même temps que

le rendement. Il convient, en effet, de ne pas accentuer les écarts des niveaux de revenu entre les divers secteurs ni d'aggraver les problèmes de migration. On a estimé généralement qu'il convenait de résister à la tentation d'adopter des machines agricoles compliquées. En règle générale, il y aurait lieu de préférer des outils simples et d'améliorer les méthodes de culture et d'élevage.

Un consultant a ensuite présenté les trois documents de travail suivants :

"Une méthode à cinq phases permettant de déterminer les projets de développement bancables"; "Les techniques d'inventaire dans la planification du développement"; "Rassemblement des données destinées à l'identification des projets". Il a exposé une méthode systématique de planification du développement fondée sur les ressources disponibles. Le système a été appliqué à des études particulières effectuées en Tanzanie, en Zambie et au Nigéria. Trois zones agricoles d'Ethiopie sont actuellement étudiées à l'aide de cette méthode. Faute de temps, seule la première des cinq phases-inventaire des ressources - a été exposée. Le consultant a estimé que pour réunir les données nécessaires à des études de développement, le système de quadrillage géographique était préférable aux autres méthodes connues. Suivant ce système, un pays ou une région peut être divisé en unités grandes ou aussi petites que le souhaite le planificateur. Le principal avantage de cette méthode est que, une fois le pays divisé suivant un quadrillage, les données disponibles peuvent souvent être rapportées à la zone particulière délimitée par l'un des rectangles de ce quadrillage. Le planificateur peut donc voir immédiatement quelle partie du pays elles concernent. Il peut continuer à réunir de nouvelles données en fonction des diverses zones du quadrillage. S'il est trop onéreux de recueillir un échantillon statistiquement important pour les unités les plus restreintes du quadrillage, on peut constituer un agrégat d'un certain nombre d'unités à l'intérieur de celui-ci, jusqu'à ce que le coût de la collecte d'un certain type de données atteigne un niveau acceptable. Le système peut utiliser au départ les données publiées, et on comblera ensuite les lacunes à l'aide d'enquêtes, de levés aériens, etc.. En outre, on a l'avantage de savoir comment l'ensemble des données statistiquement importantes est réparti entre les unités de quadrillage les plus restreintes qui constituent l'échantillon.

On a indiqué que les ordinateurs et les techniques d'entrées-sorties pourraient à l'avenir être utilisés pour le traitement, une fois recueilli un nombre de données

suffisant. On a noté au cours des débats que les ordinateurs pouvaient accélérer l'analyse des données et se révéler extrêmement utiles pour les planificateurs; mais vu les dépenses nécessaires à l'installation de ce matériel, l'insuffisance des données et le manque de personnel capable de programmer et de faire fonctionner les ordinateurs, il semble que les gouvernements devront procéder avec prudence avant d'engager les dépenses d'équipement qu'exige la mise en place du matériel. En outre, la technique fait des progrès si rapides qu'un modèle d'ordinateur que l'on vient d'acheter risque d'être dépassé très rapidement. Dans ces conditions, le plus urgent est d'améliorer la collecte des données sur les ressources disponibles pour l'expansion et d'élaborer des plans de mise en valeur de ces ressources, pour relever le niveau de vie des populations.

Le secrétariat a présenté le document de travail sur les "Méthodes cartographiques propres à faciliter l'identification des projets" et a indiqué les diverses méthodes cartographiques qui peuvent servir à analyser les données statistiques. Il a montré que ces méthodes facilitaient le choix de l'emplacement des projets car elles permettaient d'indiquer sur une carte toutes les caractéristiques et les éléments déterminants des divers emplacements.

Le secrétariat a expliqué les difficultés que posait la collecte des données aux niveaux régional et local. Ces difficultés ont été détaillées dans les documents de travail intitulés "Possibilités de recueillir en Afrique, au niveau local et au niveau régional, des données socio-économiques en vue de l'identification systématique des projets" et "Statistiques nécessaires au niveau des projets". Tout en reconnaissant qu'il fallait présenter des données recueillies aux niveaux régional et local, on a estimé que le coût de cette opération était élevé. On a indiqué qu'il conviendrait de poursuivre la recherche de techniques moins coûteuses pour qu'on puisse fonder la planification régionale (dans les pays) et locale sur des données sûres.

Le secrétariat a également présenté les documents de travail intitulés "Contrôle et mise en œuvre des plans - un diagnostic" et "Contrôle et méthodes d'exécution des plans - aspects administratifs". On a précisé les effets de la planification nationale sur l'administration et les obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans. On a examiné également les avantages que l'on peut tirer de la création d'organismes centraux de planification ainsi que l'importance de ces organismes, leur emplacement, leur

structure, leur rôle et leurs techniques de travail. Il y a intérêt à créer aussi, dans tous les ministères, des "sections de programmation" pour organiser efficacement l'utilisation complète des maigres ressources en personnel.

La question s'est posée de savoir si l'organisme central de planification devait être rattaché au bureau de la présidence ou à celui du premier ministre. A cet égard, les participants ont reconnu que, malgré les avantages que procure un rattachement étroit avec l'autorité supérieure, il n'y avait pas de règle générale pour déterminer l'emplacement de l'organisme central de planification au sein de l'appareil gouvernemental, cet emplacement devant être fonction de considérations d'ordre pratique et de la situation particulière de chaque pays. La formation des fonctionnaires et leur orientation vers la planification est une question prioritaire. Les programmes de formation doivent être fondés sur des données pratiques et axés sur les besoins de la planification économique et sociale. En raison des problèmes de coordination qu'implique la prolifération des organismes de planification aux différents niveaux, on a recommandé d'en limiter le nombre. On a estimé que dans certains pays, le personnel des ministères n'était ni formé ni autrement qualifié pour les fonctions de planification. Si l'exécution des plans et programmes se révèle hors de la portée de l'administration à son niveau actuel de compétence, il faut former du personnel et changer les affectations, au lieu de réduire les objectifs du plan.

Le secrétariat a présenté le document de travail "Propositions pour l'organisation d'un service ministériel de planification". Les principales fonctions d'un tel service pourraient être: l'élaboration d'un inventaire des projets et des sources d'information du ministère compétent; l'amélioration constante du système de collecte des données et des services statistiques de chaque ministère; information du public sur la nécessité de réunir des données et de l'importance de cette collecte quand il s'agit de définir, choisir et exécuter des projets à tous les échelons du territoire; l'élaboration de programmes sectoriels, de méthodes permettant de déterminer la nature des projets et de critères pour le choix des projets ainsi définis; l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets; la mise à jour, l'ajustement et la révision des plans généraux et par secteur; enfin, la coordination de tous les travaux des différents services de l'Etat, organismes publics, autorités régionales et provinciales, commissions de planification ministérielles et interministérielles, et entreprises du secteur privé. On

pourrait également envisager la création d'une commission permanente de planification dans chaque ministère ainsi qu'une commission de planification interministérielle.

Le secrétariat a aussi présenté le document de travail intitulé "Suggestions pour l'élaboration d'un manuel des opérations et des services administratifs pour le contrôle et l'exécution des plans". Ce manuel aurait pour objet d'offrir des directives autorisées et commodes pour la planification générale et particulière; il contiendrait instructions et renseignements sur la planification et l'exécution des plans, tels que le rôle de l'organisme central de planification, des sections de planification des ministères et des comités de planification, la procédure budgétaire, le programme de travail et l'ordre d'urgence (manuel des opérations), fiches signalétiques des projets, méthodes de travail et études des charges de travail.

Un document de travail sur "Le Bureau de synthèse du plan - actualisation du plan par le tableau de bord" a été présenté par l'Institut de développement économique et de planification (IDEP). On y expose les fonctions du Bureau de synthèse du Plan de la Côte-d'Ivoire: inventaire des sources d'information, mise en place d'un réseau d'information, collecte, synthèse et diffusion des renseignements. L'objectif principal, qui est de fournir aux différents services économiques des données sur la vie économique du pays, pourrait être atteint par la publication mensuelle d'un tableau de bord regroupant des indicateurs préalablement sélectionnés et grâce à d'autres publications sur la situation et les tendances actuelles, les prévisions à court terme et la juxtaposition des changements qui affectent des indicateurs du tableau de bord et les estimations des plans de développement. On a fait valoir que le grand avantage du tableau de bord sur la comptabilité nationale publié annuellement est qu'il permet de disposer des renseignements sur la vie économique et sociale de la nation beaucoup plus rapidement. Au cours des débats, on a estimé qu'il est difficile de suivre les tendances économiques sur une période aussi courte qu'un mois et que mieux vaudrait se concentrer sur quelques indicateurs d'importance stratégique. En ce qui concerne l'ordre d'urgence des projets, on a constaté que certains pays africains exécutent des projets d'importance secondaire alors que la mise en œuvre des projets hautement prioritaires est reportée, peut-être parce que les premiers sont plus faciles à identifier et à élaborer que les seconds.

Le secrétariat a présenté le document de travail intitulé "Note sur la méthode d'organisation de la mise en œuvre des plans de développement et sur un système de contrôle des programmes". L'attention des participants a été attirée sur les points ci-après:

- 1) le rôle joué par les services d'organisation et méthodes pour adapter les structures et les procédures administratives à la mise en œuvre des plans, et l'importance de ces réformes administratives;
- 2) les techniques modernes de gestion et de contrôle des programmes de développement, telles que l'utilisation de systèmes modernes d'information économique, de la recherche opérationnelle et de la méthode graphique d'élaboration et de contrôle des programmes. L'information et la documentation économiques visent non seulement à classer, analyser et diffuser des renseignements, mais également à apporter dans les activités de production une connaissance qui permette d'accroître la productivité;
- 3) les quatre phases de la recherche opérationnelle: information, élaboration de modèles, calcul et formulation de la stratégie; les objectifs, les limites et les ressources disponibles sont utilisés pour l'établissement de modèles; ensuite, la programmation linéaire et les calculs matriciels sont utilisés pour choisir la meilleure voie à suivre;
- 4) l'utilité de la méthode graphique d'élaboration et de contrôle des programmes pour les programmes administratifs complexes impliquant une collaboration entre plusieurs services gouvernementaux. Cette méthode permet d'analyser minutieusement les programmes, de détecter les obstacles et de mettre au point des mesures propres à assurer le transfert des maigres ressources vers les secteurs d'importance critique.

Au cours des débats, on a fait observer qu'à l'heure actuelle il est difficile d'appliquer en Afrique la recherche opérationnelle ainsi que la méthode graphique d'élaboration et de contrôle des programmes, faute de données suffisantes et représentatives, de personnel qualifié (experts en économétrie). On a estimé qu'il serait peut-être avantageux de modifier ces techniques de façon à réduire le recours aux calculs mathématiques (économétriques). On a signalé que le système exigeait des calculs extrêmement précis et un programme très strict, alors qu'il est certainement difficile de trouver en Afrique le personnel capable de l'appliquer. On a exprimé quelques doutes sur la possibilité d'appliquer le système à l'agriculture, en raison du rôle quasi déterminant que les forces naturelles y

jouent. On a insisté pour que, quel que soit le système adopté, on tienne compte des aspirations de la population à l'échelon local comme à l'échelon régional. Les participants ont jugé que les sentiments de frustration, ainsi que les conflits de priorité entre projets locaux (ou régionaux) et projets nationaux seraient minimisés si l'on affectait spécifiquement des ressources aux projets ruraux.

Un consultant a présenté le document de travail intitulé "Réflexions sur la mise en œuvre et le contrôle des plans". Il a mentionné les diverses étapes qu'exige l'élaboration d'un plan, à savoir: définir, entre planificateurs et hommes politiques, les grands objectifs nationaux, déterminer l'ordre d'urgence, choisir les stratégies, préparer un plan préliminaire, le transposer en un programme de mise en œuvre et prévoir les fonds budgétaires et la législation nécessaires. Les grands objectifs nationaux peuvent être les suivants: élever le revenu par habitant, atténuer le chômage et le sous-emploi, réduire les écarts entre les revenus et les possibilités d'emploi dans les diverses régions d'un pays. Ces objectifs peuvent être matière à une décision qui permette la comparaison des projets en fonction de leur contribution aux objectifs nationaux. Lorsqu'il s'agit de prendre une décision en matière d'enseignement et de santé, on peut aborder ces deux domaines soit sous l'angle d'objectifs quantitatifs, soit sous celui de chiffres fictifs, afin de pouvoir faire une comparaison directe avec d'autres projets.

Le choix de la stratégie peut varier selon les pays en fonction d'un certain nombre de facteurs tels que: existence de ressources, importance et croissance de la population, niveau du revenu et du revenu par habitant, mesure dans laquelle la consommation intérieure et les exportations sont tributaires de l'agriculture et degré d'industrialisation. Ainsi, dans un pays où les ressources naturelles sont limitées, les industries qui exigent un personnel très qualifié peuvent s'imposer comme prioritaires. Dans un pays à économie essentiellement agricole, on doit s'efforcer d'élever la productivité, d'organiser au mieux la composition de la production, et d'imposer les excédents agricoles pour financer les petites industries liées à l'agriculture. Le choix des politiques à appliquer, dans les domaines de la monnaie, de la fiscalité, des devises, du commerce extérieur, des prix et des salaires, dépend de la place qui est faite aux différents aspects et formes du développement. Si l'on veut encourager et diriger les efforts du secteur privé, il y a intérêt à élaborer des programmes de mise en œuvre portant sur deux ou trois ans, comprenant des projets particuliers et

bien préparés, assortis des projets de loi nécessaires. Dans le cas de projets intéressant le secteur public, les fonds budgétaires prévus doivent couvrir toutes les dépenses annuelles du programme de mise en œuvre. Théoriquement, ne devrait figurer dans le budget que ce qui a été étudié lors du processus de planification et de programmation. Au nombre des raisons qui provoquent l'échec de plans bien conçus, figurent les suivantes: manque de direction politique ferme et résolue, complexité excessive de la planification trop éloignée des réalités, trop grande imprécision, incompétence et corruption dans les services. L'efficacité de la mise en œuvre des plans dépend davantage des mesures prises avant la phase d'exécution que des mesures de supervision et de contrôle qui sont adoptées pendant la phase d'exécution proprement dite.

Au cours de la discussion, on a indiqué que le document de travail avait peut-être créé une fausse impression sur l'utilité de techniques telles que l'analyse des coûts et des rendements, les matrices entrées-sorties, les formules de détermination de l'ordre d'urgence, etc.. On a fait remarquer que les matrices entrées-sorties, même si l'on ne peut remplir certaines cases qu'avec des "X", sont néanmoins utiles du fait qu'elles rappellent les interdépendances et relations mutuelles qui existent au sein d'une économie. On a fait valoir aussi qu'une analyse implicite des coûts et des rendements intervenait toujours pour la détermination des points où il faut "couper" les crédits budgétaires dans le cas des projets et programmes particuliers et que, en conséquence, il était souhaitable que cette détermination se fasse de manière aussi explicite et précise que possible. Les théorèmes de Turnpike sont utiles pour élaborer une des décisions les plus essentielles qu'implique un problème de développement, à savoir l'acheminement dans le temps de la croissance économique et le degré relatif de sacrifice de la consommation en faveur de l'accumulation de capital pendant les premières années du Plan, afin d'aboutir ultérieurement à une croissance plus rapide de la consommation.

Plusieurs participants ont soulevé des questions concernant l'étendue et le volume qui convenaient aux programmes de développement. On a avancé qu'une application trop rigoureuse des données du bilan matériel, financier et économique et de la situation de la main-d'œuvre pourrait aboutir à des plans, adaptés à la conjoncture mais trop modestes, qui ne fourniraient pas l'impulsion nécessaire à une évolution dans le sens du progrès. Les plans de perspective pour-

raient être ambitieux par rapport aux ressources disponibles, afin de fournir l'impulsion nécessaire aux populations, mais dans les programmes d'exécution on devra tenir compte minutieusement des bilans susmentionnés. Des questions ont été soulevées également au sujet de la période la plus commode à retenir pour un plan. On a fait valoir que des considérations politiques et administratives dans les divers pays peuvent imposer pour le plan une période différente de celle qu'auraient préférée les planificateurs techniques. Il y a une certaine relation entre la période du Plan et la durée prévue du gouvernement. En revanche, on a soutenu que les plans de perspective doivent s'étendre sur une durée suffisamment longue pour offrir un horizon et que les programmes d'exécution doivent embrasser des périodes assez courtes pour s'adapter aux cycles financiers. Dans certains pays, il a été assez difficile d'obtenir des engagements fermes pour la fourniture des fonds nécessaires pour un seul exercice budgétaire, en sorte qu'il aurait encore été plus difficile d'obtenir les crédits requis pour un programme de deux ou trois ans.*

Pour ce qui est des prix fictifs, on a jugé qu'il était utile de connaître au moins l'orientation des différences entre les prix du marché et le coût social. Malgré l'insuffisance manifeste de leurs moyens, les pays tendent à accepter les projets dit "clés en main", car ils sont immédiatement prêts et peuvent être exécutés même si le programme de développement n'y pourvoit pas. On a exprimé des doutes sur l'utilité des plans élaborés par des équipes d'experts étrangers, mais on a indiqué que dans certaines circonstances administratives et politiques caractérisées par l'insuffisance des moyens locaux utilisables pour le développement, il pourrait être utile d'avoir des rapports d'experts comme point de départ des discussions. D'autre part, on a exprimé quelque souci au sujet de la nécessité et des moyens de faire participer le grand public au processus de planification de manière que les gens puissent être incités à estimer que le plan est leur plan.

Le représentant de l'IDEP a présenté le document "Des plans d'objectifs aux plans de projets" qui traite de la planification au Maroc. Il a décrit les divers stades de planification et les divers types de plans mis à l'essai au Maroc au cours des 18 dernières

* On a estimé qu'il était quelque peu trompeur de considérer l'impossibilité d'obtenir un appui politique en faveur d'un plan comme étant due à une élaboration imparfaite; parfois même un plan parfaitement conçu ne parvient pas à obtenir un appui politique

années, ainsi que leurs inconvénients et leurs avantages, pour démontrer la nécessité d'une synthèse des objectifs et des projets. Pour donner au développement d'un pays son orientation principale, on doit tenir compte non seulement des buts à atteindre, tels qu'une indépendance accrue, une meilleure répartition du revenu entre les groupes sociaux et les régions et le relèvement du niveau de vie, mais également des restrictions imposées par les ressources naturelles et humaines, les traditions sociales, le niveau de la technique, le volume des équipements existants et autres facteurs extérieurs. Une fois la stratégie du développement arrêtée, on peut déterminer et évaluer quantitativement les tendances sectorielles, et une synthèse des plans par secteur peut permettre l'élaboration d'un plan à moyen terme, de cinq ou dix ans. Ces plans sectoriels devront être complétés par une série de projets particuliers destinés à permettre d'atteindre plus facilement les objectifs du plan. Par la suite, le planificateur doit combiner les séries d'objectifs de production à moyen terme et à long terme avec la liste de projets, et mettre au point un programme à court terme pour deux à quatre ans.

Le secrétariat a ensuite présenté un document sur "Les besoins en personnel et en formation de la planification", en indiquant la durée, le niveau, le contenu et les méthodes de la formation du personnel de planification. Au cours des débats, on a insisté sur la nécessité d'organiser pour les planificateurs de niveau moyen des cours de formation analogues à ceux de l'IDEP. On a reconnu les avantages que présente la formation sur place par rapport à l'enseignement à l'étranger. Les participants ont conclu que la formation était importante non seulement pour les fonctionnaires, mais également pour le personnel de gestion du secteur privé.

Le représentant de l'OIT a présenté le document sur les "Besoins de recherche pour la planification relative aux jeunes dans le domaine de la main-d'œuvre, de l'éducation et de la formation". Il a indiqué que des travaux de recherche seraient nécessaires dans les domaines suivants:

- 1) mentalités et mobiles des jeunes en ce qui concerne leur installation dans le secteur rural;
- 2) moyens de mieux préparer les élèves de l'école primaire aux réalités de l'emploi en Afrique;
- 3) causes du taux élevé de déperdition scolaire et mesures à adopter en vue de le réduire;
- 4) possibilités d'instruire et de former les jeunes qui ont fait quelques années d'école sans avoir pu terminer le cycle primaire;

- 5) moyens d'accroître les possibilités de formation professionnelle des jeunes qui n'ont pas terminé le cycle secondaire;
- 6) adaptation aux besoins des pays africains des programmes d'éducation et de formation de la main-d'œuvre de niveau intermédiaire;
- 7) coûts comparés des différents systèmes de formation professionnelle;
- 8) mesures susceptibles de réduire les dépenses qu'implique l'acquisition d'un métier;
- 9) mobiles des jeunes pour le choix d'un métier;
- 10) placement des jeunes en des emplois appropriés;
- 11) évaluation des coûts et des avantages des services en faveur de la jeunesse.

Les participants ont estimé que les problèmes relatifs à la jeunesse pourraient être efficacement résolus grâce à une assistance financière et technique d'organisations internationales et à un effort supplémentaire de la part des gouvernements et des institutions nationales.

Le représentant du FISE a présenté un document sur l'"Intégration des problèmes de l'enfance dans le plan; recherches et formation préalables". Il a indiqué que la croissance économique ne suffira pas, par elle-même, à assurer automatiquement une amélioration de la situation de l'enfance, à moins que cet élément ne soit considéré comme partie essentielle du développement économique et social et de la planification. On a remarqué qu'en Afrique, la situation des enfants, qui constituent près de la moitié de la population totale, est loin d'être satisfaisante par suite de déficiences dans les domaines de la santé, de l'alimentation, de la nutrition et de l'éducation. Les participants ont examiné des mesures telles que le planning familial mais ils ont estimé que leur application ne pouvait être recommandée dans le cas d'un certain nombre de pays africains.* On a reconnu que dans les plans de développement on devait rechercher des solutions adaptées aux diverses régions.

Le secrétariat a présenté un document sur les "Besoins de recherche pour la planification relative aux jeunes dans le cadre du développement national" et un document intitulé "Quelques aspects du développement rural de l'Afrique et les problèmes posés par la planification de la main-d'œuvre". Le problème de l'exode rural, notamment celui de la jeunesse, a été

* Il y aurait lieu d'étudier attentivement la situation, d'identifier les mesures à prendre et de voir comment elles se justifient selon les cas qui se présentent dans les divers pays.

examiné. On a proposé, pour le résoudre, d'essayer d'améliorer l'agriculture dans les zones rurales et d'éviter les méthodes impliquant une prédominance des capitaux afin de ralentir le remplacement des hommes par des machines. L'utilisation d'outils agricoles simples mais améliorés, l'emploi d'engrais, et l'ouverture de débouchés pourraient également permettre aux paysans d'accroître leurs bénéfices, et les planificateurs pourraient se préoccuper davantage des mesures à prendre dans ce sens. Une autre solution consisterait à encourager les petites industries dans les zones rurales, et à fournir des moyens de formation aux spécialisations nécessaires.

Le rapport du Conseil d'administration de l'Institut africain de développement économique et de planification a été présenté à la deuxième Conférence des planificateurs africains, comme l'avaient demandé les participants à la première Conférence. Ce document expose brièvement l'action que l'IDEP a entreprise, depuis sa création il y a trois ans, dans les domaines de la formation, de la recherche et des services consultatifs. En 1964/65 et en 1965/66, l'activité de formation de l'IDEP s'est limitée au Cours annuel de neuf mois sur la planification du développement, tenu à Dakar, et au Cours annuel spécialisé du Caire. En 1966/67, l'Institut a été jugé en mesure de lancer, en plus du cours de neuf mois et du cours spécialisé du Caire, deux cours sous-régionaux, à savoir: un cours sous-régional d'évaluation des projets pour l'Afrique de l'est (ce cours a eu lieu à Nairobi du 23 janvier au 4 mars 1967) et un cours sous-régional sur les méthodes de la planification pour l'Afrique centrale (qui s'est tenu à Brazzaville du 12 au 30 juin 1967). L'Institut a également accepté, sur demande, d'organiser un cours national d'évaluation des projets, à l'Institut d'administration d'Ibadan (24 novembre - 15 décembre 1966). Le Siège de l'ONU, la CEA et plusieurs institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (FAO, BIT, UNESCO et OMS) ont collaboré à la conduite du cours annuel du Caire et à l'organisation d'un cours régional de planification des ressources humaines, organisé à Dakar par la CEA, sous les auspices de l'Institut, du 17 juillet au 8 septembre 1967.

Les cours prévus en 1967/68 sont les suivants: cours annuel de neuf mois de Dakar; cours annuel spécialisé du Caire; un cours régional d'administration du développement et de planification (Dakar, 30 octobre - 22 décembre 1967); un cours régional de développement et de planification des ressources

humaines (Dakar, 8 - 30 avril 1968); cinq cours sous-régionaux et deux cours nationaux. En dehors des cours de formation financés sur le budget ordinaire de l'Institut, des cours d'orientation, dont le financement est assuré par des dons, ont été organisés chaque année à l'intention de professeurs, de chercheurs et d'étudiants d'avant-dernière année de sciences sociales dans les universités et établissements de recherches africains. L'Institut a pris l'initiative de convoquer à Dakar une réunion de coordination des représentants des institutions spécialisées et autres institutions qui s'intéressent à l'organisation de cours de formation en Afrique, afin de réduire la concurrence que se font ces organismes sur le plan des participants, des cours, ainsi que des lieux de réunion et des facilités offertes par les gouvernements.

Les débats ont été axés sur les moyens de réduire les frais de fonctionnement de l'Institut. On a signalé que les frais généraux par stagiaire resteront élevés, tant que les gouvernements n'auront pas pris des mesures pour utiliser pleinement les moyens disponibles à l'IDEP, en augmentant le nombre de leurs élèves. Une autre solution serait d'augmenter le nombre des cours sous-régionaux et nationaux dont les frais sont moindres. Plusieurs représentants ont souligné que les conditions d'admission aux cours étaient trop strictes pour la plupart des participants africains, ce qui pourrait expliquer en partie la dimi-

nution du nombre des candidats au cours annuel de neuf mois. On a expliqué que, en dehors de ce cours de neuf mois, qui s'adresse à des étudiants déjà titulaires d'un diplôme universitaire, le niveau requis pour les autres cours - régionaux, sous-régionaux ou nationaux - est beaucoup moins élevé. De plus, le cours de neuf mois a été divisé en trois parties autonomes qui peuvent être suivies séparément ou ensemble; ainsi, les étudiants peuvent recevoir une formation sans pour autant être obligés de rester toute la période de neuf mois. Pour 1967, en conséquence, les inscriptions au cours ont été les plus nombreuses enregistrées jusqu'à présent.

Quelques représentants se sont inquiétés de savoir comment 11 professeurs seulement pouvaient mener à bien toutes les tâches de l'Institut. La raison en est que plusieurs pays, organisations et institutions spécialisées - le PNUD en particulier - fournissent une aide en envoyant des enseignants ou des fonds. D'ailleurs, dans le domaine de la recherche et des services consultatifs, le rôle de l'Institut se borne à compléter l'action de la CEA et des instituts de recherche. On a indiqué que le diplôme décerné par l'Institut était d'un niveau équivalent à celui d'un diplôme post-universitaire en planification. Il n'est délivré qu'aux bons étudiants, dont il indique la valeur; les autres obtiennent un certificat attestant qu'ils ont suivi le cours.

EXAMEN DES DOCUMENTS NATIONAUX

Sur les vingt documents nationaux rédigés pour la Conférence, onze ont été présentés par les chefs de délégations

Algérie

Résumant le document intitulé "La planification en Algérie", le chef de la délégation algérienne a déclaré qu'après un plan de trois ans tendant à mettre en place les structures nécessaires à son développement, son pays établissait maintenant un plan de cinq ans fondé plus étroitement sur un modèle d'économie globale. Les orientations sont donc maintenant définies et c'est au niveau des projets, de leur identification et de leur réalisation que l'Algérie rencontre maintenant des difficultés.

En réponse à diverses questions, des exposés ont été faits sur les méthodes actuellement appliquées pour tenter de régionaliser le plan par la création de délégations régionales. A ce sujet, le représentant a indiqué que des documents sur la planification régionale dans son pays seraient fournis par la suite aux autres pays africains. Il a indiqué aussi que l'insuffisance du nombre de projets valables était due aux problèmes administratifs, au manque de personnel d'études compétent et au fait qu'un certain nombre de projets établis avant l'indépendance n'étaient plus conformes aux orientations actuelles, les choix s'étant effectués non du point de vue de la Nation, mais du point de vue des intérêts privés.

Le représentant de l'Algérie a parlé aussi des mesures prises par le plan pour lutter contre le chômage et de celles visant à réduire le délai entre le moment de la décision et celui de la réalisation du projet. Il a souligné aussi l'importance que l'on accordait à l'effet favorable de la production de biens de remplacement des importations et au développement de l'exportation des produits tirés des hydrocarbures permettant ainsi d'améliorer la situation de la balance des paiements. Il a en outre précisé que ce n'était toutefois pas là le seul critère retenu pour le choix des investissements et que le plan tenait compte aussi de la valeur ajoutée, du coefficient marginal de capital, de la création d'emplois, etc.. Il a enfin expliqué l'intérêt que son Gouvernement portait à la notion de "crois-

sance auto-entretenu" à laquelle devait tendre le plan.

En matière d'évaluation des projets, le service d'identification et d'évaluation des projets met au point un manuel de préparation des projets de développement qui servirait de guide aux ministères techniques et aux entreprises publiques. Ce manuel se présente sous la forme d'un ensemble de fiches retraçant les besoins de l'ensemble du programme d'investissement tant en produits locaux qu'en produits importés, la répartition des dépenses tant en monnaies locales qu'en devises étrangères et enfin les délais d'exécution des différents projets.

Côte d'Ivoire

"La communication sur la fiche-projet en Côte d'Ivoire" a été présentée par le chef de la délégation de ce pays, qui a indiqué que la Côte-d'Ivoire avait établi un plan décennal couvrant la période 1960-1970, dont les objectifs principaux étaient l'indépendance économique et l'élévation du niveau de vie de la population. L'agriculture devait se diversifier et l'industrie se développer rapidement. Après cinq ans, on a pu considérer que l'exécution de la première moitié du plan constituait dans son ensemble une réussite. Le montant global des investissements et le taux de croissance de la production ont atteint le niveau prévu. Toutefois, si l'on affine le bilan, des sujets de préoccupation apparaissent concernant la répartition des investissements publics, les inégalités entre les régions, la participation des nationaux au développement de l'économie, la formation, etc.. Ainsi, certains secteurs n'ont pas suivi le rythme prévu, tels que l'agriculture et la santé. Les efforts se sont surtout concentrés sur la capitale ou ses environs et sur quelques grandes villes, si bien que les différences de niveau de vie se sont accentuées entre la capitale et les régions du nord, du centre et du sud. Enfin, ce sont surtout les non-nationaux qui ont participé le plus à la croissance de l'économie.

La Loi-Plan qui vient d'être promulguée va remédier à ces états de choses. En matière d'investissements publics, la priorité est accordée à l'agriculture, à l'éducation et à la santé. Pour atteindre les objectifs et assurer le financement des programmes d'investissements, le taux d'accroissement des dépenses de fonctionnement est limité en moyenne à 7 pour 100 par an, ce qui correspond à 14 pour 100 pour les ministères de l'éducation nationale et de la santé, 4,3 pour 100 pour les autres. Tout accroissement de la fiscalité sera affecté au financement du développement. Pour commencer à réduire les inégalités régionales, il est prévu d'organiser des opérations agricoles intégrées à l'intérieur du pays et de lancer un programme d'équipement de centres semi-urbains pour freiner l'exode rural. En vue d'accroître la participation des nationaux à la croissance et au développement de l'économie, on a créé un Centre de promotion de la petite et moyenne entreprise chargé de stimuler l'esprit d'entreprise parmi la population et d'apporter une aide technique aux petits entrepreneurs déjà installés ou qui cherchent à s'installer. En matière d'éducation, une loi est en préparation, qui doit adapter le système de formation aux réalités et aux besoins. La mise en application de cette loi doit être ainsi un autre moyen de freiner l'exode rural.

Le représentant de la Côte d'Ivoire a répondu ensuite aux questions posées par d'autres participants. Il a indiqué par exemple que le Code des investissements, en instituant le régime des entreprises prioritaires par l'exemption de certains impôts et la détaxation des dites entreprises de leurs importations nécessaires à la production, a favorisé une certaine catégorie d'investissements. Par des aménagements spécifiques à ce Code des investissements, il est possible d'orienter les investissements de manière à répondre à certaines préoccupations de la Loi-Plan, notamment l'industrialisation de l'intérieur du pays et le développement des entreprises à forte consommation intermédiaire locale. Le représentant a souligné que le plan et les mesures connexes encouragent le développement de petites et moyennes industries, l'augmentation de la part qu'y avaient les nationaux, la formation des entrepreneurs locaux et la diffusion de l'industrialisation dans les régions éloignées du pays. Enfin, le représentant ivoirien a précisé que les futurs investisseurs appréciaient beaucoup les informations contenues dans les documents établis par le Plan pour l'identification des projets, puisqu'ils y trouvaient une étude de marché toute prête et gratuite.

Libye

Le chef de la délégation libyenne a présenté l'étude intitulée; "*Planning and Plan Implementation in Libya*" (Planification et exécution des plans en Libye). La planification en Libye s'est attachée premièrement au développement de l'infrastructure sociale et économique, et deuxièmement au développement de l'agriculture. Les ports, les routes et les centrales électriques détruits pendant la deuxième guerre mondiale ont dû être reconstruits. On a également accordé une attention particulière à la mise en valeur des ressources humaines. Dans le domaine de l'agriculture, plusieurs activités favorables au développement ont été entreprises, notamment le crédit agricole, la vulgarisation agricole, la mise en valeur des terres, etc.. La découverte de gisements de pétrole a permis à la Libye de ne plus être tributaire de l'aide extérieure.

Le plan est à la fois sectoriel et régional, si bien que tous les échelons jouent un rôle important dans l'identification et l'établissement des projets. Parmi les difficultés rencontrées, on peut citer la pénurie de personnel qualifié, les difficultés auxquelles a donné lieu le contrôle de l'exécution des projets; la participation restreinte des femmes à l'élaboration et à l'exécution des plans. De même, le rassemblement de données valables donne lieu à des difficultés. La Libye aborde le problème d'une manière pragmatique et pratique. Le pays ne se sert pas spécialement de l'analyse des coûts et avantages pour le choix de ses projets, et plus particulièrement pour ses projets portant sur l'infrastructure sociale. Les biens qui n'existent pas localement sont importés, de même que le personnel qualifié.

Nigéria

En présentant le document intitulé "*Economic Development and Problems in Nigeria*" (Le développement économique et ses problèmes au Nigéria), la délégation du Nigéria a expliqué que les projets de première priorité n'étaient pas en nombre suffisant et n'avaient pas été préparés de manière assez détaillée pour être présentés aux institutions étrangères de financement ou pour être mis à exécution dès le début du plan 1962-1968. Par conséquent, la première année a été consacrée à la préparation détaillée des projets nouveaux et à l'exécution de projets "reportés" du programme de développement précédent (1955-1962). Du fait du petit nombre de projets "bancables", on a eu fortement tendance à préférer les projets relevant du secteur social et du secteur administratif, qui

occupaient les dernières places dans l'ordre de priorité. Il en est résulté un gonflement des dépenses ordinaires et une réduction de l'excédent budgétaire pouvant être consacré aux projets prioritaires. Un comité des prévisions d'équipement a été institué pour mettre fin à cette tendance fâcheuse. Cet organe a instruit toutes les requêtes sollicitant l'inscription de projets dans le budget d'équipement et il a communiqué ses recommandations au Parlement par l'intermédiaire du Conseil des ministres. On a conçu le plan de manière qu'il soit assez souple pour incorporer à l'avenir les projets hautement prioritaires qui n'avaient pas été prévus au départ et qui risqueraient autrement d'altérer le fonctionnement normal de l'économie. On a renforcé le contrôle du plan et on a invité les ministères d'exécution à obtenir au préalable l'autorisation des ministères des finances et du développement économique et aussi à réaliser des économies correspondantes sur les autres projets inscrits au programme du ministère intéressé chaque fois que de nouveaux projets devaient être entrepris.

L'exécution de certains projets a donné lieu à un accroissement des dépenses qui se sont situées bien au-dessus des prévisions initiales, ce qui s'est traduit par un alourdissement sensible des charges financières du plan. On a donc entrepris en 1965 une révision détaillée du plan en procédant à une réévaluation des rapports entre coûts et avantages. Un nouveau programme de dépenses d'équipement a constitué la base des budgets annuels d'équipement pour les trois dernières années du plan. En établissant le plan, on avait admis par hypothèse que 50 pour 100 des fonds requis pour son exécution proviendraient de sources extérieures, mais à aucun moment la part des crédits extérieurs dans les dépenses totales d'équipement n'a dépassé 30 pour 100. Si l'on considère la part du Nigéria, les réalisations à certains égards n'ont pas été à la hauteur des espérances. Un programme de financement a été établi et certaines lois restrictives ont été modifiées. On a eu recours au financement par le déficit, tout en s'efforçant de maintenir la stabilité de la monnaie à l'intérieur et sa valeur par rapport aux monnaies étrangères. Une réglementation très stricte a été imposée de temps à autre sur les importations pour contenir éventuellement les poussées inflationnistes. Pour faciliter l'exécution du plan, on a créé de nouvelles institutions et élargi celles qui existaient. Les investissements ont été rendus plus attrayants dans le secteur privé. La politique d'encouragement a été révisée dans son ensemble, pour qu'elle se fonde sur des critères plus réalistes.

Pendant la discussion, on a indiqué que les projets prioritaires étaient ceux qui relevaient du secteur industriel, du secteur de la production primaire et de l'enseignement technique. On a souligné que les hommes politiques n'ont pas été tenus à l'écart de la planification, car ils sont bien représentés dans les organismes de planification et d'exécution, sur lesquels ils exercent une influence considérable, encore qu'on ne puisse dire que le grand public ait participé à l'établissement et à l'exécution du plan. La structure fédérale de l'Etat a donné lieu à quelques problèmes d'intégration et d'exécution du plan, mais ils se sont révélés assez faciles à résoudre, grâce aux consultations ininterrompues engagées entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Un programme de reconstruction et de développement, d'une durée de deux ans, est en cours d'étude en vue de la réparation des dommages provoqués par la guerre qui se poursuit.

Soudan

La délégation du Soudan a présenté le document intitulé: "Problems of Plan Implementation" (L'exécution des plans et les problèmes correspondants). Le plan décennal de développement (1961-1970) avait fixé à 4,8 pour 100 le taux de croissance du PIB. Pendant les cinq premières années, le taux atteint a été de 4,5 pour 100.

Le plan prévoyait que la majeure partie des dépenses publiques seraient destinées à l'agriculture et que 2 millions d'acres (800.000 ha) seraient mis en culture. Les investissements publics se sont élevés à 216 millions de livres, c'est-à-dire supérieurs de 36 millions aux prévisions. Ce fait, ainsi qu'une insuffisance de l'épargne publique, a imposé le financement par les ressources de trésorerie. Les planificateurs avaient sous-estimé les coûts de certains facteurs de production. Les projets n'avaient pas été bien préparés et les devis estimatifs en étaient défectueux. En outre, l'appareil administratif n'était pas en mesure de préparer et d'exécuter les plans. L'organisation de planification créée au début de la période du plan s'est révélée trop lourde. Le Comité national de planification technique pour le développement économique avait un effectif trop important pour être efficace. Aucune doctrine bien définie n'avait été énoncée. La planification et les fonctions et responsabilités administratives n'étaient ni définies ni couchées sur le papier. L'échelon local où les projets devaient être exécutés n'avait fait l'objet d'aucune attention particulière. En général, le système administratif n'était

pas conçu pour la planification et l'exécution des plans, il n'y avait aucune coordination entre les différents ministères, qui ne se consultaient pas. Le système de comptabilité publique ne permettait pas une vérification efficace des dépenses de l'Etat et les finances publiques affectées à la planification n'avaient fait l'objet d'aucune classification économique. De même il n'existait aucun mécanisme pour la révision des plans.

Pour répondre à la nécessité d'avoir des organes d'exécution, quatre sociétés publiques ont été créées longtemps après le lancement du plan, pour administrer les entreprises issues des projets. Une équipe d'experts a été demandée aux Nations Unies pour la réorganisation du système de comptabilité publique. De même, la structure de l'organe de planification a été réorganisée. Plusieurs comités sectoriels et un Comité de politique économique ont été créés pour s'occuper notamment des transports et de la distribution, de l'industrie et des mines, de l'agriculture, des services sociaux, etc.. Le Comité de politique économique est également chargé d'établir les critères de la planification et d'assurer la coordination entre les divers secteurs. Des unités de planification ont été créées dans tous les ministères, chargées en outre de l'identification et de la préparation des projets. Les conseils provinciaux doivent servir d'unités de planification à l'échelon provincial et ils doivent collaborer avec les unités de planification des ministères, qui ont défini les critères à appliquer pour le choix des projets. Pour le plan décennal, l'identification des projets a essentiellement porté sur le choix des projets importants, tels que les grands ouvrages d'irrigation. Le bassin du Nil avait déjà fait l'objet d'une étude satisfaisante et les possibilités techniques de réalisation avaient été elles aussi étudiées; toutefois, le temps a souvent manqué pour l'établissement des rapports entre coûts et avantages. Dans un cas particulier, un grand barrage coûtant quelque 60 millions de livres a été construit, le financement du projet étant assuré par la BIRD, mais, alors qu'il était achevé, on ne lui a pas trouvé d'usages appropriés, parce qu'on n'avait pas procédé auparavant à des études suffisantes et satisfaisantes. Il faut espérer qu'à l'avenir la réorganisation entreprise mettra un terme aux difficultés de cette nature.

Souaziland

Le chef de la délégation du Souaziland a présenté le document intitulé "Development Planning in Swaziland" (La planification du développement au Souazi-

land) et a signalé que son pays ne possédait encore tout dernièrement aucun bureau de statistique et que, pour chaque grand projet intéressant par exemple les routes, les voies ferrées, l'électricité, on applique un système particulier de rassemblement des données. On a effectué de larges enquêtes sur les sols, les eaux et les ressources minérales. Une carte géologique au 1/50.000 a été établie et d'importants gisements, entre autres, de minerai de fer ont été découverts. Avec le concours d'une équipe du Fonds spécial et de la FAO, une étude de préinvestissement du projet d'aménagement, à des fins multiples, d'un bassin fluvial a été effectuée. La population a été recensée en 1966. Toutefois, les données économiques et sociales fondamentales nécessaires pour élaborer les politiques et déterminer la nature des projets, font encore défaut. C'est une des raisons de l'échec à peu près complet d'un programme d'installation de population agricole et du manque de coordination entre la formation professionnelle et les besoins en personnel.

Les objectifs de la planification sont la mise en valeur des ressources locales de main-d'œuvre par l'enseignement, la formation professionnelle, la transformation du secteur rural de subsistance et le développement du secteur industriel. Avec le concours du FISE, un programme de perfectionnement des enseignants a été lancé, en vue de rompre le cercle vicieux de la médiocrité des étudiants due à la médiocrité des professeurs. L'appareil administratif nécessaire à la planification est en cours de mise en place: il doit comprendre un service de statistique et un organisme de planification de la main-d'œuvre. On s'est rendu compte qu'il fallait établir une coordination entre l'enseignement, l'agriculture et l'industrie. On a reconnu qu'un large programme de développement communautaire, tendant à faire participer directement la population à l'effort d'expansion, devait être un élément de la nouvelle orientation du développement.

Tanzanie

La délégation de la Tanzanie a présenté le document intitulé: "Plan Implementation in Tanzania - Experience with the First Half of the Five-Year Development Plan 1964/65 - 1969/70" (Exécution du plan en Tanzanie - Expérience acquise au cours de la première moitié de la période du Plan quinquennal de développement pour 1964/65 - 1969/70). Les problèmes relatifs à l'exécution du plan tenaient surtout au manque de projets bien préparés, au fait qu'il était difficile de présenter des projets acceptables pour les

organisations financières, à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'insuffisance des rapports sur l'état d'avancement des travaux. Toutefois, le Gouvernement prend des mesures en vue de remédier à cet état de choses.

A la suite de cet exposé, les participants ont examiné la question de l'orientation des fonctionnaires en vue de les rendre plus sensibles aux exigences du développement économique et social. On s'occupait d'organiser des cycles d'études en vue de changer l'attitude des fonctionnaires à cet égard et de les intéresser à l'exécution du Plan de développement.

La Déclaration d'Arusha avait énoncé les objectifs de principe du Gouvernement de Tanzanie. Les autorités ont décidé de renoncer aux ressources extérieures pour financer le Plan de développement et elles ont adopté le principe de l'indépendance. Toutefois, la Tanzanie n'entend pas pour autant renoncer à l'assistance étrangère, mais elle veut souligner le fait que le développement constitue une tâche nationale. La Déclaration d'Arusha définit les méthodes que le Gouvernement de Tanzanie a l'intention de suivre pour mobiliser les ressources intérieures.

Tunisie

Le document établi par le Gouvernement de la République tunisienne a essentiellement pour objet "le budget économique et son élaboration". En présentant ce document, le représentant tunisien a insisté sur l'intérêt que la méthode employée présentait pour la planification à court terme à l'intérieur de plans à plus longue échéance. Par ailleurs, en vue d'améliorer la planification à court terme que décrit le budget économique, une autre disposition a été prise pour présenter la conjoncture économique grâce à un système d'indicateurs statistiques, qui seront établis au mois le mois si nécessaire. Le budget économique tout comme la conjoncture constituent des moyens de contrôle de l'exécution du plan à court terme. Par là, il a été possible de suivre constamment la réalisation des actions entreprises et d'ajuster les prévisions.

Au cours des débats, le représentant tunisien a précisé que les indicateurs utilisés se rapportaient à la production industrielle, à la consommation intermédiaire, aux finances publiques, à la balance commerciale, à la monnaie et au commerce extérieur. Il a indiqué que la Tunisie entendait améliorer encore ce système d'indicateurs en y intégrant d'autres éléments caractéristiques de l'évolution de la situation économique. A une question posée sur les méthodes uti-

lisées pour familiariser les responsables régionaux avec les problèmes d'élaboration et d'exécution des plans, le représentant de la Tunisie a indiqué qu'avec l'aide de l'IDEP, des cours spéciaux avaient été organisés à Tunis en 1964 à l'intention du personnel travaillant aux niveaux tant national que régional, pour expliquer les méthodes à utiliser pour obtenir les données nécessaires à ces deux niveaux. Les moyens de s'assurer la participation de toute la population étaient également étudiés. La Tunisie offre ainsi un exemple pour l'étude de la planification régionale.

Ouganda

Il a été signalé, au sujet du document intitulé "Proposals to establish a project preparation unit in Uganda" (Propositions relatives à la création d'un service d'élaboration des projets en Ouganda), que le Gouvernement ougandais, qui ne dispose pas de moyens suffisants pour la préparation des projets, cherche actuellement à créer un organe qui exercera cette fonction.

La discussion qui a suivi a porté sur la collaboration entre le Ministère de la planification et le Ministère des finances, ainsi que sur les problèmes que pose la préparation des projets en vue du financement extérieur. Bien qu'une coopération existe entre ces ministères, un certain degré de réorganisation est nécessaire pour la rendre plus efficace. D'autres participants ont mentionné quelques-uns de ces mêmes problèmes en évoquant l'expérience de leur propre pays. Le Gouvernement ougandais a éprouvé des difficultés pour identifier, élaborer et préparer des projets. Il n'y a pas eu pénurie particulière de ressources financières extérieures. Les mêmes difficultés ont été mentionnées par d'autres participants, qui ont estimé que toute assistance fournie en vue d'y remédier serait favorablement accueillie.

Haute-Volta

En présentant le document "Orientations générales du Plan Cadre 1967-1970", le représentant de la Haute-Volta a brossé un tableau décrivant la situation économique et sociale de son pays, puis a exposé les orientations générales du plan. Il a souligné que dans son pays c'est surtout sur le développement rural que le plan porte son effort. Dépassant le cadre du document, l'orateur a insisté, pour les participants, sur l'importance que revêt l'intégration économique, en particulier pour les pays de l'Afrique de l'ouest, et par dessus tout dans le domaine de l'industrialisation.

Il a souligné que la réalisation du plan de la Haute-Volta dépendait en grande partie d'un financement extérieur. Il a indiqué aussi que dans un pays essentiellement agricole les aléas climatiques pouvaient facilement bouleverser toutes les prévisions et que la planification était par conséquent beaucoup plus incertaine. Enfin, le représentant de la Haute-Volta a souligné l'importance que son pays attachait à l'information des masses afin d'obtenir leur mobilisation pour la réalisation du plan. Diverses méthodes d'information par la radio et les journaux ont été essayées. L'analphabétisme constitue un obstacle aux efforts faits pour expliquer le plan et peut empêcher l'adhésion populaire.

Des questions ont été soulevées par les participants, en particulier sur le problème de l'enseignement et des migrations. Le représentant voltaïque a indiqué que la réorientation de l'enseignement était une des grandes préoccupations du Gouvernement, qui a commencé à s'y attaquer. En ce qui concerne la migration des travailleurs voltaïques à l'étranger, l'orateur a indiqué qu'il était difficile de chiffrer cette migration et d'évaluer le flux monétaire qui en résultait, bien que ce dernier ne soit pas considéré comme important. Il est toutefois certain que, dans une perspective à long terme les citoyens de la Haute-Volta devront rester dans leur propre pays et que les plans futurs devront tendre à leur procurer des emplois par la mise en valeur de terres nouvelles et par l'industrialisation.

Zambie

La monographie nationale intitulée: "Regionalization in Zambia's First National Development Plan 1966-1970" (La régionalisation dans le premier plan national de développement de la Zambie 1966-1970)

a souligné que la Zambie avait délibérément fondé son plan sur les besoins de toutes les régions du pays. L'idée sur laquelle reposait cette politique était de permettre aux provinces écartées de se suffire à peu près à elles-mêmes et d'incorporer leurs efforts dans le plan national, lequel comportait une assistance aux programmes régionaux. Au niveau régional, les structures administratives ont été révisées et réorganisées pour permettre l'exécution des projets locaux conformément aux nécessités du plan national. La Zambie a également cherché à répartir les investissements dans tout le pays. Les participants ont manifesté un intérêt particulier pour la manière dont la Zambie a pu recueillir les données nécessaires à l'établissement des plans à l'échelon des districts et à celui des provinces. Le représentant de la Zambie a indiqué que des efforts particuliers avaient été déployés pour récupérer les études et documents antérieurs et aussi pour utiliser les estimations établies par des gens résidant depuis longtemps dans les provinces.

La déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie a contraint la Zambie à se développer plus rapidement qu'elle n'aurait eu à le faire autrement. Dans les zones rurales, cependant, la productivité est encore faible et le développement est retardé, en même temps que rendu plus onéreux par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les pouvoirs publics ont compris que les investissements courants entraînent une augmentation des dépenses courantes et ils envisagent diverses mesures pour résoudre ce problème. D'autres participants ont donné des indications sur les dépenses et les difficultés auxquelles les pouvoirs publics se sont heurtés dans leurs pays respectifs et décrit les efforts déployés pour recueillir les données nécessaires à la planification au-dessous de l'échelon national.

RECOMMANDATIONS ADOPTEES PAR LA CONFERENCE

Les principales recommandations de la Conférence peuvent se résumer sous les grands titres suivants:

- Evaluation du potentiel de développement
- Exécution du plan
- Aide étrangère
- Besoins en personnel qualifié
- Services consultatifs de planification
- Institut africain de développement économique et de planification (IDEP)

1. Evaluation du potentiel de développement

Des renseignements de base sur la structure de l'économie sont indispensables pour la planification. Les pays africains doivent rassembler et ordonner ces renseignements et s'efforcer de déterminer l'existence et l'utilité de leurs ressources productives: qualité du sol et mesure dans laquelle il peut être adapté aux besoins de l'agriculture; disponibilités en eau pour l'usage général dans les zones rurales et urbaines, et en particulier pour l'irrigation et pour la production

d'énergie électrique; ressources minérales potentielles, tant comme sources de recettes d'exportation que comme bases de développement industriel. Il est essentiel que des données valables sur l'importance, le taux d'accroissement et la structure de la population, en ce qui concerne notamment les groupes économiquement actifs, soient rassemblées, avant toute planification, en vue d'une utilisation efficace des ressources en main-d'œuvre.

Le rassemblement des données exige beaucoup de temps et d'argent, et il est trop coûteux pour qu'on y procède dans de trop nombreux secteurs à la fois. Le processus de développement peut lui-même provoquer et intensifier l'apport d'informations et, à mesure que la nation prendra conscience des objectifs de la planification et gagnera en expérience, les compétences nécessaires au rassemblement des données seront acquises. Les pays africains souffrant d'une pénurie de personnel qualifié, il convient, au stade initial, d'établir un ordre d'urgence indiquant dans quels domaines doit porter l'effort essentiel.

L'apport d'informations s'intensifiant, on peut évaluer avec plus de précision le potentiel de développement et il devient possible d'établir une série de projets dans les domaines de l'agriculture, des industries extractives et manufacturières et dans des domaines connexes. Un tri rigoureux de ces projets en fonction de l'ordre d'urgence et des objectifs nationaux devra être opéré dans le cadre du processus de planification.

Les informations dont on dispose sur l'économie d'un certain nombre de pays africains sont franchement sommaires et, même au prix d'efforts énergiques, il faudra encore du temps avant que les données de base puissent être rassemblées. Il ne faudrait cependant pas qu'il en résulte un retard dans les décisions relatives à la possibilité d'exécuter un nombre donné de projets qui, le moment venu, formeront le noyau d'un plan de développement. Malgré le manque d'informations, qui peut rendre difficile ou impossible le recours à des techniques élaborées, les décisions politiques doivent être prises mêmes dans ces conditions.

2. Exécution du plan

Les objectifs du plan seront atteints dans la mesure où l'on aura la volonté d'exécuter celui-ci. Les plans les plus soigneusement élaborés ne produiront les résultats escomptés que si les dispositions nécessaires sont prises à chacun des stades de l'exécution, pour

que les nombreuses tâches qu'ils impliquent soient remplies rigoureusement. L'expérience démontre que la planification n'a que trop souvent été assimilée à la définition d'objectifs peu précis, tels qu'un certain taux de croissance du produit intérieur brut ou de l'emploi. Ces buts ne sont que l'expression sommaire des nombreuses voies qu'une économie emprunte pour aller de l'avant. Le but essentiel de la planification est d'élargir et de consolider ces voies de façon rationnelle et systématique.

Un plan soigneusement établi constitue un auxiliaire précieux pour l'élaboration des politiques. Plus clairement il énoncera les tâches essentielles, plus il sera facile de s'en acquitter. Parallèlement, on devra s'efforcer d'expliquer les objectifs du plan à toutes les catégories de la population, de façon que la nation prenne conscience de ses devoirs. La population doit participer à la préparation et à l'exécution du plan, dont elle doit faire siens les objectifs. Ainsi seulement le plan pourra-t-il être exécuté véritablement et efficacement.

Les participants ont reconnu qu'il y avait des rapports mutuels importants entre la croissance démographique et le développement économique global; ils ont appelé l'attention des Etats membres sur le fait qu'il leur fallait élaborer une politique de la population dans leurs programmes de développement.

La mise au point d'un programme d'investissement convenablement équilibré et échelonné dans le temps constitue un élément essentiel de la planification. Le programme d'investissement devra indiquer non seulement le schéma envisagé par type d'activité, mais aussi les principaux projets intéressant chaque secteur, ce qui est indispensable pour donner au plan son caractère opérationnel.

Autre élément tout aussi important de la planification: la détermination d'objectifs opérationnels en vue de la mobilisation des ressources nécessaires au financement des investissements. Cela signifie qu'on doit fixer des étapes, suivant un calendrier rigoureux, pour le relèvement de l'épargne nationale. Cette progression doit s'appliquer à la fois à l'épargne privée et à l'épargne publique. Il est indispensable, pour accroître cette dernière, d'élargir dans toute la mesure du possible l'assiette de l'impôt. Pour mobiliser l'épargne privée et l'acheminer vers des investissements productifs suivant l'ordre d'urgence prévu au plan, on devra s'efforcer d'apporter aux institutions les modifications nécessaires. A cet égard, on devra formuler une gamme étendue de politiques intéressant

aussi bien la modification des régimes fonciers et les mesures connexes d'encouragement aux agriculteurs, que la création d'institutions financières appropriées. L'agriculture étant la pierre angulaire de l'économie, on doit prendre des mesures pour obtenir que le petit agriculteur bénéficie raisonnablement, à titre d'encouragement supplémentaire, des avantages résultant d'un accroissement de la productivité agricole.

S'il incombe à l'organisme central de planification de procéder à l'élaboration du plan des points de vue de l'administration et de la coordination, son exécution dépend inévitablement des activités de l'ensemble des institutions et organismes nationaux. Les différents ministères doivent travailler en étroite harmonie afin d'éviter les goulets d'étranglement et d'obtenir que les projets de leur compétence soient exécutés selon les prévisions. Une collaboration étroite entre l'organisme central de planification et le Ministère des finances dont dépendent les allocations budgétaires est indispensable à la bonne exécution d'un plan de développement.

En partie, le problème lié à l'exécution des plans procède du fait que les pays africains, pour la plupart, accusent des caractéristiques politiques, sociales et économiques qui sont autant d'obstacles à la réalisation des objectifs de ces plans. L'adoption de techniques de planification plus élaborées ne suffit pas à elle seule pour surmonter certains de ces obstacles. Il est indispensable que la plupart des pays africains définissent une conception de la planification tendant au premier chef à transformer les rapports sociaux et les systèmes politiques en vue d'un développement efficace.

Pour coordonner le plan et en atteindre les objectifs, il est bon d'avoir une section distincte assurant la coordination complète des activités de chaque administration et l'utilisation effective des ressources disponibles tant nationales qu'étrangères, pour l'exécution du plan.

Les participants ont pris acte de l'importance toujours plus grande de la planification perspective dans un certain nombre de pays africains et ils ont reconnu son utilité en tant que cadre de l'élaboration de décisions macro-économiques. Ils ont exprimé l'espoir que les pays africains seront de plus en plus nombreux à étudier la possibilité d'ajouter cette méthode éminemment souhaitable à leurs programmes de planification.

La planification est un processus continu. Il ne

faut jamais s'imaginer qu'une fois qu'un plan de développement a été établi et adopté, aucune modification ne devra intervenir, que ce soit en ce qui concerne les objectifs ou la voie du développement. Les économies africaines sont assujetties à de nombreuses vicissitudes intérieures et extérieures, telles que mauvaises récoltes et diminutions des recettes d'exportation. Les planificateurs et ceux qui conçoivent la politique doivent donc être vigilants pour procéder aux changements nécessaires au fur et à mesure des besoins. La transformation d'un plan de développement à moyen terme en une série de plans annuels étroitement liés au budget annuel du pays, est une méthode efficace pour y parvenir. En d'autres termes, la planification annuelle non seulement permet de faire de la planification du développement une activité vraiment opérationnelle, mais encore fournit un cadre rationnel à l'harmonisation des politiques économiques.

Les plans annuels doivent s'accompagner d'un mécanisme approprié permettant de maintenir un contrôle permanent de l'exécution du plan. L'organisme de planification paraît être le plus à même d'entreprendre cette tâche, mais l'assistance d'autres organismes publics revêt une importance vitale.

Pour nécessaire que soit la planification nationale, il est particulièrement avantageux de dresser chaque plan dans le cadre d'une coopération économique multinationale ou sous-régionale. Cette solution peut faciliter une utilisation plus rentable et plus efficace des ressources disponibles tant intérieures qu'extérieures, et entraîner des progrès plus rapides dans l'exécution du plan. Si les pays africains entendent bénéficier des avantages des économies de dimensions, il importe que la planification ne se limite pas aux marchés nationaux. A cet égard, des mesures tendant à la création de services multinationaux de planification sont souhaitables et peuvent faciliter l'obtention du financement extérieur nécessaire.

3. Aide étrangère

Bien que l'aide étrangère soit précieuse pour stimuler le processus de développement économique, elle ne peut se substituer aux ressources locales. Les pays africains doivent tendre à l'autonomie et éviter d'élaborer des plans où l'assistance extérieure joue un rôle prépondérant. A cet égard les politiques fiscales et financières constituent des instruments importants qui permettent d'inculquer à la nation le sens de la discipline et de réaliser une croissance économique auto-entretenu.

Eu égard à l'insuffisance des éléments extérieurs de la plupart des projets d'investissement prévus aux plans de développement de nombreux pays africains et aussi aux difficultés de balance des paiements qu'ils connaissent dans leur développement planifié, les participants ont invité instamment les diverses organisations internationales donatrices et les pays donateurs à reconnaître que les pays africains ont réellement besoin d'un financement extérieur et à admettre qu'il est souhaitable de remplacer la méthode du soutien des projets particuliers par une méthode de soutien général de programmes pluri-annuels.

Eu égard aux nécessités d'une planification en vue d'un équilibre général dynamique, la Conférence a attiré l'attention des gouvernements membres sur l'opportunité et la nécessité d'intégrer entièrement dans leur planification globale du développement les efforts qu'ils déploient pour obtenir un financement extérieur (assistance étrangère, assistance technique, stabilisation des prix des produits de base et investissements étrangers directs quelle que soit leur importance) aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, en tenant compte tout particulièrement du niveau et de la composition de leurs programmes nationaux d'investissement.

Eu égard à l'importance des rapports entre le financement extérieur et le développement d'une part, et la connaissance actuellement insuffisante de ce facteur dans les pays africains d'autre part, les participants invitent l'IDEP et la CEA à examiner la possibilité de lancer et d'effectuer (ou de faire effectuer) une étude détaillée à l'échelon continental et à l'échelon des sous-régions sur les avantages nets que les pays africains retirent pour leur développement des diverses formes d'aide extérieure, et à étudier en outre les diverses politiques que les pays africains pourraient adopter à l'avenir en ce qui concerne ce problème, dans leurs programmes de planification.

Comme le service de la dette est dans les pays africains un fardeau qui ne cesse de s'alourdir, il importe que des mesures soient prises d'urgence par les pays et les organismes dispensateurs d'assistance pour qu'ils accordent leur aide à des conditions libérales. De même des dispositions sont nécessaires pour que les effets favorables de l'aide étrangère ne soient pas annihilés par le fléchissement des termes de l'échange. De plus, il importe que l'aide en provenance des diverses sources soit coordonnée sans délai. Ces objectifs ont fait l'objet de discussions prolongées à de

nombreuses réunions des Nations Unies. Des critères précis ont été énoncés dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Conseil économique et social et de la CNUCED. La Conférence espère que les pays dispensateurs d'assistance, dans leurs décisions d'ordre politique, tiendront compte de ces objectifs.

Les participants se sont inquiétés de constater que l'apport d'aide au cours des dernières années n'a pas été à la hauteur des besoins africains sans cesse croissants dans le domaine du développement. Comme cet élément revêt une grande importance pour l'exécution des plans de développement, ils ont souhaité que les pays dispensateurs d'aide prennent des mesures pour remédier à cette situation.

En raison de l'insuffisance du personnel et des moyens administratifs, la plupart des pays les moins développés ne sont pas en mesure d'identifier eux-mêmes les projets à exécuter, ni de fournir la contrepartie requise aux allocations du PNUD destinées aux études préliminaires de viabilité. Les participants ont recommandé que la BIRD et les autres institutions dispensatrices d'aide examinent la possibilité d'une formule spéciale répondant aux besoins de ces pays, c'est-à-dire les libérant de la totalité ou de la plus grande partie des contributions locales initiales normalement requises à l'appui d'une requête.

4. Besoins en personnel qualifié

Il faut que les pays africains orientent l'action de leurs services administratifs vers le développement et ne la limitent pas à faire respecter la loi et à maintenir l'ordre.

S'il appartient aux techniciens de l'organisme central de planification de définir et de proposer les stratégies à suivre pour élaborer le plan et le mettre en œuvre, le concours quotidien du personnel de tous les ministères et services de l'Etat n'en reste pas moins indispensable à l'exécution du plan. Ainsi, il faut que l'ensemble de l'appareil gouvernemental participe entièrement aux étapes jumelles que sont l'élaboration et la mise en œuvre du plan.

Il y a pénurie de personnel qualifié en Afrique; et il faut donc, dans les programmes des universités et des autres établissements d'enseignement nationaux, sous-régionaux et régionaux, accorder la première place à la formation des spécialistes nécessaires à la planification et au développement. Les cours organisés localement et axés sur les besoins particuliers

de chaque pays ou groupe de pays, peuvent être beaucoup plus efficaces, tout en coûtant moins cher, que la formation à l'étranger de certaines catégories de personnel. Cette solution exige que des mesures particulières soient prises pour créer un corps enseignant capable d'organiser et de dispenser une formation locale de ce genre. L'IDEP peut et doit fournir à cet égard une aide précieuse.

Une des conditions indispensables à l'efficacité de la planification est la nécessité de réexaminer et de réorienter le contenu des programmes de formation existants afin de permettre aux planificateurs africains de comprendre et d'apprécier les problèmes complexes que posent les relations sociales et les transformations sociales dans le processus de développement.

Eu égard à la rapidité avec laquelle augmentent les besoins en personnel qualifié, la planification de l'utilisation de la main-d'œuvre doit occuper une place importante dans les préoccupations du gouvernement. On doit établir une balance prospective du personnel avec autant de soin que celles des ressources ou des investissements.

La jeunesse d'un pays est un atout énorme. La nation sera d'autant plus vite construite que l'on aura, notamment, canalisé l'énergie de la jeunesse vers le développement économique. Il faut donc que les plans de développement comprennent des programmes de mobilisation de la jeunesse et de formation des jeunes dans les disciplines qu'exige, comme un service envers la communauté, l'exécution des diverses tâches de développement, spécialement dans les zones rurales; logement, santé publique, construction de routes, par exemple. Il est nécessaire cependant de se rappeler que les problèmes de la jeunesse ne peuvent être séparés de ceux de l'enfance.

5. Services consultatifs de planification

Les participants ont recommandé de créer, au secrétariat de la Commission, un service consultatif de planification, suivant le même principe que le service consultatif de statistique qui existe depuis la création de la CEA. Le service consultatif de planification pourrait faire appel aux ressources déjà disponibles de l'IDEP, du PNUD, des organisations ou système des Nations Unies et, le cas échéant, de pays offrant leur assistance au titre d'accords bilatéraux. Il pourrait devenir l'un des instruments du Centre de la planification, des projections et des politiques relatives au développement des Nations Unies. Les

principales fonctions du service consultatif de planification seraient les suivantes:

- Aider, sur leur demande, les gouvernements des Etats membres à mettre en place un mécanisme approprié pour l'élaboration et l'exécution des plans;
- Aider les gouvernements, sur leur demande, à élaborer les plans de développement nationaux, et les conseiller au sujet de l'exécution de ces plans;
- Organiser, en coopération avec l'IDEP, le PNUD et d'autres organismes compétents, des programmes de formation pour des planificateurs des niveaux moyen et supérieur;
- A la demande des gouvernements, passer les plans nationaux en revue et leur soumettre des avis sur les modifications à y apporter en fonction des ressources disponibles pour leur exécution;
- Aider les gouvernements, sur leur demande, à identifier des projets particuliers et à déterminer leur emplacement d'exécution.

6. Institut africain de développement économique et de planification (IDEP)

Les participants ont passé en revue les activités de l'IDEP et se sont montrés préoccupés par la sous-utilisation de sa capacité ainsi que par le coût élevé de la formation assurée jusqu'ici, mais ont pris note de certaines tendances positives qui se sont manifestées au cours des derniers mois et qui laissent augurer d'un meilleur rendement pour l'avenir.

La Conférence a approuvé la nouvelle politique de l'IDEP visant à une expansion de ses activités, notamment le programme révisé du cours de neuf mois à Dakar et les cours de brève durée organisés à l'échelon des sous-régions ou des pays. Les participants ont insisté sur la nécessité de former du personnel de niveau intermédiaire pour l'élaboration et l'exécution des plans. Ils ont invité l'Institut à apporter son appui total à ce type d'enseignement sans pour autant négliger la formation de fonctionnaires supérieurs et d'agents responsables de l'élaboration et de l'exécution des plans.

Les participants ont instamment prié le Conseil d'administration de l'IDEP d'examiner constamment la teneur des cours de l'Institut afin de faire en sorte qu'elle corresponde aux conditions, aux besoins et aux aspirations de l'Afrique. Ils l'ont également incité à étudier tous les moyens possibles de réduire le coût

de son programme et de veiller à ce que les résultats de cette étude soient mis en pratique dès que possible, sous réserve qu'ils n'affectent pas les décisions de caractère plus fondamental qui régissent l'IDEP.

La Conférence recommande à tous les Etats membres de la CEA d'utiliser au maximum les services de l'IDEP. Pour faciliter cette utilisation et la rendre plus efficace, elle a suggéré la création de comités nationaux. Ces comités pourraient assurer la liaison nécessaire avec l'Institut, suivre ses activités et exprimer les vœux des divers gouvernements quant à la teneur et à la forme des cours qu'ils jugeraient les mieux adaptés à leurs besoins.

La Conférence recommande que les gouvernements africains reconnaissent les diplômes délivrés par l'IDEP et leur attribuent la place qui leur revient dans

leurs réglementations relatives aux grades, aux traitements, etc..

La Conférence invite tous les gouvernements africains à apporter un appui moral et financier croissant à l'IDEP comme préparation à la pleine responsabilité de sa gestion, qui leur reviendra dans un avenir relativement proche.

La Conférence invite les institutions spécialisées des Nations Unies, la Banque africaine de développement et les donateurs bilatéraux à aider l'IDEP à élargir la portée aussi bien que la teneur de ses cours, afin que les pays africains puissent bénéficier davantage de la formation des étudiants d'université, des planificateurs, des techniciens et des administrateurs dont ils ont besoin pour leur développement.

LES DOCUMENTS DES DIVERS PAYS

Sous-région de l'Afrique du nord

ALGERIE

La planification

La Direction générale du plan et des études économiques est engagée depuis plusieurs mois dans des travaux de planification. Après avoir établi des perspectives septennales, reposant elles-mêmes sur une perspective à plus long terme (15 ans) et correspondant au renversement de la tendance en matière d'emploi, la Direction du plan entreprend maintenant la préparation d'un plan quinquennal (1969-1973), qui prendra le relais du plan triennal (1967-1969) actuellement en cours de réalisation.

Compte tenu des bouleversements et des mutations de structures que subit encore l'économie algérienne, et compte tenu aussi de la rareté des informations, l'idée d'établir un plan détaillé à moyen terme a été écartée au profit de l'établissement d'un plan de courte durée. La nécessité d'adapter la planification au contexte dans lequel elle va se dérouler a conduit au système algérien de planification dans une optique de développement progressif par étapes. C'est ainsi que le premier plan algérien vise à la mise en place de structures aptes à favoriser un développement rapide. En outre, il doit préparer l'ensemble des centres de décision et des secteurs institutionnels aux tâches du développement planifié. Il se présente sous la forme d'un programme d'action énumérant une série de mesures intéressant les institutions, les procédures administratives, les circuits de commercialisation et les réseaux de collecte de l'information. Du point de vue des méthodes, c'est un plan simple et pragmatique. Les premières projections ont été faites à partir d'analyses sectorielles (agriculture, industrie, infrastructure, etc.) et de leurs perspectives de développement. Le volume des investissements réalisables a été déterminé en tenant compte des disponibilités financières et des capacités d'absorption pour toute la période septennale.

Pour l'élaboration du plan quinquennal, la méthode employée sera différente. Elle reposera sur les tableaux de la comptabilité nationale. C'est l'équilibre économique global d'une année de base qui sera projeté à l'année terminale (1973) du plan quinquennal. La demande finale sera initialement une approximation déduite de ce modèle global et servira à l'établissement des objectifs de production et d'investissement par secteur. Cela permettra aussi l'analyse de certains aspects particuliers du point de vue des effets sur le commerce extérieur et des effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. A l'aide de différentes hypothèses de travail, et après essai répété des diverses solutions, un équilibre jugé réaliste sera retenu.

Cette première esquisse de l'économie globale doit servir de cadre à la planification des projets. A cette phase de l'élaboration du deuxième plan correspondent de grandes difficultés. Bien que l'expérience algérienne en matière de planification soit courte, les programmes d'équipement réalisés annuellement depuis l'indépendance ont révélé l'importance des goulets d'étranglement concernant la réalisation des investissements, et les ministères techniques éprouvent de grandes difficultés à utiliser entièrement les crédits prévus. Les raisons sont nombreuses. Le nombre et la qualité des projets retenus pour le plan sont insuffisants, ou la préparation de ces projets est mauvaise. Il n'y a pas assez de personnes ayant les connaissances suffisantes pour l'étude de la viabilité des projets, ou l'appareil administratif est mal adapté et non préparé aux tâches du développement économique et social. L'esprit de méthode fait défaut dans l'identification des projets et dans l'élargissement de leur univers. La projection globale ayant fourni des objectifs de production à moyen terme, il appartient au planificateur de faire correspondre, à cet ensemble d'objectifs, un ensemble complet de projets précis et bien préparés.

Un des objectifs fixés à l'économie algérienne est de parvenir à la *croissance auto-entretenu*, dans les dix prochaines années. L'instrument fondamental en sera l'investissement consenti pour chaque projet distinct, et il importe d'accorder la première place à cet aspect de la planification. Le problème du choix des investissements doit être abordé avec un soin particulier. Il n'existe pas de doctrine en matière de critères de choix. Aucun critère n'est indépendant des objectifs fondamentaux de la politique économique. Dans le cas de l'économie algérienne, les investissements ayant un effet favorable sur le commerce extérieur feront l'objet d'une attention particulière. Ces investissements seront à l'origine de changements dans les structures de production et réduiront la contrainte due à la pénurie de devises étrangères. A ce critère il faut en ajouter d'autres, comme les effets d'entraînement (surtout dans le cas de capacités inutilisées), la valeur ajoutée par unités de coût et le coefficient de capital qui exprimera l'attente moyenne pour l'obtention d'une unité supplémentaire de production. Le choix des critères dépendra également des étapes que devra traverser l'économie algérienne.

Pour atteindre les objectifs du plan quinquennal,

la Direction générale du plan met au point des méthodes permettant d'élargir l'univers des projets et d'accroître les possibilités de choix offertes aux planificateurs; établit un manuel de préparation des projets de développement, en vue d'obtenir une présentation homogène de ces projets; et élabore des fiches destinées à permettre un contrôle satisfaisant de l'exécution des grands projets. Dans ce contexte, le processus d'analyse des projets peut être ramené à trois étapes:

- 1) L'identification des projets constitue la première étape. Cette étape importante peut être décentralisée.
- 2) La détermination des coûts et des avantages économiques constitue la deuxième étape.
- 3) La sélection des projets, dont la responsabilité incombe à la Direction du plan, constitue la troisième étape. La sélection doit être compatible avec les projections globales.

Cette rapide esquisse résume les grandes caractéristiques du système algérien de planification et les principales difficultés rencontrées par les planificateurs dans l'élaboration du premier Plan quinquennal.

LIBYE

Planification et exécution des plans en Libye

Pour mieux comprendre les problèmes qui se posent à la Libye dans le cadre du développement économique et social et les mesures prises pour les résoudre il convient de les replacer dans leur contexte historique. Il y a quelque 12 ou 15 ans, les planificateurs étaient très pessimistes quant au potentiel de développement du pays compte tenu de ses maigres ressources naturelles, humaines et financières. Bien que ce vaste pays d'environ 1.750.000 kilomètres carrés soit en grande partie couvert de zones désertiques ou semi-désertiques et souffre de manque d'eau et de terres fertiles, l'agriculture a paru être la principale possibilité de développement dans certaines régions côtières et montagneuses et quelques oasis dispersées. On a en outre envisagé de développer quelque peu l'artisanat, le tourisme et la pêche. De même le développement des ressources humaines a été prévu. Ces ressources étaient d'ailleurs très limitées du fait que la population était très peu nombreuse, avec 1,1 million d'habitants seulement en 1964 et que l'instruction et la formation faisaient

défaut, la raison principale en étant que pendant la domination coloniale les Libyens n'étaient pas autorisés à poursuivre des études au-delà de la cinquième année de l'enseignement primaire. De même les conditions sanitaires, l'alimentation et le logement laissaient souvent à désirer. Les ressources en capital étaient extrêmement modestes. De plus, le pays a subi des dommages considérables au cours de la seconde guerre mondiale.

En raison de ce qui précède, on comprend pourquoi les rapports rédigés à l'époque sur les perspectives du développement de la Libye étaient si pessimistes. On plaçait la Libye au nombre des pays en voie de développement ayant le revenu par habitant le plus bas du monde et rien ne laissait espérer une amélioration dans l'avenir immédiat. Mais un événement sensationnel, la découverte de pétrole, a provoqué un revirement total, qui, du jour au lendemain, a projeté des couleurs plus brillantes sur les perspectives de la nation. De plus, un autre élément positif a surgi, la découverte récente d'importants gisements de gaz

naturel, dont l'économie libyenne profitera prochainement.

Le problème crucial qui s'est posé après la découverte du pétrole a été celui de l'utilisation de cette nouvelle source de richesses, eu égard en particulier à la faiblesse des ressources humaines et à l'insuffisance des autres ressources naturelles.

De nombreux pays en voie de développement se sont heurtés à de grandes difficultés lorsqu'il s'est agi pour eux d'utiliser pleinement les ressources financières dont ils disposaient pour le développement. Souvent, leurs moyens ne sont pas suffisants pour la préparation des programmes et des projets à exécuter, en sorte qu'il est courant que les dépenses restent inférieures aux investissements et que l'exécution souffre de retard. On pouvait donc craindre que la Libye ne soit condamnée à se heurter à des problèmes analogues, et peut-être même d'une ampleur beaucoup plus considérable. D'une part, ses ressources financières, y compris les devises, augmentaient à un rythme beaucoup plus rapide que celles de la plupart des autres pays en voie de développement. Alors que pour 1961/62, ses dépenses publiques consacrées au développement avaient été de 8,1 millions de livres libyennes, le premier plan quinquennal (1963-1968) prévoyait des dépenses de 169 millions. Il est possible cependant que les dépenses réelles de développement atteignent 300 millions pendant la période quinquennale. D'autre part, ses ressources en personnel qualifié dans le secteur public comme dans le secteur privé étaient relativement bien inférieures à celles de la plupart des autres pays en voie de développement. La Libye avait donc à résoudre un problème très particulier, en ce sens qu'elle disposait de moyens financiers lui permettant d'entreprendre des travaux de développement d'une ampleur considérable tout en n'ayant que des effectifs extrêmement restreints de personnel qualifié. Il lui fallait en outre faire face à d'autres problèmes communs à nombre de pays en voie de développement, tels que l'absence d'institutions favorisant le développement économique, le manque d'infrastructure économique et sociale, l'étroitesse du marché national, les mouvements migratoires massifs des régions rurales vers les zones urbaines et l'accroissement rapide de la population et de la main-d'œuvre. S'y ajoutaient des problèmes particuliers tels que le manque d'eau, l'érosion et la dispersion des centres de peuplement.

La planification libyenne est à la fois pragmatique

et souple, exception faite de quelques décisions fondamentales. L'une de ces décisions se rapporte aux ressources financières réservées au développement. Aux termes de l'Article 11 de la Loi No. 5 de 1963 sur l'organisation et la planification des affaires du développement (*Organization and Planning of Development Affairs*) au moins 70 pour 100 des recettes budgétaires provenant de l'exploitation du pétrole, doivent être consacrés au financement des programmes de développement; pourront s'y ajouter des fonds provenant d'emprunts, d'accords internationaux et d'autres crédits attribués par le Gouvernement ou fournis autrement pour financer les dépenses de développement. Ce taux élevé de 70 pour 100 montre que le Gouvernement est fermement résolu à donner la priorité au développement et à la diversification de l'économie. En incorporant cette décision dans une loi, le Gouvernement s'est protégé de toute pression tendant à réduire ce pourcentage en faveur des dépenses courantes.

La détermination d'étendre le développement à l'ensemble du pays ressort en outre clairement des objectifs du premier plan quinquennal 1963-1968, qui se rapportent à la fois au développement général, au développement par secteur et au développement régional. Le premier objectif indiqué a été l'élévation rapide du niveau de vie des citoyens, de ceux en particulier dont les revenus sont limités et qui n'ont pas bénéficié de la prospérité commerciale. Le plan reconnaissait également la nécessité de réduire la marge entre les revenus du secteur rural et ceux du secteur urbain et d'arriver à une répartition équitable des revenus. En outre, le plan faisait valoir qu'il serait souhaitable de brider l'inflation, qui entre autres inconvénients, est à l'origine d'une répartition inéquitable des revenus.

Le premier plan quinquennal s'attachait également à la question fondamentale de la détermination des secteurs à développer. Il accordait une place spéciale à l'agriculture parce que c'est la principale source de revenu de la majorité de la population. Par le développement de l'agriculture combiné à celui des zones rurales, on espérait prévenir la migration vers les villes. L'enseignement et la formation ont aussi fait l'objet d'une attention particulière. Quant à l'industrie, une certaine place lui a été réservée, bien que ses possibilités soient quelque peu restreintes en raison de la petitesse du marché national, de la rareté des ressources minérales autres que le pétrole, et des caractéristiques géographiques du pays. Afin de faciliter l'ac-

croissement de la production de biens et services, le plan insistait spécialement sur le développement de l'infrastructure économique, des routes, des ports, de l'énergie, électrique, etc..

L'investissement dans l'infrastructure sociale (écoles, logements et hôpitaux) y était combiné, afin de stimuler l'expansion régionale. Parmi les autres objectifs, étaient mentionnés le remplacement des importations, la limitation de l'inflation, la stabilité économique et le renforcement des services statistiques existants.

Le premier plan quinquennal a été élaboré dans des conditions difficiles. On manquait des données et des renseignements statistiques nécessaires à l'élaboration des politiques, des programmes et des projets. De plus, à l'origine, à l'époque où la Libye était encore un Etat fédéral, les projets n'étaient pas conçus dans une perspective nationale. Après l'unification du pays, il a fallu procéder à de nombreuses révisions et réévaluations. Comme indiqué à la page 12 du premier plan quinquennal, il s'agissait "pour le pays, du premier effort entrepris au cours de sa longue histoire et il y a donc lieu d'y voir sa première épreuve". L'exécution en fut également très difficile. La Libye avait à s'attaquer à des tâches énormes avec des ressources humaines limitées, alors qu'elle procédait encore à l'organisation, au renforcement et à la fusion des services de l'Etat. Pour ces raisons, afin de parer à l'imprévu, le Gouvernement décida de subdiviser le programme en deux étapes, à savoir, une période d'essai de deux années suivie d'une période de mise en pratique de l'expérience acquise. Le premier plan revêt un caractère général. Il fixe des objectifs et des politiques généraux et sectoriels. Les programmes et les projets sont répartis en 78 chapitres sans grandes précisions. Les détails devaient être élaborés plus tard et faire l'objet d'une plus grande attention pendant la préparation des budgets annuels.

Il ressort du tableau 1 que les 169 millions de livres libyennes initialement prévues pour les dépenses de développement dans le premier plan quinquennal seront non seulement dépensées, mais même largement dépassées si les dépenses réelles tendent même modérément vers les chiffres du budget. Les crédits budgétaires dépassent largement les dépenses prévues à l'origine. Après un lent départ en 1963/64, les dépenses de développement ont augmenté en flèche ainsi que le montre le tableau. Les progrès réalisés sont récapitulés dans des Rapports annuels de contrôle présentés au Parlement.

Tableau 1. Libye: Dépenses de développement et crédits budgétaires 1961/62-1967/68 (en millions de livres libyennes)

<i>Exercice financier</i>	<i>Dépenses de développement</i>
1961/62	8,1
1962/63	12,9
	<i>Crédits budgétaires</i>
<i>(Durée du Plan)</i>	
1963/64	12,8
1964/65	23,0
1965/66	52,4
1966/67	90,9
1967/68	(105,0)

Dans la plupart des secteurs privés, le développement a été rapide. L'expansion phénoménale de l'industrie pétrolière a déjà été mentionnée. Dans le cas de l'industrie manufacturière, on ne dispose de statistiques de production que pour les grandes entreprises mais elles indiquent une tendance à l'augmentation étonnamment accusée pour les trois dernières années. Les ventes des entreprises figurant annuellement au *Statistical Abstract* ont augmenté de 35 pour 100 entre 1963 et 1964, de 36 pour 100 entre 1964 et 1965 et de 21 pour 100 entre 1965 et 1966. La construction a dû faire face à d'importantes demandes, d'abord des compagnies pétrolières, puis des services qui se sont développés à la faveur de l'expansion pétrolière, puis du Gouvernement pour les programmes de logements et les programmes élargis. La croissance de la construction n'a pas été mesurée directement, mais on peut l'estimer par l'intermédiaire de l'augmentation des importations de matériaux de construction. En valeur, ces importations ont augmenté de 22 pour 100 entre 1963 et 1964, de 25 pour 100 entre 1964 et 1965 et de 42 pour 100 entre 1965 et 1966. L'augmentation des importations de ciment est encore plus frappante: elles sont passées de 241.000 tonnes en 1962 à 620.000 tonnes en 1966.

Il est très difficile de récapituler les changements intervenus dans l'agriculture, car les statistiques annuelles dignes de foi font défaut. Une méthode améliorée d'estimation de la production agricole a été mise en œuvre pour l'exercice 1964/65, mais les chiffres obtenus ne sont pas directement comparables avec ceux des années précédentes. Toutefois on peut en tirer quelques conclusions d'ordre général. Manifestement la valeur de la production a augmenté considérablement entre 1958 et 1964, la valeur ajoutée brute étant passée de 13,6 millions environ de livres

libyennes à 24,5 millions. Toutefois, cette augmentation résulte en partie de l'augmentation des prix des produits agricoles, mais on ne saurait supposer que la production proprement dite ait augmenté dans la même proportion. En 1965, le nombre de moutons n'a pas changé par rapport à 1958, soit 1.400.000. Toutefois la consommation de viande d'agneau accuse une augmentation sensible. En 1958, les exportations de moutons ont représenté 171.000 livres libyennes, mais en 1964 les importations de moutons ont atteint 196.000 livres libyennes (30.973 animaux) et en 1965 quelque 890.000 livres libyennes (118.700 animaux). La consommation d'agneaux augmente certainement à la suite de l'accroissement des revenus dans le pays, cette augmentation de la consommation ayant été rendue possible en partie grâce à un accroissement des importations. Entre 1959 et 1966 les importations totales de viande sont passées de 150.000 à 1.135.000 livres libyennes.

Pour analyser la consommation générale, qui en un sens donne la mesure réelle du niveau de vie de la population du pays, il est utile d'examiner les statistiques d'importation, étant donné qu'une grande proportion des produits alimentaires, des vêtements et autres biens de consommation sont importés. Le tableau 2 qui récapitule ces importations, indique une forte augmentation de la consommation globale et de la consommation par habitant en raison d'une augmentation de la population estimée à environ 3 pour 100 par an. Les importations de biens de consommation non durables ont augmenté d'environ 28 pour 100 entre 1963 et 1964 et de 12 pour 100 entre 1964 et 1965. Dans cette catégorie entrent les importations de produits alimentaires qui ont augmenté de 40 pour 100 entre 1962 et 1963 et de 37 pour 100 entre 1963 et 1964. Les importations de biens de consommation durables ont augmenté de 19 pour 100 entre 1963 et 1964 et de 52 pour 100 entre 1964 et 1965. Cette expansion économique n'a pas été sans quelque augmentation des prix. L'indice du coût de la vie pour les familles de Tripoli à revenus faibles et moyens, la référence étant à 100 en janvier 1964, était de 107 en décembre 1964, de 114 en décembre 1965 et de 124 en décembre 1966.

Les dernières statistiques sur l'emploi indiquent des augmentations appréciables pour les industries manufacturières, l'électricité, le gaz, l'eau et les services sanitaires, le commerce, les transports, le stockage, les communications et les services. En revanche, on n'a enregistré aucun changement récent dans la construction, et les industries extractives, y

Tableau 2. Libye: Importations de biens de consommation, 1961-1966 (en million de livres libyennes)

	Biens	
	non durables	durables
1961	17,2	5,5
1962	18,2	7,4
1963	22,8	9,0
1964	29,3	10,7
1965	32,7	16,3
1966	40,5	28,3

compris l'industrie pétrolière, accusent une baisse due à une rationalisation.

On peut se demander comment un développement aussi rapide a pu être réalisé en si peu d'années dans un pays aussi mal doté en ressources naturelles, humaines et financières. Tout d'abord, les politiques appliquées à l'exploitation des puits de pétrole ont renforcé largement les ressources financières du pays. Ensuite, la Libye est parvenue à utiliser pleinement ces ressources financières au profit principalement du développement, grâce à la combinaison de solutions de base judicieuses. En particulier, le Gouvernement s'est attaché à confier l'élaboration des projets à du personnel libyen qualifié encadré par du personnel étranger, et aussi des sociétés d'ingénieurs-conseils. Il a mis l'éducation et la formation au nombre des projets de première priorité. Il a limité son action aux activités qui ne pouvaient être entreprises que par l'Etat, laissant les autres au secteur privé auquel il a garanti une liberté suffisante et accordé d'importants encouragements. Il a facilité l'entrée d'experts étrangers, à titre temporaire, pour compenser l'insuffisance des effectifs nationaux. Il a institué une politique d'importation libérale et a concentré les activités économiques des Libyens sur l'agriculture et la production de biens et de services qui ne peuvent être importés et doivent par conséquent être produits et assurés sur place, tels que l'eau, l'enseignement, le logement, les services sanitaires, les activités sociales en général, l'énergie électrique, les routes, les ports, les barrages, l'irrigation et les autres éléments analogues de l'infrastructure économique et sociale.

Cependant, tous ces facteurs ne suffisent pas à expliquer les choses. Comme à l'origine il y avait pénurie de ressources en main-d'œuvre qualifiée, comme d'autre part les étrangers, en 1964, ne représentaient que 3,1 pour 100 de la population, on doit

conclure que les Libyens eux-mêmes ont réagi très rapidement et efficacement aux nouvelles possibilités économiques. Dans ces conditions, le développement économique rapide de la Libye est un miracle humain plutôt qu'une prouesse économique. Quoiqu'il en soit, au lieu d'être au nombre des pays dont le revenu par habitant était parmi les plus bas du monde, la Libye se classe maintenant parmi les pays qui se développent le plus rapidement. Des estimations en prix courants indiquent qu'en 1964 le PIB était de 337 millions de livres environ, soit 216 livres par habitant, et qu'en 1966 il était déjà passé à 538,7 millions de livres, soit 320 livres par habitant.

Certaines mesures ont été adoptées pour assurer une bonne exécution de la planification en vue du deuxième Plan quinquennal, 1968-1973. Les objectifs de ce deuxième Plan sont plus ambitieux que ceux du premier. Les sommes affectées aux projets de développement pour les années 1968-1973 seront à peu près le double de celles du premier plan. Pour cette raison toutefois le problème de l'exécution du plan se trouvera encore plus ardu que précédemment. Pour que ces objectifs plus ambitieux puissent être atteints et les erreurs du premier Plan évitées, certaines mesures ont été prises avant la période effective du Plan.

La tâche fastidieuse et de longue haleine de l'identification des projets a été commencée pour le deuxième Plan quinquennal avant la fin du premier. On a tout d'abord effectué des études et des enquêtes de caractère général dans différents domaines d'intérêt. Par exemple, des consultants étrangers ont participé à l'élaboration d'une étude sur les conditions du marché qui a dégagé avec précision les principales caractéristiques et possibilités du marché libyen et de ses institutions. Une autre étude a pour objet les différents moyens de transport et leur développement interdépendant au fur et à mesure de l'expansion générale de l'économie nationale. Une étude du même ordre a été réalisée sur les conditions de logement et les moyens de les améliorer. Une très importante enquête a été récemment effectuée en matière d'hydrologie, d'hydrogéologie, de pédologie et de cartographie. Toutes ces études, et bien d'autres encore, fournissent aux planificateurs un inventaire des ressources existantes et des principaux problèmes du développement et leur indiquent ce que doivent englober les études préliminaires sur les possibilités de réalisation et les études de possibilité pour que les projets les plus rentables puissent être déterminés.

L'étape suivante de l'identification des projets s'est trouvée être une série d'études préliminaires et d'études de possibilité dans les différents secteurs économiques. En ce qui concerne l'agriculture, l'un des plus importants domaines de développement du deuxième Plan quinquennal, plus de 30 études préliminaires sur les possibilités de réalisation ont déjà été établies. Il s'agit d'enquêtes sur le potentiel hydraulique de certaines zones et de 23 études de possibilité relatives aux projets de prospection hydraulique des oueds. De nombreuses études détaillées du même genre sont en cours de préparation, d'autres ont été exécutées sur les transports, les écoles, les services sanitaires et l'industrie. Enfin, des études et des enquêtes préliminaires sur les possibilités de réalisation ont été achevées, qui analysent les industries existantes et les statistiques d'importation et indiquent les perspectives d'avenir du développement pour chaque branche d'activité. Ce genre d'étude constitue une étape nouvelle dans l'identification des projets et permet de restreindre le champ des études techniques détaillées, onéreuses, à un nombre de sujets très limité.

Dans le contexte libyen, l'un des moyens les plus importants d'identification des projets est l'étude et l'inventaire détaillés des perspectives futures du développement urbain. En Libye, ainsi que dans de nombreux autres pays en voie de développement, la population urbaine augmente très rapidement. Entre 1954 et 1964, la population des zones métropolitaines de Tripoli et de Benghazi a augmenté de 69 pour 100, alors qu'à l'extérieur de ces villes le nombre d'habitants n'a augmenté que de 36 pour 100. Afin d'être en mesure d'orienter rationnellement les tendances urbaines, le Gouvernement a demandé à quatre entreprises étrangères de consultants d'élaborer 29 plans d'urbanisme et 152 plans d'implantation pour les centres de population du pays. On a demandé aux consultants de procéder à un inventaire détaillé de l'actif de tous les centres de peuplement et d'évaluer leurs besoins prioritaires avant d'élaborer lesdits plans. Des équipes d'enquêteurs furent envoyées dans toutes les parties du pays en vue de remplir, dans chaque centre de peuplement, une fiche d'inventaire préparée à l'avance. Les méthodes de rassemblement des données, très variées, se sont échelonnées entre les entrevues personnelles et la photographie aérienne très élaborée. On a ainsi pu obtenir de précieux renseignements, très détaillés, qui sont maintenant utilisés intensivement à la planification et à l'identification des projets. Outre qu'ils servent à l'identification des projets, les

plans d'urbanisme et d'implantation interviennent également dans le choix initial des projets. De nombreuses zones urbaines de peuplement sont déjà aménagées, qui fournissent aux planificateurs une série de projets variés se rapportant au développement urbain. Comme la plupart de ces plans auront été préparés avant le démarrage du deuxième Plan quinquennal, un grand nombre des projets qui y sont identifiés pourront probablement être inclus dans le programme d'investissement pour les cinq prochaines années.

L'aménagement régional mérite une attention particulière en tant qu'instrument d'identification des projets, en ce qui concerne spécialement les projets à long terme. Il doit se fonder sur des études exhaustives des ressources naturelles, humaines et financières des régions. L'aménagement régional identifie et apprécie critiquement les projets d'investissement d'un point de vue très important: leur interdépendance "spatiale" et leur utilisation des ressources locales de développement. Il sert également de base à l'évaluation des projets identifiés dans les études par secteur. L'intention du Gouvernement libyen est d'étendre progressivement l'aménagement régional à l'ensemble du pays. Les plans régionaux auront deux objectifs principaux: 1) d'assurer aux régions une expansion économique et sociale saine pour les 15 ou 20 prochaines années par l'exploitation de toutes leurs ressources naturelles, démographiques et économiques et 2) de servir de base à l'identification des projets dans les plans quinquennaux à venir, d'instrument de correction des plans urbains et enfin de moyen d'appliquer une politique rationnelle de répartition de tous les projets d'investissement.

La planification régionale incombera au Ministère de la planification et du développement et à ses bureaux régionaux, à Benghazi pour les provinces orientales et à Sebha pour les provinces méridionales. On compte sur la collaboration des autres ministères et des autorités locales, et l'assistance et le soutien de la population seront encouragés à tous les niveaux. Si, en fin de compte, l'objectif du Gouvernement est d'établir des plans régionaux couvrant tout le pays et de cette façon d'identifier des projets pour toutes les provinces de la Libye, dans le deuxième Plan quinquennal on donnera la priorité aux régions présentant les caractéristiques suivantes:

1) Les régions bénéficiant d'une forte concentration d'investissements, par exemple, grâce aux projets d'exploitation de l'eau des oueds couvrant une vaste étendue et ayant des répercussions sur de

nombreux secteurs de l'économie où des projets sont envisagés pour s'ajouter à l'orientation essentielle des investissements productifs en vue de la création dans le secteur d'une infrastructure économique et sociale solide:

- 2) Les régions sous-développées dotées de possibilités d'expansion naturelles, pour lesquelles on recherchera les moyens d'accélérer le développement grâce à des études d'identification de projets n'ayant pas fait l'objet d'études par secteur, portant sur toutes les activités productives possibles et pas seulement l'infrastructure;
- 3) Les grands centres urbains, en particulier ceux de Tripoli et Benghazi, où des projets ont déjà été identifiés, mais doivent encore être évalués et choisis de manière à obtenir une expansion "spatiale" des villes en harmonie avec les zones avoisinantes.

L'identification des projets, pour importante et complexe qu'elle soit, n'est qu'une partie d'un processus long et difficile débouchant sur l'exécution des projets. La deuxième étape est le choix des projets qui doit être fondé sur leur examen approfondi. Il faut envisager aussi bien les impératifs à court terme que les effets à long terme. Dans le contexte libyen, les critères les plus généraux auxquels les projets devront se conformer sont les suivants:

- 1) Les projets doivent s'accommoder d'un personnel restreint et s'appuyer sur une forte productivité de la main-d'œuvre en raison de la pénurie de ressources humaines. Par ce moyen également, on pourra contenir les tendances à l'inflation en limitant, dans une certaine mesure, la masse des salaires lancée ultérieurement sur le marché.
- 2) Les projets doivent aboutir rapidement à des résultats en ce qui concerne production et services nouveaux pouvant répondre à une demande sans cesse croissante. Les travaux de construction que l'exécution des projets implique doivent être aussi réduits que possible, de même que les temps de construction. Ces conditions s'imposent au pays s'il veut éviter l'inflation et faire face à l'insuffisance de la capacité de construction.
- 3) Les projets doivent contribuer à la diversification de l'économie, afin qu'elle puisse à la longue ne plus être aussi tributaire de la production pétrolière. Des projets d'investissement prévus dans l'infrastructure et la production doivent servir de base à un accroissement économique sain et rapide.

Ces quelques principes et d'autres critères plus particuliers relevant des secteurs conduisent au choix

d'un nombre limité de projets parmi ceux, en plus grand nombre, qui ont été identifiés. L'expérience libyenne débouche sur un point très important: il convient de ne retenir qu'un petit nombre des projets, mais d'importance vitale, plutôt que de disperser les efforts sur un plus grand nombre de projets de moindre intérêt. La direction et le contrôle de l'exécution des projets sont indispensables pour que la réalisation des plans soit satisfaisante, mais les ministères ont dans ce domaine des possibilités limitées. Les projets choisis ont déjà été inclus dans le deuxième Plan quinquennal, pourtant certains gagneraient à faire l'objet de nouvelles études critiques avant leur exécution. Quelques projets, en particulier ceux qu'il est prévu d'exécuter vers la fin de la période du deuxième Plan, ont été établis à partir de certaines hypothèses sur l'évolution du développement, mais le déroulement même du développement peut modifier leur intérêt intrinsèque. C'est pourquoi le choix et l'appréciation critique des projets pour la période 1968-1973 se poursuivront même après l'adoption du Plan. A ce propos il convient de noter le rôle décisif qui revient aux budgets annuels de développement dans le processus de planification. Ces budgets sont établis en fonction de l'orientation du développement telle qu'énoncée dans le Plan, mais ils tiennent compte en outre de l'évolution des conditions économiques: ils constituent de ce fait la dernière étape, et la plus décisive, dans le processus d'évaluation et de choix. Dans ces budgets, aucun crédit n'est attribué à des projets qui n'ont pas été identifiés et retenus dans les conditions requises.

Alors que le premier plan quinquennal de développement entrait dans sa troisième année, la nécessité d'assurer un contrôle systématique s'est révélée particulièrement urgente. Procédant de cette nécessité, un Comité de contrôle a été créé le 19 juillet 1965. Etaient membres de ce Comité de hauts fonctionnaires du Ministère de la planification et du développement, sous la présidence d'un économiste hors classe. Le Comité tirait ses renseignements des rapports des autres ministères et des organismes de développement ainsi que de visites sur le terrain et d'entretiens sur place avec le personnel des projets. La création de bureaux de la planification dans les divers ministères, le renforcement des bureaux régionaux du Ministère de la planification et du développement et l'amélioration des méthodes d'établissement des rapports d'avancement ont été très utiles au Comité dans l'exercice de ses fonctions.

Le contrôle de l'avancement découle logiquement

de la Loi No 5 sur la planification, qui énonce un ensemble de règlements applicables aux organes d'exécution pendant la durée du Plan. L'application de ces règlements doit être contrôlée. Le Comité a donc été un instrument spécialisé indispensable pour la vérification comptable des opérations de l'économie, projet par projet, institution par institution; en général, d'autre part, cet instrument doit faire apparaître de manière continue si l'avancement de chaque projet est conforme aux prévisions, si les crédits attribués ont été utilisés selon les prévisions, si l'ensemble des activités planifiées s'effectuent au rythme et selon les normes de qualité fixés et si les objectifs sont atteints.

Les données recueillies par le Comité étaient consignées dans des rapports annuels pour être ensuite incorporées dans des plans annuels à l'échelon local comme à l'échelon régional. A ce tout premier stade de la planification, le manque d'éléments, l'application de critères non élaborés dans des questions telles que les rapports entrées-sorties n'ont pas empêché totalement d'arriver à des résultats conformes aux descriptions généralisées. Le premier Plan quinquennal porte essentiellement sur des projets non directement productifs, ce qui laisse une très grande latitude. Toutefois, à partir de la troisième année, des études micro-économiques ont été effectuées pour certains secteurs stratégiques, tels que le logement et les communications, et elles ont permis de dégager des généralisations et des projections valables. On peut dire que le premier Plan quinquennal a fait intervenir une certaine dose de planification pour la planification. En août 1967, une Division de contrôle a été créée au sein du Ministère de la planification et du développement pour remplacer le Comité de contrôle. On pense que cette Division, en tant que partie intégrante du Ministère, investie d'une autorité conforme à la Loi No 5 sur la planification, sera capable de s'engager dans un certain nombre d'activités pour élaborer davantage, approfondir et classer par ordre d'urgence les données de contrôle et les évaluations au profit de la planification et du développement.

Les statistiques constituent l'un des meilleurs moyens de contrôle systématique de l'exécution de la planification et du développement général du pays. Pour en avoir pris conscience, le Gouvernement s'est attaché tout particulièrement à l'expansion des services statistiques, plus spécialement dans les domaines figurant au plan de développement; en conséquence, au cours des dernières années les bases

statistiques de la planification et de l'exécution des plans se sont considérablement développées. Le recensement démographique et le recensement industriel de 1964 constituent les sources de données les plus complètes. Les données fournies par ces deux recensements ont servi à deux fins: elles ont été utilisées comme bases statistiques pour la préparation du deuxième Plan quinquennal et comme point de départ des enquêtes statistiques périodiques ultérieures dans divers secteurs de l'économie.

Au cours de l'été 1966 on a procédé, dans le domaine agricole, à une enquête par sondage aux fins d'obtenir des renseignements à jour sur la production et la structure de ce secteur vital. Le Bureau de la statistique a commencé à publier des estimations annuelles de la production, de la valeur ajoutée, des salaires, etc. dans l'industrie. On s'est efforcé d'obtenir des renseignements statistiques plus nombreux sur la construction, secteur essentiel au développement de l'économie. Les permis de construire délivrés par les autorités locales sont la source de nombreuses données importantes dans ce domaine. La portée des statistiques démographiques a été élargie pour englober non seulement le nombre d'habitants, mais aussi les renseignements requis concernant les naissances, les décès, les mariages et les divorces.

Des mesures ont été prises pour élargir la base statistique de contrôle des plans pendant la période du deuxième Plan quinquennal. On y a fait une large place aux données sur le personnel qualifié et non spécialisé. La main-d'œuvre spécialisée fera l'objet d'un catalogue particulier pour permettre la normalisation dans ce domaine crucial de la production et du développement. On a également établi des plans pour préparer des recensements spéciaux sur le commerce et les services afin de mieux connaître les changements rapides intervenant dans ces secteurs. Les études sur les budgets des familles qui jusqu'à présent ne portaient que sur la population de Tripoli, seront élargies à d'autres régions du pays. Le Gouvernement obtiendra de cette façon des renseignements précieux sur les répercussions du Plan sur les conditions de vie de la population ainsi que sur la répartition du revenu et l'élasticité de la demande par rapport au revenu. On envisage également de développer les statistiques fiscales de l'Etat en vue d'un contrôle des recettes et des dépenses des organismes publics.

Le développement économique tel qu'envisagé dans le deuxième Plan quinquennal implique l'existence d'un nombre suffisant de travailleurs compé-

tents. Le succès du Plan dépendra largement de la mesure dans laquelle le personnel, que la Libye pourra trouver pour son exécution, sera à la hauteur des nécessités. Pour commencer, le pays doit augmenter dans l'absolu le nombre de ses travailleurs. L'un des plus importants réservoirs de main-d'œuvre est la population féminine en âge de travailler. En 1964, le nombre des femmes économiquement actives s'élevait à seulement 4,4 pour 100 du total de la population féminine en âge de travailler. Le Gouvernement a l'intention d'encourager les femmes à sortir de leur réserve et de leur offrir des possibilités de formation et d'emploi égales à celles des hommes. Des plans sont donc élaborés en vue du développement des moyens d'enseignement ouverts aux filles. L'objectif est de faire passer le pourcentage de fréquentation scolaire des filles de 37,5 pour 100 à 60 pour 100. De nombreux cours spéciaux ont été institués pour la formation d'un plus grand nombre de femmes à la profession d'infirmière et de sage-femme, à la puériculture, à l'enseignement ménager, au travail artisanal à domicile et à bien d'autres activités. Le Gouvernement a préparé une action de grande envergure pour vaincre la résistance sociale, encore considérable, qui s'oppose au travail de la femme.

L'amélioration de la qualité est un des autres objectifs du Gouvernement pour résoudre les problèmes de personnel en prévision du deuxième Plan quinquennal. L'économie libyenne a besoin d'urgence de spécialistes: médecins, instituteurs, techniciens, de toutes catégories, fonctionnaires d'administration, artisans, etc. Pour répondre aux besoins, des programmes ont été élaborés pour le développement de l'enseignement professionnel chez les jeunes Libyens de niveau présecondaire et secondaire. Des écoles de commerce, d'agriculture, d'arts et métiers de conception nouvelle sont ouvertes pour permettre aux titulaires d'un certificat de l'enseignement primaire de choisir une spécialisation professionnelle correspondant aux besoins de l'économie. Pour obtenir les diplômés d'université nécessaires à l'économie, le Plan prévoit une importante extension de l'université et de ses facultés à Tripoli et à Benghazi. Un nombre croissant de jeunes Libyens sont envoyés à l'étranger pour l'étude de disciplines qui ne sont pas enseignées dans le pays. On a également adopté un plan détaillé pour offrir une formation professionnelle en dehors du système scolaire normal. Un vaste programme de formation professionnelle à spécialisation industrielle est en cours, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement; son objet est

de combler une partie du fossé existant entre l'offre et la demande d'ouvriers dans différents domaines. Des cours de formation très variés ont été lancés pour la formation des employés de la fonction publique à tous les échelons, depuis les débutants jusqu'aux hauts fonctionnaires. On a confié à des consultants étrangers, au service de différentes administrations pour des tâches particulières, la formation en cours d'emploi de certains fonctionnaires libyens.

Toutes les mesures ci-dessus ne manqueront pas de faire augmenter le nombre des travailleurs qualifiés pendant la durée du Plan. Toutefois, comme la demande sera certainement plus élevée que pendant la durée du premier Plan, et que les résultats des mesures prises n'apparaîtront que dans quelque temps, il continuera d'y avoir une pénurie de main-d'œuvre qualifiée au cours des prochaines années. C'est pourquoi des mesures supplémentaires s'imposent pour que les objectifs du Plan puissent être atteints. Un Comité de la main-d'œuvre, dépendant du Conseil de la planification, sera créé pour examiner les questions de politique générale, dresser l'ordre d'urgence pour la répartition des rares spécialistes et coordonner les travaux des différents services et organes s'occupant de main-d'œuvre. Des comités spéciaux seront chargés du choix des stagiaires, de l'application de normes communes de choix. Dans chaque ministère des fonctionnaires seront désignés pour faire appliquer les politiques de la main-d'œuvre agréées dans les domaines d'activité de leur ministère respectif et pour évaluer les besoins en main-d'œuvre dans les secteurs économiques les concernant. Pour suppléer au manque de travailleurs libyens qualifiés, on fera appel à des experts étrangers qui devront former leurs homologues libyens pendant leur séjour dans le pays.

Nous n'avons mentionné que quelques-unes des mesures adoptées en vue de l'exécution du deuxième

Plan quinquennal. De nombreuses mesures importantes ont été prises dans d'autres domaines, par exemple, pour éliminer les dangers d'inflation, pour développer la capacité de construction et pour bien d'autres activités que nous ne pouvons pas aborder ici faute de place. De l'expérience de planification en Libye on peut tirer quelques conclusions générales :

- 1) Toute période de planification doit être précédée d'une phase d'études et de recherches de sondage exhaustives conduisant à l'identification et au choix des projets. Comme il est habituellement plus facile d'identifier les projets d'infrastructure économique et sociale, tels que transports, logement, hôpitaux, écoles, etc., il importe de s'attacher spécialement à l'identification et au choix de projets dans les secteurs directement productifs de l'économie. En l'occurrence la Libye a utilisé une double demande, à la fois sectorielle et régionale.
- 2) L'exécution proprement dite est aussi importante que la phase précédente. En l'occurrence, il faut s'attacher à mettre sur pied un dispositif administratif capable d'assurer la direction et le contrôle de l'exécution. Un dispositif de cette sorte est nécessaire non seulement dans le cadre du service central de planification mais aussi dans tous les autres ministères et institutions. Ce système s'applique également au service statistique qu'il faudra élargir en fonction des besoins du Plan.
- 3) Pour que l'exécution de la planification soit réussie, les principes à appliquer réclament l'identification des obstacles au développement et la concentration des efforts et des moyens sur leur élimination aussi rapide que possible. En Libye, l'obstacle principal est la pénurie de personnel qualifié. Comme il s'agit d'un obstacle commun à la plupart des pays en voie de développement, l'expérience de la Libye dans ce domaine est applicable aux autres pays qui s'efforcent de développer leur économie.

ANNEXE

L'organisation de la planification

A. Le Conseil national de planification

1) Composition

La Loi No 5 de 1963 sur l'organisation de la planification et les affaires de développement (dite la Loi dans la suite du texte) a porté création du Conseil national de planification, qui comprend le Premier Ministre et six ministères (planification, finances, économie nationale, affaires pétrolières, agriculture et industrie). Aux termes de l'Article I iii) de la Loi, d'autres ministres peuvent être appelés à être présents: "Le Conseil est habilité à inviter des représentants d'autres ministères ou services à assister à ses réunions et à participer aux délibérations, sans droit de vote".

2) Fonctions

Ci-après la liste des nombreuses fonctions du Conseil national de planification:

- fixer les objectifs;
- définir les politiques financières, économiques et sociales;
- fixer le taux de croissance;
- établir les critères de priorité;
- publier les règles régissant l'élaboration, l'exécution, la direction et le contrôle des plans et présenter le plan à long terme;
- déterminer le processus de révision des plans;
- transférer la propriété des projets au secteur privé;
- coordonner l'assistance technique et financière;
- suivre l'avancement.
- publier un rapport annuel;
- déléguer une partie de son autorité;
- présenter au Cabinet les plans globaux et les prévisions budgétaires annuelles;
- créer des bureaux de la planification dans les ministères et les administrations;
- établir les règlements à appliquer pour l'affectation des fonds;
- ouvrir des fonds communs à des fins de coopération avec les gouvernements étrangers et les organisations internationales en vue de l'assistance technique;
- approuver les règlements relatifs à l'application de cette Loi;

- s'acquitter de toutes autres fonctions qui lui auront été assignées par la Loi, le Conseil des Ministres ou le Ministre de la planification et du développement.

Cet ensemble de fonctions donne au Conseil national de planification toute la marge de manœuvre nécessaire. Un point qui réclame une attention particulière au stade de l'organisation de la planification, c'est la faculté pour le Conseil de créer des bureaux de la planification dans tous les ministères et administrations. Il s'agit là d'un élément de grande importance, d'une part pour la structure de la planification du centre et, d'autre part, pour la liaison avec les organes régionaux et locaux. Le Conseil national de planification a décidé que des bureaux de planification seraient ouverts dans les ministères suivants: agriculture et ressources animales, industrie, économie nationale, communications, travaux publics, éducation, santé publique, travail et service social, information et orientation. L'application de cette décision contribuera très certainement à faciliter l'élaboration du deuxième Plan quinquennal et des budgets annuels de développement.

B. Le Comité commun de planification

Conformément au Décret No 5 de 1963, le Conseil national de planification s'est adjoint un comité permanent: le comité commun de planification. Le Président en est le Ministre de la planification et du développement, les membres en sont les Sous-Secrétaires d'Etat des ministères suivants: planification et développement, finances, économie nationale, affaires pétrolières, agriculture et ressources animales, industrie; en fait également partie le Directeur du Service de la recherche de la Banque de Libye.

Ses fonctions sont les suivantes:

- procéder à l'examen et à la révision des plans, programmes et projets à long terme et à court terme, afin d'aider le Conseil à déterminer un ordre de priorité et à assurer la coordination;
- examiner les projets de rapports annuels et autres rapports;
- étudier les problèmes, difficultés ou conflits de coordination et de coopération se produisant en cours d'exécution des projets;
- connaître des questions de formation professionnelle dans le secteur public comme dans le secteur privé;

Dans l'exercice de ses fonctions, le Comité commun de planification contribue à régulariser le processus de planification et décharge le Comité national de planification d'une partie de ses tâches.

C. Le Ministère de la planification et du développement (MPD)

La loi assigne un grand nombre de fonctions au Ministère de la planification et du développement, à savoir :

- analyser les conditions sociales et économiques;
- apprécier critiquement les projets, rejeter ou renvoyer certains projets, en recommander certains autres à l'examen d'autres ministères;
- établir des plans généraux, des modifications et des révisions aux plans;
- recommander des textes législatifs aux fins du développement;
- rédiger les projets de rapports annuels et contrôler l'avancement des projets;
- publier des instructions quant à l'exécution des plans;
- recruter des consultants;
- instituer des comités techniques et consultatifs;
- exécuter toutes les tâches que lui délèguera le Conseil national de planification ou son Président;
- solliciter des renseignements, des données statistiques, des études, de même que coopération et assistance, pour l'élaboration, la coordination et l'exécution des plans;
- se procurer des renseignements confidentiels du secteur public et du secteur privé;
- négocier des accords d'assistance technique et financière pour lui-même et les autres ministères;
- obtenir l'assistance technique nécessaire à l'exécution des projets lorsque le ministère intéressé n'est pas en mesure de le faire;
- après examen des projets, accorder, suspendre, retenir, retirer les fonds, selon le cas.

Ces nombreuses activités confèrent au Ministère de la planification et du développement des responsabilités et une latitude considérables. Dans le cas particulier, la Loi laisse à l'organisation de la planification la souplesse grâce à laquelle elle pourra s'adapter à toute transformation rapide du développement.

D. Activités de planification des autres ministères

La Loi spécifie les fonctions suivantes pour les autres ministères :

- proposer des projets au MPD;
- examiner les projets recommandés par le MPD;
- assurer le fonctionnement du bureau de la planification créé par ordre du Conseil national de planification;
- exécuter des projets;
- transmettre au MPD les renseignements qu'il aura demandés;
- tenir les comptes et les livres requis.

Ces tâches peuvent sembler plutôt réduites si on les compare aux pouvoirs et aux activités bien plus étendus du Conseil national de planification et du Ministère de la planification et du développement. Cette situation reflète le degré assez élevé de centralisation pendant les premières années de planification. Toutefois, ici encore la Loi pourvoit à une souplesse suffisante. Telle qu'elle est conçue, la Loi permet une très vaste décentralisation sans qu'il soit nécessaire de la modifier quand de nouvelles mesures de décentralisation sont jugées nécessaires.

E. Administrations locales et municipalités

La nouvelle Loi sur les administrations locales du 27 août 1964 pourvoit au lancement d'activités locales en matière de planification régionale. Le pays est divisé en 10 Muhafadats à la tête de chacun desquels se trouve un Muhafiz, ou Gouverneur. La Loi pourvoit à la création d'un Conseil consultatif placé sous la présidence du Gouverneur dans chaque Muhafadat. L'Article 21 de cette Loi dispose que :

“Le Conseil de Province sera compétent pour étudier les questions suivantes et formuler toute recommandation pertinente :

- i) enseignement, santé publique et affaires sociales dans la Province;
- ii) moyens de développer la production agricole, animale et industrielle; l'approvisionnement en eau potable et en eau d'irrigation et d'encourager la coopération entre les habitants de la Province;
- iii) dispositions relatives aux prix, et moyens de réduire le coût de la vie, en particulier pour les personnes à faibles revenus;
- iv) mesures relatives à la stabilité et à la sécurité telles que la création de postes de police, le renforcement des forces de sécurité et la lutte contre les désastres naturels;
- v) liaisons routières et autres moyens de communication entre les différentes régions de la Province;

- vi) services et travaux à caractère local pouvant relever de l'intérêt général dans l'ensemble de la Province;
- vii) moyens pour lutter contre le chômage et fournir du travail aux chômeurs appartenant à la Province;
- viii) toutes autres mesures que le Gouverneur jugera bon de présenter au Conseil pour avis."

Enfin, on peut mentionner que par Décret du 10 mai 1966 du Conseil des Ministres, s'appuyant sur la

Loi sur l'administration locale, d'importantes fonctions ont été déléguées à un certain nombre de municipalités importantes. Ces municipalités sont habilitées à appliquer des lois et règlements en ce qui concerne la planification, l'organisation, la construction et la répartition des terrains à bâtir dans les villes, la construction et l'entretien des routes, l'approvisionnement en eau, les égouts, les espaces libres et tous autres services publics. En l'occurrence l'accent est mis sur l'urbanisme.

MAROC

Planification

La planification économique au Maroc a connu depuis l'indépendance, une évolution sensible tant sur le plan des méthodes que sur celui des objectifs. Cette évolution résulte des progrès de nos connaissances des problèmes économiques enrichies par l'expérience des plans précédents. Depuis son indépendance, le Maroc a élaboré trois plans de développement: le Plan biennal (1958-1959), plan de transition; le Plan quinquennal (1960-1964) et le Plan triennal (1965-1967).

Le Plan biennal (1958-1959) conçu comme le plan de transition, devait assurer la liaison entre le dernier plan d'équipement (1953-1957) mis en œuvre sous le protectorat et le premier plan quinquennal marocain (1960-1964). Le Plan biennal n'était à proprement parler qu'un programme d'équipement sur fonds publics, élaboré par l'administration selon les méthodes empiriques des discussions budgétaires. Il comprenait toutefois des orientations qui tendaient à dégager l'économie marocaine de sa dépendance vis-à-vis de l'étranger; il s'agissait avant tout de créer les institutions économiques qui faisaient défaut, de lancer un processus d'industrialisation de l'économie basé sur les ressources internes du Maroc, d'intensifier des actions dans le domaine de l'agriculture traditionnelle et de promouvoir la formation professionnelle et l'enseignement d'une façon intensive pour répondre aux besoins en cadres et techniciens du Maroc.

Dans le Plan biennal également, un choix important était fait dans l'orientation des investissements, la priorité était donnée aux investissements directement ou immédiatement productifs par rapport aux investissements concernant le secteur social (exception faite de l'enseignement et de la formation professionnelle) et le secteur de l'infrastructure rou-

tière, ferroviaire et portuaire qui était déjà relativement développé au Maroc; ce choix répondait au souci de concentrer les moyens d'action vers une relance économique et un accroissement rapide de la production. L'économie marocaine présentait en effet depuis 1954, quelques signes d'essoufflement ou de stagnation.

Le Plan quinquennal (1960-1964) poursuivait, dans son ensemble, les orientations prises par le Plan biennal (1958-1959) mais précisait avec plus de rigueur les actions à mener et les objectifs à atteindre. Deux idées fondamentales ont présidé à l'élaboration de ce plan. Il fallait tout d'abord modifier profondément les structures de l'économie marocaine qui présentait les caractères d'une économie primaire et gardait encore les effets d'une économie dominée, ce qui exigeait la mise en œuvre des moyens qui lui permettraient d'affermir son indépendance économique. Il fallait ensuite relancer rapidement la production et faire participer tous les secteurs économiques à la croissance. Les problèmes posés par l'accroissement démographique, le chômage, le sous-emploi, ne pouvaient trouver une solution véritable que si les réformes nécessaires de structure étaient opérées et si une concentration des investissements dans le secteur productif aboutissait rapidement à un accroissement sensible du PIB.

Conséquence de ces deux idées maîtresses, les orientations générales du Plan quinquennal s'ordonnaient autour des objectifs prioritaires suivants: 1) enseignement et formation des cadres; 2) réforme des structures agraires; 3) industrialisation; 4) réforme de l'Etat.

Pour atteindre le premier objectif, il fallait développer les moyens d'enseignement et de formation professionnelle par une action de masse tout en pré-

servant la qualité de l'enseignement, la priorité étant donnée à l'enseignement technique. Pour ce qui est de la réforme des structures agraires et des modes de faire valoir en agriculture, qui constituaient le principal obstacle au développement de ce secteur, il s'agissait dans l'immédiat de concentrer les investissements dans les opérations les plus rentables pour stimuler la production: irrigation, élevage, diversification des cultures (cultures industrielles), vulgarisation agricole. Le processus d'industrialisation a été amorcé par la création d'une industrie de base et par le développement des industries de transformation pour substituer des productions locales aux importations et créer un nombre important d'emplois. La réforme de l'Etat devait donner aux pouvoirs publics les moyens d'intervention nécessaires à l'exécution du plan. Cet effort devait revêtir trois aspects: 1) adaptation des services publics à leurs tâches nouvelles; 2) adaptation du train de vie de l'Etat aux moyens financiers disponibles; 3) mise en place des structures qui permettraient de mobiliser les populations pour assurer la réussite du plan.

Le taux de croissance du PIB devait être de 6,2 pour 100; le taux d'épargne devait passer de 13 pour 100 en 1960 à 20 pour 100 du PNB en 1965. L'accent était donc mis sur la nécessité d'un effort d'épargne, l'aide extérieure devant être maintenue dans des limites raisonnables et garder un caractère d'appoint. Dans cet ordre d'idée était prévu un système de mobilisation de l'épargne travail.

Les objectifs du Plan quinquennal (1960-1964) étaient particulièrement ambitieux et surtout n'étaient pas assortis des moyens nécessaires à leur réalisation. Ils n'ont été que partiellement réalisés en raison de la déficience des investissements privés, l'Etat ayant pour sa part pratiquement exécuté les programmes d'investissement qui lui étaient confiés. Il en est résulté une distorsion, source d'un déséquilibre grave pour l'économie. La production n'a pas compensé le fardeau social et non directement productif de certains investissements publics; le budget a été en augmentation constante posant des problèmes de financement de plus en plus difficiles; les réserves nationales de change se sont amenuisées et notre monnaie s'est trouvée en danger.

Le Plan quinquennal tablait sur un taux de croissance annuel du PIB de 6,2 pour 100. Le taux moyen réalisé de 1960 à 1965 inclus s'est élevé à 3,4 pour 100 environ. Bien que certains facteurs imprévisibles aient pesé sur les possibilités de réalisation du Plan quin-

quennal (catastrophe d'Agadir, mauvaise récolte de 1961), ses objectifs pouvaient difficilement être atteints. En effet, le taux d'accroissement de la production agricole de 3,5 pour 100 ne pouvait être atteint en une aussi courte période, compte tenu des réformes de structures à accomplir. En fait, la production agricole s'est développée au taux annuel moyen de 1,5 pour 100 environ. Quant aux objectifs fixés à l'industrie et qui supposaient un taux d'accroissement annuel de 10 pour 100 de la production brute, ils étaient impossibles à réaliser en raison du caractère indicatif pour l'investissement privé et de l'insuffisante préparation des projets industriels publics; le taux moyen de croissance de la production industrielle s'est en fait établi autour de 3,5 pour 100.

Le Plan triennal (1965-1967), à la lumière de l'expérience du plan précédent, a retenu des objectifs plus modestes mais plus réalistes. Le taux annuel de croissance de la production intérieure brute a été fixé à 3,7 pour 100. Un montant d'investissements bruts de 6,2 milliards de DH était prévu pour la période triennale. Le Plan triennal a fixé l'ordre de priorité suivant: le développement agricole, le tourisme et la formation des cadres.

Si l'agriculture vient au premier rang, c'est que 70 pour 100 de la population active du Maroc dépendent de l'agriculture, laquelle participe pour un tiers à la production nationale, alimentant 42 pour 100 des exportations et 30 pour 100 de la consommation des particuliers; or, dans cette branche de l'économie, les techniques demeurent encore souvent rudimentaires et le niveau de vie, généralement bas. Il est donc apparu comme une nécessité primordiale de moderniser l'agriculture et de la développer pour faire face à l'accroissement de la population (environ 3 pour 100 par an) afin de conserver au pays sa position exportatrice, d'accroître le revenu des agriculteurs et ainsi, leur pouvoir d'achat.

La richesse et la variété des possibilités touristiques de notre pays sont très importantes. Compte tenu de l'influence favorable du développement de ce secteur sur la balance des paiements, le Plan triennal s'est fixé dans ce domaine des objectifs ambitieux mais accessibles: le doublement du courant touristique pendant la période triennale. Cela supposait une étroite coordination des secteurs publics et privés et nécessitait des efforts particuliers dans l'infrastructure, l'investissement hôtelier et la formation professionnelle.

L'expérience du Plan quinquennal a montré que le manque de cadres qualifiés avait entravé le dévelop-

pement de certains secteurs et empêché la réalisation des objectifs; c'est la raison pour laquelle l'accent a été mis dans le Plan triennal sur la priorité que devaient prendre l'enseignement technique, en particulier l'enseignement technique agricole, la formation professionnelle et la formation des cadres. La formation de cadres valables est ainsi apparue comme indispensable à la mise en œuvre du processus de modernisation des différents secteurs de la vie économique. Cet ordre de priorité n'excluait pas des efforts dans d'autres domaines, en particulier dans celui de l'industrialisation qui reste une nécessité permanente de notre développement économique.

Il est certainement trop tôt pour faire un bilan de la réalisation des objectifs du Plan triennal. On peut constater pour le moment que le montant global des investissements bruts réalisés en 1965, soit 1.420 millions de DH, est sensiblement inférieur à la moyenne annuelle d'investissements prévus par le Plan, soit 2.090 millions de DH. Il en est de même pour l'année 1966 qui n'a vu se réaliser qu'une partie des programmes d'investissements prévus. Il faut noter cependant que si les résultats obtenus pendant la période triennale semblent modestes, cela est dû en partie au fait que de nombreux investissements, en particulier dans le secteur agricole, sont rentables à long terme: les résultats de ces investissements apparaîtront dans l'avenir et ne se font pas sentir au cours de la période triennale.

Les deux Plans précédents n'ont atteint que partiellement les objectifs fixés; ceux du Plan quinquennal en matière de production et d'investissement étaient trop ambitieux et bien qu'il soit encore trop tôt pour pouvoir apprécier les réalisations dans le cadre du Plan triennal, il semble difficile d'atteindre ces objectifs pourtant plus réalistes du fait d'un nouveau retard des investissements. Il faut donc tirer un enseignement de cet état de choses. Ce n'est pas la qualité des documents qui est en cause. Il est difficile de procéder à une analyse plus complète du fonctionnement de l'économie marocaine et des améliorations à y apporter qu'il ne l'a été fait dans les plans précédents: on peut encore bien souvent se référer notamment au document du Plan triennal sur tel ou tel problème particulier. La cause des échecs est dans le manque de projets concrets et hiérarchisés, dont la rentabilité ait été calculée, et dans l'absence de textes législatifs appropriés.

Dès la publication du Plan quinquennal, il a paru indispensable de préciser au plus vite des program-

mes de développement en présentant des projets d'investissements aussi concrets que possible; malheureusement, d'une part, cela n'a été possible que pour le secteur industriel; d'autre part, le document ainsi consacré aux projets industriels, n'a été terminé qu'en 1962, donc au début de la 3ème année du plan: on conçoit qu'il était un peu tard pour en tenir compte sérieusement dans le cadre du plan, compte tenu des délais de réalisation de telles opérations. C'est encore un défaut du même ordre qui semble être à l'origine du retard dans l'exécution du Plan triennal: dès la parution de celui-ci, on s'est trouvé devant la nécessité de présenter sous forme de fiches les principales caractéristiques des projets; mais ces fiches, disponibles plusieurs mois après le début du plan, étaient malheureusement assez imparfaites. Enfin, dans l'un comme dans l'autre plan, la rentabilité des projets résultant de la confrontation des coûts et des recettes pour l'ensemble de la nation n'a pas été suffisamment étudiée, si bien que trop souvent on n'a pas pu choisir, en connaissance de cause, entre les projets.

L'expérience des plans précédents a montré au Gouvernement que la durée minimum d'un plan doit être de l'ordre de 5 ans. La durée des travaux d'élaboration étant de deux années, il est souhaitable que la période couverte par le plan soit nettement supérieure à ce délai de deux ans. Pour les différents services chargés de la planification, les travaux de préparation du plan suivant se font au détriment de l'exécution et de la supervision du plan en cours. Enfin, il n'apparaît aucun lien entre les investissements et leurs résultats au cours d'une période trop brève; ce lien peut apparaître au cours d'un plan de 5 ans. Ce sont ces raisons qui ont conduit à la préparation d'un deuxième plan quinquennal, pour la période 1968-1972, étant entendu que par des programmes annuels on fera le point de l'exécution et on adaptera éventuellement le programme établi au début de la période.

Mais, avant tout, la méthode d'élaboration proposée pour le futur plan doit tenir compte des enseignements du passé. Il faut aller plus loin que l'énoncé de considérations générales et présenter un véritable *programme* de développement pour les cinq années du plan. Pour être efficace, un tel programme doit comprendre l'étude et la sélection d'un certain nombre de *projets* concrets, choisis pour leur *intérêt national* selon une méthode dont les principes seront énoncés plus loin; ces projets sont les grands thèmes du plan. Il faut aussi y inclure la mise en œuvre de *réformes* et de *mesures*, tant en ce qui concerne l'action sur les comportements et les structures, que sur l'exé-

cution du plan. Enfin, une amorce de *régionalisation* qui devra permettre de mieux *associer* à la réalisation du plan tous ceux qui, dans la nation, en bénéficient.

Les investissements prévus dans le plan s'ordonnent en unités élémentaires: les projets. Il s'agit de projets concrets et localisés, choisis en fonction de leur rentabilité nationale; ces projets seront présentés à l'aide de fiches indiquant leurs caractéristiques économiques; toutes les fiches n'auront évidemment pas la même forme; l'essentiel est que les données présentées puissent permettre d'apprécier de façon chiffrée et non plus qualitative, l'intérêt économique et social de l'investissement ou de l'action envisagés; il s'agit en l'occurrence non seulement de satisfaire les demandes des organismes prêteurs qui ont toujours souhaité une telle présentation mais aussi de permettre à l'organisme central de planification d'effectuer les choix inévitables qu'implique une véritable planification; on ne voit pas comment ces choix pourraient s'opérer si l'intérêt économique et social des investissements n'était pas chiffré.

A cet égard, le prochain plan présentera une double originalité. Tout d'abord, il contiendra une description détaillée des projets ainsi qu'une étude précise de leur rentabilité (caractéristiques techniques, sources de financement, localisation, avantages économiques et sociaux, création d'emplois). On peut penser que les décisions d'investir auront d'autant plus de chances d'aboutir qu'elles auront été mûries et préparées avec soin. Deuxièmement, il y aura une sélection parmi les projets possibles sur la base de critères de rentabilité au sens large. La rareté des ressources dont dispose le Maroc et l'urgence qu'il y a à accélérer le développement économique du pays n'autorisent aucun gaspillage et rendent nécessaires de tels calculs. Ceci est d'autant plus important que ces projets sont souvent financés en grande partie par des fonds publics et qu'il faut s'assurer en conséquence, qu'ils dégageront la plus-value nécessaire pour le remboursement.

Il y a plusieurs principes guidant le choix de l'étude des projets et la constitution d'un programme d'investissement. Pour le recensement et l'établissement des projets, la première tâche consiste à rassembler les projets aux différents stades de maturité: les projets déjà réalisés auxquels il faut adjoindre de petits projets complémentaires pour les rentabiliser; les projets dont l'exécution est décidée ou en cours de réalisation et les projets en cours d'étude. Les commissions ne doivent pas se contenter de recenser les

projets déjà existants. Elles doivent choisir ceux qui leur paraissent les plus rentables et il est vraisemblable qu'une partie de ces projets ne pourront être retenus. Il en résulte que le nombre de projets réalisables (déjà faible actuellement) risque d'être nettement insuffisant par rapport aux besoins. Les commissions doivent donc s'attacher à demander et susciter l'étude de nombreux projets dans les branches où cela s'avère nécessaire.

Le critère utilisé pour le choix des projets ne doit pas être un critère de rentabilité comptable au niveau de l'entreprise, mais un critère d'intérêt général au niveau de la nation. Divers éléments tels que le nombre d'emplois créés, les besoins correspondants en cadres, l'économie de devises réalisée et d'une manière plus générale, la valeur ajoutée nationale créée, devront être pris en ligne de compte.

Les projets doivent être harmonisés entre eux. On peut faire rentrer en effet, très approximativement, les projets dans l'une des quatre catégories suivantes: projets directement productifs, dépenses d'infrastructure, projets relatifs à la formation des cadres et dépenses à caractère social. Les deux premiers groupes sont directement complémentaires et leur harmonisation est un problème essentiel. Les projets des deux derniers groupes sont des investissements dont les effets sont à long terme; ils doivent s'inscrire dans la politique économique à long terme.

Les projets retenus doivent être cohérents, c'est-à-dire s'insérer dans un programme d'investissement complet respectant les contraintes de l'équilibre économique d'ensemble. A cette fin, les effets des différents projets sur les catégories d'emplois, les ressources nécessaires à la production des différents biens, les besoins de formation des cadres et le montant des investissements à réaliser devront être évalués et, par totalisation, confrontés aux hypothèses générales de la perspective à moyen terme, concernant les taux de croissance de la production, la balance des paiements, le taux d'investissement compatible avec un taux d'épargne réaliste, le nombre d'emplois total à créer etc.. La cohérence devra être établie également dans le temps et il conviendra de s'assurer que les installations d'unités de production supplémentaires se fassent année par année, selon un échéancier raisonnable.

Un plan, même concrétisé sous la forme de projets bien étudiés, risquerait de n'être qu'un vœu s'il n'était assorti des mesures et réformes correspondantes. C'est en effet l'une des déviations les plus dangereuses

et les plus courantes de la planification indicative que de se présenter sous la forme d'un catalogue de projets et prévisions comptables non assorti des moyens nécessaires à sa réalisation; c'est sans doute, la principale cause des échecs successifs des deux plans précédents. C'est pourquoi, il est demandé instamment aux Commissions d'assortir tous les objectifs proposés des mesures nécessaires et, afin de s'assurer que celles-ci ne restent pas lettre morte, de les présenter, toutes les fois qu'il y a lieu, sous forme de décret d'application. Une Commission des réformes administratives et juridiques est d'ailleurs chargée de la centralisation et de la mise en forme définitive de ces décrets.

Le Plan sera donc assorti des *mesures* législatives et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre et conditionnant la réalisation des projets et objectifs chiffrés. Il n'est bien sûr pas question de réglementer pour 5 ans toute l'activité économique et financière du pays, mais il ne saurait être question, à l'inverse, de publier un plan qui ne serait pas accompagné d'un certain nombre de mesures concrètes dont la nécessité est apparue lors de la préparation du plan. Certaines de ces mesures peuvent aller jusqu'au stade du texte d'application, d'autres en resteront au stade de la décision cadre à préciser ultérieurement. L'important est d'admettre que le Plan n'est pas un catalogue de vœux et d'études à entreprendre, mais un programme d'action dont la réalisation doit pouvoir commencer immédiatement.

Les principales orientations des différentes mesures étudiées sont la réforme administrative et les interventions de l'Etat, la réforme de la fiscalité, la politique de formation et d'information. La réforme administrative s'efforcera de rendre l'administration de l'Etat efficace, c'est-à-dire d'en faire une administration où la définition des responsabilités, la fixation des rémunérations, l'existence d'une décentralisation justifiée et d'une coordination véritable, la simplicité des procédures enfin, permettent de produire le "service administratif" au moindre coût.

Le système fiscal constitue une des pièces maîtresses de la politique économique, et les pouvoirs publics n'ont pas à leur disposition de plus puissant moyen d'action indirecte sur les structures et les comportements économiques. Ce moyen n'a pas toujours été utilisé avec l'efficacité désirable et le système fiscal doit être amélioré. On s'efforcera de rechercher essentiellement une fiscalité susceptible d'inciter les entrepreneurs à investir dans les activités les plus

intéressantes pour le développement du pays, d'inciter les possesseurs de moyens de production (agriculteurs notamment) à utiliser ceux-ci plus rationnellement et plus intensivement et, enfin, de décourager le gaspillage des ressources et la spéculation.

En ce qui concerne la politique de formation et d'information, l'accent est également mis sur l'importance que doit revêtir l'éducation et la formation des cadres. L'expérience des plans précédents nous a montré que certains échecs, surtout dans le domaine agricole, étaient dus à l'insuffisance de l'éducation et de la formation de comportements fondamentaux, autant qu'à un manque de cadres. Il importe donc de coordonner étroitement politique de l'enseignement et politique de formation professionnelle en tenant compte des insuffisances actuelles des besoins probables de l'économie, à *long terme*, par secteur d'activité et niveaux d'emploi, besoins qui peuvent être calculés avec une certaine approximation. Une politique d'information doit, à l'intérieur, apporter des modifications dans certains comportements et, à l'extérieur, attirer vers le pays, les éventuels investisseurs, autant que les touristes. C'est dans cet ordre d'idée que le Haut Commissariat met actuellement en place un Centre d'accueil à l'usage des investisseurs, tant étrangers que marocains.

Afin d'assurer au développement du pays une participation de la population la plus large possible, on a instauré un processus de régionalisation du plan, appelé "Développement économique régional". La première base de travail est une série de monographies décrivant les équipements, les administrations, la production, la démographie, les besoins des différentes régions. D'autre part, les régions présenteront des propositions de projets réalisables avec la participation des collectivités locales et des populations. Le développement économique régional sera, par conséquent, une tranche horizontale du plan et coordonnera, au sein des programmes régionaux, les projets localisés adoptés par les commissions verticales, les programmes de promotion nationale, les projets d'origine locale et les répercussions régionales des grands projets intégrés.

Ces programmes régionaux visent plusieurs objectifs: amener à une meilleure connaissance de la situation et des ressources des régions par le bilan qui en sera dressé, mesurer avec plus de réalisme les possibilités immédiates de réalisation (notamment en évaluant l'infrastructure administrative et l'implantation des cadres) et susciter la participation de l'ad-

ministration et de la population provinciale et locale. Cela doit donner lieu à des suggestions intéressantes et créer un engagement de la région (initiatives et investissements).

De cette façon, la politique économique à moyen terme et le contrôle de l'exécution du plan mettent en jeu trois nouveaux aspects de la planification : projets, mesures législatives et régionalisation. Cependant, le plan ne saurait être une addition de projets et de mesures, mais ceux-ci doivent s'intégrer dans un ensemble cohérent établi dans le cadre et avec les concepts de la comptabilité nationale et comprenant des objectifs chiffrés. Dans la mesure où le plan définit des perspectives de développement à moyen et long terme, celui-ci doit traduire une véritable politique économique à moyen terme; cette politique économique à moyen terme doit s'accompagner des moyens propres à contrôler et à assurer l'exécution du plan. Deux conditions sont nécessaires: la mise en place des instruments de contrôle de l'exécution du plan et la coordination de la gestion économique à court terme avec les objectifs à moyen terme du plan.

La comparaison des projets nécessite un ensemble de renseignements suffisants. Tous les projets doivent être traités de la même manière, c'est-à-dire être rédigés suivant un même canevas et ne négliger aucun détail. Ainsi, la confrontation des projets ne donnera lieu à aucune erreur. Il faut surtout que la comparaison soit explicite.

Les renseignements suivants paraissent indispensables à la comparaison :

1. Définition et présentation du projet

- a) *Organisme responsable*
- b) *Description du projet* donnant en détail la production de l'usine en quantité et en qualité, la destination de la production (marché intérieur, exportation).
- c) *Intérêt du projet*: création d'emplois, industrialisation d'une région, réduction des importations. Dans ce paragraphe, donner le détail des emplois créés, ainsi que les salaires correspondants et indiquer s'il s'agit de personnel étranger.
- d) *Effet du projet sur les productions existantes*, en amont: principales matières premières utilisées et provenance; en aval: description des effets.
- e) *Emplacement*

2. Etude du marché

Suffisamment détaillée pour déterminer si la production du projet (et des projets de même nature prévus) pourra être écoulee sur le marché intérieur (remplacement des importations, remplacement de la production artisanale, extension prévue de la demande) ou sur le marché extérieur.

3. Investissements à prévoir

Les investissements totaux I_1 , sont répartis en investissements en monnaie locale I_L et en investissements en devises étrangères I_1 , ceci pour chacune des rubriques ci-dessous. Pour le matériel importé, les taxes perçues seront comptées en dépenses locales. Pour les biens et équipements produits localement, le mode de répartition en I_L et I_1 sera expliqué dans un paragraphe spécial. On a constaté que tous les projets reçus des différents organismes n'étaient pas élaborés à partir des mêmes éléments; le détail des investissements possibles doit donc comprendre les éléments ci-dessous, certains étant déclarés de valeur nulle, s'ils ne sont pas nécessaires au projet.

- a) *Frais de premier établissement*
 - i) Etudes techniques
 - ii) Frais de constitution de société
 - iii) Charges avant exploitationFaute de données, on estimera les frais d'établissement à 3 pour 100 du total des investissements.
- b) *Terrain*

On indiquera sa valeur, mais cet investissement ne sera pas pris en considération dans le calcul économique.
- c) *Aménagement (infrastructure)*
- d) *Bâtiment en général: durée d'amortissement*
 - i) bâtiments industriels
 - ii) bâtiments administratifs
- e) *Équipement industriel: durée d'amortissement*
 - i) Matières premières et machines auxiliaires
 - ii) Ateliers
 - iii) Équipement électrique BT et HT
 - iv) Autres installations (eau, mazout, air comprimé)
 - v) Pièces de rechange
 - vi) Montage
 - vii) Divers
- f) *Infrastructure administrative*
- g) *Fonds de roulement*
 - i) Matières premières

- ii) Produits intermédiaires
- iii) Produits finis
- iv) Disponibilités ou trésorerie

Faute de données, on prendra comme fonds de roulement une fraction des dépenses totales d'exploitation, soit: 10 pour 100 pour une unité de biens de consommation courants, 20 pour 100 pour une unité de biens intermédiaires lourds et 25 pour 100 pour une mine ou trois mois de dépenses.

h) *Provisions pour imprévus (10 pour 100 des investissements)*

Il arrivera fréquemment que certains de ces éléments n'apparaîtront pas dans les études reçues, mais le tableau ci-dessus permettra d'obtenir du promoteur du projet tous les renseignements nécessaires pour l'élaboration complète de celui-ci. Ces renseignements seront mis sous forme de tableau avec diversification des I_t , I_i , et I_L et indication de la durée utile en première colonne. Les TVDI à appliquer seront commentés à la fin de la présente note. Par TVDI, on entend le taux de valeur en devises incluse dans le produit considéré.

Par exemple, dans un bâtiment, outre les matériaux et la main-d'œuvre d'origine locale, une partie des matériaux devra être importée et certains cadres seront étrangers. Donc un certain pourcentage du coût devra être considéré comme dépenses en devises. Pour les bâtiments, on compte en général un TVDI de 19 pour 100, établi en considérant tous les éléments qui interviennent dans la construction. A noter également que dans les matériaux locaux comme le ciment, il y a également un certain taux de dépenses en devises incluses, dû à l'amortissement du matériel importé de l'usine, au combustible utilisé, au personnel étranger, etc.. Les TVDI tiennent compte de tous les éléments et ont été calculés pour l'ensemble des facteurs généraux et particuliers entrant dans le calcul des investissements et également dans le calcul des consommations intermédiaires.

Pour l'échéancier des dépenses d'investissement prévues pour les projets importants (dont la réalisation de l'investissement s'étend sur plusieurs années), on doit indiquer l'échéance de chaque dépense.

4. Comptes d'exploitation prévisionnels

Dans le cas d'un démarrage progressif de l'unité, on devra, soit établir un compte d'exploitation pour une année de croisière (une fois que l'unité aura atteint sa capacité de production), soit mieux encore pour les projets importants, établir plusieurs comptes

d'exploitation. Ces comptes prévisionnels d'exploitation seront établis pour les années où l'usine n'a pas encore atteint sa pleine capacité. Mais une fois celle-ci atteinte, un seul compte suffira. Les dépenses devront être ventilées en dépenses locales, importations et taxes.

a) Recettes

i) Les recettes totales pour l'entrepreneur R_t sont les recettes qui se dégagent du compte prévisionnel d'exploitation. On devra indiquer les quantités des différents produits, les prix de vente unitaires, la destination des produits (marché local ou exportation).

ii) En ce qui concerne l'équivalent en devises R_i des recettes R_t , la recette R_i des produits exportés pourra être évaluée directement en devises, compte tenu des prix pratiqués à l'exportation. Il faudra indiquer les prix f.o.b., les frais de transport et de débarquement. Pour le remplacement des importations, la valeur à considérer est la valeur de l'importation c.a.f. équivalente. Faute de données, on pourra l'estimer à partir du taux de protection douanière du produit. Si x est le taux de protection douanière, la recette en devises sera égale au minimum à $\frac{R_t}{1+x}$. Cependant, il faudra examiner chaque cas spécialement et le coefficient de réduction s'établira généralement à $\frac{1}{1+a}$.

a étant inférieur à x ($a =$ le plus souvent $1/2$ à $2/3 x$). La raison en est que pour garder un prix concurrentiel, le produit doit être vendu à un prix inférieur à $P(1+x)$ c'est-à-dire à $P(1+a)$.

b) Dépenses de fonctionnement D_t

La dépense sera répartie en dépenses pour importation en devises et dépenses pour achats locaux (biens et services). Pour les importations, on distinguera les taxes et la protection douanière ainsi que la valeur c.a.f. Pour les achats locaux, on distinguera la partie des dépenses en devises incluses D_i et la partie de la dépense en monnaie locale D_L .

La répartition (TVDI) sera explicitée plus loin. Indiquer si possible les taxes indirectes.

i) Consommations intermédiaires

Elles comprennent les matières premières locales et d'importation, les produits de

consommation, l'énergie (électricité, eau, charbon.), les frais généraux et divers.

ii) *Valeur ajoutée brute*

Salaires bruts et charges pour tout le personnel:

cadres étrangers

cadres nationaux

main-d'œuvre nationale

charges financières

impôts, patentes, taxes diverses

amortissement

solde, y compris (IPB). Ce solde est calculé en effectuant la différence entre les recettes totales R_t et les dépenses énumérées ci-dessus.

Les renseignements reçus ne comportent pas toujours tous les détails ci-dessus ou au contraire donnent certaines données supplémentaires. Il faudra s'efforcer d'obtenir les détails manquants des services intéressés et d'incorporer ces données supplémentaires dans le tableau ci-dessus.

5. Financement prévu

a) *Modalités de financement*

Capital propre

Subventions (prime d'équipement)

Comptes courants

b) *Emprunts: montant, conditions (taux d'intérêt et autres) modalités de remboursement*

i) Long terme ou moyen terme

Au Maroc

A l'étranger

ii) Court terme

iii) Crédit fournisseur

6. Classement des projets

Pour classer les projets, on fera appel aux différents critères suivants:

a) *Bénéfices et rentabilité pour l'entrepreneur*

On déterminera:

le bénéfice brut B_b

Par bénéfice brut, on entend le bénéfice au sens de l'entrepreneur avant déduction de l'impôt sur le bénéfice (IBP), mais après déduction des amortissements. $B_b = R_t - D_t$

le bénéfice net B_n

Si t est le taux de l'IBP (actuellement $t = 0.4$)

le bénéfice net se déduira du bénéfice brut en le multipliant par $(1-t)$. $B_n = (1-t) B_b$

si B_n est le bénéfice net moyen et n la durée

utile moyenne du projet, le rapport $\frac{n B_n}{I_t}$ indi-

quera si le projet est intéressant ou non pour l'entrepreneur. Il doit être égal ou plus grand que 1. En outre, ce rapport permettra de classer les projets. On obtiendra un classement plus rigoureux, si l'on exprime les bénéfices en valeur courante.

b) *Bénéfice économique*

Le critère du bénéfice économique permettra de classer les différents projets selon l'intérêt général; son principe est très simple: il classe les projets suivant leur degré de valorisation. Il s'agit d'augmenter *au maximum* la valeur marchande du produit en y incorporant *le minimum* de facteurs rares de production. Par facteurs rares de production, on entend les biens ou services nécessaires à la valorisation des produits: biens d'investissements, biens de consommation intermédiaire et matières premières, cadres (étrangers et marocains). En revanche, la main-d'œuvre ordinaire ne sera pas considérée comme un facteur de production rare. Il peut donc être considéré comme logique, toutes choses égales d'ailleurs, de faire réaliser d'abord le projet qui emploie le moins de cadres, ou le projet dont la dépense d'investissement est minimale, ou encore le projet qui consomme le moins de biens intermédiaires.

Il est également logique, toutes choses égales d'ailleurs, de faire réaliser d'abord le projet qui emploie le plus de main-d'œuvre sans qualification (main-d'œuvre qui augmenterait le nombre des chômeurs si le projet n'est pas réalisé) ou ce qui revient au même, le projet qui distribue le plus de salaires à la main-d'œuvre sans qualification. A noter que les charges sociales relatives à cette main-d'œuvre doivent être incluses dans les salaires. Un tel critère permet à la fois de valoriser au maximum les produits locaux ou importés, de faire le meilleur usage possible des disponibilités limitées en devises, capital et cadres, tout en résorbant le chômage au maximum. Quand

la main-d'œuvre non qualifiée est le seul facteur de production abondant, ce critère augmente la valeur de la production finale disponible pour la consommation ou pour l'investissement.

i) *Dépenses*

Seules les dépenses d'investissement, la valeur des biens de consommation intermédiaire et les traitements des cadres seront comptabilisés comme dépenses effectives. Les salaires et charges sociales de la main-d'œuvre non qualifiée ne seront pas comptabilisés comme dépenses effectives et viendront augmenter le bénéfice économique estimé du projet. En procédant ainsi, on peut être certain de porter au maximum la valeur ajoutée, tout en faisant le meilleur usage de nos disponibilités limitées en devises, capital et cadres et en augmentant l'emploi au maximum.

ii) *Impôts indirects*

Les dépenses ci-dessus, soit importations, soit matières locales seront comptées nettes d'impôts indirects. Il ne faut pas que le système fiscal - somme toute artificiel - rende non rentables certains projets qui seraient rentables sans ces impôts. Deux cas peuvent se présenter: on connaît l'impôt indirect qui frappe un produit et, dans ce cas, on diminuera son prix de ce montant, ou bien on ne peut connaître ni estimer le montant de l'impôt et, dans ce cas, on considère qu'il est égal à 8 pour 100 du prix d'achat.

iii) *Recettes*

On leur attribue une valeur égale aux recettes R_i déterminées ci-dessus. Le fait de se référer aux cours internationaux évite de réaliser des projets qui ne sont rentables que grâce à la protection douanière. On peut rendre tout projet rentable lorsque la protection douanière est suffisante.

iv) *Impôts directs*

Tous les impôts directs (IBP, patentes) ne seront pas considérés comme des dépenses effectives. Ils constituent le symétrique de la protection douanière. De plus, il est possible de rendre tout projet non rentable en le chargeant d'impôts.

v) *Application du critère*

On appelle R_i les recettes comme définies ci-dessus. On appelle D , les dépenses relatives aux consommations intermédiaires et aux cadres. On appelle I_p les impôts indirects correspondants. Le bénéfice économique annuel est égal à: $b_e = R_i - D + I_p$.

Le "bénéfice" ainsi défini est à rapprocher de l'investissement net d'impôt. En exprimant les "bénéfices annuels" en valeur courante on peut voir s'il est possible de rembourser l'investissement, auquel cas, le projet est intéressant du point de vue de l'intérêt général. Si on constate qu'on ne pourra pas rembourser l'investissement, le projet n'est pas intéressant.

Pour les petits projets dont le bénéfice n'est pas exprimé en termes courants, il faudra

$$\text{que: } \frac{n b_e}{I_t} 1$$

vi) *Prix courants*

1 DH dépensé en 1967 n'est pas équivalent à 1 DH dépensé en 1970. Dans ces conditions, pour comparer une dépense effectuée en 1970 à une dépense effectuée en 1967, il faut multiplier la dépense effectuée en 1970 par le facteur $(1+i)^3$, i étant le taux d'intérêt exprimé en valeur courante. Les projets diffèrent par leur flux de dépenses et de recettes, et par leur durée utile. Afin de les rendre comparables, on exprimera en termes courants, c'est-à-dire on actualisera toutes les dépenses et toutes les recettes (pour les grands projets). Cette actualisation sera faite avec différents taux d'actualisation. On pourra ainsi déterminer le taux d'actualisation qui égalise les dépenses et les recettes. Un tel taux est appelé: "taux de rentabilité interne". Il y a deux possibilités: le taux d'intérêt obtenu pour réaliser l'investissement est inférieur au taux de rentabilité interne et le projet est rentable; le taux d'intérêt est supérieur au taux de rentabilité interne et le projet n'est pas rentable.

vii) *Conclusion*

Plus le taux de rentabilité interne est grand et plus le projet est rentable.

c) *Gain en devises*

Ce critère s'établit en calculant la différence entre les recettes R_1 (équivalent en devises des recettes R_t comme appliqué ci-dessus) et les dépenses en devises D_1 obtenues en ventilant chaque dépense en dépense en devises D_i et en dépense locale D_L . Ce critère permet d'évaluer l'influence du projet sur la balance des paiements. Le problème est de savoir ventiler convenablement les dépenses en D_i et en D_L . Pour les produits importés, le prix total est égal au prix c.a.f. augmenté des droits et taxes et du transport intérieur. La ventilation dans ce cas est simple: on ne comptera comme dépense en devises que la valeur c.a.f. du produit. Pour les produits locaux, il y a lieu de considérer les deux points suivants. Le projet a pour effet un supplément de production du bien intermédiaire. Dans ce cas, il y a supplément de valeur ajoutée dans l'économie et la dépense en devises sera déterminée au moyen d'un coefficient: TVDI (taux de valeur en devises incluse) dont la valeur sera donnée ci-après. Dans ce second cas, le projet n'a pas pour effet un supplément de production de biens intermédiaires.

Dans la meunerie, par exemple, il n'y a pas à compter de valeur ajoutée supplémentaire dans l'agriculture (blé). En effet, la création d'une meunerie n'entraînera pas d'augmentation de production de blé. Dans l'industrie du plomb, si le marché du minerai est le même que le marché du plomb, le fait de créer une fonderie n'entraînera aucune activité supplémentaire de la mine. Il y aura seulement valorisation du produit. Dans ces deux cas le TVDI à appliquer sera de 100 pour 100 pour la consommation intermédiaire de blé ou de minerai de plomb. Au contraire, une conserverie de poisson dont la production sera exportée peut amener une activité supplémentaire dans le secteur de la pêche. La construction d'un bâtiment entraînera une production supplémentaire de ciment. Dans ces deux derniers cas, on appliquera les TVDI relatifs à la branche pêche ou à la branche ciment pour calculer la valeur incluse en devises.

On peut rencontrer des cas intermédiaires où la création de l'unité projetée permettra de valoriser, en partie seulement, des productions amont. Ainsi, il est possible qu'une unité de jus d'agrumes fonctionne en partie avec des oranges qui, sans le projet, seraient exportées (pour cette partie exportée le TVDI égale 100) et en partie avec des fruits rejetés au triage qui, sans le projet, seraient perdus (pour cette partie le TVDI est alors celui de la branche agrumes). Ces remarques sont *fondamentales*, car suivant qu'il y aura un supplément d'activité créé (TVDI égal à celui de la branche) ou non (TVDI égal à 100), l'intérêt économique du projet sera très différent (le gain en devises peut même devenir négatif dans le premier cas).

7. **TVDI à appliquer aux branches amont dont l'activité est développée**

Pour certains éléments, les TVDI ont été déterminés d'une manière générale suivant la méthode employée au tableau 3.

Tableau 3. Maroc: Taux de valeur en devises incluse (TVDI) par catégorie de dépenses

<i>Dépenses</i>	<i>TVDI</i>	<i>Observations</i>
<i>Investissements</i>		
Frais de premier établissement	50	Total estimé à 3% de I
Matériel électrique	50	
Autres installations	25	
Montage	20	
Divers	50	
Pieces de rechange	-	TVDI des machines et matériel
Fonds de roulement	-	TVDI du compte d'exploitation
Provisions	-	TVDI de I_t
<i>Exploitation</i>		
Frais généraux	6	si l'on ne dispose pas de ventilation on prendra un TVDI moyen de 30%
Entretien	48	
Cadres étrangers	50	
Amortissement	0	

Pour les consommations intermédiaires, le tableau 4 comprend quatre colonnes. La colonne 1 indique les pourcentages d'importations nécessaires calculés pour 1958. Ces pourcentages ne comprennent pas la

part de l'amortissement relative aux importations. Il s'agit de cas particuliers, par exemple une usine d'affinage d'aluminium nécessitant à elle seule la création d'une centrale électrique; ici les TVDI dont on doit tenir compte ne doivent pas comprendre la part de l'amortissement relative aux importations. Mais alors les investissements à considérer doivent inclure l'investissement relatif à la centrale: on étudie l'ensemble de projets; une usine d'aluminium, plus centrale électrique. Pour la colonne 2, un calcul rapide sur la base du tableau 1964 a permis de déterminer les taux d'amortissement (directs) par branche. Le pourcentage des importations a été calculé à partir de la ventilation des investissements dans le secteur productif du tableau 1958. La colonne 2 indique donc ce pourcentage des importations, y compris la part de l'amortissement correspondant aux importations. Il s'agit du cas où le supplément d'activité dans la branche en amont est relativement faible et ne pose pas de problème grave de capacité. A la colonne 3, lorsqu'on ne connaît pas la provenance du produit intermédiaire, un taux moyen pour le produit a été calculé à partir des importations directes du produit absorbées par la demande intermédiaire et du pourcentage des importations compris dans les utilisations intermédiaires du produit local. La colonne 3 ne comprend pas la part de l'amortissement relative aux importations. La colonne 4 est identique à la colonne 3, mais on y ajoute la part de l'amortissement relative aux importations. Pour l'étude des projets, ce sont les TVDI de la colonne 2 qui sont généralement utilisés.

Tableau 4. Maroc: Taux de valeur en devises incluse (TVDI) pour divers biens de consommation intermédiaires (en pourcentage)

Numéro du secteur	Branche	Pourcentage des importations			
		Dans la production		Dans le total des ressources	
		1	2	3	4
		A*	B*	A*	B*
1	Agriculture	3	4	12	13
2	Sucre, café	43	44	56	57
3	Conserves, produits congelés	18	19	35	36
4	Corps gras	40	41	64	65
5	Graines et farines	6	7	6	7
6	Boissons, tabacs	11	12	11	12
7	Energie	12	18	30	32
71	Charbon	14	21		
72	Produits pétroliers				
	Essence	12	14		
	Gas-oil	14	17		

secteur	Branche		1	2	3	4
	A*	B*				
	Fuel oil	32	37			
73	Electricité	9	18	9	18	
74	Eau	6	15	6	15	
8	Phosphates	12	16	12	16	
9	Mines	10	16	27	32	
11	Bâtiment	18	19	18	19	
12	Travaux publics	15	19	15	19	
13	Sidérurgie-métallurgie	12	16	70	70	
14	Métaux pour biens d'équipement	37	42	49	52	
15	Autos, avions, cycles 15-1 et 15-2					
	Autos, camions	55	57			
16	Métaux pour biens de consommation	34	35			
17	Textiles	32	36	44	45	
18	Vêtements	28	30	38	39	
19	Articles en textiles	14	15	14	15	
20	Cuir	15	16	16	17	
21	Chaussures	17	18	47	47	
22	Produits chimiques	22	23	54	54	
23	Produits parachimiques	33	34	54	54	
24	Caoutchouc	29	34	62	62	
	24-1 Pneumatiques	52	60			
25	Papiers, cartons	33	35	48	59	
26	Bois	30	31	59	59	
27	Céramique, verre	18	22	30	52	
28	Transports	11	16	14	18	
29	Services	6	7	19	19	
30	Logement	1	2	1	2	
31	Commerce	6	7	6	7	
	Entretien	46	48			
	Frais généraux	4	6			

A* = Non compris l'amortissement I.

B* = Y compris l'amortissement.

Pour le calcul du pourcentage des importations nécessaires (dépenses en devises D_i), D_i est obtenu en additionnant, dans le compte exploitation, la valeur des importations directes de produits intermédiaires, le pourcentage d'importations inclus dans les produits intermédiaires locaux (à noter, comme on l'a signalé plus haut, que s'il n'y a pas de supplément effectif de production, il n'y a pas de valeur ajoutée supplémentaire et le TVDI est égal à 100), une partie des traitements versés aux étrangers (que l'on peut estimer à 50 pour 100) et la partie des charges financières et des bénéfices transférés à l'extérieur. Le pourcentage des importations inclus dans les amortissements n'est pas considéré (TVDI équivalant à 0 pour 100).

Le gain en devises est calculé à partir de la formule $b_i = R_i - D_i$. Dans le cas de petits projets, il s'agit soit des chiffres correspondant à une année de croisière

re, soit de la moyenne établie sur toute la durée utile du projet. Dans le cas de projets importants, cette valeur devra être actualisée. Pour évaluer l'effet du projet sur la balance des paiements, les investissements I_t seront également répartis en $I_i + I_L$, grâce

aux TVDI donnés par les tableaux ci-dessus. L'effet du projet sur la balance des paiements sera donné

par le rapport: $\frac{b_i}{I_i}$ (exprimé en pourcentage), qui

permet de déterminer si le gain en devises est suffisant pour rembourser l'investissement initial en devises. Pour b_i , il s'agit du bénéfice en devises, amortissement inclus.

Dans ce cas, si n est la durée utile du projet, il faut que $\frac{n b_i}{I_i} > 1$. Le rapport $\frac{b_i}{I_i}$ permet, en première approxi-

mation, de déterminer la durée de recouvrement des devises investies. Pour ce qui est de l'investissement par habitant. N_t désigné le nombre total d'emplois créés et I_t l'investissement total. Il est intéressant de déterminer I_t/N_t , qui représente l'investissement par habitant; ce rapport doit être le plus faible possible.

8. Analyse résumée des critères

Pour les grands projets, il faut actualiser le taux de rentabilité interne.

a) *Rentabilité pour l'entrepreneur*

$$B_b = R_t - D_t \text{ (amortissement déduit)}$$

$$B_n = (1-t) B_b \text{ ici : } B_n = 0,6 B_b \text{ (1)}$$

$$\frac{n B_n}{I_t} > 1 \text{ (2)}$$

B_b = bénéfice brut

B_n = bénéfice net

R_t = recettes totales

D_t = dépenses totales

t = taux de l'IBP

n = durée utile du projet

I_t = investissement total

b) *Bénéfice économique*

$$b_e = R_i - D + I_p \text{ (3)}$$

b_e = bénéfice économique

R_i = équivalent en devises des recettes totales R_t

D = dépenses relatives aux biens de consommation intermédiaire et aux cadres

I_p = impôts directs correspondants

$$\frac{n b_e}{I_t} > 1 \text{ (4)}$$

c) *Gain en devises*

$$b_i = R_i - D_i$$

b_i

— exprimé en pourcentage

I_i

$$\frac{n b_i}{I_i} > 1$$

b_i = gain en devises

R_i = équivalent en devises des recettes R_t

n = durée utile du projet

D_i = valeur en devises incluse dans les dépenses D_t

I_i = valeur en devises incluse dans les investissements I_t .

9. Conclusion

Pour comparer les projets du point de vue économique, on se sert de quatre caractéristiques: bénéfice pour l'entrepreneur, bénéfice économique, gain en devises et investissement par habitant. Mais le bénéfice économique doit demeurer le critère le plus important.

ANNEXE

Renseignements à demander aux organismes responsables des projets:

1. Définition et présentation du projet

a) Description du projet:

création ou extension;

production de l'usine en quantité et qualité:

destination de la production (marché intérieur ou exportations),

- b) Intérêt du projet ;
effets sur l'économie régionale : en amont :
effets sur l'économie nationale ; en aval.
- c) Création d'emplois nouveaux (avec nomenclature) :
cadres étrangers : nombre - qualifications - traitements ;
main-d'œuvre : nombre - qualifications - salaires.
- d) effets du projet sur les productions existantes :
en amont : principales matières premières utilisées et provenance ;
en aval : description des effets.
- e) emplacement.

2. Etude du marché

La production pourra-t-elle être écoulee sur le marché intérieur (remplacement des importations, extension prévue de la demande) ou sur le marché extérieur (exportations prévues), ou les deux simultanément.

3. Investissements

Renseignements généraux :
Durée de la phase d'investissements ;
Date de la mise en route :
Durée utile du projet si possible.

Tableau 5. Maroc : Dépenses d'investissement

Nature de la dépense	Durée utile	Echéance	Montant de la dépense	Droits de douane	Transport intérieur et taxes
	(1) a	(2) b	(3) c	(4) d	(5) d

1. Frais d'établissement.

- 1.1. Etudes techniques
- 1.2. Frais de constitution de société
- 1.3. Charges avant exploitation

N.B. - S'il n'est pas possible de donner les détails, donner les frais de premier établissement en valeur globale.

2. Terrains

3. Aménagement (infrastructure)

4. Bâtiment en général

- 4.1. Bâtiments industriels
- 4.2. Bâtiments administratifs

N.B. - Si ce n'est pas possible de donner les détails, donner la valeur globale des bâtiments.

5. Equipement industriel

- 5.1. Matériel de fabrication et machines auxiliaires.
- 5.2. Ateliers
- 5.3. Equipement électrique HT, BT
- 5.4. Autres installations (eau, air comprimé...)
- 5.5. Pièces de rechange
- 5.6. Montage
- 5.7. Divers

N.B. - Dans "divers", indiquer tous les postes non repris dans la nomenclature ci-dessus.

6. Infrastructure administrative

N.B. - Bureaux, machines comptables, etc.

7. Fonds de roulement

- 7.1. Matières premières
- 7.2. Produits intermédiaires
- 7.3. Produits finis
- 7.4. Disponibilités ou trésorerie

N.B. - S'il n'est pas possible de donner des détails, donner un chiffre global pour le fonds de roulement.

8. Provisions pour imprévus

N.B. - Nous avons prévu 10 pour 100 des investissements.

9. Totaux

- 1) A noter que pour certains postes, la durée utile pourra être considérée comme infinie (exemple: études...). Si possible donner la durée utile totale du projet.
- 2) Indiquer pour cette colonne l'année où se fait cette dépense pour la première fois.
- 3) Coût total, rendu usine.
- 4) Ces dépenses (douane-transport) permettent, pour le matériel importé, de déterminer la valeur c.a.f, donc la dépense en devises.

4. Comptes d'exploitation prévisionnels

Si possible, les établir suivant le tableau ci-après. A noter que cette nomenclature n'est pas restrictive. Elle vise uniquement à essayer d'établir les comptes des différents projets suivant un canevas aussi rigide que possible, afin que la comparaison des projets se fasse à partir des mêmes chiffres de base.

**Tableau 6. Maroc: Dépenses (année de croisière)
de fonctionnement. ...**

<i>Nature de la dépense</i>	A*	B*	C*
1. <i>Produits de consommation intermédiaires</i>			
Matières premières locales			
Matières premières importées			
Produits intermédiaires			
Energie			
Electricité			
Produits pétroliers			
Eau			
Charbon			
Autres			
Transports (a) et frais de débarquement f.o.b.			
Frais généraux.			
Divers			
2. <i>Valeur ajoutée brute</i>			
<i>Traitements et salaires</i>			
Cadres étrangers			
Cadres nationaux			
Main-d'œuvre			
Charges financières			
Impôts, patentes, taxes diverses			
Amortissement			
Solde (y compris IPB)			
Total			

*A= Montant de la dépense.

*B= Droits de douane et taxes.

*C= Transport.

1) Il s'agit du transport autre que celui qui figure dans la dernière colonne.

Pour les recettes, il faut dans la mesure du possible indiquer les quantités des différents produits, le prix de vente unitaire et la destination de ces produits (marché intérieur ou d'exportation). Pour le prix de vente unitaire, il faut considérer que le prix de vente est le prix f.o.b. étant entendu que les dépenses de transport et de débarquement sont incluses dans les

produits de consommation intermédiaires. Ce prix f.o.b. permettra de calculer la recette totale R_t , l'équivalent en devises de R_t/R_1 étant dans ce cas égal à R_t . Pour les produits vendus localement, il faut, si possible, donner deux prix unitaires: le prix unitaire sortie-usine (taxes comprises) qui permettra de calculer la recette totale R_t et le prix c.a.f. correspondant qui permettra de calculer l'équivalent en devises R_1 de la recette R_t . D'une façon générale R_1 sera plus faible que R_t , d'autant plus élevée que sera la protection douanière. Ces renseignements pourront être donnés selon le modèle du tableau 7.

5. *Financement prévu*

a) Modalités de financement

Capital propre

Subventions (primes d'équipement, comptes courants).

b) Emprunts: montant, conditions¹ (taux d'intérêt et autres), modalités de remboursement.

i. long terme et moyen terme

au Maroc

à l'étranger

ii. court terme

iii. crédit fournisseur.

Contrôle et exécution du plan

Il faut insister sur le fait que la tâche des planificateurs ne s'arrête pas après la rédaction d'un plan. La planification a un caractère continu, et tous les moyens propres à assurer le contrôle et l'exécution du plan doivent être mis en œuvre.

Sa Majesté le Roi, dans une lettre à tous les ministres, a tenu à signaler l'importance primordiale qu'il entendait donner à l'exécution du Plan quinquennal en demandant que tous les moyens nécessaires à la réalisation des projets soient mis en œuvre par les responsables de la nation: c'est dans ce sens

Tableau 7. Maroc: Recettes (année de croisière)¹

<i>Nature des recettes</i>	<i>Quantité</i>	<i>Produits vendus localement</i>	<i>Produits exportés</i>	
		<i>Prix de vente unitaire sortie usine (taxes comprises)</i>	<i>Prix c.a.f. du même produit</i>	<i>Prix f.o.b.</i>
Produit a				
Produit b				

1) Quand les recettes sont variables dans le temps, les inscrire si possible dans un échéancier.

qu'à été instaurée la régionalisation du plan, la régionalisation ayant pour but de ramener les objectifs et les projets plus près des réalités et par là d'intéresser plus directement les citoyens à leur réalisation. Ainsi le plan est conçu de la base et non pas du sommet.

Sa Majesté le Roi a bien précisé, dans ses directives aux ministres, "qu'il est d'absolue nécessité que les différents départements s'en tiennent, dans leurs prévisions, aux seuls projets qu'ils seront à même de réaliser et de mener à bonne fin". De plus, les départements promoteurs de projets s'engagent à utiliser la totalité des crédits de financement inscrits dans le plan au cours de la période considérée. Le critère relatif aux possibilités d'exécution est donc un critère prioritaire dans le choix des objectifs et des projets tant sur le plan qualitatif que sur le plan financier.

Ces deux facteurs, l'engagement des pouvoirs publics et de l'ensemble de la nation, le réalisme des objectifs et des projets retenus sont donc deux atouts majeurs qui laissent présager que le Plan quinquennal pourra être mené à bonne fin.

Pour concrétiser cette volonté de tout faire pour assurer l'exécution du Plan quinquennal, un certain nombre d'organes nouveaux ont été instaurés ayant pour but de faciliter le contrôle et l'exécution du Plan. Une commission royale a été chargée de suivre les progrès de l'exécution du Plan, la mise en œuvre des projets et le degré de réalisation des objectifs. Le secrétariat de cette commission est assuré par la Division du plan qui peut à tout moment informer la Commission et lui faire part de la situation et de l'avancement de la réalisation du Plan. La création de la Commission royale traduit la volonté des responsables politiques de suivre directement l'exécution du Plan quinquennal.

Le Comité de coordination budgétaire, qui réunit des représentants du Ministère des finances et du Secrétariat d'Etat au Plan, a une double mission. D'une part, assurer la cohérence entre le budget d'exploitation et le budget d'équipement (il est en effet indispensable de mesurer l'influence de l'un sur l'autre et les relations qui les lient pour éviter des lacunes, des chevauchements ou des incohérences); d'autre part, assurer la cohérence entre les budgets et le Plan: une bonne partie des projets du Plan sont financés sur des fonds publics et il est indispensable que Plan et budgets soient ajustés, de manière que l'on puisse atteindre les objectifs du Plan.

Des cellules de programmation vont être créées au sein des différents départements ministériels. Ces

cellules auront à élaborer des programmes sectoriels et les projets dont la réalisation incombera aux ministères techniques. Elles seront chargées autant de préparer et de présenter des programmes concernant leur département que de suivre et de rendre compte de l'exécution de ces programmes.

Le Comité interministériel de planification, groupant les chefs des cellules de programmation sous la présidence du Secrétariat d'Etat au Plan, est chargé de suivre, en permanence, l'exécution des projets et de prendre les mesures nécessaires qu'exigeraient les obstacles ou les difficultés rencontrés. C'est le Comité interministériel de planification, organe souple et efficace, qui est véritablement chargé du contrôle et de l'exécution du plan.

Les plans annuels ont un double avantage en ce qui concerne le contrôle de l'exécution du Plan quinquennal. Ils peuvent être plus facilement reliés aux budgets annuels et ils permettent un réajustement permanent des objectifs, en fonction des fluctuations enregistrées par le développement économique. La Division du plan suivra les opérations et non pas les affectations de crédit. Cette méthode permettra au département responsable de la planification de suivre de très près la mise en œuvre de chacun des projets et, par conséquent, de contrôler plus précisément et plus concrètement l'exécution du plan.

Conclusion

Le Plan quinquennal (1968-1972) conserve l'ordre de priorité adopté pour le Plan triennal: le développement de l'agriculture, le développement du tourisme et la formation des cadres. A ces trois aspects s'ajoutent la politique démographique, le développement industriel, la politique de l'épargne et de l'aide. Le développement de l'agriculture conserve le premier rang dans la mesure où ce secteur est et restera à l'avenir le secteur prédominant d'activité du pays. Malgré les progrès incontestables qui ont été réalisés dans le domaine du tourisme, il faut encore veiller à maintenir les conditions requises pour la poursuite de l'expansion de ce secteur. De même, la formation des cadres, qui conditionne la réussite du développement global, conserve une place de choix dans le Plan quinquennal.

L'acuité du problème démographique, et ses conséquences sur le chômage et le surpeuplement des villes notamment, exigent qu'on applique d'urgence une politique démographique comportant cinq aspects: planning familial, freinage de l'exode rural, création

d'emplois, aménagement urbain et lutte contre les bidonvilles, et occupation de la jeunesse désœuvrée (service civil par exemple).

Le développement industriel reste une nécessité primordiale. L'essentiel est de mettre en œuvre un programme réaliste s'ordonnant autour des possibilités locales et dépendant d'abord de l'effort national. Le choix des projets doit tenir compte de critères tels que les débouchés possibles et l'utilisation de la main-d'œuvre. On mettra au point également une politique d'attraction des investissements étrangers.

Les principales orientations de la *politique de l'épargne et de l'aide* sont les suivantes :

1) utilisation des diverses formes d'épargne par mobilisation de la main-d'œuvre ;

- 2) encouragement à l'autofinancement des entreprises (par mesures fiscales appropriées notamment) ;
- 3) accroissement de l'épargne publique par l'imposition sur certains biens de consommation et l'augmentation de la productivité des administrations ;
- 4) aménagement et développement des institutions d'épargne en vue de faciliter la collecte de l'épargne des particuliers ;
- 5) aménagement des modalités actuelles de l'aide extérieure (condition et durée, part des dons, garantie de débouchés pour les exportations marocaines) ;
- 6) stimulation de l'apport de capitaux étrangers (après bilan des avantages et inconvénients de cette formule).

SOUDAN

Mise en œuvre des plans et problèmes correspondants

Le Soudan, dont la superficie est de 2.600.000 kilomètres carrés, est le pays le plus vaste d'Afrique. Une grande partie du territoire est inhabitée. Les sols du Soudan sont de trois sortes : sablonneux dans le tiers nord, argileux au centre et latéritique au sud. Le recensement de population effectué en 1955/56 a établi un total de 10,4 millions d'habitants. Si l'on s'en tient à un taux d'accroissement de la population de 2,8 pour 100, ce chiffre doit être maintenant passé à 14 millions environ.

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

Le Soudan, bien qu'étant un pays en voie de développement, présente, dans certains domaines, des caractéristiques différentes de celles de plusieurs pays placés dans des conditions semblables. Les terres y sont abondantes et la pression démographique n'existe pas sur les terres mises en valeur. Il est probable qu'à l'heure actuelle quelque 5 pour 100 seulement des terres cultivables sont exploités. En d'autres termes,

la terre ne risque pas, maintenant ou dans l'avenir prévisible, de constituer un facteur restrictif des activités agricoles ou pastorales, et par suite, du développement général du pays.

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

assez primitif. Pour ce qui est de l'économie monétaire, l'expansion et la contraction des revenus dépendent beaucoup trop des conditions faites sur les marchés mondiaux aux matières premières agricoles. Le secteur monétaire étant tributaire des recettes d'exportation provenant d'un petit nombre de produits agricoles - surtout le coton - les activités économiques du Soudan sont soumises périodiquement à de violentes fluctuations.

Les recettes d'exportation constituent la plus grande partie des revenus monétaires de nombreux producteurs et la principale source de capitaux pour l'ensemble du secteur moderne. Les recettes d'exportation servent à l'importation de biens de consommation et d'équipement manufacturés. Etant donné le régime fiscal en vigueur dans le pays, les recettes et les droits à l'exportation constituent pour l'Etat la principale source de revenus et par conséquent des excédents budgétaires qui sont le premier élément d'épargne du pays.

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

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

partie d'intérêts privés. Ce sont également des entreprises privées qui assurent l'ensemble des transports routiers. La plupart des industries secondaires établies au cours des dix dernières années appartiennent au secteur privé, qui en assure l'exploitation.

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

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

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

élaborés (1946-1951 et 1951-1956 respectivement). Après 1956, année de l'accession à l'indépendance, le Gouvernement a eu recours à des plans annuels en raison de l'incertitude qui régnait au sujet des ressources disponibles. Rétrospectivement, pour plus de facilité, on peut regrouper ces programmes annuels et considérer qu'ils constituent le programme 1957-1960. Sur le plan de l'organisation, pour la première fois dans l'histoire du pays, un nouveau service était créé en 1950 au sein du Ministère des finances, chargé de l'élaboration et du contrôle de l'exécution des programmes de développement du secteur public.

La période postérieure à 1960 est entièrement dominée par le Plan décennal pour le développement économique et social (1961/62-1970/71) qui diffère complètement de ce qui a pu être tenté jusqu'alors. Il s'agit d'un essai de planification intégrale qui, en tant que telle, comprend des projections pour les secteurs privé et public ainsi qu'une tentative de projection des exportations, des importations et de la balance des paiements. Le concept et les techniques employés pour ce genre de planification se différencient des tentatives précédentes en ce qu'ils sont fondés, en fait, sur un modèle global de l'économie et sur les tentatives des planificateurs qui estiment au lieu de calculer, et sur l'emploi de coefficients de rendement de capital. La répartition des ressources et les sources de capitaux par rapport à ce qui se faisait antérieurement sont différentes dans le nouveau plan. Du point de vue de l'organisation, le plan décennal indique les grandes lignes de la structure administrative et l'organisation du service de planification et précise les différents organismes - politiques et techniques - qui seront chargés de la préparation, de la mise à jour, de la mise en œuvre du plan et des dispositions complémentaires requises.

Il semble bien qu'à l'avenir la planification du pays subira dans une large mesure l'influence du plan décennal, en ce sens que les futurs plans seront de plus en plus détaillés. L'époque des projets de dépenses publiques d'infrastructure semble révolue. C'est pour cette raison qu'il devient absolument indispensable d'examiner les lacunes du processus de planification que le plan décennal a permis de déceler. Etant donné l'importance que revêt ce plan pour la période actuelle et pour l'avenir, les observations formulées dans ce court document porteront seulement sur l'expérience du plan décennal, à l'exclusion de toutes autres tentatives antérieures de planification.

Le plan a été élaboré sous une forme intégrale.

Toutes les projections établies pour les revenus, la population, les exportations et les importations sont des projections globales. Dans le plan, on n'a pas essayé de décomposer ces agrégats en chiffres régionaux, ni de considérer les programmes régionaux ou locaux. Par conséquent, on ne peut apprécier le comportement du plan qu'en fonction des agrégats généraux. Tout d'abord, on remarquera que si l'on considère les agrégats généraux, l'accroissement de la production a été très proche des taux fixés par le plan pour les cinq premières années, 1961/62-1965/66. L'objectif pour le taux de croissance du PIB en prix constants a été fixé à 4,8 pour 100, et le taux effectif a été de 4,5 pour 100.

Tableau 8. Soudan: Développement de l'économie au cours de la première moitié du plan décennal (en millions de livres soudanaises)¹

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

Sources: Gouvernement soudanais, *Department of Statistics et Ministry of Finance and Economics*.

- 1) Le taux de change a été fixé le 31 décembre 1960 à 0,3482 livre soudanaise pour 1 dollar des Etats-Unis.
- 2) Les estimations de la population sont fondées sur des projections utilisant un taux annuel d'accroissement de 2,8 pour 100.

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

1. Au cours de ces cinq années, les investissements publics ont été supérieurs aux projections du plan de quelque 37 millions de livres. Pour la première moitié du plan, l'ensemble des investisse-

ments du secteur public a totalisé 216 millions de livres, alors que le plan prévoyait 179 millions de livres - bien que la répartition par secteur ait été plus ou moins conforme au plan.

2. L'épargne du secteur public disponible pour le financement des investissements en capital fixe a été inférieure de 25 millions de livres aux prévisions du plan.
3. Le financement extérieur net affecté au secteur public a été inférieur de quelque 20 millions de livres aux objectifs du plan.

L'accroissement des investissements du secteur public a eu pour principales raisons: la sous-estimation des coûts de certains facteurs de production et l'accélération de l'exécution de certains programmes qui a entraîné des coûts plus élevés. Aucun projet nouveau n'a été ajouté au plan. Les déficits des opérations du secteur public se sont reflétés dans la balance des paiements et le niveau des réserves libres de devises. Ces réserves ont diminué de quelque 45 millions de livres soudanaises au cours des cinq premières années alors que les projections du plan prévoient une diminution de 6 millions de livres pour toute la période décennale. Le Plan disposait que les investissements du secteur public devaient être financés par l'épargne du Gouvernement et des organismes publics et par un afflux net de prêts et de subventions étrangers. Il n'était pas prévu que la Banque centrale financerait des dépenses du secteur public; néanmoins, en raison de la diminution rapide des réserves de trésorerie du secteur public, le Gouvernement a eu progressivement recours à la Banque centrale pour le financement du déficit. Le résultat a été qu'au cours des cinq dernières années le volume de la monnaie en circulation a presque doublé: de 43 millions de livres soudanaises en juin 1961, il est passé à 77 millions en juin 1966. Un déficit fortuit financé de cette manière peut être considéré comme un écart temporaire, mais un déficit de trésorerie persistant financé par la Banque centrale est de toute évidence contraire aux intentions du plan.

Les faits et les chiffres ci-dessus font ressortir deux faiblesses fondamentales du Plan. Tout d'abord, il est évident que l'on n'a pas attaché une attention suffisante à la préparation des divers projets, si bien que les coûts réels des projets ont dépassé de loin les estimations. Ensuite, on constate l'absence d'une autorité appropriée et efficace chargée de la planification. Ce service de planification aurait décelé des écarts importants par rapport aux objectifs du Plan et aurait apporté les corrections nécessaires, limitant ainsi les

dégâts. En fait, l'organisation de la planification conçue comme faisant partie du Plan n'a jamais fonctionné, et c'est pourquoi l'on n'est jamais parvenu à adopter les projections des plans à la situation réelle. Ce qui est grave également, c'est que l'on n'a absolument pas réussi à réviser le plan à mi-parcours, révision qui avait été envisagée et prévue dans le plan lui-même et que l'on semble encore envisager actuellement.

En ce qui concerne l'administration de la planification, il est apparu nettement peu avant 1960, en raison de l'indépendance et de l'éveil concomitant des aspirations, qu'il serait nécessaire de réorganiser le processus de planification du développement du fait de l'augmentation considérable des dépenses de développement et de la nécessité croissante d'une préparation et d'un examen plus sérieux des programmes et des projets. Il fallait également faciliter la participation du secteur privé au développement économique et coordonner ses efforts avec ceux du secteur public. En février 1961, le Conseil des ministres a approuvé la nouvelle organisation de la planification du développement. Pour l'essentiel, il s'agissait d'une organisation à quatre échelons, avec au sommet un conseil économique, puis un comité de développement, un comité national de planification technique et un secrétariat de planification économique. De toute évidence, la machine était trop lourde pour permettre un travail efficace. D'autre part, les fonctions et attributions des différents échelons n'étaient pas clairement définies. Cette organisation n'assurait pas les liaisons indispensables avec les ministères intéressés, chargés non seulement de l'examen et de la préparation des différents projets, mais encore de l'exécution de ces projets. Cette organisation ne parvint pas à se matérialiser et le pays resta sans organisme efficace, en dehors du Secrétariat de la planification du Ministère des finances, pour prendre les décisions importantes relatives au Plan et pour en contrôler les résultats. Il n'existait aucun organisme efficace de planification pour faire en sorte que les révisions envisagées soient appliquées. Le Secrétariat de la planification, à court de personnel qualifié, n'était pas en mesure de s'acquitter de toutes les tâches liées à l'organisation de la planification.

L'impossibilité de mettre sur pied un bureau de planification n'a pas manqué d'entraîner des retards et des carences dans l'exécution du Plan. Dans de nombreux cas, même les organismes qui devaient exécuter le Plan ou administrer les entreprises nées de l'exécution des projets n'ont pas été créés. On

relève quelques exemples de ce genre en matière de développement agricole. Bien que dans le plan on ait attribué une grande partie des investissements publics à l'agriculture, on n'avait pas prévu la création des services chargés de l'exécution de ces projets. Il a fallu attendre sept ans après le démarrage du plan pour que le Gouvernement se rende compte qu'il fallait créer des organismes indépendants pour administrer les nouveaux projets ou exécuter les tâches de développement requises. Au cours de l'année 1967, quatre sociétés indépendantes ont été créées et chargées des tâches suivantes: 1) la Société d'agriculture mécanisée (*Mechanized Farming Corporation*) chargée des régions du Soudan arrosées par les pluies. Le plan prévoit l'exploitation de 324.000 hectares de ces terres nouvelles; 2) la Société publique de production agricole (*Public Agricultural Production Corporation*) chargée de l'administration de toutes les entreprises agricoles de l'Etat; 3) la Société de développement agricole (*Agricultural Development Corporation*) qui doit être bientôt créée; 4) la Société des eaux et du développement dans les zones rurales (*Rural Water and Development Corporation*) chargée de fournir de l'eau et des services dans les régions de cultures arrosées par les pluies.

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

On espère que ces nouvelles dispositions permettront dans une certaine mesure de remédier aux lacunes du système actuel. Cependant, jusqu'à présent, la formation du personnel a été plutôt négligée. Il est bien connu que le personnel qualifié, tant pour le Secrétariat de la planification que pour les organes d'exécution, est très nettement insuffisant. Par forma-

tion, on entend en général des études académiques qui impliquent un premier diplôme en sciences économiques ou autre discipline connexe ou une licence ou autre diplôme d'études supérieures décerné par une université africaine ou étrangère. Quelques fonctionnaires sont envoyés en stage au Centre de développement de la Banque internationale ou à l'Institut de développement économique et de planification (IDEP) (Dakar). De manière générale, ce procédé est des plus louables mais il exclut la formation en cours d'emploi qui est totalement négligée. Les études académiques qui développent l'esprit critique sont, bien sûr, une condition préalable, mais la formation théorique ne pourra jamais se substituer à la formation en cours d'emploi grâce à laquelle l'intéressé acquerra, après des années de travail contrôlé, le doigté et les compétences nécessaires à l'élaboration des décisions et à la direction du personnel. Le personnel extra-africain représente une source précieuse pour la formation d'homologues locaux. Cependant, on n'a pas tiré tout le parti possible de cette source.

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

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

De façon générale, l'opportunité d'un projet d'investissement se mesure par le taux de rémunération du capital. Pour mesurer ce taux il est nécessaire de calculer la valeur réelle des dépenses et des avantages qu'implique un projet donné. Il s'agit en partie de déterminer les postes à faire figurer aux dépenses et aux avantages, et en partie, d'établir la valeur de ces postes de dépenses et de bénéfices. Dans la plupart des pays en voie de développement, les prix du marché ne

reflètent généralement pas l'insuffisance relative des ressources du pays: les prix du marché sont habituellement faussés par des structures et des pratiques généralisées du monopole; les devises étrangères sont sous-évaluées; les salaires en cours ne reflètent pas le coût de substitution de la main-d'œuvre, etc.. Il vaut mieux évaluer les coûts et les avantages à des prix fictifs - c'est-à-dire des prix théoriques par lesquels on essaie d'atteindre, du point de vue national, une évaluation plus appropriée des entrées et des sorties - afin de calculer les coûts et les avantages économiques du projet. Une décision étant prise, on compare les avantages et les coûts escomptés et on calcule le taux de rémunération de l'investissement. A l'heure actuelle, on utilise l'une des deux méthodes suivantes: soit la méthode de la valeur escomptée des mouvements de trésorerie, qui indique le taux intérieur de rémunération des capitaux, soit la méthode de la valeur actuelle. Dans la pratique, les deux méthodes doivent donner les mêmes résultats si le même taux d'intérêt est utilisé. Comme pour les autres prix, le taux d'intérêt utilisé doit refléter le coût réel du capital pour l'économie - un taux d'intérêt fictif plutôt qu'un taux d'intérêt au cours du marché.

Quelles ont été les méthodes utilisées pour l'identification des projets du plan décennal? On constate qu'aucune évaluation économique, de la forme exposée dans la présente étude, n'a été sérieusement entreprise pour aucun des principaux projets contenus dans le plan. Comme tous les grands projets concernaient des ouvrages d'irrigation, les ingénieurs-conseils se sont bornés à une évaluation technique et ont décidé que lesdits projets étaient réalisables. Dans certains cas cette évaluation technique a été suivie d'une analyse très approximative des aspects économiques des projets. Le fait qu'on ait négligé d'évaluer tous les aspects des projets et de se poser toutes les questions pertinentes a entraîné, pour les principaux projets, des retards de sept à huit ans dans l'exécution. L'un des deux principaux barrages ayant été financé par un prêt de la BIRD, ce retard aura pour conséquence d'imposer au pays un fardeau supplémentaire, les intérêts sur le prêt commençant à courir en 1967, bien avant que les effets du barrage ne se fassent sentir sur la capacité de production du pays et sur son aptitude à gagner des devises. Si l'on avait entrepris une analyse des coûts et des avantages avant de choisir les projets, on aurait évité la plupart des erreurs ultérieures.

En raison de déboires du genre de ceux indiqués précédemment et de l'insistance des principaux organismes de prêt, les analyses des coûts et avantages

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

Si l'analyse du rapport coûts/avantages est considérée comme le critère d'identification des projets, il convient de disposer de données de base. En général, l'estimation des coûts des investissements est un exercice technique qui est généralement exécuté par des ingénieurs. Cependant, il appartient à l'économiste de faire en sorte que toutes les possibilités techniques soient envisagées, que tous les éléments pertinents des coûts, et aucun autre, soient considérés et que seuls des prix reflétant des coûts de substitution pour le pays soient utilisés. Par conséquent, l'analyse doit porter non seulement sur les principales options, par exemple, irrigation par gravité ou irrigation par pompage, mais également sur tous les aspects techniques possibles des projets choisis, par exemple, toutes les formes et méthodes possibles de construction des routes. L'examen des différentes possibilités est d'autant plus important que chaque projet n'est généralement pas isolé, mais fait plutôt partie d'un ensemble de projets apparentés. Les projets agricoles impliquent généralement des plans de construction et de colonisation rurales prévoyant des régimes fonciers différents, des travaux d'irrigation (canalisations, etc.), des bâtiments, des routes et même des écoles et des centres sanitaires. Il importe que tous les éléments de cet ensemble soient compris dans les calculs.

Quels sont les éléments à considérer comme coûts d'investissement? De toute évidence, il faut retenir les coûts de la main-d'œuvre, de l'équipement et des matériaux. Il faut également déterminer les dépenses correspondant au paiement des consultants nationaux et étrangers et la valeur du temps consacré aux projets

par les fonctionnaires d'exécution. Il faudrait également parer aux erreurs de calcul, aux omissions et autres impondérables. Les postes à considérer étant arrêtés, il faut les évaluer en prix qui reflètent les frais de distribution des ressources pour la société. Il faut apporter le plus grand soin à l'évaluation des coûts afférents à la main-d'œuvre et aux devises ainsi qu'au choix du taux d'intérêt étant donné que, dans la plupart des pays en voie de développement, ce sont ces postes pour lesquels les prix sont le plus souvent faussés. L'adoption des prix et des taux d'intérêt courants peut entraîner une évaluation erronée des coûts d'investissement.

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

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

Ensuite se pose le problème de la détermination de la valeur de l'accroissement de production escompté. Les prix sur les marchés locaux au départ de l'exploitation agricole ne fournissent généralement pas d'indications valables, car ils subissent des déformations dues aux monopoles, aux subventions, etc.. Les prix des marchés locaux diffèrent généralement d'une région à l'autre en raison des tarifs de

transport élevés et de l'insuffisance générale du système de distribution. Par conséquent, on ne peut fonder aucune décision relative aux investissements sur ces prix et il faudra recourir aux prix comptables fictifs. Les prix des importations et des exportations, s'ils sont calculés nets des droits d'importation et d'exportation et convertis à un taux de change fictif, sont utilisables dans de nombreux cas en tant que prix fictifs, même si l'accroissement de la production n'est pas destiné au marché d'exportation ou au remplacement des importations. Cependant, ici encore, de nombreux problèmes se posent en raison du fait que sur le marché international les contingents, les subventions, les accords internationaux, les préférences régionales et bilatérales, etc. abondent. Cependant, les prix à l'exportation et à l'importation ajustés comme indiqué ci-dessus fournissent une meilleure indication de la valeur réelle des marchandises produites dans le pays intéressé.

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

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

TUNISIE

Le budget économique et son élaboration

Le budget économique peut être défini comme un plan annuel ou un instrument de gestion économique et financière destiné à tracer la voie qui pourrait amener la Tunisie à atteindre les objectifs retenus à moyen terme et à long terme. Etant un plan court et un instrument de gestion économique et financière, le budget économique apparaît donc comme un moyen d'exécution du plan national.

Le budget économique est préparé en même temps que le *Rapport d'exécution du plan*, c'est-à-dire en juillet, août et septembre de chaque année. Ce document contient les estimations en ce qui concerne la production, la consommation et l'investissement, de même que leur financement, pour l'année suivante. Ces estimations sont établies à partir des chiffres provisoires de l'année en cours qui sont contenus dans le *Rapport d'exécution du plan*. Ce sont les services spécialisés du Secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale qui procèdent à des enquêtes qui fournissent les renseignements nécessaires à l'établissement des chiffres provisoires. Il existe deux sortes d'enquêtes: l'une pour les entreprises et l'autre pour les administrations publiques.

Ces enquêtes portent sur un certain nombre de questions relatives à la production, aux ventes, aux salaires, au nombre d'ouvriers et à la situation financière de l'entreprise. Ainsi, à partir de ce questionnaire, on peut établir la contribution de chaque entreprise au PIB, la consommation intermédiaire, le volume d'investissement prévu et réalisé, la situation de la dette et les moyens de financement utilisés. Avec un tel questionnaire, toutes les composantes de la production peuvent être déterminées pour l'année écoulée. Une estimation est possible pour l'année en cours puisque le questionnaire est établi pendant cette même année.

Le questionnaire envoyé aux entreprises pour le budget économique de 1967 comprenait cinq tableaux:

- 1) Production et débouchés;
- 2) Dépenses nécessaires
pour obtenir cette production;
- 3) Dette et situation financière;
- 4) Investissements;
- 5) Moyens de financement
de ces investissements.

Les tableaux les plus importants sont ceux qui concernent les dépenses de production et les moyens

de financement. En effet, à l'aide de ces deux tableaux, on peut déterminer les principales caractéristiques d'une entreprise puisqu'ils fournissent des renseignements sur les matières premières utilisées, les stocks, les charges fixes et variables, les moyens utilisés pour financer les investissements (autofinancement, prêts bancaires et prêts extérieurs) et l'endettement à court terme ou à long terme. Les difficultés que posent l'exactitude des renseignements recueillis et la rapidité de leur transmission sont en cours de solution car les services spécialisés des entreprises commencent à s'adapter aux techniques statistiques modernes.

Le questionnaire adressé aux administrations publiques permet de s'assurer du niveau des dépenses d'investissement de l'Etat et traite des problèmes relatifs au crédit. En ce qui concerne cette partie de l'enquête, les difficultés tiennent à la nature du crédit. En effet, un projet n'aboutit pas durant l'année au cours de laquelle il a été entrepris et de ce fait, seule la partie réalisée peut figurer dans les comptes comme investissement pour cette année-là. Ainsi le questionnaire comporte des questions relatives aux projets en cours d'exécution et aux projets nouveaux. Pour les projets nouveaux, le problème essentiel est celui du choix et on procède chaque année à une sélection assez rigoureuse, qui tient compte de certains critères de priorité.

On dispose pour les projets en cours d'exécution de trois méthodes de financement: le financement entièrement local, le financement étranger mais qui s'effectue en dehors du Trésor et le financement étranger qui transite par le Trésor. Il convient dans chacun de ces cas d'examiner trois rubriques afin de déterminer d'une manière précise le volume des investissements pour l'année: engagements de capital, paiements et réalisation physique des travaux. De cette façon une estimation du volume du budget d'équipement (Titre II du Budget de l'Etat) est possible dès le mois d'octobre.

Ces deux questionnaires permettent donc de fixer le volume d'investissements à réaliser dans le cadre du budget économique. En outre, puisque les investissements sont indiqués projet par projet, on peut faire un choix et exercer de cette manière une influence sur les tendances de la situation économique pour l'année suivante. Pour le budget économique de 1967 par exemple, il a été possible de travailler sur deux hypo-

thèses d'investissement (110 millions de dinars et 141 millions de dinars). Ces questionnaires permettent également de déterminer le PIB et l'épargne de chaque secteur institutionnel grâce au compte capital. Seule la consommation est établie par résidu grâce au modèle de planification utilisé.

Cette préparation représente un travail de synthèse considérable, car les réponses aux questions contiennent de nombreuses erreurs et contradictions. Il importe donc d'établir des comparaisons avec d'autres documents reçus au cours de l'année, tels que bilans et budgets d'investissements des entreprises, ou avec ceux ayant trait à l'année précédente, afin d'obtenir des chiffres cohérents et réels.

L'aide extérieure, qui constitue également un moyen de financement, fait l'objet de plans dans la mesure où elle s'applique au secteur public. Elle est connue et contrôlée lorsqu'elle est fournie aux entreprises grâce au questionnaire et à d'autres moyens tels que la lettre de garantie. Les autres moyens de financement sont également connus. Ce sont les fonds d'autofinancement pour les entreprises, qui sont compris sous le Titre II du budget de l'Etat.

On s'aperçoit donc qu'il faut tenir compte de presque tous les secteurs institutionnels dans l'élaboration du budget économique et du plan. Les estimations les concernant ne s'appuient pas sur des équations théoriques mais sur les besoins réels de l'écono-

mie. Cet aspect pratique et fondamental de la préparation du budget économique lui donne le rôle d'un plan annuel permettant l'exécution du plan national. C'est là l'aspect le plus important et le plus caractéristique du budget économique. Tous les objectifs envisagés pour l'année et le moyen de les atteindre figurent dans ce plan annuel. Ces objectifs, qui sont des équilibres partiels définis année par année, sont choisis et sélectionnés de la même manière que les moyens adoptés pour les atteindre. Ils peuvent être assimilés aux différents choix qui ont caractérisé les investissements. Donc, par son esprit et par sa forme, le budget économique apparaît comme un moyen d'exécution du plan.

Ainsi chaque année, par le biais des investissements qui constituent l'élément moteur et dynamique du développement économique, on peut infléchir la tendance de l'activité économique de la Tunisie, tant sur le plan global que sur les plans sectoriels. De plus, cet aspect opérationnel permet d'améliorer, d'année en année, le choix global des investissements sans altérer le principe qui a déterminé ce choix. On dispose donc d'occasions constantes d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des investissements ainsi que la nature des activités à prévoir. On peut, grâce à une analyse de l'économie effectuée année par année, dégager les déséquilibres qui la caractérisent. De cette façon, il devient possible de concevoir un plan d'ensemble et un plan d'action.

REPUBLIQUE ARABE UNIE

Le contrôle et l'analyse critique des caractéristiques fondamentales du premier plan quinquennal de développement (1960/61-1964/65)

Le contrôle et l'analyse critique du premier plan quinquennal sont indispensables. Ils permettent de déterminer la croissance et les progrès du pays au cours de la période du Plan, et de déceler les lacunes, les goulets d'étranglement et les problèmes, afin d'adopter pour le deuxième Plan quinquennal, et pour les plans annuels qui le constitueront, les moyens et les politiques propres à y remédier. Le contrôle et l'analyse critique s'imposent non seulement pour l'ensemble de l'économie nationale, mais également pour les divers secteurs et les activités qui en relèvent. Ils ont leur importance à chaque niveau. En effet, il convient

de comparer entre eux les divers agrégats économiques, de déterminer leurs relations et de mettre en évidence les progrès ou les écarts d'une ou plusieurs de ces variables, afin de prévoir les moyens et les politiques propres à accélérer la croissance ou à résoudre les problèmes qui s'y opposent. A l'échelon des secteurs ou des branches d'activité, il importe de connaître l'expansion et les progrès réalisés, l'apparition de nouvelles relations et les problèmes qu'il faudra résoudre pour accélérer la croissance de chaque secteur. Distinguer entre ces deux aspects de l'économie n'implique pas qu'il faille les isoler; au contraire ils sont étroitement liés et complémentaires.

Le rapport sur le contrôle et l'analyse critique du premier Plan quinquennal, rédigé par le Ministère du Plan, se compose de trois parties dont la première seulement, qui traite des agrégats économiques variables et fait l'évaluation des grandes caractéristiques du Plan, est étudiée ici. Les problèmes mis en lumière par le processus de contrôle étant d'une grande importance, la deuxième partie du rapport leur est consacrée. La première partie évoque la gravité de ces problèmes et la nécessité d'y apporter une solution, mais sans entrer dans les détails ni proposer de programmes d'action. Dans la troisième partie du rapport, on étudie le processus de contrôle et d'analyse critique à l'échelon des secteurs et des branches d'activité qu'ils comportent.

Production

Au cours de l'année de base 1959/1960, la production de tous les secteurs économiques s'est élevée à 2.547.900.000 livres égyptiennes¹. On prévoyait

qu'avec l'exécution des projets du premier Plan quinquennal dans les divers secteurs de l'économie nationale, la production s'élèverait à 3.684.800.000 livres (aux prix de l'année de référence 1959/1960)² en 1964/1965, cinquième année du plan, soit une augmentation de 1.136.900.000 livres par rapport à la production de l'année de référence. Toutefois, le contrôle a révélé que l'économie nationale n'avait atteint qu'une production de 3.474.100.000 livres, soit une augmentation de 926,2 millions de livres. La production a été inférieure de 210,7 millions de livres à l'objectif fixé et l'écart entre les objectifs et les réalisations a été de 18,5 pour 100, soit un accroissement de 81,5 pour 100 (voir tableau 9).

1/ 0,4348 livre égyptienne vaut un dollar.

2/ Dans le présent document, les prévisions de production pour les années 1959/60, 1960/61 et 1961/62 sont identiques en prix constants et en prix courants. Pour les autres années, les secteurs de la construction et des autres services sont toujours évalués en prix courants, du fait des difficultés de calcul.

Tableau 9. RAU: Accroissement de la production prévu et réalisé par secteur pendant la dernière année du premier Plan quinquennal 1964/65

Secteur	1959/60		1964/65		1964/65 par rapport à 1959/60		
	Production réalisée durant l'année de référence	Production prévue	Production réalisée	Accroissement prévu	Accroissement réalisé	De l'accroissement prévu	De la production de l'année de référence
	<i>(en millions de livres égyptiennes en prix constants de 1959/60)</i>						
Agriculture	581,6	700,2	679,1	118,6	97,5	82,2	16,8
Industrie	1.086,7	1.580,4	1.469,9	493,7	383,2	77,6	35,3
Electricité	18,4	39,9	37,9	21,5	19,5	90,7	106,0
Bâtiment et travaux publics	102,1	220,2	181,2	118,1	79,1	67,0	77,5
Total pour les biens	1.788,8	2.540,7	2.368,1	751,9	579,3	77,0	32,4
Transports et communications	135,5	199,1	208,6	63,6	73,1	114,9	53,9
Commerce et finances	165,3	231,4	209,6	66,1	44,3	67,0	26,8
Construction de logements	76,0	86,1	84,0	10,1	8,0	79,2	10,5
Services publics	11,1	13,9	13,4	2,8	2,3	82,1	20,7
Autres services	371,2	613,6	590,4	242,4	219,2	90,4	59,1
Total pour les services	759,1	1.144,1	1.106,0	385,0	346,9	90,1	45,7
Total général	2.547,9	3.684,8	3.474,1	1.136,9	926,2	81,5	36,4

Tableau 10. RAU: Evolution de la production et de l'indice de production par secteur au cours du premier Plan quinquennal, 1960/61-1964/65

Secteur	Production réalisée durant l'année de référence						Indice de production					
	Production réalisée durant les années du Plan						Années du Plan					
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
	<i>(en millions de livres égyptiennes aux prix constants de 1959/60)</i>											
Agriculture	581,6	582,7	564,8	622,9	650,8	679,1	100,0	100,2	97,1	107,1	111,9	116,8
Industrie	1.086,7	1.152,3	1.198,2	1.319,9	1.407,8	1.469,9	100,0	106,0	110,3	121,5	129,5	135,3
Electricité	18,4	22,0	28,4	31,6	33,4	37,9	100,0	119,6	154,3	171,7	181,5	206,0
Bâtiment et travaux publics	102,1	100,5	141,7	165,9	206,3	181,2	100,0	98,4	138,8	162,5	202,1	177,5
Total pour les biens	1.788,8	1.857,5	1.933,1	2.140,3	2.298,3	2.368,1	100,0	103,8	108,1	119,7	128,5	132,4
Transports et communications	135,6	146,5	160,3	172,0	191,0	208,6	100,0	108,1	118,3	126,9	141,0	153,9
Commerce et finances	165,3	196,0	192,5	202,9	202,3	209,6	100,0	118,6	116,5	122,7	122,4	126,8
Construction de logements	76,0	77,5	79,4	81,1	82,3	84,0	100,0	102,0	104,5	106,7	108,3	110,5
Services publics	11,1	11,3	12,1	12,8	13,2	13,4	100,0	101,8	109,0	115,3	118,9	120,7
Autres services	371,2	396,7	399,8	477,2	558,6	590,4	100,0	106,9	107,7	128,6	150,5	159,1
Total pour les services	759,1	828,0	844,1	946,0	1.047,4	1.106,0	100,0	109,1	111,2	124,6	138,0	145,7
Total général	2.547,9	2.685,5	2.777,2	3.345,7	3.086,3	3.474,1	100,0	105,4	109,0	121,1	131,3	136,4

Ce pourcentage était plus élevé dans certains secteurs que dans d'autres. Les secteurs des services, par exemple, ont dépassé ceux des biens. Dans les premiers, l'accroissement réalisé a atteint 90,1 pour 100 des prévisions, la production étant inférieure de 38,1 millions de livres à l'objectif fixé, tandis que dans le secteur des biens, l'expansion représentait 77 pour 100 des prévisions, avec un écart de 172,6 millions de livres, dont 110,5 dans la branche de l'industrie. Le plus fort pourcentage atteint dans le secteur des biens (90,7 pour 100) revenait à l'électricité. L'agriculture avait atteint 82,2 pour 100, contre 77,6 pour 100 pour l'industrie. Le pourcentage le plus faible était celui du bâtiment et des travaux publics (67 pour 100), niveau nettement inférieur au taux de 81,5 pour 100 pour l'ensemble de l'économie et même à celui de 77 pour 100 pour le secteur global des biens. Dans les secteurs des services, les transports et les communications ont atteint 114,9 pour 100 de l'accroissement prévu, contre 82,1 pour 100 pour les services publics, 79,2 pour 100 pour la construction de logements et 90,4 pour 100 pour les autres services³. Le commerce et le bâtiment et les travaux publics n'ont atteint que 67 pour 100 de l'accroissement prévu.

La production de 1964/1965, cinquième année du Plan, est passée à l'indice 136,4 par rapport à l'année de référence 1959/60. Bien que ce pourcentage ait été inférieur à l'objectif ambitieux qui avait été fixé, il s'agit tout de même d'un résultat non régligeable. Cependant, l'augmentation n'a pas été la même dans tous les secteurs: 45,7 pour 100 dans le secteur des services et 32,4 pour 100 dans les secteurs des biens.

Dans le secteur des biens, la plus forte augmentation relative a été celle de l'électricité avec un indice de 206 pour 1964/65, suivie par le bâtiment et les travaux publics avec un indice de 177,5. L'indice de la production industrielle n'était que de 135,3 et celui de la production agricole 116,8. La faiblesse de la production agricole en 1961/1962 (deuxième année du Plan) doit être attribuée aux importants dégâts causés par le ver du coton, à des conditions climatiques défavorables pour certaines récoltes (coton et canne

à sucre), au manque d'eau pour le riz et de fourrage pour le bétail. L'accroissement récent de la production est surtout attribuable à une amélioration du rendement au feddan et non à une extension des superficies cultivées. Il n'est pas douteux que la mise en valeur intégrale des terres qui seront irriguées à partir du grand barrage amènera une modification de la situation au cours du deuxième Plan quinquennal. Dans le secteur des services, la plus forte augmentation relative a été celle des "autres services" dont l'indice a atteint 159,1 en 1964/65, suivis par les transports et les communications (153,9) le commerce et les finances (126,8) les services publics (120,7) et la construction de logements (voir tableau 10).

Dans l'ensemble, la structure générale de la production n'a pas subi de modifications importantes pendant le premier Plan quinquennal. La part des secteurs des biens est tombée de 70,2 à 68,2 pour 100 durant la cinquième année, tandis que celle des secteurs des services passait de 29,8 pour 100, chiffre de l'année de référence, à 31,8 pour 100 à la fin du Plan. Parmi les modifications intervenues au cours du Plan, il faut mentionner le fléchissement de la part de l'agriculture qui est tombée de 22,8 pour 100 en 1959/1960 à 19,6 pour 100 en 1964/1965. La part du secteur industriel est restée à peu près constante. Celle des transports et communications est passée de 5,3 à 6 pour 100 et celle du commerce et des finances de 6,5 à 6 pour 100. Le secteur des services a subi une modification relativement importante, sa part passant de 14,6 pour l'année de référence à 17 pour 100 pour la dernière année (voir tableau 11).

La production a subi des modifications remarquables au cours du premier Plan quinquennal, non seulement du point de vue quantitatif mais aussi du point de vue qualitatif, pour ce qui est de certains produits des secteurs de l'économie nationale. La production agricole a augmenté par suite de la mise en valeur de 536.351 feddans, mais surtout en raison de l'amélioration des rendements au feddan. En fait, 146.000 feddans seulement des terres mises en valeur ont été labourées. On prévoit que la production agricole fera un bond rapide au cours du deuxième Plan, lorsque toutes les terres amendées seront cultivées et que de nouvelles zones recevront l'eau du grand barrage d'Assouan. La production industrielle a accusé un progrès considérable. Les divers secteurs manufacturiers ont enregistré un accroissement sensible. La production d'énergie électrique est passée de 2 milliards 245 millions de kWh en 1959/1960 à 5 milliards

3/ Le secteur des autres services englobe l'éducation et la recherche scientifique, la santé, les services sociaux et religieux, les services culturels, les loisirs et le tourisme, la sécurité, la justice et la défense, les services personnels et d'autres services fournis par l'Etat.

Tableau 11. RAU: Modification de la structure de la production au cours du premier Plan quinquennal (en pourcentage, par rapport aux prix constants de 1959/60)

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan				
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
Agriculture	22,8	21,7	20,3	20,2	19,4	19,6
Industrie	42,7	42,9	43,2	42,7	42,1	42,3
Electricité	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1
Bâtiment et travaux publics	4,0	3,8	5,1	5,4	6,2	5,2
Total pour les biens	70,2	69,2	69,6	69,3	68,7	68,2
Transports et communications	5,3	5,5	5,8	5,6	5,7	6,0
Commerce et finances	6,5	7,2	6,9	6,6	6,0	6,0
Construction de logements	3,0	2,9	2,9	2,6	2,5	2,4
Services publics	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Autres services	14,6	14,8	14,4	15,5	16,7	17,0
Total pour les services	29,8	30,8	30,4	30,7	31,3	31,8
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

560 millions en 1964/1965. On prévoit qu'elle augmentera rapidement au cours du deuxième Plan, lorsque la construction du grand barrage et des grandes centrales sera achevée. Elle atteindra 14 milliards de kWh à la fin du deuxième plan. Le bâtiment et les travaux publics ont également marqué un progrès notable en valeur absolue, bien qu'ils soient restés en-deçà des objectifs. On a enfin constaté des progrès remarquables dans les divers types de services, notamment les transports, les communications, la santé et l'éducation.

En prix courants, la production totale est passée de 2.547.900.000 livres en 1959/1960 à 3 milliards 738 millions de livres en 1964/1965, ce qui représente une augmentation de 1.190.100.000 livres ou de 46,7 pour 100 par rapport à l'année de référence. La production de biens est passée de 1.788.800.000 livres à 2.586 500.000 livres, soit une augmentation de 797.700.000 livres ou 44,6 pour 100 par rapport à l'année de référence. Dans les diverses branches du secteur des services elle est passée de 759.100.000 à 1.151.500.000 livres, soit une augmentation de 392.400.000 livres ou 51,7 pour 100. Dans certaines branches du secteur des biens, la production agricole a augmenté de 27,7 pour 100 contre 49,5 pour 100 pour l'industrie, 112,5 pour 100 pour l'électricité et 77,5 pour 100 pour le bâtiment et les travaux publics. Dans les services, les transports et les communications ont augmenté de 70,7 pour

100, le commerce et les finances de 40,3 pour 100, la construction de logements de 9,5 pour 100, les services publics de 32,4 pour 100 et les autres services de 59,1 pour 100 (voir tableau 12).

Revenu intérieur brut⁴

Au cours de l'année de référence 1959/60, le revenu intérieur brut a été de 1.285.200.000 livres. Le Plan prévoyait qu'il augmenterait de 554,9 millions de livres par rapport à l'année de référence (aux prix constants de 1959/1960) pour atteindre le chiffre de 1.840.000 livres. Toutefois, le processus de contrôle a révélé que l'économie nationale n'avait réalisé qu'un progrès de 477 millions, soit 86 pour 100 de l'augmentation prévue, le revenu intérieur atteignant 1.762.200.000 livres. Il n'en reste pas moins que cette augmentation correspond à un accroissement de 37,1 pour 100 du revenu intérieur brut pour l'ensemble du premier Plan quinquennal, comme le montre le tableau 13. Le taux d'accroissement annuel se situe par conséquent à 6,5 pour 100, comme on peut le voir au tableau 14. Même si les objectifs n'ont pas été atteints, les résultats sont tangibles.

L'augmentation du revenu intérieur brut provenant des secteurs des biens a été de 258,8 millions de

^{4/} Le revenu intérieur brut correspond à la valeur ajoutée brute.

Tableau 12. Production par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Accroissement de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en millions de livres égyptiennes en prix courants)	(pourcentage)
		A ¹ (en millions de livres égyptiennes en prix courants)						
Agriculture	581,6	582,7	564,8	625,7	677,0	742,6	161,0	27,7
Industrie	1.086,7	1.152,3	1.198,2	1.374,5	1.504,2	1.623,6	536,9	40,4
Electricité	18,4	22,0	28,4	31,6	34,6	39,1	20,7	112,5
Bâtiment et travaux publics	102,1	100,5	141,7	165,9	206,3	181,2	79,1	77,5
Total pour les biens	1.788,8	1.857,5	1.933,1	2.197,7	2.422,1	2.586,5	797,7	44,6
Transports et communications	135,5	146,5	160,3	182,5	209,1	231,3	95,8	70,7
Commerce et finances	165,3	146,5	160,3	182,5	209,1	231,3	95,8	70,7
Construction de logements	76,0	77,5	79,4	81,1	82,3	83,2	7,2	9,5
Services publics	11,1	11,3	12,1	12,8	82,3	83,2	7,2	9,5
Autres services	371,2	396,7	399,8	477,2	558,6	590,4	219,2	59,1
Total pour les services	759,1	828,0	844,1	956,5	1.082,1	1.151,5	392,4	51,7
Total général	2.547,9	2.685,5	2.777,2	3.154,2	3.504,2	3.738,0	1.190,1	46,7

Tableau 13. RAU: Accroissement du revenu intérieur brut par secteur, prévu et réalisé, pour la dernière année du premier Plan quinquennal

Secteur	1959/60	1964/65	1964/65 par rapport à 1959/60			Pourcentage d'accroissement	
	Revenu atteint au cours de l'année de référence	Revenu prévu	Revenu atteint	Revenu prévu	Accroissement réalisé	Par rapport aux prévisions	Par rapport à l'année de référence
<i>(en millions de livres aux prix constants de 1959/60)</i>							
Agriculture	405,0	491,7	477,0	86,7	72,0	83,0	17,8
Industrie	256,3	420,5	385	164,2	128,7	78,4	50,2
Electricité	9,8	26,0	22,4	16,2	12,6	77,8	128,6
Bâtiment et travaux publics	47,1	102,3	92,6	55,2	45,5	82,4	96,6
Total pour les biens	718,2	1.040,5	977,0	322,3	258,8	80,3	36,0
Transports et communications	92,9	150,4	157,6	57,6	64,7	112,3	69,6
Commerce et finances	129,2	170,0	151,9	40,8	22,7	55,6	17,6
Construction de logements	73,0	82,3	80,1	9,3	7,1	76,3	9,7
Services publics	6,4	8,0	7,8	1,6	1,3	81,3	20,3
Autres services	265,5	388,8	387,9	123,3	122,4	99,3	46,1
Total pour les services	567,0	799,6	785,2		218,2	93,8	38,5
Total général	1.285,2	1.840,1	1.762,2	554,9	477,0	86,0	37,1

livres (soit 36 pour 100) entre l'année de référence et la dernière année du Plan quinquennal, contre 218 millions (38,5 pour 100) dans les secteurs des services. En valeur absolue, près de la moitié de cette augmentation provenait de l'industrie, qui a accusé un accroissement de 128,7 millions de livres, soit un taux moyen de croissance annuel de 8,5 pour 100. Dans l'agriculture, l'augmentation n'a été que de 72 millions de livres, soit un taux de croissance annuel moyen de 3,6 pour 100. L'électricité a fait des progrès considérables: 12,6 millions de livres d'augmentation ou 128 pour 100 par rapport à l'année de référence, soit un taux de croissance annuel de 18,5 pour 100. Pour le bâtiment et les travaux publics, l'augmentation était de 45,5 millions de livres, soit un taux de croissance annuel moyen de 17,1 pour 100, par suite d'investissements importants inscrits au plan. La majeure partie de l'accroissement provenant des services a été essentiellement le fait du secteur des "autres services"

qui accusait une augmentation de 122,4 millions de livres, soit un taux annuel de 8 pour 100. Le secteur des transports et communications a enregistré le taux le plus élevé dans les services, avec une augmentation de 64,7 millions de livres, soit un taux annuel moyen de 11,2 pour 100.

Le taux de croissance a varié d'une année sur l'autre pendant le Plan quinquennal. Il était de 6,1 pour 100 pour la première année (1960/1961), mais est tombé à 3,5 pour 100 pour la deuxième année par suite des conditions défavorables pour la production agricole, qui ont été mentionnées plus haut. Le taux est ensuite remonté à 8,9 pour 100 pour la troisième année (1962/63) et a atteint 8,7 pour 100 la quatrième année mais il est retombé à 5,5 pour 100 la cinquième année (1964/65).

L'exécution des projets prévus au premier Plan quinquennal a entraîné une modification peu importante de la structure du revenu intérieur brut. La

Tableau 14. RAU: Evolution du revenu intérieur brut et de son taux d'accroissement, par secteur, pendant le premier Plan quinquennal

Secteur	Année de référence 1959/60	Revenu intérieur brut (en millions de livres égyptiennes aux prix constants de 1959/60)					Taux d'accroissement annuel (en pourcentage)					
		Années du Plan					1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	Moyenne
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65						
Agriculture	405,0	402,7	373,0	426,4	452,9	477,0	-0,6	-7,4	14,3	6,2	5,3	3,6
Industrie	256,3	285,6	309,9	329,9	369,6	385,0	11,4	8,5	6,2	12,3	4,2	8,5
Electricité	9,8	12,2	16,3	18,4	18,6	22,4	24,5	33,6	12,9	1,1	20,4	18,5
Bâtiment et travaux publics	47,1	44,2	73,6	83,5	96,0	92,6	6,2	66,5	13,5	15,0	-3,5	17,1
Total pour les biens	718,2	744,7	772,8	857,5	937,1	977,0	3,7	3,8	11,0	9,3	4,3	6,4
Transports et communications	92,9	102,2	116,9	127,1	144,0	157,6	10,0	14,4	8,7	13,3	4,3	6,4
Commerce et finances	129,2	145,1	151,6	154,0	148,3	151,9	12,3	4,5	1,6	-3,7	2,4	3,4
Construction de logements	73,0	73,8	76,2	77,6	78,7	80,1	1,1	3,3	1,8	1,4	1,8	1,9
Services publics	6,4	6,8	7,0	7,4	7,6	7,7	6,3	2,9	5,7	2,7	1,3	3,8
Autres services	265,5	290,9	286,6	313,1	354,0	387,9	9,6	-1,5	9,2	13,1	9,6	8,0
Total pour les services	567,0	618,8	638,3	679,2	732,6	785,2	9,1	3,2	6,4	7,9	7,2	6,8
Total général	1.285,2	1.363,5	1.411,1	1.536,7	1.669,7	1.762,2	6,1	3,5	8,9	8,7	5,5	6,5

part de l'agriculture dans le revenu intérieur brut a beaucoup changé au cours du Plan quinquennal, passant de 31,5 pour 100 (année de base) à 27,1 pour 100 à la fin du Plan. Autre changement important, la part du commerce et des finances est passée de 10 à 8,6 pour 100 pendant la même période et celle de la construction de logements de 5,7 à 4,6 pour 100. En revanche, la part de l'industrie a augmenté de 19,9 à 21,8 pour 100, l'électricité de 0,8 à 1,3 pour 100, le bâtiment et les travaux publics de 3,7 à 5,2 pour 100, les transports et les communications de 7,2 à 9 pour 100, et les autres services de 20,7 à 22 pour 100. La part des services publics est passée de 0,5 à 0,4 pour 100.

L'augmentation de la part relative de l'industrie, de l'électricité, du bâtiment et des travaux publics est indispensable pour que l'économie de l'Égypte perde son caractère traditionnellement agricole au profit de l'industrie et puisse ainsi prendre le départ en vue d'une croissance autonome. Mais l'augmentation de la part relative de l'industrie a été inférieure à l'accroissement prévu au premier Plan quinquennal. Aussi est-il indispensable, au stade suivant, de provoquer une transformation fondamentale de la structure du revenu, parallèlement au processus de croissance, de façon que l'importance relative du secteur industriel accuse un accroissement considérable, car c'est là le fondement même de l'essor économique du pays.

Tableau 15. RAU: Modification de la structure du revenu intérieur brut par secteur, au cours du premier Plan quinquennal (en pourcentage, par rapport aux prix constants de 1959/60)

Secteur	Année de référence	Années du Plan				
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
Agriculture	31,5	29,5	26,4	27,8	27,1	27,1
Industrie	19,9	21,0	22,0	21,4	22,1	21,8
Electricité	0,8	0,9	1,2	1,2	1,1	1,3
Bâtiment et travaux publics	3,7	3,2	5,2	5,4	5,8	5,2
Total pour les biens	55,9	54,6	54,8	55,8	56,1	55,4
Transports et communications	7,2	7,5	8,3	8,3	8,6	9,0
Commerce et finances	10,0	10,7	10,7	10,0	8,9	8,6
Construction de logements	5,7	5,4	5,4	5,0	4,7	4,6
Services publics	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Autres services	20,7	21,3	20,3	20,4	21,2	22,0
Total pour les services	44,1	45,4	45,2	44,2	43,9	44,6
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Le revenu intérieur brut ayant augmenté à un rythme plus rapide que la population, le revenu par habitant (aux prix constants de 1959/60) est passé de 50,2 livres en 1959/1960 à 59,8 livres en 1964/1965, soit une augmentation de 19,1 pour 100. *Cet accroissement n'est pas faible, mais il aurait été plus important si le taux de croissance démographique avait été moins élevé.* Aussi est-il indispensable d'imposer des mesures propres à freiner cette croissance pour permettre une augmentation du revenu par habitant et un relèvement

du niveau de vie. Faute de quoi, la croissance démographique constituera une pierre d'achoppement pour l'expansion économique du pays. Il ressort du contrôle effectué que l'accroissement de la part du revenu intérieur brut revenant aux familles a été supérieur à celui du revenu par habitant. Il était de 21 pour 100 dans le premier cas contre 19,1 pour 100, le revenu des familles étant passé de 250,4 livres en 1959/1960 à 303,1 en 1964/1965 (dernière année du Plan), ainsi que l'indique le tableau 16.

Tableau 16. RAU: Fraction du revenu intérieur brut par habitant et par famille au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en pourcentage)	
Revenu intérieur brut (aux prix constants de 1959/60 en millions de livres)	1.285,2	1.363,5	1.411,1	1.536,7	1.669,7	1.762,2	477,0	37,1
Population (en milliers)	25.615	26.397	27.122	27.874	28.650	29.456	3.841	
Familles (en milliers)	5.132	5.262	5.395	5.531	5.670	5.813	681	
Revenu intérieur brut par habitant (en livres)	50,2	51,7	52,0	55,1	58,3	59,8	9,6	19,1
Revenu intérieur brut par famille (en livres)	250,4	259,1	261,6	277,8	294,5	303,1	52,7	21,0

Tableau 17. RAU: Evolution du revenu intérieur brut par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
		1960/61 (en millions de livres aux prix courants)	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en millions de livres aux prix courants)	(en pourcentage)
Agriculture	405,0	402,7	373,0	425,2	475,0	528,3	123,3	30,4
Industrie	256,3	285,6	309,9	350,9	392,3	423,4	167,1	65,2
Electricité	9,8	12,2	16,3	18,4	19,3	23,2	13,4	136,7
Bâtiment et travaux publics	47,1	44,2	73,6	83,5	96,0	92,6	45,5	96,6
Total des biens	718,2	744,7	772,8	878,0	982,6	1.067,5	349,3	48,6
Transports et communications	92,9	102,2	116,9	132,7	156,2	173,5	80,6	86,8
Commerce et finances	129,2	145,1	151,6	154,0	160,5	168,0	38,8	30,0
Construction de logements	73,0	73,8	76,2	77,6	78,7	79,1	6,1	8,4
Services publics	6,4	6,8	7,0	7,4	7,6	8,0	1,6	25,0
Autres services	265,5	290,9	286,6	313,1	354,0	387,9	122,4	46,1
Total pour les services	567,0	618,8	638,3	684,8	757,0	816,5	249,5	44,0
Total général	1.285,2	1.363,5	1.411,1	1.562,8	1.739,6	1.884,0	598,8	46,6

Lorsqu'on évalue le revenu intérieur brut en prix courants, on voit qu'il passe de 1.285.200.000 livres en 1959/60 à 1 milliard 884 millions en 1964/65, soit une augmentation de 46,6 pour 100 par rapport à l'année de référence (voir tableau 17).

Tandis que le revenu intérieur brut aux prix courants a augmenté à la fin de la cinquième année de 46,6 pour 100 par rapport à l'année de référence, l'augmentation des salaires en prix courants a atteint

59,9 pour 100 pendant la même période comme l'indique le tableau 18. Cette évolution a été l'un des principaux facteurs qui ont suscité, au cours des années du Plan, le problème de consommation qui sera étudié plus loin. Si le pourcentage d'augmentation des salaires a été plus fort que celui du revenu brut, l'accroissement en pourcentage du rendement du capital a été plus faible en prix courants que celui du revenu intérieur brut et s'est situé à 36,6 pour 100, comme l'indique le tableau 19.

Tableau 18. RAU: Evolution des salaires par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en millions de livres aux prix courants)	(en pour- centage)
		(en millions de livres aux prix courants)						
Agriculture	88,8	99,0	117,0	126,3	139,3	167,4	69,4	70,8
Industrie	98,0	78,4	90,1	125,1	138,1	149,6	60,8	68,5
Electricité	2,4	3,3	3,8	4,2	4,5	4,7	2,3	95,8
Bâtiment et travaux publics	29,9	27,3	41,9	47,4	52,2	53,7	23,8	79,6
Total pour les biens	219,1	208,0	252,8	303,0	334,1	375,4	156,3	71,3
Transports et communications	39,3	43,3	46,7	48,8	55,7	60,7	21,4	54,5
Commerce et finances	70,2	76,9	82,1	88,9	96,4	101,7	31,5	44,9
Construction de logements	1,0	1,8	1,9	1,6	1,6	1,8	0,8	80,0
Services publics	5,4	4,8	5,9	6,2	6,4	7,7	2,3	42,6
Autres services	214,5	231,7	228,9	258,2	298,0	331,6	117,1	54,6
Total pour les services	330,4	358,5	365,5	403,7	458,1	503,5	173	52,4
Total général	549,5	566,5	618,3	706,7	792,2	878,9	329,4	59,9

Le montant des salaires est passé de 549,5 millions de livres pour l'année de référence à 878,9 millions pour la dernière année du Plan soit une augmentation de 329,4 millions de livres. Cette différence est essentiellement due à la création de 1.327.000 emplois nouveaux, ainsi qu'à un relèvement des salaires, décidé en application des lois socialistes et pour assurer aux citoyens de meilleures conditions de vie. Les secteurs des biens représentaient 156,3 millions de livres, dont 69,4 millions provenaient de l'agriculture et 60,8 millions de l'industrie. Les secteurs des services représentaient 173,1 millions de livres, dont 117,1 millions provenaient du secteur des "autres services". Bien que l'augmentation absolue des salaires soit plus

importante dans le secteur des services que dans celui des biens, elle est beaucoup plus faible en pourcentage et correspond à 52,4 pour 100 contre 71,3 pour 100. D'autre part, l'augmentation en pourcentage des salaires dans le secteur des services n'a guère été supérieure à celle du revenu intérieur brut provenant des secteurs des services en prix courants (44 pour 100), tandis que dans les secteurs des biens, l'augmentation relative des salaires est beaucoup plus importante que l'accroissement du revenu intérieur brut (48,6 pour 100). Si ce taux d'augmentation des salaires restait trop longtemps supérieur à celui du revenu intérieur brut, il pourrait en résulter un déséquilibre assez fâcheux, la consommation finale augmentant

Tableau 19. RAU: Evolution des revenus de la propriété par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Années du Plan						Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
	Année de référence	(en millions de livres aux prix courants)					(en millions de livres aux prix courants) (en pour- centage)	
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65		
Agriculture	307,0	303,7	256,0	298,9	335,7	360,9	53,9	17,6
Industrie	167,5	207,2	219,8	225,8	254,2	273,8	106,3	63,5
Electricité	7,4	8,9	12,5	14,2	14,8	18,5	11,1	150,0
Bâtiment et travaux publics	17,2	16,9	31,7	36,1	43,8	38,9	21,7	126,2
Total pour les biens	499,1	536,7	520,0	575,0	648,5	692,1	193,0	38,7
Transports et communications	53,6	58,9	70,2	83,9	100,5	112,8	59,2	110,4
Commerce et finances	59,0	68,2	69,5	65,1	64,1	66,3	7,3	12,4
Construction de logements	72,0	72,0	74,3	76,0	77,1	77,3	5,3	7,4
Services publics	1,0	2,0	1,1	1,2	1,2	0,3	-0,7	-70,0
Autres services	51,0	59,2	57,7	54,9	56,0	56,3	5,3	10,4
Total pour les services	236,6	260,3	272,8	281,1	298,9	313,0	76,4	32,3
Total général	735,7	797,0	792,8	856,1	947,4	1.005,1	269,4	36,6

progressivement, l'épargne intérieure devenant insuffisante pour le financement des investissements nécessaires au développement, le déficit de la balance des paiements allant en s'aggravant et la dette étrangère en augmentant. Tous ces facteurs nuisent à la croissance économique du pays et leurs effets ont pu être effectivement constatés au cours des dernières années du premier Plan quinquennal.

Aussi est-il indispensable que l'augmentation des salaires s'accompagne d'une amélioration de la productivité, condition essentielle de l'accroissement du revenu. Au cours des premières années du Plan, il a fallu augmenter les salaires sans tenir compte de la productivité, ne serait-ce que pour mettre un terme aux injustices sociales dont souffraient les ouvriers et les paysans. C'est pourquoi l'aspect social a pris le pas sur la productivité. Mais à l'étape suivante, la productivité doit bénéficier de la priorité absolue et l'augmentation des salaires doit même être condition-

née par l'amélioration de la productivité, de sorte que l'économie puisse disposer d'excédents suffisants pour financer régulièrement la croissance du pays.

Le rendement du capital est passé de 735,7 millions de livres pour l'année de référence à 1.005.100.000 pour la dernière année du Plan, soit une augmentation de 269,4 millions ou 36,6 pour 100, pourcentage d'augmentation plus faible que celui du revenu intérieur brut. L'augmentation était surtout le fait du secteur des biens (193 millions dont 106,3 millions provenaient de l'industrie et 53,9 millions de l'agriculture). En fait la part des secteurs des services dans l'accroissement du rendement du capital est beaucoup moins importante que celle des secteurs des biens, certains de ces secteurs rendant des services gratuits (éducation et santé, par exemple). C'est pourquoi les secteurs des services ne représentaient qu'une augmentation de 76,4 millions de livres, dont 59,2 millions provenaient des transports et communications.

A noter que dans le domaine de l'agriculture, le rendement du capital correspond plutôt à des salaires et peut par conséquent être ajouté à ceux-ci. En effet, dans le cadre de la politique socialiste, la propriété agricole a été limitée et l'excédent distribué entre les petits agriculteurs, afin que la petite propriété prenne davantage d'importance. Au cours de la cinquième année du Plan, le rendement du capital dans le secteur

agricole s'est élevé à 360,9 millions de livres, soit 35,7 pour 100 environ du total de l'année considérée. La majeure partie du rendement du capital provenant des secteurs commerciaux autres que le secteur agricole retourne à l'Etat pour réinvestissement. Tout effort déployé pour augmenter ce rendement favoriserait donc le développement.

Tableau 20. RAU: Modification de l'importance relative des salaires et du rendement du capital par secteur, au cours du premier Plan quinquennal (en pourcentage, par rapport aux prix courants)

Secteur	Année de référence		Années du Plan									
	1959/60		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64		1964/65	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*
Agriculture	24,2	75,8	24,6	75,4	31,4	68,6	29,7	70,3	29,3	70,7	31,7	68,3
Industrie	34,6	65,4	27,5	72,5	29,1	70,9	35,6	64,4	35,2	64,8	35,3	64,7
Electricité	24,5	75,5	27,0	73,0	23,3	76,7	22,8	77,2	23,3	76,7	20,3	79,7
Bâtiment et travaux publics	63,5	36,5	61,8	38,2	56,9	43,1	56,8	43,2	54,4	45,6	58,0	42,0
Total pour les biens	30,5	69,5	27,9	72,1	32,7	67,3	34,5	65,5	34,0	66,0	35,2	64,8
Transports et communications	42,3	57,7	42,4	57,6	40,0	60,0	36,8	63,2	35,7	64,3	35,0	65,0
Commerce et finances	54,3	45,7	53,0	47,0	54,2	45,8	57,7	42,3	60,1	39,9	60,5	39,5
Construction de logements	1,4	98,6	2,4	97,6	2,5	97,5	2,1	97,9	2,0	98,0	2,3	97,7
Services publics	84,4	15,6	70,6	29,4	84,3	15,7	83,8	16,2	84,2	15,8	96,3	3,7
Autres services	80,7	19,3	79,6	20,4	79,9	20,1	82,5	17,5	84,2	15,8	85,5	14,5
Total pour les services	58,2	41,8	57,9	42,1	57,2	42,8	59,0	41,0	60,5	39,5	61,8	38,2
Total général	42,8	57,2	41,5	58,5	43,8	56,2	45,2	54,8	45,5	54,5	46,7	53,3

*A = Salaires *B = Rendement du capital.

Le tableau 20 montre pour les cinq années du Plan l'importance croissante de la part des salaires et le fléchissement relatif du rendement du capital dans le revenu intérieur brut. L'importance relative de l'ensemble des salaires est passée de 42,8 à 46,7 pour 100 entre l'année de base et la cinquième année du Plan. Elle a augmenté davantage dans les secteurs des biens que dans les secteurs des services: de 30,5 à 35,2 pour 100 dans le premier cas, contre 58,2 à 61,8 pour 100 dans le second. La fraction de l'économie nationale correspondant au rendement du capital est tombée de 57,2 à 53,3 pour 100 entre l'année de référence et la cinquième année du Plan. Sa chute a été plus marquée dans les secteurs des biens que dans ceux des services; de 69,5 à 64,8 pour 100 contre 41,8 à 38,2 pour 100.

Population, emploi et productivité

La croissance démographique est l'un des problèmes les plus graves qui se soient posés pour l'économie nationale au cours du premier plan quinquennal, et elle a empêché la population de tirer profit d'une augmentation de la production et du revenu, et d'atteindre le niveau de vie souhaité. Elle a également conduit à un taux élevé de consommation finale globale. Le premier plan quinquennal prévoyait un

taux de croissance démographique de 2,4 pour 100 par an, mais les contrôles ont révélé que ce taux avait atteint 2,8 pour 100, la population étant passée de 25.615.000 à 29.456.000 habitants entre l'année de référence et la cinquième année du Plan, soit une augmentation de 3.841.000. Cet accroissement considérable de la population est dû à un taux de natalité constamment élevé et à un abaissement progressif du taux de mortalité résultant d'une protection vigilante de la santé publique. *La persistance de ce taux de croissance élevé constitue indiscutablement un obstacle majeur à l'expansion et au progrès du pays*, car elle s'oppose à une augmentation notable du revenu par habitant et par conséquent au relèvement du niveau de vie correspondant à l'optique socialiste de la République arabe unie. Il en résulte également de lourdes charges pour les services publics, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement, une large fraction des investissements devant être consacrée à des biens matériels qui ne sont pas directement productifs. Dans ces conditions, il sera difficile de doubler le revenu en dix ans, ce qui est l'objectif prévu, ou bien ce sera au prix d'un accroissement de l'endettement, ce qui n'est pas souhaitable. Il est donc indispensable de prendre délibérément des mesures pour agir sur la structure des familles en vue de freiner la croissance démographique.

Tableau 21. RAU: Croissance démographique au cours du premier Plan quinquennal

	Année de référence 1959/60	Années du Plan				
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
	(en milliers)					
Population	25.615	26.397	27.122	27.874	28.650	29.456
Accroissement annuel	...	782	725	752	776	806
Accroissement par rapport à l'année de référence	...	782	1.507	2.259	3.035	3.841
	en pourcentage)					
Accroissement annuel	...	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8
Accroissement par rapport à l'année de référence	...	3,0	5,9	8,8	11,9	15,0

Le taux annuel moyen d'accroissement de la population, de 2,8 pour 100, peut être comparé au taux d'accroissement mondial qui était de 1,8 pour 100 pour la période 1958-1963, alors que celui de l'Europe était de 0,9, celui de l'Asie orientale de 1,4, celui de l'Amérique du nord de 1,6, celui de l'Asie du sud et de l'Australie de 2,2, celui de l'Afrique de 2,3 et celui de l'Amérique du sud de 2,6⁵. Le taux d'ac-

croissement de la population est donc comparative-ment très élevé en République arabe unie.

La société égyptienne avait hérité du régime antérieur à la révolution l'habitude de concentrer trop de main-d'œuvre dans l'agriculture, ce qui entraînait un taux élevé de chômage déguisé, continuellement entre-

5/ Nations Unies. *Annuaire statistique*, 1964.

tenu par l'accroissement de la population. Les systèmes d'éducation et de formation n'étaient pas non plus adaptés aux besoins du développement économique. Aussi a-t-on dû s'efforcer, depuis la révolution, d'assurer à la main-d'œuvre une occupation productive, de garantir à tout citoyen le droit au travail, conformément aux dispositions de la Charte. Le premier Plan quinquennal devait créer des emplois pour absorber l'augmentation annuelle de la population active résultant de l'accroissement démographique et de l'évolution sociale liée à la révolution, grâce à laquelle la population féminine jouait un rôle plus important dans la société et les femmes employées étaient plus nombreuses. En outre, le Plan devait

réduire le taux de chômage déguisé ou intermittent dans les autres secteurs de l'économie; à l'appui, des lois socialistes ont été promulguées sur le travail en 1961, pour réduire les heures de travail hebdomadaires. Les objectifs fixés par le premier Plan ont été dépassés. Au cours de la période du Plan, le nombre des emplois a augmenté de 1.327.400, comme l'indique le tableau 22, soit un accroissement annuel de 265.000 en moyenne et 300.000 de plus que le chiffre prévu. L'augmentation considérable du nombre des emplois était due à la croissance des divers secteurs de l'économie, d'une part, et, d'autre part, à l'application des lois socialistes relatives à l'emploi, notamment à la réduction des heures de travail.

Tableau 22. RAU Accroissement de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Années du Plan					Accroissement total	
	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en milliers)	(en pourcentage)
	<i>(en milliers d'emplois)</i>						
Agriculture	355,0	0,0	32,0	41,0	107,0	535,0	40,3
Industrie	23,8	53,4	46,9	63,8	35,3	223,2	16,7
Electricité	1,2	2,0	2,3	0,5	0,1	6,1	0,5
Bâtiment et travaux publics	-19,0	97,0	52,7	18,5	11,0	160,2	12,1
Total pour les biens	361,0	152,4	133,9	123,8	153,4	924,5	69,6
Transports et communications	34,1	-13,5	10,0	9,1	19,4	59,1	4,5
Commerce et finances	27,3	17,9	21,3	16,8	10,7	94,0	7,0
Construction de logements	0,0	2,0	0,1	0,4	2,5	5,0	0,4
Services publics	-0,9	2,8	1,6	0,8	0,8	5,1	0,4
Autres services	84,4	-16,6	44,4	65,9	61,6	239,7	18,1
Total pour les services	144,9	-7,4	77,4	93,0	95,0	402,9	30,4
Total général	505,9	145,0	211,3	216,8	248,4	1.327,4	100,0

Dans cet accroissement total, de 1,327,400, des emplois pour la période du Plan, les secteurs des biens intervenaient pour 924.500 emplois, soit 69,5 pour 100, tandis que la part des secteurs des services était de 402.900, soit 30,4 pour 100. La part de l'agriculture a été de 535.000 emplois nouveaux, soit 40,3 pour 100 de l'accroissement total. Les secteurs des "autres services" venaient en deuxième position avec 239.700 emplois, soit 18,1 pour 100 de l'accroissement total.

L'industrie suivait de très près avec 223.200 emplois nouveaux, soit 16,7 pour 100 du total. L'accroissement considérable enregistré dans l'industrie est essentiellement dû à l'expansion de ce secteur, tandis que dans le cas des "autres services" il est dû à l'expansion continue des services, en ce qui concerne particulièrement l'éducation, la santé et la culture, qui avaient été longtemps sacrifiés avant la révolution. Le bâtiment et les travaux publics ont créé 160.200

emplois nouveaux, soit 12,1 pour 100 de l'accroissement total. On peut attribuer cette augmentation aux importants investissements consacrés au bâtiment et aux travaux publics dans divers secteurs de l'économie, qui représentaient 47 pour 100 du total des investissements prévus au Plan quinquennal.

Depuis la révolution, le Gouvernement ne s'est pas seulement préoccupé du nombre des ouvriers, mais il a également veillé à multiplier et à financer les centres de formation professionnelle ainsi que les établissements d'enseignement technique et général, afin de faciliter le processus du développement économique.

Par suite de la création de 1.327.400 emplois supplémentaires au cours de la période du Plan, les effectifs de la main-d'œuvre sont passés de 6.006.000 à 7.333.400 entre l'année de référence et la cinquième année du Plan, soit une augmentation de 22,1 pour 100. Le pourcentage de la main-d'œuvre civile employée est passé de 89,5 à 92,6 entre l'année de référence et la cinquième année du Plan comme le montre

le tableau 23. Le premier Plan s'est donc traduit par un relèvement de 3,1 pour 100 du taux de l'emploi. On compte que le plein emploi sera atteint au début du troisième Plan quinquennal. Le secteur du bâtiment et des travaux publics a enregistré le taux d'accroissement relatif le plus élevé, atteignant 86,6 pour 100 par rapport à l'année de référence. Si l'accroissement de l'emploi a été en valeur absolue deux fois et un tiers plus fort dans l'agriculture que dans l'industrie, le pourcentage d'accroissement a été deux fois et un quart plus fort dans l'industrie que dans l'agriculture, ce qui donne 37,1 pour 100 dans l'industrie et 16,5 pour 100 dans l'agriculture. Cette évolution est assez révélatrice de la nature de l'expansion et des modifications apportées à la structure de l'agriculture et de l'industrie, au bénéfice de cette dernière. Nous en avons déjà parlé à propos de la production et du revenu intérieur brut. D'après les prévisions du deuxième Plan quinquennal relatives à la croissance et au progrès de l'industrie, ce secteur doit occuper une part croissante de la main-d'œuvre.

Tableau 23. RAU: Evolution de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en milliers)

Année	Années du Plan						Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence	
	référence 1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65		
Secteur								
Agriculture	3.245,0	3.600,0	3.600,0	3.632,0	3.673,0	3.780,0	535,0	16,5
Industrie	601,8	625,6	679,0	725,9	789,7	825,0	223,2	37,1
Electricité	11,9	13,1	15,1	17,4	17,9	18,0	6,1	51,3
Bâtiment et travaux publics	185,0	166,0	263,0	315,7	334,2	345,2	160,2	86,6
Total pour les biens	4.043,7	4.404,7	4.557,1	4.691,0	4.814,8	4.968,2	924,5	22,9
Transports et communications	218,6	252,7	239,2	249,2	258,3	277,7	59,1	27,0
Commerce et finances	635,7	663,0	680,9	702,2	719,0	729,9	94,0	14,8
Construction de logements	16,0	16,0	18,0	18,1	18,5	21,0	5,0	31,2
Services publics	25,2	24,3	27,1	28,7	29,5	30,3	5,1	20,2
Autres services	1.066,8	1.151,2	1.134,6	1.179,0	1.244,9	1.306,5	239,7	22,5
Total pour les services	1.962,3	2.107,2	2.099,8	2.177,2	2.270,2	2.365,2	402,9	20,5
Total général	6.006,0	6.511,9	6.656,9	6.868,2	7.085,0	7.333,4	1.327,4	22,1
Total de la main-d'œuvre civile	6.711	6.940	7.169	7.409	7.657	7.918	1.207	18,0
Emploi en pourcentage de la main-d'œuvre civile	89,5	93,7	92,9	92,7		92,6	...	3,1

Tableau 24. RAU: Evolution de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en pourcentage)

Secteur	Année de référence	Années du Plan					A*
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	
Agriculture	54,0	55,3	54,1	52,9	51,9	51,5	-2,5
Industrie	10,0	9,6	10,2	10,5	11,1	11,2	+1,2
Electricité	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	+0,1
Bâtiment et travaux publics	3,1	2,5	4,0	4,6	4,7	4,7	+1,6
Total pour les biens	67,3	67,6	68,5	68,3	68,0	67,7	+0,4
Transports et communications	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6	3,8	+0,2
Commerce et finances	10,6	10,2	10,2	10,2	10,1	10,0	-0,6
Construction de logements	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Services publics	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Autres services	17,8	17,7	17,0	17,2	17,6	17,8	0,0
Total pour les services		32,4	31,5	31,7	32,0	32,3	-0,4
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

*A = Evolution entre l'année de référence et 1964/65.

Un contrôle a révélé un accroissement du salaire par travailleur dans l'ensemble de l'économie et dans tous les secteurs, à l'exception de celui du bâtiment et des travaux publics, pendant toute la période du Plan. Le salaire par travailleur dans l'ensemble de l'économie est passé de 85,5 livres à 112,3 livres entre l'année de référence et la cinquième année du Plan, ce qui représente une augmentation de 26,8 livres ou 31,3 pour 100. Ce progrès est essentiellement le résultat de la politique socialiste visant à améliorer la répartition du revenu en faveur des classes ouvrières, plutôt que d'une amélioration de la productivité.

Le salaire par travailleur était beaucoup plus élevé dans les services que dans les secteurs des biens. Dans les premiers, il est passé de 149,9 à 189,5 livres entre l'année de référence et l'année 1964/65, soit une augmentation de 26,4 pour 100. Dans les derniers, il est passé de 54,2 à 75,6 livres, soit une augmentation de 39,5 pour 100 (voir tableau 25). Si l'on considère

tous les secteurs, l'augmentation relative a été la plus forte dans l'agriculture où elle a atteint 46,7 pour 100, ce qui correspond en valeur absolue à 30,2 livres pour l'année de référence et 44,3 livres en 1964/65. Vient ensuite la construction de logements, avec une augmentation de 37,1 pour 100, ce qui correspond en valeur absolue à 62,5 et 85,7 livres. Dans l'industrie, le salaire moyen est passé de 147,6 à 181,3 livres, soit une augmentation de 33,7 livres ou 22,8 pour 100 par rapport à l'année de référence. Dans le bâtiment et les travaux publics, le salaire par travailleur est tombé de 161,6 à 155,6 livres entre l'année de référence et la cinquième année, soit une diminution de 6,0 livres ou 3,7 pour 100. Cette baisse pourrait être due à de forts mouvements migratoires qui ont amené de la campagne une main-d'œuvre non qualifiée à bas salaires, attirée par les très grands travaux résultant des investissements prévus au premier Plan quinquennal. (Voir le tableau 25 pour la répartition des salaires par secteur).

Tableau 25. RAU: Salaire par travailleur et par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en prix courants)

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence (en pour- centage)	
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(livres)	
Agriculture	30,2	27,5	32,5	34,8	37,9	44,3	14,1	46,7
Industrie	147,6	125,3	132,7	172,3	174,9	181,3	33,7	22,8
Electricité	201,7	251,9	251,7	241,8	251,4	261,1	59,4	29,4
Bâtiment et travaux publics	161,6	164,5	159,3	150,1	156,1	155,6	-6,0	-3,7
Moyenne pondérée pour les biens	54,2	47,2	55,5	64,6	69,4	75,6	21,4	39,5
Transports et communications	179,8	171,3	195,2	195,8	215,6	218,6	38,8	21,6
Commerce et finances	110,4	116,0	120,6	126,6	134,1	139,4	29,0	26,3
Construction de logements	62,5	112,5	105,6	88,4	86,5	85,7	23,2	37,1
Services publics	214,3	197,5	217,7	216,0	216,9	254,1	39,8	18,6
Autres services	167,1	164,5	163,3	189,0	193,5	211,4	44,3	26,5
Moyenne pondérée pour les services	149,9	150,0	153,3	169,2	176,6	189,5	39,6	26,4
Moyenne globale pondérée	85,5	80,5	86,3	97,7	103,8	112,3	26,8	31,3

La production est l'une des grandes variables économiques dont l'évolution a été peu satisfaisante au cours du premier Plan quinquennal. L'accroissement de la productivité a été inférieur à celui du salaire par habitant. Tandis que la salaire par travailleur augmentait de 31,3 pour 100 entre l'année de référence et l'année 1964/65, la productivité ne s'accroissait que de 18 pour 100. L'augmentation était donc beaucoup plus forte pour les salaires que pour la productivité. Dans les secteurs des biens, les 39,5 pour 100 d'augmentation des salaires n'ont été compensés que par une augmentation de productivité de 17 pour 100. Dans les secteurs clés de l'agriculture et de l'industrie, les salaires et la productivité ont augmenté respectivement de 46,7 et 9,7 pour 100 dans le premier secteur, tandis qu'ils augmentaient de 22,8 et 9 pour 100 dans le second. L'écart était beaucoup moins étendu dans les secteurs des services où le salaire par habitant a augmenté de 26,4 pour 100 et la productivité de 19,5

pour 100. Ce n'est que dans les secteurs de l'électricité et des transports et communications que l'augmentation de productivité a dépassé celle du salaire par habitant. Dans le premier, la productivité a augmenté de 40,5 pour 100, tandis que le salaire par travailleur n'augmentait que de 29,4 pour 100. Dans le secteur des transports et communications, elle a augmenté de 34,4 pour 100 contre 21,6 pour 100 pour le salaire.

Cette augmentation des salaires supérieure à celle de la productivité a entraîné un relèvement du taux de consommation, accentué l'insuffisance de l'épargne pour le financement des investissements nécessaires au développement et aggravé le déficit de la balance des paiements, ce qui a conduit à une certaine inflation. On devra prendre des mesures pour parer à ces inconvénients. Au cours du premier Plan, on s'est préoccupé d'augmenter les salaires plutôt que la productivité. Mais il est indispensable, à l'étape suivante,

de s'attacher davantage à la productivité, condition essentielle de l'augmentation du revenu, et d'y relier toute augmentation de salaire, de façon à créer des excédents suffisants pour atteindre l'objectif consis-

tant à doubler le revenu national sans déclencher l'inflation et à résoudre divers problèmes résultant du déséquilibre entre les salaires et la productivité.

Tableau 26. RAU: Productivité par travailleur et par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en prix courants)

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence ...	
		1960/61	1961/62 (en livres)	1962/63	1963/64	1964/65	(en livres)	(en pour- centage)
Agriculture	179,2	161,9	156,9	172,3	184,3	196,5	17,3	9,7
Industrie	1.805,7	1.841,9	1.764,7	1.893,5	1.904,8	1.968,0	162,3	9,0
Electricité	1.546,2	1.679,4	1.880,8	1.816,1	1.933,0	2.172,2	626,0	40,5
Bâtiment et travaux publics	551,9	605,4	538,8	525,5	617,3	524,9	-27,0	-4,9
Moyenne pondérée								
pour les biens	442,4	421,7	424,2	468,5	503,1	520,6	78,2	17,7
Transports et communications	619,9	579,7	670,2	732,3	809,5	832,9	213,0	34,4
Commerce et finances	260,0	295,6	282,7	288,9	304,5	317,8	57,8	22,2
Construction de logements	4.750,0	4.843,8	4.411,1	4.480,7	4.448,6	3.961,9	-788,1	-16,6
Services publics	440,5	465,0	446,5	446,0	447,5	485,1	44,6	10,1
Autres services	280,2	273,6	275,4	319,1	317,6	327,9	47,7	17,0
Moyenne pondérée pour les services	350,0	354,2	360,4	392,5	404,8	418,4	68,4	19,5
Moyenne globale pondérée	412,0	399,9	404,1	444,5	471,6	487,6	75,4	18,3

Il sera indispensable dans la phase suivante de chercher à relever la productivité, à accroître la part des biens intermédiaires dans la production nationale et améliorer l'utilisation du capital fixe de la nation pour prolonger sa durée utile au cours du processus productif. Il faudra donc déterminer pour chaque année l'augmentation de productivité que doivent atteindre chaque secteur, chaque branche d'activité on chaque unité de production, et il faudra que ce programme soit respecté. Pour assurer la réussite du plan, on devra établir un programme en trois points:

- i) Améliorer l'organisation et l'administration des unités de production en faisant appel à la croissance professionnelle et en imposant un contrôle strict des niveaux de production;
- ii) Développer la formation professionnelle des travailleurs, ce qui est un moyen d'améliorer

rapidement la productivité, et favoriser l'enseignement technique à tous les niveaux, ce qui, à long terme, se répercute sur la production.

- iii) Créer un système d'encouragement incitant les travailleurs à accroître la productivité, en octroyant par exemple des primes lorsque la production dépasse un certain niveau.

La croissance et le progrès réalisés dans la plupart des pays - quelles que soient leurs doctrines économiques - sont essentiellement dus à l'amélioration de la productivité. En RAU, une expansion remarquable s'est produite au cours du premier Plan quinquennal, mais, comme nous le verrons plus loin, elle résulte d'une politique d'investissement intensif. Aussi est-il indispensable de veiller au relèvement de la productivité pour assurer l'utilisation optimale des ressources économiques du pays.

Consommation finale

Les contrôles ont révélé un phénomène grave: au cours du premier Plan quinquennal, la consommation finale a augmenté très rapidement en pourcentage et en volume. Aux prix courants et aux prix du marché, la consommation finale est passée de 1.199.700.000 à

1.762.200.000 livres entre le début (1959/60) et la fin du Plan (1964/65), soit une augmentation de 562,5 millions de livres ou 46,9 pour 100. Ces chiffres représentent une augmentation annuelle moyenne de 8 pour 100.

Tableau 27. RAU: Consommation finale au cours du premier Plan quinquennal

	Année de référence 1959/60	Années du Plan				
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
(en millions de livres en prix courants)						
Consommation finale	1.199,7	1.249,2	1.348,6	1.389,0	1.651,1	1.762,2
Accroissement annuel	...	49,5	99,4	140,4	162,1	111,1
Accroissement par rapport à l'année de référence	...	49,5	148,9	289,3	451,4	562,5
(en pourcentage)						
Accroissement annuel	...	4,1	8,0	10,4	10,9	6,7
Accroissement par rapport à l'année de référence	...	4,1	12,4	24,1	37,6	46,9

Le produit intérieur brut est passé de 1.375.600.000 à 2.050.600.000 livres entre la première et la dernière année du Plan, soit une augmentation de 675 millions ou 49,1 pour 100 par rapport à l'année de référence

et un taux annuel de 8,4 pour 100. Il ressort de ces chiffres que l'accroissement de la consommation finale a annulé en grande partie celui du PIB.

Tableau 28. RAU: Consommation finale et PIB au cours du premier Plan quinquennal

	Année de référence 1959/60	Années du Plan				
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
PIB (en millions de livres en prix courants)	1.357,6	1.459,3	1.513,3	1.684,6	1.887,9	2.050,6
Consommation finale (en millions de livres en prix constants)	1.199,7	1.249,2	1.348,6	1.489,0	1.651,1	1.762,2
Consommation finale en pourcentage du PIB	87,2	85,6	89,1	88,4	87,5	85,9

Au cours du premier Plan, le taux d'accroissement annuel de la consommation finale (8 pour 100) a de loin dépassé celui de la population (2,8 pour 100). L'accroissement de la consommation finale a été particulièrement marqué en 1962/1963 et 1963/1964, années où il a respectivement atteint 10,4 et 10,9 pour 100. Il ressort de ce qui précède que certains facteurs provoquent cette forte tendance à la hausse de la

consommation finale; nous y reviendrons plus loin. La consommation finale augmentant à un rythme rapide et le PIB étant lui aussi en plein accroissement, la proportion de l'une par rapport à l'autre est demeurée à peu près constante. Le pourcentage était de 87,2 du PIB pendant l'année de référence, de 85,6 en 1960/61, de 89,1 en 1961/62, de 88,4 en 1962/63, de 87,5 en 1963/64 et de 85,9 en 1964/65.

On constate également que l'épargne intérieure brute exprimée en pourcentage du produit intérieur brut est restée constante et qu'elle a été insuffisante pour financer les investissements prévus au plan, si bien qu'il a fallu faire largement appel au financement extérieur, ce qui a provoqué un grave déficit de la balance des paiements.

Si l'on décompose la consommation finale globale en consommation individuelle et en consommation publique, on constate que la dernière a augmenté beaucoup plus rapidement que la première. La consommation publique est passée de 228,1 à 431,3 mil-

lions de livres entre l'année de référence et la cinquième année du Plan, soit une augmentation de 89,1 pour 100 ou une augmentation annuelle de 14,2 pour 100. La consommation individuelle est passée de 971,6 millions à 1.330.900.000 livres, soit une augmentation de 37 pour 100 par rapport à l'année de référence et un taux annuel de 6,5 pour 100. Le taux d'accroissement le plus élevé a été enregistré pour la consommation individuelle pendant l'année 1961/62, au cours de laquelle elle a augmenté de 10,9 pour 100. La consommation publique a surtout augmenté en 1962/63 et en 1963/64, aux taux respectifs de 28,8 et 26,3 pour 100.

Tableau 29. RAU: Evolution de la consommation individuelle et de la consommation de l'Etat au cours du premier Plan quinquennal

	Année de référence 1959/60	Années du Plan				
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
<i>Consommation individuelle</i>						
Valeur totale (en millions de livres, en prix courants)	971,6	993,3	1.101,5	1.170,8	1.249,3	1.330,9
Accroissement annuel (en millions de livres, en prix courants)	...	21,7	108,2	69,3	78,5	81,6
Taux d'accroissement annuel (en pourcentage)	...	2,2	10,9	6,3	6,7	6,5
Accroissement par rapport à l'année de base (en millions de livres, en prix courants)	...	21,7	129,9	199,2	277,7	359,3
Accroissement par rapport à l'année de référence (en pourcentage)	...	2,2	13,4	20,5	28,6	37,0
<i>Consommation de l'Etat</i>						
Valeur totale (en millions de livres, en prix courants)	228,1	255,9	247,1	318,2	401,8	431,3
Accroissement annuel (en millions de livres, en prix courants)	...	27,8	-8,8	71,1	83,6	29,5
Taux d'accroissement annuel (en pourcentage)	...	12,2	-3,4	28,8	26,3	7,3
Accroissement par rapport à l'année de base (en millions de livres, en prix courants)	...	27,8	19,0	90,1	173,7	203,2
Accroissement par rapport à l'année de référence (en pourcentage)	...	12,2	8,3	39,5	76,2	89,1

L'étude de la consommation de divers produits permet de mieux comprendre la nature du problème que pose l'accroissement de la consommation. La consommation de denrées alimentaires a fortement augmenté entre l'année de référence et l'année 1964/65, atteignant 29,4 pour 100 pour le blé, 40,9 pour 100 pour le maïs, 35 pour 100 pour les haricots, 59,4 pour 100 pour les pâtes alimentaires, 34,4 pour 100 pour les œufs, 29,1 pour 100 pour le sucre, 47,6 pour 100 pour le thé, 25 pour 100 pour le café, 168,8 pour 100 pour la margarine, 32,4 pour 100 pour les huiles comestibles. La consommation de combustible a également beaucoup augmenté, de 23 pour 100 pour le pétrole lampant et de 202,9 pour 100 pour le butagaz. La consommation de textiles est passée de 484,2 à 565,3 millions de mètres entre 1959/60 et 1964/65, soit une augmentation de 81,1 millions de mètres ou de 16,7 pour 100. La consommation de chaussures, qui était de 11,5 millions de paires en 1959/1960, a atteint 18,5 millions en 1964/1965, ce qui représentait une augmentation de 7 millions de paires ou de 61 pour 100 environ. Pour les articles manufacturés en cuir, la consommation a augmenté de 1.810 tonnes en 1959/60 à 2.637 tonnes en 1964/65, soit 45,7 pour 100. Dans le domaine des produits chimiques et pharmaceutiques, la consommation a considérablement augmenté. Pour le savon de cuisine et la lessive, l'accroissement a été de 62,3 pour 100, pour le savon de toilette de 78,9 pour 100, pour les produits de nettoyage synthétiques de 453,8 pour 100, pour les accumulateurs de 116 pour 100 et pour les médicaments de 121,4 pour 100. L'accroissement le plus sensible de la consommation a porté sur les biens durables, avec un accroissement de 215,5 pour 100 pour les réfrigérateurs, 390,1 pour 100 pour les machines à laver électriques, 117 pour 100 pour les fourneaux à butagaz, 652,2 pour 100 pour les postes de radio à lampes ou à transistors et 1.543,9 pour 100 pour les chauffe-eau. Pour les postes de télévision, les ventes ont atteint un total de 50.000 unités en 1964/65, alors que cet article était à peu près inexistant en 1959/60.

La consommation finale globale a augmenté à un taux près de trois fois supérieur à celui de la croissance démographique au cours de la période du Plan. Cette forte tendance à la hausse est due à divers facteurs dont les plus importants sont les suivants :

- 1) Le taux de croissance démographique a été l'un des plus élevés du monde.
- 2) L'accroissement considérable des dépenses publiques de toute nature.
- 3) La montée rapide des salaires ne s'est pas accompagnée d'un relèvement équivalent de la

productivité. Elle s'est répercutée en majeure partie sur la demande de biens de consommation, du fait de l'augmentation de la propension marginale à consommer. En outre, une grande partie du rendement du capital dans le secteur de l'agriculture peut être assimilée à un salaire, par suite de l'augmentation du nombre des petites propriétés. Ces revenus ont également influé sur la demande de biens de consommation.

- 4) Le nombre des travailleurs dépasse de 300.000 l'objectif prévu au Plan.
- 5) L'expansion du système de vente à crédit, en ce qui concerne notamment les biens de consommation durables, durant la période du premier Plan quinquennal.
- 6) L'un des principaux facteurs qui ont contribué à relever les taux de consommation est le fait qu'aucune politique d'épargne n'a été adoptée pour tirer parti des possibilités offertes par les excédents agricoles américains. Les produits alimentaires excédentaires importés des Etats-Unis ont été revendus par l'Etat et les recettes en monnaie locale correspondantes ont été utilisées pour financer les dépenses de services inscrites au budget; elles ont donc servi à couvrir le déficit des dépenses courantes, au lieu de contribuer avec les ressources locales au financement des investissements. L'épargne intérieure aurait dû s'accroître au bénéfice des investissements et en dépit de l'aide américaine.

La situation pourrait devenir critique du seul fait de ce dernier facteur. Si l'aide américaine en nature venait pour quelque raison à être suspendue, il serait difficile de répondre à la demande de denrées créée au cours des années où cette aide était disponible. A cela s'ajoute la difficulté de financer les services sur le budget général et la charge qu'imposerait à celui-ci la nécessité de consacrer des devises à l'importation régulière de ces denrées. Aussi sera-t-il indispensable, pour l'étape suivante, d'envisager les solutions suivantes: 1) si la fourniture d'excédents américains venait à cesser, il faudrait exporter des produits nationaux jusqu'à concurrence de la valeur de ces excédents. Pour que ces exportations soient possibles, il faudrait réduire proportionnellement la consommation intérieure. Une politique devrait être adoptée à cet effet. 2) Si les excédents américains étaient maintenus, la somme correspondant à la valeur des produits qui auraient autrement été exportés (valeur égale à celle des excédents reçus) devrait être considérée comme épargne intérieure et être utilisée pour le financement

d'importations de biens de production ou tout au moins pour atténuer les difficultés de la balance des paiements.

Du fait de l'augmentation continue et rapide de la consommation finale, l'épargne intérieure est inévitablement insuffisante pour le financement des investissements nécessaires à l'accroissement du PIB. En conséquence, un déficit important et croissant apparaît dans la balance des paiements, en même temps que la dette extérieure augmente et que les poussées inflationnistes s'aggravent, ce qui ralentit la croissance économique du pays. Aussi est-il indispensable de prendre des mesures pour freiner l'accroissement de la consommation finale, et plus particulièrement celui de la consommation publique, en réduisant les dépenses courantes prévues au budget général des services. Il importe également, durant le deuxième Plan quinquennal, de maintenir le taux d'accroissement de la consommation finale inférieur au taux de croissance du PIB, de façon que l'épargne intérieure suffise au financement des investissements prévus au deuxième Plan.

Diverses politiques peuvent être adoptées pour freiner l'accroissement de la consommation dans les limites prévues au Plan, notamment les suivantes :

- 1) Réduire la consommation publique en comprimant les dépenses courantes prévues au budget général des services.
- 2) Réglementer la répartition des revenus, de façon à établir une relation entre ces revenus et le volume de la consommation finale qui ne doit pas être dépassé. On peut obtenir ce résultat en retenant une partie du revenu à la source.
- 3) Une fois le revenu distribué, réglementer la demande des produits à l'achat desquels ce revenu est principalement consacré. On peut obtenir ce résultat en appliquant une politique des prix appropriée.

Investissements bruts

Les investissements sont le moteur du développement de la production et du revenu, dont dépend la croissance économique du pays. Plus les investissements augmentent, plus l'économie nationale se développe. Mais le volume des investissements est limité par deux facteurs : la capacité de financement de l'épargne intérieure et des ressources étrangères disponibles sous forme de facilités de crédit et de prêts : l'aptitude de l'économie nationale à absorber les dépenses d'investissement sans nuire à la croissance ou entraver le progrès, sans que des goulets d'étranglement

résultent d'une expansion inopportune des investissements. Compte tenu de ces deux facteurs, le premier Plan quinquennal avait prévu un chiffre de 1.576.900.000 livres pour les investissements, mais le volume des ressources nationales et étrangères disponibles n'a permis d'investir que 1 milliard 513 millions, soit 95,9 pour 100 du montant fixé, ce qui représentait une moyenne annuelle de 302,6 millions ou 19 pour 100 du produit intérieur brut pour la période du Plan. Cette proportion est très élevée par rapport à l'année de référence, alors que les investissements bruts n'atteignaient que 13,3 pour 100 du produit intérieur brut. Elle est également très élevée par rapport aux chiffres atteints par d'autres pays en voie de développement et ce résultat supporte la comparaison avec les pays développés.

Tableau 30. RAU: Investissements prévus et réalisés par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Total des investissements		Investissements réalisés en pourcentage des prévisions
	prévisions (en millions de livres en prix courants)	réalisations	
Agriculture	117,1	118,4	101,1
Irrigation et drainage	183,0	138,0	75,4
Grand barrage (Assouan)	47,3	98,6	208,5
Industrie	444,7	403,9	90,8
Electricité	144,2	112,6	78,1
Bâtiment et travaux publics	5,0	13,2	264,0
Total pour les biens	941,3	884,7	94,0
Transports et communications	244,0	270,8	111,0
Canal de Suez	35,0	23,4	66,9
Commerce et finances	5,0	19,5	390,0
Construction de logements	199,0	161,5	81,2
Services publics	50,4	50,5	100,2
Autres services	102,2	102,6	100,4
Total pour les services	635,6	628,3	98,9
Total général	1.576,9	1.513,0	95,9

Comme la répartition des investissements entre les secteurs de l'économie avait été faite suivant un programme d'investissement très poussé, un volume important revenait à chaque secteur, ainsi qu'il ressort du tableau 31. L'industrie et l'électricité ont bénéficié ensemble de plus du tiers des investissements alors que l'industrie à elle seule en recevait 26,7 pour 100. On a donné la priorité à ces deux secteurs afin de renforcer et d'élargir l'assise industrielle du pays, condition essentielle du "décollage" vers l'expansion continue.

En dépit des efforts déployés en faveur de l'industrie et de l'électricité, le Plan n'a pas négligé le développement agricole. Le développement vertical et horizontal de l'agriculture (agriculture proprement dite, irrigation et drainage, Grand barrage) demeure la principale source d'emploi et de revenu pour la plupart des collectivités rurales de la République. Le montant des investissements consacrés à ce secteur représentait 355 millions de livres, soit 23,5 pour 100 du total des investissements. La construction du Grand barrage a pris de l'avance pendant le premier Plan quinquennal, si bien qu'il ne restera plus à investir que 42 millions sur le montant prévu au deuxième Plan pour achever les travaux. Des progrès remarquables ont été réalisés dans le domaine de la mise en valeur des terres destinées à l'agriculture.

Pendant les cinq années du Plan, 536.351 feddans ont été mis en valeur, dont 452.847 dans la vallée du Nil et 83.504 dans le reste du pays.

Le secteur des transports et communications (y compris le canal de Suez) a bénéficié de 294,2 millions de livres d'investissement, soit 19,4 pour 100 du total. Les efforts consacrés à ce secteur procèdent du désir de renforcer et d'étendre le réseau des voies de communication afin de relier les centres de production aux centres de consommation et d'exportation, de tenir compte de la croissance démographique et de relever le niveau de vie urbain. Les investissements consacrés au canal de Suez étaient indispensables pour favoriser le commerce mondial et pour accroître les recettes en devises. Les secteurs des services ont également attiré une large part des investissements, de façon à développer le secteur social parallèlement à la croissance économique, conformément à la philosophie de la croissance exprimée dans la Charte de la RAU. On a consacré 161,5 millions de livres, ou 10,7 pour 100 du total, au logement, 50,5 millions, ou 3,3 pour 100, aux services publics. Au cours de la période du Plan, 222.033 unités d'habitation ont été construites, dont 138.210 dans les agglomérations urbaines. Les autres services, tels que l'éducation, la santé, la culture etc., ont reçu 102,6 millions de livres, ou 6,8 pour 100 de l'investissement total.

Tableau 31. RAU: Répartition effective de l'investissement total au cours du premier Plan quinquennal, par secteur et par année

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Total pour le Plan	
		1960/61 (en millions de livres en prix courants)	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	Total	(pourcentage)
Agriculture	16,7	16,6	17,8	20,6	30,9	32,5	118,4	7,8
Irrigation et drainage	8,6	14,8	19,7	29,2	36,4	37,9	138,0	9,1
Grand barrage (Assouan)	4,2	6,8	14,4	24,0	34,8	18,6	98,6	6,5
Industrie	49,3	67,8	50,3	80,5	105,4	99,9	403,9	26,7
Electricité	6,2	5,6	6,3	11,9	35,6	53,2	112,6	7,4
Bâtiment et travaux publics	-	-	-	3,5	4,5	5,2	13,2	0,9
Total pour les biens	85,0	111,6	108,5	169,7	247,6	247,3	884,7	58,5
Transports et communications	35,8	68,9	66,5	48,6	40,9	45,9	270,8	17,9
Canal de Suez	35,8	5,9	4,7	5,2	4,2	3,4	23,4	1,5
Commerce et finances	-	-	5,0	3,7	6,5	4,3	19,5	1,3
Construction de logements	31,1	19,1	37,8	37,6	37,4	29,6	161,5	10,7

Tableau 31. RAU: Répartition effective de l'investissement total au cours du premier Plan quinquennal, par secteur et par année (suite)

Secteur	Année de référence 1959/60	Années du Plan					Total pour le plan	
		1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	Total	(pourcentage)
		(en millions de livres en prix courants)						
Services publics	7,5	7,7	10,2	13,5	8,2	10,9	50,5	3,3
Autres services	12,0	12,4	18,4	21,3	27,6	22,9	102,6	6,8
Total pour les services	86,4	114,0	142,6	129,9	124,8	117,0	628,3	41,5
Total général	171,4	225,6	251,1	299,6	372,4	364,3	1.513,0	100,0
Investissement total en pourcentage du revenu intérieur brut en prix courants	13,3	16,5	17,8	19,2	21,4	19,3	19,0	...
Investissement total en pourcentage du PIB en prix courants	12,6	15,5	16,6	17,8	19,7	17,8	17,6	...

On a cherché, à partir des données disponibles, à évaluer le rendement des investissements réalisés au cours du premier Plan, à l'aide du rapport entre le capital investi et le revenu intérieur brut. Le tableau

Tableau 32. RAU: Coefficient de rendement des investissements par secteur au cours du premier Plan quinquennal

Secteur	Coefficient
Agriculture	2,5
Industrie	2,4
Electricité	7,7
Bâtiment et travaux publics	0,3
Total pour les biens	2,4
Transports et communications	3,6
Commerce et finances	0,5
Construction de logements	26,5
Services publics	29,3
Autres services	0,8
Total pour les services	2,5
Ensemble de l'économie	2,4

34 indique ce coefficient de rendement par secteur. Les rendements figurant au tableau 34 peuvent être plus ou moins élevés selon le décalage prévu pour le rendement des investissements. Mais cet écart peut être considéré comme négligeable. Pour l'ensemble de l'économie, ce coefficient était de 2,4; il était également de 2,4 pour les biens et de 2,5 pour les services. Par secteur, le coefficient était de 2,5 pour l'agriculture, de 2,4 pour l'industrie, de 7,7 pour l'électricité et de 3,6 pour les transports et les communications. Il n'était que de 0,3 dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, celui-ci exigeant davantage de main-d'œuvre que de capitaux. Dans les secteurs du logement et des services publics, le coefficient s'élevait à 26,5 et 29,3 respectivement, ces secteurs exigeant des investissements importants, mais il ne faut pas oublier que dans les deux cas, la durée d'utilisation des investissements au capital est très longue. Pour les autres services, le coefficient était de 0,8. Dans ce secteur, la corrélation entre l'investissement et le revenu qui en résulte est faible, du fait du caractère indirect de la rentabilité de ces services.

Quelles que soient les inexactitudes de ces estimations, on peut conclure par comparaison avec d'autres pays que le rendement des investissements, calculé à l'aide du rapport entre le capital et le revenu intérieur

brut, aurait pu être supérieur à ce qu'il a été au cours du premier Plan. Si le premier Plan s'est caractérisé par un grand succès de la politique d'investissement pour ce qui est du volume mesuré par le pourcentage du revenu intérieur brut représenté par l'investissement brut, il n'en a pas été de même pour le rendement mesuré à l'aide du rapport entre le capital et le revenu intérieur brut. Lorsqu'un pays ne dispose que de capitaux réduits, la croissance de l'économie doit reposer sur une politique rigoureuse en matière de rendement des investissements. Aussi doit-on attacher à l'avenir beaucoup d'importance à la politique d'investissement, tant en ce qui concerne le volume des investissements que leur rendement, de façon à doubler le revenu tout en ménageant le capital.

Il ressort d'une classification des investissements bruts suivant les types de dépenses d'équipement que 711 millions de livres ont été investis dans le logement, le bâtiment et les travaux publics, soit 47 pour 100 des investissements bruts, contre 550 millions ou 36,4 pour 100 dans l'équipement et les machines, 156,7 millions ou 10,3 pour 100 dans les moyens de transport et 95,3 millions ou 6,3 pour 100 dans les autres dépenses de capital (voir tableau 33). On peut voir que le secteur de la construction, représenté par les entreprises privées et publiques, ainsi que par les institutions et organismes spécialisés de l'Etat, a bénéficié de la majeure partie des investissements réalisés au cours du premier Plan, soit 47 pour 100 de l'investissement brut.

Tableau 33. RAU: Investissements bruts classés suivant les types de dépenses de capital au cours du premier Plan quinquennal (1960/61-1964/65)

Type de dépenses de capital	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	Total	Total et pourcentage
	<i>(en millions de livres prix courants)</i>						
Logement, bâtiment et travaux publics	95,3	124,7	148,4	189,2	153,4	711,0	47,0
Equipement, machines, etc.	77,8	73,2	106,7	139,2	153,1	550,0	36,4
Moyens de transport	32,7	41,4	28,2	22,8	31,6	156,7	10,3
Autres dépenses de capital	19,8	11,8	16,3	21,2	26,2	95,3	6,3
Total	225,6	251,1	299,6	372,4	364,3	1.513,0	100,0

La prépondérance de ce secteur a révélé certaines difficultés, notamment l'inaptitude du bâtiment et des travaux publics à atteindre les objectifs prévus au Plan, les retards par rapport aux délais fixés et l'insuffisance de la technique, ainsi que le coût élevé des investissements. Il faut pourtant reconnaître que les réalisations du secteur du bâtiment et des travaux publics sont riches de promesses pour l'avenir et que la plupart des difficultés étaient inévitables. Les entreprises, qui ont été nationalisées et rattachées aux secteurs publics, étaient plus préoccupées de faire des bénéfices que de mécaniser leur équipement et d'apporter la compétence technique et administrative indispensable au succès des investissements. D'autre part, le secteur public, ayant pris en charge ces entreprises, n'a pas fourni les investissements nécessaires à leur expansion. C'est pourquoi le secteur du bâtiment et des travaux publics est resté tributaire d'une

abondante main-d'œuvre pendant toute la durée du Plan quinquennal, comme c'était le cas avant la nationalisation.

Comme le secteur du bâtiment et des travaux publics doit demeurer à l'avenir le principal poste des dépenses de capital, il faut prendre des dispositions pour assurer son expansion. A cet effet, un programme en trois points s'impose:

- 1) Allocation des crédits d'investissement nécessaires à l'achat de machines et de matériel modernes.
- 2) Réorganisation technique et administrative, amélioration de la compétence et de la formation de la main-d'œuvre.
- 3) Etude complète des travaux à réaliser, portant notamment sur la prévision des emplacements et des délais, de façon à assurer la meilleure

utilisation possible des ressources matérielles et de la main-d'œuvre.

Financement des investissements

Au cours du Plan quinquennal, l'épargne intérieure brute s'est élevée à 1.095.600.000 livres, soit 12,7 pour 100 du PIB pour l'ensemble de la période. Ce pourcentage a atteint 14,5 la première année du Plan et

14,1 pour 100 pour la dernière, avec un minimum de 10,9 pour 100 dans l'intervalle. La proportion était de 12,8 pour 100 pour l'année de référence 1959/60. L'épargne était faible par rapport aux projections du plan selon lesquelles elle devait se monter à 20 pour 100 du PIB. Elle était également faible par rapport à l'investissement et n'atteignait que 12,7 pour 100, alors que les investissements correspondaient à 17,6 pour 100 du PIB pour toute la durée du Plan.

Tableau 34. RAU: Epargne intérieure brute et PIB au cours du premier Plan quinquennal

	Année de référence		Années du Plan				Total
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	
Epargne intérieure brute (en millions de livres, en prix courants)	175,9	210,1	164,7	195,6	236,8	288,4	1.095,6
PIB (en millions de livres, en prix courants)	1.375,9	1.459,3	1.513,3	1.684,6	1.887,9	2.050,6	8.595,7
Epargne intérieure brute (en pourcentage du PIB)	12,8	14,5	10,9	11,6	12,5	14,1	12,7

Le taux élevé de l'accroissement de la consommation explique que l'épargne soit restée relativement faible pendant la durée du Plan. Il faudra donc prendre des mesures pour que l'épargne atteigne 25 pour 100 du revenu à la fin du deuxième Plan quinquennal. On devra notamment freiner l'accroissement de la consommation et relever la productivité, tout en adoptant des mesures propres à assurer un taux d'épargne élevé. Si l'on ne parvient pas à élever le taux de l'épargne, les investissements diminueront et le pays sera davantage tributaire du financement extérieur. Ces deux conséquences fâcheuses empêcheraient le deuxième Plan d'atteindre ses objectifs et soulèveraient de graves difficultés économiques. Dans un grand nombre de pays socialistes, le taux de l'épargne dépasse 30 pour 100. Dans certains pays, tels que le Japon et l'Allemagne de l'ouest, il est très élevé et atteignait 31 et 27 pour 100 respectivement entre 1950 et 1960.

Du fait de l'insuffisance de l'épargne intérieure brute, alors que les investissements représentaient 4,9 pour 100 du PIB pendant le premier Plan quinquennal, le financement de l'investissement brut a enregistré un déficit important. Les prêts et les facilités de crédit accordés par les pays étrangers ont atteint 417,4 millions de livres, soit 27,6 pour 100 des investissements bruts pour la durée du Plan. Le déficit a été très impor-

tant en 1961/62, 1962/63 et 1963/64: 34,4 34,7 et 36,6 pour 100 des investissements bruts, respectivement. Au cours du deuxième Plan, la part des ressources extérieures dans le financement des investissements doit être réduite de moitié par rapport au premier Plan quinquennal.

Relations économiques avec le reste du monde

L'accroissement régulier de la consommation finale et l'insuffisance de l'épargne intérieure brute ont contribué à aggraver le déficit des opérations courantes de la balance des paiements. Le déficit de la balance des opérations courantes s'est élevé à 15,5 millions de livres la première année, contre un excédent de 4,5 millions de livres pour l'année de référence 1959/60. Il a atteint 86,4 millions en 1961/62, 104,2 millions en 1962/63 et un maximum de 135,6 millions en 1963/64; il a été ensuite ramené à 75,9 millions en 1964/65, par suite d'une réduction des importations de biens qui sont passées de 418,7 millions à 400,8 millions de livres entre la quatrième et la cinquième année et d'un accroissement des exportations qui sont passées de 238,2 à 265,2 millions de livres pendant la même période. Les recettes des opérations courantes invisibles ont également permis d'améliorer la situa-

Tableau 35. RAU: Déficit de l'épargne intérieure brute par rapport à l'investissement brut au cours du premier Plan quinquennal

	<i>Année de référence</i>		<i>Années du Plan</i>				<i>Total</i>
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	
Investissement brut (en millions de livres, en prix courants)	171,4	225,6	251,1	299,6	372,4	364,3	1.513,0
Epargne intérieure brute (en millions de livres, en prix courants)	175,9	210,1	164,7	195,6	236,8	288,4	1.095,6
Déficit (en millions de livres, en prix courants)	+4,5	15,5	86,4	104,0	135,6	75,9	477,4
Déficit (en pourcentage)	+2,6	6,9	34,4	34,7	36,4	20,8	27,6

tion, en passant de 138,6 à 156,6 millions de livres entre la quatrième et la cinquième année (voir tableau 36.)

Le déficit croissant de la balance des opérations courantes est dû à un déficit croissant et permanent de la balance commerciale. Tandis que la balance des opérations courantes invisibles accusait un excédent qui est passé de 40,5 à 59,7 millions de livres entre l'année de référence et la cinquième année du Plan, la balance commerciale enregistrait un déficit de 36 millions de livres pour l'année de référence, qui a fléchi en 1960/61 pour atteindre 35,7 millions, puis est remonté à 120,3 millions pour la deuxième année, à 154,3 millions pour la troisième année et a atteint le maximum de 180,5 millions pour la quatrième année. La dernière année, le déficit a été ramené à 135,6 millions de livres grâce à une réduction des importations de biens et à une augmentation des exportations de biens. Le déficit croissant de la balance commerciale provenait d'une augmentation rapide des importations à laquelle correspondait pendant les premières années un fléchissement des exportations. Les exportations ont repris une courbe ascendante à partir de 1962/63, mais cette augmentation est restée inférieure à celle des importations. Ce déficit a provoqué une aggravation sensible de la dette extérieure et a également imposé de nouvelles charges à la balance des paiements pour le remboursement des prêts et des crédits obtenus de l'étranger. Il faudra adopter une politique commerciale visant à accroître les exportations et à réduire les importations, de façon que les premières augmen-

tent plus rapidement que le revenu intérieur et que les dernières soient égales ou inférieures au taux d'accroissement du revenu intérieur.

D'après les statistiques douanières, les exportations sont passées de 189,9 à 265,2 millions de livres entre l'année de base et 1964/65, soit un accroissement de 75,3 millions de livres ou de 38,6 pour 100 par rapport à l'année de référence. Mais cette augmentation est plus spectaculaire que réelle en raison de la montée des prix de certaines exportations et de la modification des prix au comptant par suite de l'imposition, à compter du 1er mai 1962, d'un droit uniforme de 24,85 pour 100. Si l'on ne tenait pas compte de ces deux facteurs, le taux annuel de croissance des exportations serait de 2 pour 100 environ, chiffre nettement inférieur au taux de croissance annuel du produit intérieur brut qui est de 6,5 pour 100 en prix constants et pour la durée du Plan. Aussi peut-on considérer que les exportations sont restées stables au cours du premier Plan quinquennal.

En prix courants, les exportations de coton sont passées de 134,5 à 148,3 millions de livres entre l'année de base et la cinquième année du Plan, soit une augmentation de 10,4 pour 100. Le coton reste de loin au premier rang des exportations égyptiennes et représente encore plus de la moitié de la valeur totale des exportations, bien que cette part soit passée de 71,4 à 56,3 pour 100 entre l'année de référence et la dernière année du Plan. Les exportations de produits agricoles sont passées de 8,4 à 15,3 millions de livres

Tableau 36. RAU: Balance des paiements (opérations courantes) au cours du premier Plan quinquennal (millions de livres en prix courants)

	<i>Année de référence</i>		<i>Années du Plan</i>			
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
<i>Balance commerciale¹</i>						
Exportation de biens (douanes)	189,9	189,0	151,0	197,8	238,2	265,2
Importations de biens (douanes)	225,9	224,7	271,3	352,1	418,7	400,8
Déficit	36,0	35,7	120,3	154,3	180,5	135,6
<i>Balance des opérations invisibles</i>						
<i>Recettes:</i>						
Commerce de transit	2,8	3,7	3,3	3,3	3,3	3,5
Assurances	0,5	0,5	0,7	0,8	1,5	0,4
Navigation	13,3	12,6	8,4	15,6	8,0	8,9
Canal de Suez	47,0	50,7	51,7	69,8	74,4	82,8
Intérêts, bénéfices, etc., tourisme, transferts	6,0	5,4	5,7	6,1	7,7	8,0
Divers	2,1	4,3	4,0	9,0	10,6	11,2
Total des recettes	101,2	101,1	97,7	134,0	138,6	156,6
<i>Paiements</i>						
Commerce de transit	2,3	4,0	3,5	5,3	3,9	4,6
Films cinématographiques	0,3	-	0,6	0,2	1,1	0,5
Autres paiements	4,1	3,9	5,3	7,6	4,4	4,9
Assurances	0,5	0,9	0,9	0,7	0,7	0,5
Navigation	12,5	11,9	7,5	10,6	9,5	9,0
Intérêts, bénéfices, etc.	2,6	3,6	6,2	11,7	15,1	14,7
Traitements et travaux médicaux	7,3	9,4	4,7	6,2	7,7	11,9
Transferts, dons, etc.	3,1	3,0	3,6	3,8	6,6	11,9
Dépenses publiques	22,9	35,1	21,1	26,4	27,1	35,3
Divers	5,2	9,1	10,4	11,4	18,6	15,5
Total des paiements	60,7	80,9	63,8	83,9	93,7	96,9
Excédent de la balance des opérations invisibles	40,5	20,2	33,9	50,1	44,9	59,7
Solde des opérations courantes	+4,5	-15,5	-86,4	-104,2	-135,6	-75,9

1) Les chiffres des exportations et des importations de produits sont les chiffres réels des statistiques douanières. Ils diffèrent de ceux de la banque centrale et du contrôle des changes (balance

des paiements) dont les statistiques ne comprennent que les paiements effectivement reçus, quelles que soient les exportations ou les importations réalisées.

au cours de la même période, soit une augmentation de 82,1 pour 100. L'importance relative de ce groupe ne s'est guère modifiée, puisqu'elle n'est passée que de 4,5 à 5,8 pour 100. Les oignons frais restent le plus important de ces produits. Les exportations de produits miniers sont passées de 6,4 à 17,9 millions entre l'année de référence et la quatrième année, pour retomber à 13,4 pour 100 la dernière année, ce qui représente une augmentation de 109,4 pour 100. Leur proportion du total est passée de 3,4 à 5,1 pour 100. Le pétrole brut est le principal produit de ce groupe et ses exportations sont passées de 3,2 à 14,8 millions entre l'année de base et la quatrième année, pour retomber à 10,5 millions de livres la dernière année, soit une augmentation de 228,1 pour 100 par rapport à l'année de référence. Les exportations de denrées alimentaires sont passées de 8,5 à 25,3 millions de livres entre l'année de base et la cinquième année du Plan, soit une augmentation de 197,6 pour 100. En raison de cette augmentation, leur importance relative est passée de 4,5 à 9,6 pour 100 du total entre l'année de référence et la dernière année du Plan. Le riz blanchi était le principal produit de ce groupe. Ses exportations sont passées de 4,7 à 31,2 millions de livres entre l'année de référence et la quatrième année du Plan, mais sont retombées à 21,5 millions la dernière année, ce qui représentait une augmentation de 357,4 pour 100 par rapport à l'année de référence. Les exportations de filés et de textiles sont passées de 18,3 à 37,2 millions de livres entre l'année de base et la cinquième année, soit une augmentation de 103,3 pour 100. L'importance relative de ce groupe est ainsi passée de 9,7 à 14,1 pour 100 du total des exportations. Les exportations d'autres produits industriels sont passées de 12 à 23,9 millions de livres, soit une augmentation de 99,2 pour 100 par rapport à l'année de référence. L'importance relative de ce groupe est passée de 6,4 à 9,1 pour 100, les sous-produits du pétrole occupant la première place.

Il ressort de ce qui précède que l'agriculture joue encore le rôle principal dans les exportations égyptiennes, le coton et les produits agricoles représentant 61,2 pour 100 du total à la fin du Plan. Si l'on y ajoute le riz, qui n'a subi qu'un traitement industriel très simple, la part de l'agriculture atteint 70,2 pour 100. Pour l'année de référence, ces chiffres étaient respectivement de 75,9 et 78,4 pour 100. Jusqu'à présent les produits industriels n'ont pas joué un rôle important dans le développement des exportations égyptiennes, malgré les investissements considérables réalisés au cours du premier Plan dans l'industrie et

l'électricité, qui atteignaient 516,5 millions de livres ou 34,1 pour 100 du total des investissements prévus au Plan. L'immobilisme des exportations égyptiennes doit être attribué à un certain nombre de facteurs, et notamment à l'augmentation de la consommation finale de plusieurs produits exportables, ce qui ne laisse pas d'excédents suffisants pour l'exportation; à la hausse relative des prix de certains des produits exportables, par suite de rendements inférieurs à ceux des autres pays producteurs; et à l'inefficacité de la commercialisation sur les marchés étrangers, parce que les produits sont mal adaptés à la demande étrangère ou incompatibles avec les goûts du consommateur étranger. Etant donné que cette absence de souplesse des exportations met obstacle à la planification de la croissance, il faut s'efforcer de surmonter toutes les difficultés et tous les obstacles qui limitent les exportations. Il faudra adopter une politique propre à assurer aux exportations un taux de croissance supérieur à celui du revenu intérieur.

Si les exportations, en prix courants, ont augmenté de 40 pour 100 entre l'année de référence de la cinquième année du Plan, les importations ont augmenté beaucoup plus, passant de 225,9 à 400,8 millions de livres entre l'année de référence et la quatrième année du Plan, ce qui représente une augmentation de 77,4 pour 100, pour la même période. La montée des prix de certaines importations et le correctif apporté aux taux de change par un droit uniforme de 24,85 pour 100 à compter du 1er mai 1962, ont l'une et l'autre contribué à l'augmentation de la valeur des importations. Mais, même si nous ne tenons pas compte de ces facteurs, le taux de croissance annuel atteint 7,5 pour 100, c'est-à-dire qu'il est plus élevé que le taux de croissance annuel du revenu intérieur brut, égal à 6,5 pour 100 en prix constants.

L'accroissement des importations provient essentiellement des biens intermédiaires, dont les achats sont passés de 139,1 à 256,5 millions de dollars entre l'année de base et la cinquième année du Plan, ce qui représentait une augmentation de 117,4 millions de livres ou de 84,4 pour 100. L'importance relative du groupe est passée de 61,6 à 64 pour 100 par suite de cette forte augmentation. L'accroissement des importations de biens intermédiaires résulte essentiellement des achats de céréales et de farine, qui peuvent être également considérées comme biens de consommation. Ces importations sont passées de 26,5 à 66,1 millions de livres entre l'année de référence et la fin du Plan, soit un accroissement de 149,9 pour 100. L'accroissement est également dû aux importations de

pétrole brut, qui sont passées de 11,8 à 30 millions de livres, soit une augmentation de 154,2 pour 100, aux importations d'engrais et d'insecticides, qui sont passées de 10,2 à 21,5 millions, soit une augmentation de 110,8 pour 100, aux importations de produits chimiques, qui sont passées de 14,9 à 22,1 millions, soit une augmentation de 48,4 pour 100 et aux importations de pièces détachées pour machines et moyens de transport, qui sont passées de 11,6 à 27,8 millions, soit une augmentation de 139,7 pour 100. Les importations de biens de consommation sont passées de 28,9 à 37 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année, ce qui représente une augmentation de 28 pour 100. Les importations de biens de production sont passées de 57,9 à 107,3 millions entre l'année de référence et la dernière année, soit une augmentation de 85,3 pour 100.

La croissance continue des importations de biens intermédiaires pendant la durée du Plan mérite de retenir l'attention. Pour doubler le revenu, conformément aux objectifs, il faudra accroître fortement les importations de biens intermédiaires au cours du deuxième Plan. Mais si les importations doivent continuer au même rythme, les difficultés de la balance des paiements s'aggraveront considérablement et la dette extérieure augmentera fortement. Aussi sera-t-il indispensable, lors de la répartition des investissements du deuxième Plan, d'accorder la préférence aux projets capables de produire sur place des biens intermédiaires qui pourront se substituer graduellement aux produits importés. Tout permet de croire que l'économie du pays parviendra en ce domaine à un niveau d'autonomie élevé.

D'après les statistiques de l'Administration des douanes, la répartition géographique du commerce extérieur a subi des modifications nombreuses et importantes, comme le montre le tableau 37 dont les chiffres sont exprimés en prix courants. Les exportations vers les Etats de la Ligue arabe ont subi des fluctuations, passant de 21 millions de livres pour l'année de référence à 17,7 pour la dernière année du Plan, avec des hauts et des bas dans l'intervalle. De ce fait, leur importance relative est passée de 11,1 à 6,7 pour 100 du total des exportations entre l'année de base et la dernière année du Plan. Les importations en provenance des Etats de la Ligue arabe sont passées de 19,7 à 33,7 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année du Plan, mais elles avaient commencé par fléchir au cours des deux premières années. En dépit de cet accroissement en valeur absolue, l'augmentation globale des importa-

tions a été un peu supérieure et la part des Etats de la Ligue arabe a légèrement diminué, passant de 8,7 à 8,4 pour 100 entre l'année de référence et la dernière année du Plan. La balance commerciale avec les Etats de la Ligue arabe s'est modifiée. Alors qu'elle accusait un excédent de 1,3 million de livres pour l'année de référence, cet excédent s'est amenuisé pendant les deux premières années du Plan, et a laissé la place au déficit dans les trois dernières années du Plan, déficit se montant à 16 millions de livres la dernière année.

Aucune modification notable ne s'est produite dans l'importance relative des exportations vers les pays du Marché commun européen. Ces exportations sont passées de 27,4 à 39,3 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année et leur importance relative a faiblement augmenté, passant de 14,4 à 14,8 pour 100 des exportations totales. En revanche, les importations en provenance de ces pays sont tombées de 25,2 à 22,2 pour 100 du total, en dépit d'une augmentation absolue de 31,9 millions de livres pendant la période considérée. C'est pourquoi le déficit de la balance commerciale avec les pays du Marché commun européen est passé de 29,6 à 49,6 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année du Plan, soit une différence de 20 millions de livres.

La part des échanges avec les pays de la Zone de libre échange européenne s'est légèrement réduite. Les exportations sont passées de 6,7 à 5,3 pour 100 entre l'année de référence et la cinquième année, en dépit de leur augmentation en valeur absolue. La proportion des importations en provenance de cette zone a également diminué passant de 10,8 à 9,5 pour 100 entre l'année de référence et la dernière année, bien que les importations aient augmenté en valeur absolue. La balance commerciale avec ces pays était elle aussi déficitaire, passant de 11,7 à 24,2 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année.

Les pays d'Europe de l'est continuent d'occuper la première place en ce qui concerne les exportations de la RAU et ils étaient au premier rang des fournisseurs pour l'année de référence et la première année du Plan. Mais ils sont passés au troisième rang des fournisseurs pendant les deux dernières années du Plan, après l'Amérique du nord et les pays du Marché commun européen. Cependant, les pays de l'est sont les seuls avec lesquels la balance commerciale ait accusé un excédent tout au long de la période du

Plan. A l'exception de la deuxième année, les excédents ont même été importants. L'importance relative des exportations destinées à ces pays est passée de 49,7 à 53,3 pour 100 entre l'année de référence et la dernière année, alors que les importations en provenance de ces mêmes pays sont passées de 28,3 à 22,1 pour 100 pendant la même période.

L'importance relative des échanges avec les pays d'Amérique du nord s'est également modifiée. Le volume des exportations est resté assez stable, avec 8,6 millions de livres en 1959/1960 et 8,3 pour la dernière année. De ce fait leur importance relative est passée de 4,5 à 3,1 pour 100 du total pendant la même période. Ces pays sont passés au premier rang des fournisseurs pour la deuxième année du Plan et se sont maintenus à ce rang jusqu'à la fin du Plan. La valeur des importations provenant d'Amérique du nord est passée de 39,2 à 104,3 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année, soit une augmentation de 65,1 millions et un pourcentage passant de 17,4 à 26 pour 100. De ce fait le déficit de la balance commerciale avec ces pays est passé de 30,6 à 96,1 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année du Plan.

Avec le reste du monde, les échanges ont augmenté tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Les exportations sont passées de 25,9 à 44,3 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année, tandis que leur part du total passait de 13,6 à 16,7 pour 100. Les importations ont également accusé un accroissement, passant de 21,6 à 47,3 millions de livres entre l'année de référence et la dernière année, tandis que leur importance relative passait de 9,6 à 11,8 pour 100. En ce qui concerne la balance commerciale, elle accusait un excédent de 4,3 millions de livres pour l'année de référence et elle est devenue déficitaire au cours des années suivantes, avec un déficit ne dépassant pas 2,9 millions pour la dernière année.

Comme on peut le voir, le déficit de la balance commerciale résulte essentiellement du déficit important des échanges avec les pays d'Amérique du nord, qui comptent pour 70,9 pour 100 du déficit total de la dernière année du Plan. La concentration de ce déficit aggrave le problème des liquidités, ce qui limite les importations pouvant provenir de ces pays et empêche d'échelonner les achats dans le temps en fonction des besoins de la production, de la consommation et de l'investissement. Il est donc indispensable de prendre des mesures pour accroître non seulement l'ensemble des exportations, mais aussi pour

accroître les exportations destinées aux pays d'Amérique du nord et aux pays à monnaie convertible, de façon à atténuer le problème des liquidités qui est devenu beaucoup plus grave.

Comme pour tous les pays en voie de développement et pour les exportateurs de matières premières, les termes de l'échange ont été défavorables au cours des cinq années du Plan. Le tableau 38 montre l'évolution des termes de l'échange pendant cette période. Par rapport à l'année de référence, l'indice des prix à l'exportation est passé à 103 au cours de la première année et est tombé à 96,1 l'année suivante. L'élévation de la première année était due principalement à une augmentation des cours du coton, des filés et des textiles, qui constituent ensemble les trois quarts des exportations. La baisse de la deuxième année était partiellement due à un fléchissement des cours du coton et des prix des cotonnades. L'indice des prix à l'exportation a atteint 108,3, 109,6 et 115,8 respectivement pour les trois dernières années du Plan. Cependant, cette augmentation, plus spectaculaire que réelle, résultait de l'application du droit uniforme de 24,85 pour 100 à compter du 1er mai 1962; en effet, si nous éliminions ce facteur, les indices seraient respectivement de 86,6, 87,7 et 92,6. Une fois encore, la baisse est due à une chute des cours du coton. En ce qui concerne les prix à l'importation, l'indice est passé à 102,8, 101,6, 112,9, 125 et 129,2 au cours des cinq années du Plan. Comme dans le cas des exportations, cet accroissement est plus spectaculaire que réel et provient de l'application du droit uniforme. Sans l'influence de ce facteur, les indices seraient respectivement de 90,3, 100 et 103,4 pour les trois dernières années.

Cette évolution de l'indice des prix à l'exportation et à l'importation s'est répercutée de façon défavorable sur les termes de l'échange au cours du premier Plan quinquennal. Comme le montre le tableau 39, lorsqu'on ne tient pas compte du droit uniforme, les termes de l'échange étaient défavorables pour la deuxième, la troisième, la quatrième et la cinquième année, par rapport à l'année de référence et leurs valeurs étaient respectivement de 94,6, 95,9, 87,7 et 89,6. La tendance était un peu plus favorable pour la première année et l'indice atteignait 100,2. Les effets défavorables de la modification des termes de l'échange, ainsi que la stagnation des exportations et l'accroissement des importations, ont provoqué un grave déficit de la balance commerciale au cours du premier plan quinquennal. L'influence de la tendance

Tableau 37. RAU: Répartition géographique du commerce extérieur au cours du premier Plan quinquennal

Groupe de pays	Année de référence 1959/60	Années du plan					Augmentation de 1964/65 par rapport à l'année de référence		Importance relative	
		1960/61 (en millions de livres)	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	(en millions de livres en prix courants)	(en pourcentage)	Année de référence 1964/65 (en pourcentage)	
<i>Exportations</i>										
Ligue arabe	21,0	22,6	18,9	18,4	20,6	17,7	-3,3	-15,7	11,1	6,7
Marché commun européen	27,4	19,5	23,9	37,9	38,3	39,3	11,9	43,4	14,4	14,8
Zone européenne de libre échange	12,7	10,2	12,8	13,9	16,0	14,0	1,3	10,2	6,7	5,3
Europe de l'Est	94,3	93,8	60,6	86,9	115,2	141,6	47,3	50,2	49,7	53,4
Amérique du Nord	8,6	11,3	8,3	8,6	8,9	8,3	-0,3	-3,5	4,5	3,1
Autres pays	25,9	31,6	26,5	32,1	39,2	44,3	18,4	71,0	13,6	16,7
Total des exportations	189,9	189,0	151,0	197,8	238,2	265,2	75,3	39,7	100,0	100,0
<i>Importations</i>										
Ligue arabe	19,7	18,4	18,1	24,5	35,9	33,7	14,0	71,0	8,7	8,4
Marché commun européen	57,0	47,1	51,1	69,2	84,1	88,9	31,9	26,0	25,2	22,2
Zone européenne de libre échange	24,4	22,4	34,2	44,7	56,4	38,2	13,8	56,6	10,8	9,5
Europe de l'Est	64,0	65,4	61,7	80,9	82,2	88,4	24,4	38,1	28,3	22,1
Amérique du Nord	39,2	39,5	64,0	90,3	116,1	104,3	65,1	166,1	17,4	26,0
Autres pays	21,6	31,9	42,2	42,5	44,0	47,3	25,7	118,5	9,6	11,8
Total des importations	225,9	224,7	271,3	352,1	418,7	400,8	174,9	77,4	100,0	100,0
<i>Balance commerciale</i>										
Ligue arabe	+1,3	+4,2	+0,8	-6,1	-15,3	-16,0	-17,3	...	...	...
Marché commun européen	-29,6	-27,6	-27,2	-31,3	-45,8	-49,6	-20,0	...	...	...
Zone européenne de libre échange	-11,7	-12,2	-21,4	-30,8	-40,4	-24,2	-12,5	...	...	...
Europe de l'Est	+30,3	+28,4	-1,1	+6,0	+33,0	+53,2	+22,9	...	...	...
Amérique du Nord	-30,6	-28,2	-55,7	-81,7	-107,2	-96,1	-65,5	...	...	...
Autres pays	+4,3	-0,3	-15,7	-10,4	-4,8	-2,9	-7,2	...	...	...
Déficit de la balance commerciale	-36,0	-35,7	-120,3	-154,3	-180,5	-135,6	-99,6	...	...	...

défavorable des termes de l'échange a été évaluée à 72,8 millions de livres pour l'ensemble du Plan. Ses effets se sont surtout fait sentir au cours des deux dernières années, ce qui dénote une tendance inquiétante. Si nous éliminons les effets défavorables de l'évolution des termes de l'échange du déficit de la balance commerciale, ce déficit passe de 626,4 à 536,6 millions de livres pour la période du Plan, comme l'indique le tableau 39.

Il faut donc prendre des mesures pour modérer ce phénomène. L'un des meilleurs moyens d'inverser les termes de l'échange consisterait à intensifier dans toute la mesure du possible les exportations de produits industriels. La coopération économique, à l'échelon mondial ou régional, avec les pays en voie de développement est également un moyen très efficace de réduire la gravité de ce phénomène.

Tableau 38. RAU: Termes de l'échange au cours du premier Plan quinquennal

	<i>Année de référence</i>		<i>Années du plan</i>			
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65
1) Indice des prix à l'exportation	100,0	103,0	96,1	108,3	109,6	115,8
2) Indice des prix à l'importation	100,0	102,8	101,6	112,9	125,0	129,2
Termes de l'échange (1:2)	100,0	100,2	94,6	95,9	87,7	89,6

Tableau 39. RAU: Déficit de la balance commerciale et effets défavorables des termes de l'échange au cours du premier Plan quinquennal (en millions de livres en prix courants)

	<i>Année de référence</i>		<i>Années du Plan</i>				<i>Total</i>
	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	
Déficit de la balance commerciale	36,0	35,7	120,3	154,3	180,5	135,6	626,4
Effets des termes de l'échange	...	+ 0,4	-8,2	-8,1	-29,3	-27,6	-72,8
Déficit de la balance commerciale, après élimination des effets des termes de l'échange	...	36,1	112,1	146,2	151,2	108,0	553,6

Source: Statistiques de l'administration des douanes de la RAU.

DAHOMEY

Planification

Lorsqu'en 1960 le Dahomey accéda à l'indépendance et que ses ressortissants, installés en maints endroits à l'étranger, rentrèrent dans leurs foyers, alors qu'il n'avait même pas encore eu le temps de mettre en place les structures nécessaires à tout jeune Etat, le problème s'est posé de savoir comment utiliser des ressources extrêmement modiques afin de pourvoir aux besoins immenses de la Nation dans les meilleures conditions possibles. Devant cette urgence, les autorités dahoméennes ont pris conscience de la nécessité de disposer d'un instrument écrit auquel les intéressés pourraient se référer et qui organiserait avec méthode l'utilisation des modestes moyens du pays en vue d'obtenir la plus grande efficacité et les résultats les plus rapides dans le développement économique et social. Dans une très large mesure la planification fut donc - et est encore - pour les Dahoméens, essentiellement un exercice pratique, presque une comptabilité ménagère.

Au commencement était donc l'empirisme. Et cela s'expliquait, non seulement par la situation très difficile qui était alors celle du Dahomey au lendemain de l'indépendance, mais aussi et peut-être surtout par la connaissance très limitée et très imparfaite que le pays avait des différents éléments de son économie. Les comptes économiques manquaient presque totalement tandis que les données statistiques étaient insuffisantes dans tous les domaines. Toutes ces lacunes ont fortement marqué le premier Plan de développement économique et social et l'Etat a largement tiré leçon des erreurs que cela n'a pas manqué d'entraîner pour l'élaboration, ainsi que l'exécution du second.

Ainsi donc, au lendemain de l'indépendance, les autorités du Dahomey ont voulu que le pays dispose d'un instrument adapté de développement global de l'économie. Il était apparu nécessaire, à leurs yeux, de fournir aux investisseurs éventuels un document de référence afin d'éviter des interventions anarchiques.

Elles ont par conséquent décidé de confier à un organisme d'étude le soin de rassembler les éléments nécessaires à l'élaboration du premier Plan de développement économique et social. Ce premier Plan, qui était un Plan quadriennal, fut donc une œuvre d'experts étrangers, constitués en mission: c'était là son premier défaut et qui devait se révéler plus tard être son défaut fondamental, celui dont découleraient les autres.

Il était sans doute nécessaire, compte tenu de la faible connaissance que le Dahomey avait de son économie, que des experts étrangers participassent à l'élaboration de ce premier Plan. Ils sont mieux entraînés au maniement des données statistiques et peuvent aider les services intéressés à tirer un meilleur parti des rares renseignements existants. Mais par contre, ils connaissent mal les conditions et les réalités locales. Une collaboration des experts et des cadres nationaux eut été fructueuse. Faute d'avoir su organiser cette nécessaire collaboration, on a abouti à un Plan qui est une œuvre de laboratoire, œuvre magnifique certes, mais difficilement exploitable. Et qui plus est, une fois le Plan adopté, les experts étrangers, estimant leur mission accomplie, se sont retirés, laissant aux cadres nationaux le soin de son exécution. Ceux-ci n'ayant pas participé pleinement à l'élaboration du Plan, ignoraient les hypothèses de base et furent de ce fait inaptes à en assurer l'interprétation et l'exécution.

Un autre défaut du premier Plan qui découle tout naturellement du précédent se trouve dans l'ambition et l'irréalisme de ses objectifs. Le taux de croissance de 6,5 pour 100 adopté, dans une hypothèse faible disent ses auteurs, ne tient aucun compte des possibilités réelles de l'économie. Quant au taux de 7,25 pour 100, choisi pour l'hypothèse forte, il correspondait à une pure spéculation de l'esprit. L'objectif, disait-on, était de doubler le revenu par habitant en 20 ans. Que l'on veuille faire "un bond en avant" et tenter de sortir le pays de son état de sous-développe-

ment dans le plus bref délai est sans doute louable. Mais il faudrait pour cela réunir certaines conditions et tenir compte du fait qu'un pays sous-développé est nécessairement limité, en raison même de son sous-développement, dans son effort pour le développement. On remarquera d'ailleurs que peu de pays industrialisés soutiennent le rythme d'un taux de croissance aussi élevé.

Ce n'est pas que cet objectif soit inaccessible en soi. S'il avait été réalisé, il aurait porté à 34.000 francs CFA seulement le revenu par habitant. C'est encore faible. Mais dans la situation qui était celle du Dahomey au lendemain de l'indépendance, ces taux semblaient vraiment ambitieux. Les difficultés de réalisation du premier Plan dahoméen de développement économique et social trouvent leurs origines dans la méthode adoptée pour son élaboration.

Les cadres dahoméens, nous l'avons déjà dit, n'ayant pas participé à l'élaboration du Plan se sont révélés inaptes à en assurer l'exécution correcte. Le Secrétariat général au Plan, puis le Haut Commissariat au Plan n'avaient pas assez d'autorité ni les moyens suffisants pour traduire dans les faits les prévisions et objectifs du Plan. Il y a une liaison fondamentale plan-techniciens qu'il est absolument nécessaire de respecter si l'on ne veut pas réduire le Plan à un document contenant de simples vœux pieux. Au nombre donc des problèmes que posent l'exécution du Plan et la planification en général se trouve celui de la participation préalable à la phase d'élaboration des responsables politiques et administratifs à tous les niveaux: national, régional ou local. Notre premier Plan ayant ignoré ce postulat, nous nous trouvons devant ce paradoxe que le Plan était ignoré de ceux-là mêmes qui devaient participer à son exécution. Or, pour être valable, la planification doit assurer, sur le plan administratif, technique et politique, la transmission des impulsions et des orientations du haut vers le bas, mais aussi et surtout permettre la transmission des vœux et besoins du local vers le central. Il aurait fallu, pour cela, mettre au point une méthode de rassemblement des données permettant aux fonctionnaires, à tous les échelons, de rendre compte de l'état d'exécution du Plan, des besoins qui s'expriment et des difficultés qui se présentent.

Dans ces conditions, quel peut être le bilan du premier Plan de développement économique et social du Dahomey? Pour le présenter, il suffira de considérer, du point de vue de l'économie générale, le produit intérieur brut, élément le plus apte à mesurer la

croissance économique globale d'un pays, avant d'analyser les principaux secteurs. Or parlant précisément du produit intérieur brut, les auteurs du deuxième Plan dahoméen, le Plan quinquennal 1966-1970, notent qu'entre 1960 et 1965, il y a eu une diminution de près de 1 pour 100 par an du produit intérieur brut par habitant. Comparé au taux d'expansion prévu, ce résultat donne une idée assez claire de l'ampleur de l'échec du premier Plan. L'analyse sectorielle fait ressortir plus nettement encore le divorce entre les prévisions et les réalisations.

L'agriculture est le secteur fondamental de l'économie dahoméenne. Dans ce domaine, les auteurs du Plan quadriennal avaient orienté leur action dans deux directions: les blocs de culture et les coopératives obligatoires d'une part; les champs collectifs d'autre part. Les blocs de culture ont pour objet de regrouper, dans des conditions satisfaisantes du point de vue économique, un certain nombre de propriétés rurales en vue d'améliorer les moyens d'exploitation, les procédés phytosanitaires et les techniques de production. La main-d'œuvre employée sur les blocs de culture est groupée sous deux statuts juridiques: les propriétaires de lots et les non-propriétaires. En effet, les blocs sont divisés en lots attribués aux paysans membres, chaque paysan et sa famille disposant du revenu de leur travail sur les lots qui leur sont confiés, mais ceci, seulement après avoir remboursé les sommes qui leur ont été avancées pour l'achat des équipements, engrais et semences, achat qui, tout comme la vente des produits, se fait en commun. Mais les non-propriétaires peuvent participer aussi à la mise en valeur des blocs en apportant leur force de travail à la place des terrains. Et c'est en cela que le système des blocs de culture est une forme de mobilisation de la main-d'œuvre rurale.

Après quelques années d'expérience, propriétaires et "fournisseurs" de travail sont groupés au sein d'une coopérative "obligatoire". Les lots individuels disparaissent alors, faisant place à des blocs communs. L'administration des blocs a été confiée à la Société nationale de développement rural dans le cadre des directives du Plan quadriennal. La Société fournit aux blocs du personnel de surveillance. Grâce à la solidarité de cet organisme de gestion, la formule des blocs de culture a connu un assez vif succès. Non seulement elle permet une mobilisation de la main-d'œuvre rurale, mais elle habitue aussi les paysans aux méthodes de gestion.

Mais si le système des blocs de culture a connu un certain succès, celui des champs collectifs, dont le

principe consiste à attribuer à chaque paysan 0,20 ha sur un lot de terre déclaré commun au village, a connu un véritable échec, surtout dans le sud du Dahomey. Les raisons de cet échec sont multiples et complémentaires. Sur le plan psychologique, le paysan n'était pas suffisamment préparé. Les buts visés par les promoteurs de la formule, qui consistaient à utiliser les produits des ventes pour des travaux d'intérêt commun: construction d'écoles, de dispensaires, de routes, etc., n'apparaissaient pas clairement aux yeux des paysans. Or, les cultivateurs ont tendance à se méfier de tout ce qui est collectif. Il aurait fallu, par conséquent, faire un travail d'explication au niveau des populations rurales. Une autre raison de l'échec de la formule des champs collectifs est le régime des terres. Dans le sud du Dahomey, toutes les terres ont fait déjà l'objet d'appropriation. Lorsqu'il s'est donc agi de trouver des terres pour constituer le lot commun du champ collectif, on n'a pu utiliser que des terres relativement pauvres. A cela s'ajoute le fait que les paysans ne travaillent sur les collectifs qu'après avoir assuré la culture de leurs propres champs. Les semis ne se faisaient donc pas au bon moment. Les récoltes en ont, par conséquent, beaucoup souffert. Et comme la vente des récoltes même maigres, n'a donné lieu à aucune réalisation concrète pour enlever aux paysans leur méfiance, ceux-ci ont profité des événements politiques survenus en octobre 1963 pour laisser les champs collectifs en friche. Après cet échec l'expérience semble définitivement condamnée.

Le secteur industriel est négligeable et rien de vraiment sérieux n'a été fait dans le cadre du premier Plan pour le développer. Vu la situation économique générale, il était d'ailleurs prévisible que les investisseurs étrangers dont dépend l'industrialisation du pays, manifestent des réticences. La formation brute de capital a été, elle aussi, négligeable. Seules donc quelques petites industries ont été implantées dans le cadre du Plan quadriennal. Dans le secteur public, une seule réalisation est à noter au cours de cette période: il s'agit de l'huilerie de palmistes de Cotonou. Cette usine capable de triturer 40.000 tonnes de palmistes par an a nécessité un investissement de 784 millions de francs CFA et emploi 152 personnes. Quant à l'huilerie de Houin, si son financement par le Fonds européen de développement a été obtenu dans le cadre du premier Plan, c'est seulement au cours du deuxième Plan que les travaux vont s'exé-

cuter. L'investissement sera de 40 millions de francs CFA. Le personnel permanent prévu est de l'ordre de 40 personnes.

Dans le secteur privé, un certain nombre de petites industries ont vu le jour. Nous en citerons seulement quelques-unes. La Société textile dahoméenne, qui a nécessité un investissement de l'ordre de 5,5 millions de francs CFA emploie 12 personnes, dont 10 Dahoméens et distribue des salaires formant au total quelque 334.000 francs CFA par an. La Société Acier et Béton, qui a fait un investissement de 6,2 millions de francs CFA, emploie 113 personnes de nationalité dahoméenne et distribue annuellement 6,2 millions de francs de salaires. La Société chimique et industrielle africaine, qui a investi 2,6 millions de francs, verse annuellement 12,3 millions de francs de salaires à un personnel de 53 Dahoméens; c'est une industrie de savon et de parfums. La Société DAFRI, entreprise de clouterie, emploie 14 personnes et distribue 2,2 millions de francs de salaires chaque année. Le total de ses investissements s'élève à 6.417.143 francs. L'usine dahoméenne de préfabrication emploie 54 personnes avec un investissement de 6,1 millions de francs CFA. La Société dahoméenne de transistors emploie 14 personnes et distribue annuellement 5,5 millions de francs de salaires. L'AGIP, d'origine italienne, se consacre à l'exploitation des carburants.

Il reste encore quelques autres réalisations de moindre importance; mais en réalité, bien peu de ce qui a été prévu dans le Plan a été accompli. Il ressort de cette constatation que dans les pays sous-développés, où l'industrialisation dépend largement de capitaux extérieurs, les prévisions dans le cadre d'un plan de développement sont extrêmement aléatoires. Bien souvent, des projets prévus au Plan ne sont pas exécutés, alors qu'il se réalise des investissements dans des domaines non prévus par le Plan.

En ce qui concerne les échanges, un document publié en décembre 1966 par la Division de la statistique et intitulé "Cinq années de commerce extérieur du Dahomey" montre clairement ce que fut la situation de notre balance commerciale pendant cette période. Notre balance commerciale a été déficitaire avec toutes les zones monétaires, déficit qui a été extrêmement important vis-à-vis de la Zone franc et qui s'accroît d'année en année. En 1965, il a atteint 3,4 milliards de francs CFA.

Tableau 40. Dahomey: Balance commerciale (1961-1965)
(en milliers de francs CFA)

	1961	1962	1963	1964	1965
Exportations	3.579.004	2.698.000	3.154.582	3.254.025	3.366.823
Importations	6.275.345	6.626.799	8.249.024	7.762.216	8.490.954
Balance	-2.696.341	-3.928.199	-5.094.442	-4.508.191	-5.124.131

La balance commerciale présentait, entre les années 1956 et 1960, un taux de couverture de 66 pour 100, qui a diminué au cours de la période du premier Plan quadriennal pour marquer 57 pour 100 en 1961, 41 pour 100 en 1962, 38 pour 100 en 1963, 42 pour 100 en 1964 et 40 pour 100 en 1965. Ce qui est le plus inquiétant, c'est que ce déficit permanent de la balance commerciale est dû, non pas à une importation massive de biens d'équipement, mais à celle de biens de consommation courante. On constate même que les biens d'équipement, pendant cette période, ont vu leur importance relative décroître en passant de 35 pour 100 à 31 pour 100. Il y a eu, simultanément, une diminution en volume des exportations. L'étude des documents de la Direction de la statistique montre également un retour accéléré à l'économie de subsistance chez les populations rurales. Il en résulte que le dualisme économique, au lieu de s'atténuer progressivement, s'est au contraire renforcé.

Les auteurs du premier Plan dahoméen ont accordé peu d'attention aux problèmes d'ordre social et administratif. Selon le Plan quadriennal, le montant des investissements prévus dans le domaine de la santé s'élevait à 803 millions de francs CFA pour l'ensemble du pays. Rien donc de vraiment important n'a été fait dans ce domaine durant la période du Plan. On peut toutefois noter l'achèvement, en 1963, de la construction d'un hôpital de 350 lits à Cotonou. L'enseignement a cependant fait l'objet d'un important projet de réforme, que les auteurs du Plan ont désigné sous le nom de "ruralisation" de l'enseignement. Cette réforme tendait, grâce aux écoles coopératives, à favoriser l'intégration des établissements d'enseignement au milieu social. L'objectif était de préparer les élèves à leur tâche future de producteurs et de réduire l'exode rural. Toutefois, ce projet n'a pas été réalisé et la réforme ne connaît un début d'application que dans le cadre du deuxième Plan.

Les auteurs du premier Plan ont négligé à peu près complètement les problèmes relatifs à l'administration. Et pourtant une administration efficace est partie

intégrante de l'infrastructure nécessaire au développement comme à la planification de celui-ci. Car il s'agit de savoir, avant même d'entreprendre toute planification, si les services administratifs sont assez compétents pour assurer l'exécution du Plan. Cette question ne semble pas avoir attiré l'attention des auteurs du premier Plan. Il a fallu attendre le deuxième Plan pour amorcer une vaste réforme de l'administration dahoméenne. Comme on le voit, c'est le secteur social et administratif qui a été le plus négligé. Cela a largement contribué à l'échec du premier Plan. Les autorités dahoméennes en ont tiré les leçons et ont pris des mesures appropriées dans le cadre du deuxième Plan qui est étudié ci-après.

Le deuxième Plan adopté au Dahomey est le Plan quinquennal portant sur la période 1966-1970. Les modifications qu'on observe dans ce dernier concernent aussi bien son élaboration que son exécution et reflètent le souci de ses auteurs d'éviter les erreurs qui ont entraîné l'échec du premier Plan. Cependant l'actuel Plan de développement dahoméen n'a pas totalement échappé aux difficultés qui ont marqué l'élaboration du premier. Les connaissances statistiques de l'économie dahoméenne restent toujours sommaires. Les données disponibles sont insuffisantes, quantitativement et qualitativement. On peut estimer qu'elles constituent un instrument appréciable de travail, encore qu'elles doivent être complétées par des enquêtes et des sondages périodiques.

Dans son élaboration donc, comme dans son exécution, le Plan actuel n'a rien de commun avec son prédécesseur. La première innovation, la plus importante aussi, a consisté dans la création de commissions. C'est ainsi qu'ont été mises en place des commissions départementales pour regrouper les représentants de tous les secteurs de l'activité économique à l'échelon régional. Les auteurs du Plan quinquennal ont procédé, dans le cadre de ces commissions et de concert avec les responsables politiques et administratifs locaux, à l'évaluation des besoins et des possibilités de chaque région.

Après ce travail préliminaire, on a créé les trois autres catégories de commissions indiquées ci-après: la commission du financement ou des moyens a été chargée de procéder à un inventaire de l'ensemble des possibilités de financement, internes comme externes. La commission de coordination a tenu une première réunion après que la commission des moyens eut évalué les possibilités de financement existantes. Son rôle consiste à faire des allocations globales aux commissions sectorielles, c'est-à-dire à accorder à chacune un quota de financement en lui laissant le soin de répartir ces fonds suivant un ordre de priorité qu'elle aura défini. On a également établi quatre commissions sectorielles qui s'occupent respectivement de l'agriculture, de l'infrastructure et de l'industrialisation, du secteur social et de la souveraineté (équipement administratif). Ces commissions sectorielles se réunissent pour déterminer les besoins de chaque secteur, compte tenu des quotas de financement attribués par la commission de coordination. A ce stade, se tient une deuxième réunion de la commission de coordination pour étudier les nouveaux besoins de financement constatés au cours des réunions des commissions sectorielles.

Ainsi donc, tant par le taux de croissance économique choisi, soit 4,5 pour 100 au lieu de 6,5 pour 100, que par la méthode d'élaboration qui a permis de mobiliser toutes les forces vives de la Nation, le deuxième Plan diffère radicalement du premier. Les résultats partiels obtenus après deux années d'exécution permettent d'escompter que l'ensemble des mesures de correction prises porteront sans aucun doute leurs fruits.

Dans le secteur industriel, trois projets ont été mis à exécution en 1966. Ainsi, on a commencé la construction d'une usine de traitement du kénaf à Bohicon, qui a nécessité un investissement de 1 milliard de francs CFA. Cette usine, qui aura une capacité de production de 5.160.000 sacs et de 583 tonnes de toile par an, emploiera 342 personnes quand les travaux de construction seront achevés en 1968. L'usine d'égre-nage de coton de Parakou, à laquelle a été consacré un investissement de 190 millions de francs CFA, emploiera 20 personnes et permettra le traitement de 12.000 tonnes de graines de coton par an. L'huilerie de palme de Houin, qui a exigé un investissement de 400 millions de francs CFA, aura une capacité annuelle de traitement de 30.000 tonnes de régimes et emploiera un effectif de 40 personnes.

Il a été décidé d'entreprendre deux projets en 1967. L'une de ces entreprises concerne l'huilerie d'arachide

de Bohicon, qui pourra traiter annuellement 30.000 tonnes d'arachides décortiquées pour la production d'huile semi-raffinée et de savon. Les investissements nécessaires atteindront 878 millions de francs CFA. La gestion de cette huilerie se fera dans le cadre d'une société d'Etat qui est en voie de création. L'usine emploiera environ 100 personnes. L'autre projet se rapporte à l'usine de broyage de clinker, à Cotonou, dont la capacité de production s'élèvera à 100.000 tonnes de ciment par an. Cette installation nécessitera un investissement de 252 millions de francs CFA et emploiera 35 personnes. D'autre part, on a créé une société d'études pour la prospection des gisements de calcaire de Toffo au Dahomey et d'Aveta au Togo, en vue de la mise en place d'une cimenterie commune aux deux pays.

Par rapport aux prévisions du Plan quinquennal, certaines modifications ont été apportées. Certaines des opérations projetées ont été avancées dans le temps (huilerie d'arachide de Bohicon) ou modifiées dans leurs structures initiales (cimenterie), tandis que des travaux non prévus au Plan ont été entrepris (usine pour le traitement du kénaf).

En ce qui concerne l'agriculture, les résultats obtenus en matière de cultures vivrières pour 1966 et 1967 sont très encourageants dans l'ensemble et certains objectifs ont dû même faire l'objet d'un réajustement à la hausse, eu égard à la culture du riz en particulier. Les résultats, sans être catastrophiques, sont moins brillants pour les cultures industrielles: on observe une diminution sensible des exportations en 1966. Pour le palmier à huile, cette diminution s'explique par un déficit pluviométrique. Quant au retard accusé en 1966 par la production d'arachides par rapport à l'objectif fixé par le Plan, il est dû au fait qu'il n'avait pas été possible de mettre en place un encadrement plus dense et doté de moyens suffisants dans le département du Zou, principal producteur d'arachides. En 1966, la production du tabac a été, elle aussi, gravement perturbée par une pluviosité insuffisante. Mais dès 1967, on assiste à une certaine reprise de la production. C'est ainsi que la production d'arachides a marqué une augmentation de 48 pour 100 par rapport à la campagne précédente et celle du bois d'acajou une augmentation de 24 pour 100. Le karité, le tabac, l'huile de ricin, l'huile de palme, le palmiste ont également progressé de façon sensible.

D'une façon générale donc, après les deux premières années d'exécution du Plan, on note, en ce qui concerne l'économie globale, une amélioration encore lente, mais nettement perceptible. Dans plusieurs do-

maines, le retard de la production en 1966 a été largement rattrapé. Ainsi, grâce à un encadrement plus dense et à un effort accru des paysans, l'accroissement de la production agricole permettra une augmentation du revenu distribué aux populations rurales. Il convient de noter cependant que l'amélioration du revenu des paysans aurait été plus nette si les circuits de commercialisation avaient été convenables. Malgré l'existence de l'Office de commercialisation agricole du Dahomey et de la Société dahoméenne pour le développement de l'industrie et du commerce, les revenus des paysans sont encore grugés par une foule d'intermédiaires.

Le Plan quinquennal de développement économique et social (1966-1970) se propose d'affecter l'essentiel des ressources prévisibles au développement de la production et de l'infrastructure directement productive, et de limiter par conséquent au minimum les investissements dans les secteurs social et administratif, où ils sont considérés comme générateurs de lourdes charges et rentables seulement à longue échéance. Cette pause sociale signifie en matière d'enseignement la stabilisation des dépenses, qui s'élèvent déjà à 23 pour 100 du budget national; le maintien du taux actuel de scolarisation jusqu'en 1970; l'utilisation au maximum de l'infrastructure existante et peu de créations nouvelles. On fait de gros efforts pour réduire les déperditions scolaires en améliorant le niveau de l'enseignement, grâce au relèvement de la qualification des maîtres et à la formation professionnelle obligatoire de ces derniers, ainsi que pour réformer l'enseignement grâce à la "ruralisation" des programmes qui doit permettre de préparer l'intégration des élèves au secteur productif et de réduire par conséquent l'exode rural.

Le projet de "ruralisation" a été partiellement financé par le Fonds d'aide et de coopération. Dans le cadre de ce financement fonctionneront à brève échéance trois collèges d'enseignement moderne agricole. Le FISE apportera un financement complémentaire et prendra ainsi à charge la transformation de trois autres collèges d'enseignement général en collèges d'enseignement agricole moderne. Le FISE doit également fournir une aide à trois écoles coopératives et à trois groupes de 10 écoles primaires "ruralisées". Cela permettra de rendre les débits de l'enseignement secondaire et technique compatibles avec les possibilités d'emploi et les besoins réels du pays.

D'autre part, on se préoccupe d'utiliser rationnellement les ressources humaines disponibles. Les

efforts visent ici à réduire le nombre de jeunes gens sans emploi dans les villes et à permettre le retour à la terre des jeunes ruraux sans moyen. De nombreuses initiatives, aussi bien publiques que privées, se sont données pour but la formation accélérée de jeunes agriculteurs et de paysans modernes: plan des pionniers, villages de chômeurs organisés par le Ministère du travail, activités des scouts, Centre de formation professionnelle agricole de Sékou, projet expérimental de formation de jeunes agriculteurs à Moka, etc.. A retenir aussi la requête adressée à la Campagne mondiale contre la faim pour la formation accélérée de jeunes agriculteurs au Dahomey, grâce à la création en trois ans de cinq centres de formation de jeunes agriculteurs illettrés et de 45 clubs de jeunes, qui constitueront le prolongement des centres de formation.

Pour éviter au monde rural de longues périodes de sous-emploi, on a lancé des projets d'investissement humain qui visent à faire participer les collectivités locales à des travaux d'intérêt communautaire. Cet investissement implique la mobilisation de travailleurs et de fonds pour l'installation de certains équipements collectifs, estimés à quelque 500 millions de francs CFA pour la période du Plan quinquennal. La sous-direction des ressources humaines de la Direction générale du Plan se préoccupe de suivre les opérations en cours pour en assurer la réussite et pouvoir éventuellement dégager, à partir de ces travaux, les formules d'investissement humain les mieux adaptées aux conditions particulières du pays.

Si, dans le secteur privé, la répartition à terme des emplois n'est pas connue avec une exactitude suffisante, dans la fonction publique au contraire, le budget national fournit des informations chiffrées sur ce sujet. Ces données font ressortir le caractère pléthorique des effectifs de la fonction publique ainsi que la part excessive du budget national absorbée par les cadres et le personnel subalterne du Gouvernement. Pour faire face à cette situation, le Gouvernement a décidé de se fonder sur les études effectuées en la matière pour mettre en place les effectifs optimaux du personnel nécessaire au fonctionnement des services de l'Etat. Les travaux doivent déboucher sur le dégagement du personnel en surnombre dans l'administration générale et la réorganisation de celui-ci vers les ministères économiques. La réorganisation de certains services, dont le principe a été retenu, doit permettre d'adapter l'appareil administratif aux objectifs fixés par le Plan de développement économique et social.

Les efforts déployés pour permettre au pays de parvenir à une couverture sanitaire totale en vue d'assurer la réussite d'une campagne de lutte contre le paludisme se heurtent à des difficultés financières, et il serait prématuré de vouloir faire état des résultats déjà atteints. La nécessité s'impose de réorganiser les structures actuelles pour les adapter à leur véritable vocation. Les objectifs que se propose d'atteindre le Plan dans ce domaine tiennent compte non seulement des liens étroits existant entre l'amélioration de l'état de santé de la population et le progrès économique, mais aussi de la priorité qui doit être accordée entre 1966 et 1970 aux investissements directement productifs. Ainsi se justifie le programme réaliste et limité d'investissements qui a été établi et qu'on se propose de réaliser.

Pour ce qui concerne les services sanitaires centraux, on prévoit la construction à Cotonou, en 1969, d'un service national des grandes endémies pourvu de laboratoires, ainsi que la construction et l'équipement, en 1970, d'une nouvelle pharmacie d'approvisionnement dans cette même ville. Dans le domaine des services hospitaliers, on tente de "régionaliser" la fonction hospitalière afin de rapprocher les hôpitaux des masses rurales en construisant des hôpitaux secondaires. En matière de services périphériques, le programme que le Gouvernement s'efforce de réaliser comprend la construction de dispensaires ruraux, la construction et la modernisation d'unités sanitaires et hospitalières, l'organisation d'une zone pilote de lutte antipaludéenne et la formation de personnel. Le FISE participera au projet pilote antipaludéen qui portera sur l'intégration des médecines préventives et curatives, la fourniture de services médicaux itinérants, l'éducation sanitaire en rapport avec les structures scolaires, etc.. Le programme relatif à la forma-

tion du personnel comprend notamment la transformation de l'école nationale d'infirmiers et infirmières en institut médico-social pour permettre la formation en premier lieu de sages-femmes et plus tard d'assistantes sociales. On peut signaler, enfin, l'ouverture d'un certain nombre de "pharmacies populaires".

Dans le domaine de la jeunesse et des sports comme dans celui de l'information et de la presse, peu de moyens matériels supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le Plan. Il s'agit en effet de mieux utiliser les services existants et de coordonner les activités des différents organismes concernés. Pour ce qui est du secteur jeunesse et sports, le Dahomey dispose d'un ministère spécialisé, d'un certain nombre d'équipements urbains et de plusieurs organisations de jeunes gens, surtout en ce qui concerne le scoutisme et les clubs sportifs. Le Dahomey s'emploie à aménager les maisons de jeunes et de culture existantes et à en installer de nouvelles. On prévoit la création de foyers de jeunes ruraux dans les gros villages et les centres urbains secondaires, ainsi que l'organisation de chantiers de jeunes pour leur permettre de participer aux travaux de développement, les investissements nécessaires devant se réaliser en 1967 et 1968. La création et l'aménagement de terrains de sport dans les chefs-lieux des sous-préfectures sont également envisagés, l'achat du matériel et de l'équipement requis devant s'étaler sur toute la période quinquennale 1966-1970.

En matière d'information et de presse, les efforts portent essentiellement sur l'aménagement et l'équipement du studio d'émission de Cotonou. Des investissements supplémentaires sont prévus pour l'installation de deux postes émetteurs de 25 kW à Bohicon et à Parakou, en vue d'assurer un meilleur relai des émissions.

GHANA

Contrôle et mise en œuvre des plans

Depuis le changement de gouvernement intervenu en février 1966, le Gouvernement du Ghana a adopté certaines mesures administratives particulières tendant à obtenir que le processus de la planification du développement et de l'exécution des plans s'inspire davantage de la conjoncture. La première de ces mesures est la création de sections de programmation, dans les ministères essentiels du Gouvernement, dont l'unique tâche est de préparer des programmes distincts pour

les secteurs fondamentaux de l'économie, à savoir agriculture, industries, mines, énergie électrique, transports, logement, éducation, santé publique, sylviculture et communications.

Chacune de ces sections de programmation est dirigée par le fonctionnaire du grade le plus élevé après le chef de cabinet. Les autres membres sont les directeurs des différents organismes et divisions dépendant

du ministère, secondés par un groupe de spécialistes appartenant au ministère. D'autres personnes de l'université, de l'Académie des sciences, des institutions commerciales, industrielles et bancaires de premier plan sont invitées à être membres à qualité, pour leurs compétences professionnelles.

La création de ces sections de programmation au sein des ministères intéressés du Gouvernement central devait servir principalement à décentraliser les tâches de la planification du développement de façon à faire en sorte que ceux qui établissent les plans de développement du pays soient également responsables de l'exécution des divers projets identifiés dans le cadre de leurs programmes par secteur respectif. Par le passé, le Bureau central de planification était seulement responsable de la planification du développement et les ministères et les services intéressés étaient essentiellement responsables de l'exécution des projets et programmes de développement.

En fait, les sections de programmation, en préparant les programmes de leurs secteurs respectifs, remplissent pratiquement des fonctions analogues à celles qui revenaient dans le passé au Bureau central pour le compte de l'économie du Ghana tout entier. La tâche essentielle de ces sections de programmation est d'identifier les projets possibles, viables dans leurs secteurs respectifs et susceptibles de faire ultérieurement l'objet d'études détaillées sur les possibilités de réalisation.

Pour assurer aux activités des sections de programmation des ministères intéressés une efficacité maximale, le Gouvernement a en outre créé un Comité interministériel de planification composé des chefs des différentes sections de programmation, du chef de la section du budget du Ministère des finances et de fonctionnaires du Bureau central de planification relevant du Ministère des affaires économiques. Le Comité interministériel de planification a pour fonctions de formuler des critères et des normes uniques que toutes les sections de programmation doivent appliquer pour la préparation des projets, des programmes par secteur et des plans, et de mettre au point des méthodes pour que les projets, les programmes par secteur et les plans fassent l'objet de rapports d'avancement uniformes.

Sous la direction générale du Ministère des affaires économiques, le Comité interministériel de planification doit arrêter un Plan de développement en se fondant sur les différents programmes sectoriels. Sur la base de ce plan de développement, des plans annuels

seront élaborés et financés selon un ordre de priorité préparé par le Comité interministériel de planification. En fait, la tâche du Comité interministériel de planification est double: conseiller le Gouvernement sur toutes les questions se rapportant à la politique fondamentale du développement et également veiller à l'exécution de tous les projets et programmes de développement du Gouvernement.

La seconde mesure prise par le nouveau Gouvernement du Ghana est la création de comités régionaux de planification dans les différentes régions du Ghana. Ces comités régionaux de planification ont été créés pour obtenir que le processus de décentralisation ne se limite pas à la création de sections de programmation dans les ministères essentiels d'Accra, siège du Gouvernement, mais s'étende à toutes les régions du pays. Les comités régionaux de planification sont composés de citoyens de la région et des chefs régionaux des organismes gouvernementaux se trouvant sur place. Ici, le but est d'aboutir à un accord général sur les besoins et les objectifs locaux en groupant des spécialistes du Gouvernement et des chefs de la population locale. Les membres de chaque comité régional de planification sont choisis parmi les catégories suivantes de la population: les fonctionnaires administratifs régionaux, les chefs régionaux de tous les ministères et services du Gouvernement central, le président de l'association régionale des employeurs, le responsable de la centrale syndicale de la région, le président des conseils urbains ou municipaux de la région, les employés de conseils urbains ou municipaux de la région, deux ou trois personnes représentant les principales entreprises commerciales et industrielles et les institutions bancaires de la région, deux des principaux chefs les plus réfléchis de la région, d'autres citoyens de la région s'intéressant au bien public, tels que chargés de cours des universités, agriculteurs, chefs d'entreprises privées témoignant d'un patriotisme régional suffisant, membres des professions libérales tels qu'ingénieurs, avocats, médecins, etc., responsables d'organisation religieuses, femmes patriotes exerçant une certaine influence et professeurs des écoles secondaires.

On s'efforce de limiter le nombre des comités régionaux à un chiffre permettant un travail efficace, tout en essayant d'en faire un lieu de rencontre pour les spécialistes des services du Gouvernement et la population locale, où ils peuvent discuter de toutes les questions intéressant le développement de leur région. Le président du Comité régional d'administra-

tion, qui est le responsable politique du rang le plus élevé dans la région, est également président du comité régional de planification. Le secrétaire du comité est un planificateur régional professionnel détaché dans la région par le Ministère des affaires économiques d'Accra. Le planificateur régional est le principal agent de liaison entre les régions et le Ministère des affaires économiques. On prévoit qu'en temps opportun des mesures administratives analogues seront étendues aux différents districts de chaque région afin d'assurer des relations plus étroites entre les services centraux et les communautés rurales dans le domaine de la planification et du développement.

De façon générale, les fonctions des comités régionaux de planification sont de coordonner la plani-

fication du développement des secteurs essentiels de l'économie régionale, de surveiller l'exécution de tous les projets publics et privés afin de détecter tous les obstacles possibles qui pourraient retarder l'exécution des projets de développement et de trouver rapidement les solutions permettant d'accélérer leur réalisation. Pour être plus précis, les comités doivent recueillir des données sur toutes les ressources locales, présenter des propositions pour l'utilisation de ces ressources au Ministère des affaires économiques et aux sections de programmation ministérielles et établir régulièrement des rapports, tous les trimestres, sur toutes les activités du développement économique de la région à l'intention du Ministère des affaires économiques.

COTE D'IVOIRE

Communication sur la fiche projet

Le Plan en Côte d'Ivoire est l'aboutissement de la mise en jeu d'un ensemble de techniques dont au moins une doit mériter l'attention des planificateurs africains au stade de la détermination et de l'identification des projets. Cette technique concerne une fiche dite fiche projet qui, par une affectation de coefficients et de rapports et la définition de critères, permet dans un premier temps de qualifier les projets susceptibles de s'intégrer dans le Plan et, dans une deuxième phase, de faciliter des arbitrages et des choix parmi l'ensemble des projets pouvant être qualifiés d'intéressants.

Cette fiche s'est présentée initialement en un document de quatre pages. La première page était réservée aux caractéristiques générales du projet portant sur le promoteur, l'organisme responsable, l'organisme réalisateur, la localisation du projet, les différents interlocuteurs intéressés au projet, et en particulier ceux n'appartenant pas au Ministère du Plan qui est toujours l'administration coordonnatrice, exposé qui était suivi d'une description sommaire du projet. Une fois définies ces caractéristiques générales, il faut situer le projet par rapport au Plan. C'était le deuxième objet de la première page. Il fallait définir les objectifs du projet par rapport au Plan et mentionner les réalisations antérieures au projet, mais ayant des points plus ou moins communs avec ce dernier. Ensuite, on indiquait la politique suivie dans le secteur d'activité concernant le projet. Comme un secteur se définit par rapport à d'autres en amont ou en aval, une partie de la fiche était réservée aux investissements

conditionnant le projet et aux investissements conditionnés par ledit projet. Caractéristiques générales et raccordement du projet au Plan ne suffisent pas à qualifier un projet qui présente presque toujours des aspects particuliers. Ces derniers constituent les derniers points de la première page.

La deuxième page concernait quatre éléments: les prévisions de production physique d'année en année ainsi que les prévisions moyennes de consommation, aussi bien interne qu'externe, en quantité et en valeur; le financement qui peut être en Côte d'Ivoire soit privé, soit sur budget spécial d'investissement et d'équipement, soit sur dons ou prêts extérieurs, avec indication de la durée du financement, à court terme à moyen terme ou à long terme; l'amortissement financier qui s'opère, comme le financement, à court terme, à moyen terme ou à long terme; le compte d'exploitation où figurent le chiffre d'affaires, les charges et l'amortissement, le bénéfice net et l'amortissement.

Cette deuxième page intéressait la production et le financement, tandis qu'à la troisième page de la fiche projet étaient définis les critères essentiels à observer pour la préparation des arbitrages et des décisions. Au début de l'expérience de la technique de la fiche projet on a retenu quatre catégories de critères: économiques, sociaux, financiers et politiques. Tous ces critères étaient et sont caractérisés par la définition de rapports spécifiques simples mais significatifs. Le nombre de ces rapports varie avec chacune des catégories de critères, chaque rapport étant affecté

d'un coefficient de pondération compris entre 1 et 5. Si bien qu'après agrégation des coefficients de pondération au niveau de chaque catégorie de critères, il devient impossible de hiérarchiser les critères de choix l'un par rapport à l'autre et de "qualifier" le projet en relevant le caractère essentiel de ce dernier : économique, social, financier ou politique. Une fois qualifié le caractère prépondérant du projet, il devient loisible, à partir des préoccupations essentielles, d'opérer les choix nécessaires entre les projets et de les considérer hors du Plan national ou dans le cadre de celui-ci. La fiche projet en sa dernière page traçait le *planning* de réalisation du projet.

L'expérience de cette fiche projet, telle qu'elle est présentée ci-dessus, a été riche d'enseignements. Comme on pouvait s'y attendre, des difficultés se sont fait jour, qui ont conduit à altérer légèrement l'ancienne conception du moins dans sa forme.

Avant de présenter cette nouvelle formule, il importe de noter ce qui suit :

- 1) la fiche projet dans son ancienne présentation convient parfaitement à tous les projets productifs, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public;
- 2) les difficultés apparaissent lorsque les projets sont du secteur public et à caractère non fondamentalement productif;
- 3) le choix définitif ne peut pas souvent s'effectuer sans tenir compte de la rareté de certains facteurs ou de la présence de diverses contraintes qui s'imposent aux planificateurs. Comme les prix ne traduisent pas toujours cette rareté, il y a lieu de tenir compte de ces contraintes, qui varient selon la politique du Gouvernement et selon les années et qu'on peut résumer comme ayant trait à la régionalisation, à la main-d'œuvre qualifiée, à la balance des paiements, à l'épargne, au marché et à la politique;
- 4) des calculs intermédiaires se sont révélés nécessaires pour mieux appréhender :
 - a) le détail de la consommation intermédiaire et les données relatives à l'investissement, utiles au planificateur industriel, à l'urbaniste, etc;
 - b) les précisions concernant l'emploi, qui présentent de l'intérêt pour le planificateur en éducation, démographie et mouvement de populations, etc. ;

- c) le gain économique (considéré comme le produit d'un investissement public) dû en général à des diminutions de prix ;
- d) les effets en amont (estimés à l'aide de la matrice inverse) et les effets de revenu.

Dans l'état actuel de l'amélioration de la fiche projet, on considère qu'il y aura lieu de mesurer l'intérêt du projet, au niveau des critères de choix indiqués à la troisième page de l'ancienne formule, sous trois points de vue : la rentabilité financière, la rentabilité pour l'Etat et la rentabilité pour la collectivité. En ce qui concerne la rentabilité financière, il faudra calculer le taux de rentabilité du projet qui annule le bénéfice actualisé. On mesure de plus le bénéfice actualisé au taux admissible des prêts accordés, soit 8 pour 100, et peut-être au taux probable d'actualisation d'équilibre pour l'économie ivoirienne, soit 15 pour 100. On envisage donc ici le point de vue de l'entrepreneur ou du gestionnaire d'un investissement public. Eu égard à la rentabilité pour l'Etat, ce dernier peut accorder certains avantages fiscaux qui sont en partie compensés par les ressources fiscales entraînées par le développement de l'économie. On présente alors le bilan net actualisé aux taux de 8 et de 15 pour 100. La rentabilité pour la collectivité est évaluée en fonction du gain économique actualisé que présente le projet pour la collectivité. Le critère à utiliser en l'espèce sera la valeur ajoutée locale.

Tous ces calculs seront effectués pour une année moyenne d'exploitation, le coût de l'investissement étant ramené à une annuité constante, ce qui permettra la comparaison et le choix entre projets. Toutefois, il faudra tenir compte des contraintes définies plus haut, qui sont variables d'année en année.

Pour ce qui est des projets publics non productifs intéressant notamment la santé, l'administration, les études et l'infrastructure sociale, nous ne sommes pas encore en mesure de calculer l'avantage correspondant à un projet. Même les calculs relatifs à la formation ne sont qu'approximatifs, puisqu'on doit tenir compte de la rareté par catégorie de qualification. Les avantages sont, eu égard à leurs effets, très lointains et ne peuvent se concrétiser que si une politique cohérente est menée dans tous les domaines. Ce processus complexe ne saurait être quantifié. Il est en outre impossible de justifier économiquement les soins apportés aux vieillards, aux enfants ou aux ouvriers si l'on est en période de sous-emploi. Il faut donc tenir compte des coûts correspondant à ces divers investissements et aux charges récurrentes associées ainsi que

des résultats obtenus, mais sous une forme non économique: nombre de consultations, nombre d'adhérents à une maison de jeunes, etc.. Il y a cependant un très grand intérêt à présenter une telle fiche, qui permet au planificateur de disposer des données statistiques nécessaires sous une forme homogène et cohérente.

On peut en conclure que ce travail facilitera les choix qui s'imposent aux planificateurs. D'autres im-

portants avantages résultant de la constitution d'un tel fichier résident dans la souplesse de sa réalisation et de sa gestion, l'introduction d'une politique cohérente de recherche de renseignements statistiques, une utilisation immédiate des diverses études effectuées, une meilleure organisation des flux d'informations dans le cadre du plan.

ANNEXE

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE
MINISTERE DU PLAN

Région	Investissement	No. ordre	ouverture	réalisation

FICHE PROJET

CARACTERISTIQUES GENERALES		
1 Fiche ouverte le : Par :	5 Localisation :	8 Description du projet :
2 Initiateur :	6 Interlocuteurs extérieurs :	
3 Organisme responsable :		
4 Réalisateur :	7 Interlocuteurs du Plan :	
RACCORDEMENT AU PLAN		
9 Objectifs :	10 Réalisations antérieures :	11 Politique suivie :
RACCORDEMENT AU FICHIER		
12 Investissements dont dépend le projet :		13 Investissements qui dépendent du projet :
14 Fiche de synthèse :		15 Variantes envisagées :
16 Aspects particuliers :		

17 Production + Redevances + Gain économique (millions F CFA)							18 Prévisions moyennes de production			19 couverture du marché intérieur					
Ressour- ces							Finales		Inter- médiaires		Expor- tations				
							20 Observations								

21 Compte d'exploitation

Année	Production	Consom. L	Intér. I	V.A.	Salaires		Impôts ind. - sub.	Résultat	Amortissement technique	Int.	Bén. brut	Imp. directs	Divid.	Bénéfice net
					europ.	afric.								

22 Financement

Année	Total	Origine		Durée	Taux d'intérêt
		nationale	extérieure		

23 Amortissement financier

Année	National		Extérieur		Total	
	intérêts	remb.	intérêts	remb.	intérêts	remb.

24 Aspects relatifs au projet

Enoncé	Rapport retenu	Valeurs absolues	Valeur relative
1 Aspects économiques	Investissements directs		
11 Effet direct	VA. directe		
12 Effet en amont	VA. indirecte en amont		
	VA. directe		
13 Intégration	VA. directe + VA. indirecte en amont		
	Chiffre d'affaires		
14 Effet en aval	VA. en aval		
	VA. directe		
15 Effet de revenus	VA. indirecte		
	VA. directe		
16 Coefficient d'emploi	Nombre d'emplois		
	Investissements directs		
2 Aspects sociaux	Salaires distribués globaux		
21 Salaires distribués globaux	VA. directe		
22 Salaires distribués aux Africains	Salaires distribués aux Africains		
	VA. directe		

25 Effets du projet sur quelques contraintes

Enoncé	Rapport retenu	Valeurs absolues	Valeur relative
1 <u>Régionalisation</u>	Salaires distribués aux Africains		
	11 Revenu monétaire africain	Revenu monétaire régional	
12 Revenu total africain	Salaires distribués aux Africains		
		Revenu régional africain	
13 VA. locale régionale	VA. locale régionale		
		VA. régionale	
2 <u>Emploi</u>	Salaires qualifiés formés		
21 Caractère éducatif	Investissement direct		
22 Nombre d'emplois pour Africains	Nombre d'emplois pour Africains		
		Investissement direct	
3 <u>Balance des paiements</u>	$DE - DI = DT$		
		Investissement direct	
4 <u>Epargne</u>	Recettes nettes		
41 Epargne publique	Investissement direct		
42 Recettes de l'Etat	Recettes		
		Investissement direct	
43 Epargne privée locale	Epargne		
		Investissement direct	

25 Effets du projet sur quelques contraintes (suite)

Enoncé	Rapport retenu	Valeurs absolues	Valeur relative
5 <u>Marché</u> 51 national	Valeur ajoutée locale		
	Investissement direct		
52 extérieur	Exportations		
	Investissement direct		
6 <u>Politique</u>			

26 Rentabilité du projet

1 <u>Rentabilité financière</u>	Taux de rentabilité : bénéfice actualisé à 8 % :	à 15 % :
2 <u>Rentabilité pour l'Etat</u>	Recettes fiscales nettes actualisées à 8 % :	à 15 % :
3 <u>Rentabilité pour la collectivité</u>	VA. locale actualisée à 8 % :	à 15 % :

27 Planning de réalisation du projet

Phase et exécutant						Dépenses		Source
						Prévues	Réalisées	

28 Notes sur le déroulement du projet

29 Avatars

Calculs et renseignements complémentaires

1 Investissement							
Catégories de dépenses	Valeur			Durée	Amortissement		Observations
	L	I	Total		à 8 %	à 15 %	

Puissance électrique installée :

Implantation :

Fonds de roulement :

Stock initial de pièces de rechange :

Emploi: Européens:

Salaires:Européens:

Africains :

Africains :

2 Exploitation

2.1 Consommation intermédiaire

No	Produit	Importé		Local		Total		Observations
		Q	V	Q	V	Q	V	

2.2 Emploi

Catégorie

Nombre d'Européens

Salaires des Européens

Nombre d'Africains

Salaires des Africains

Compléments sur l'emploi qualifié

2.3 Calcul du gain économique

2.4 Résumé des effets du projet

	A	B	C	
Comptes d'agents	Affectation aux entreprises	Affectation à l'administration	Affectation aux ménages	Total
Effets directs D Effets indirects en amont				
<u>Effets primaires</u>				
<u>Effets sur les revenus</u> E exploitation des entreprises - affectation aux entreprises - affectation à l'administration - affectation aux ménages				

17 Avantages attendus

18 Réalisations effectuées dans la région

19 Objectif théorique

20 Structure de l'investissement et des charges récurrentes

Année	Consommation int.		Salaires		Amortissement technique	Intérêts	Observations
	Locale	Importée	Européens	Africains			

21 Financement

22 Amortissement fina

Année	Total	Origine des fonds		Durée	Taux d'intérêt	Année	Fonds nationaux		Fonds extérieurs		Total Intérêts
		nation.	ext.				Intérêts	Remb.	Intérêts	Remb.	

23 Données relatives à l'investissement :

Catégories de dépenses	Valeur			Durée	Amortissement	Observations
	L	I	Total			

24 Données relatives au fonctionnement :

No	Produit	Importé		Local		Total		Observations
		Q	V	Q	V	Q	V	

Catégorie

Nombre d'Européens

Salaires

Nombre d'Africains

NIGERIA

Le développement économique et ses problèmes

Le Plan de développement national de 1962-1968, qui représente le premier grand effort de planification économique nationale entrepris au Nigéria, a été lancé en avril 1962. C'est le premier d'une série de plans intermédiaires visant à donner au pays l'essor nécessaire pour atteindre le stade de développement où, le revenu et l'épargne étant suffisants il pourra financer, par ses propres moyens, une croissance ininterrompue et régulière, sans avoir recours aux investissements et aux compétences techniques de l'extérieur.

Les principaux objectifs du plan sont les suivants:

- 1) porter le taux de croissance de 3,9 à 4 pour 100 si possible à un pourcentage supérieur;
- 2) atteindre ce taux en consacrant à l'investissement 15 pour 100 du PIB, tout en cherchant à élever la consommation par habitant d'environ 1 pour 100 par an;
- 3) parvenir au stade de la croissance autonome au plus tard à la fin du troisième ou du quatrième Plan national; à cette fin, il faudra que le taux de l'épargne intérieure par rapport au PIB qui était de 9,5 pour 100 environ en 1960-1961 passe à au moins 15 pour 100 en 1975, ce qui permettra d'assurer la majeure partie de l'investissement intérieur;
- 4) créer aussi vite que possible des moyens d'enseignement, des services de santé et des possibilités d'emploi et en faire bénéficier tous les citoyens.

Au cours des trois premières années de la période du Plan, le PIB n'a cessé de progresser à un rythme satisfaisant et, comme le montre le tableau 41, le taux de croissance a, chaque année, sensiblement dépassé l'objectif minimum de 4 pour 100.

Tableau 41. Nigéria : PIB par branche d'activité de 1961/62 à 1966/67 (aux prix de 1957)

Branche d'activité	1961/62		1962/63		1963/64		1964/65		1965/66		1966/67	
	A*	B*										
Agriculture (dont pêche et sylviculture)	681,9	66,7	714,7	65,9	740,4	64,5	762,6	63,1	784,3	62,6	811,1	63,4
Industries extractives (dont prospection pétrolière)	16,6	1,6	21,1	1,9	24,5	2,2	31,2	2,6	41,4	3,3	42,5	3,4
Industries manufacturières	55,3	5,4	57,4	5,3	72,0	6,3	81,2	6,7	84,6	6,8	84,9	6,6
Bâtiment et travaux publics	27,5	2,7	29,2	2,6	33,2	2,9	39,1	3,2	36,8	2,9	34,3	2,7
Electricité et eau	4,5	0,5	5,2	0,5	6,1	0,5	7,1	0,5	6,7	0,5	7,0	0,5
Distribution	107,7	10,6	123,0	11,4	134,8	11,8	139,9	11,6	144,7	11,6	147,6	11,5
Transports et communications	47,1	4,5	46,5	4,3	48,2	4,2	57,5	4,8	50,5	4,0	44,4	3,5
Enseignement et services sanitaires de l'Etat	62,8	6,2	67,0	6,2	67,4	5,8	67,7	5,6	79,2	6,3	82,4	6,4
Autres services	19,0	1,8	20,4	1,9	21,1	1,8	23,2	1,9	24,4	1,9	25,9	2,0
PIB: total	1.022,4	100,0	1.084,5	100,0	1.147,7	100,0	1.209,5	100,0	1.252,6	100,0	1.280,1	100,0
Pourcentage de croissance du PIB			6,1		5,8		5,4		3,6		2,2	

1) Les chiffres de 1965/66 et de 1966/67 sont provisoires.

*A = millions de livres

*B = pourcentage

Le PIB est passé de 1 milliard 22 millions de livres en 1961-1962 à 1 milliard 280 millions en 1966-1967. Le taux annuel de croissance a été de 6,1 pour 100 en 1962-1963, de 5,8 pour 100 en 1963-1964 et 5,4 pour 100 en 1964-1965. Il est descendu à 3,6 pour 100 en 1965-1966, pour tomber à 2,2 pour 100 en 1966-1967. La répartition en pourcentage du PIB qui est présentée au tableau 41 montre que l'agriculture reste le secteur dominant. Bien que la contribution de l'agriculture au PIB ait continué d'augmenter en valeur absolue elle a cependant diminué en pourcentage au cours de la période considérée sauf en 1966-1967, année où l'agriculture s'est le moins ressentie des perturbations de l'économie nigériane. Les industries manufacturières ne font qu'un très faible apport au PIB, mais leur contribution est en augmentation et la valeur ajoutée par ce secteur s'accroît régulièrement. En chiffres absolus, la contribution de ce secteur au PIB est passée de 57,4 millions de livres en 1962-1963 à 81,2 millions en 1964-1965, ce qui correspond à un taux moyen de croissance de 19 pour 100 par an. Il faut attribuer la forte expansion du secteur des industries extractives à la production de pétrole. Depuis 1958, année où on a commencé à extraire du pétrole en quantités commerciales, la production n'a cessé de progresser fortement jusqu'en 1964-1965. En 1965-1966, la production de pétrole brut a atteint 99.353.794

barils britanniques, ce qui correspond à un chiffre de 2,25 fois supérieur à celui de la production de 1964-1965 (43.996.895 barils). L'augmentation soutenue de la contribution des secteurs minier et manufacturier, accompagnée d'une baisse régulière en pourcentage de la part de l'agriculture atteste une lente transformation de la structure de l'économie où le secteur agricole perd de l'importance, ce qui est une évolution favorable aux efforts de diversification économique.

Dans toute analyse des causes du ralentissement du taux annuel de croissance du PIB en 1965-1966 et en 1966-1967, on doit tenir compte de ce que les chiffres établis pour ces deux années sont provisoires. Il faut attribuer ce ralentissement au recul important, en valeur absolue et en pourcentage, de la contribution au PIB de deux secteurs: bâtiment et travaux publics, transports et communications. Dans le premier secteur, ce recul est dû à plusieurs raisons. Comme les gouvernements des Etats de la Fédération effectuent environ 70 pour 100 des dépenses totales consacrées au bâtiment, toutes décisions de principe adoptées par eux exercent une influence énorme sur cette branche d'activité en général. Les dépenses enregistrées au titre de la construction pendant les deux premières années de la période du Plan ont largement dépassé la moyenne prévue pour les six années considérées. Dans la région du nord, par exemple, environ 50 pour 100 des dé-

penses de construction envisagées ont été autorisées et engagées au cours des deux premières années. Les crédits affectés à la construction de casernes et autres travaux relatifs à la défense ont été alloués dès les premières années du Plan. Il en a été de même pour les frais généraux d'administration se rapportant aux ouvrages de génie civil en général. Par suite, les activités de construction ont fléchi pendant les dernières années de la période étudiée. Vers 1965/66, le Gouvernement fédéral, face à une pénurie de fonds, a décidé de mettre fin à la construction d'immeubles de bureaux et de logements pour officiers et de comprimer autant que possible les frais généraux d'administration. On a également cessé les constructions "de prestige", notamment l'expansion de l'aéroport d'Ikeja, la construction du stade national et du nouveau Parlement. Le ralentissement des travaux publics s'est repercuté sur tout le secteur de la construction.

La part des transports et communications dans le produit intérieur brut est tombée de 57,5 millions de livres en 1964/65 à 50,5 millions en 1965/66 et 44,4 millions en 1966/67. La valeur ajoutée par la *Nigeria Railway Corporation* (Société des chemins de fer nigériens) est passée de 13,4 millions de livres (aux prix courants) à 12 millions en 1965/66, avec une baisse notable des traitements et salaires versés aux employés de cette entreprise. Cela s'explique par une diminution du trafic ferroviaire. La valeur ajoutée par les transports routiers est descendue de 36,7 millions de livres à 31 millions en 1965/66 (aux prix constants de 1957). Cette chute traduisait en partie une réduction du nombre des automobiles immatriculées à la suite de la nouvelle hausse de prix qui a affecté, à compter de novembre 1965, la plupart des véhicules d'usage commercial, hausse qui reflétait la majoration, annoncée en août de 1965, des droits de douane frappant les importations de cette catégorie de marchan-

dises. Dans certains cas, les prix en question ont augmenté même de 28 pour 100.

Dans le Plan, on a présenté qu'un investissement représentant en moyenne 15 pour 100 du PIB devrait permettre un taux de croissance global de 4 pour 100 par an au moins. Le tableau 42 montre qu'entre 1962/63 et 1964/65, le taux d'investissement fixe par rapport au PIB, s'est situé entre 12,6 et 13,8 pour 100. A aucun moment pendant la période considérée, ce taux n'a atteint les 15 pour 100 prévus par les planificateurs. A ces taux d'investissement, ont correspondu, pour ces mêmes années, des taux de croissance de 6,1, 5,8 et 5,4 pour 100 respectivement, qui tous ont dépassé le chiffre indicatif de 4 pour 100. Ce faible coefficient d'investissement accompagné de taux de croissance élevés suppose un coefficient de capital inférieur à 3,75, chiffre qui avait été prévu dans le Plan. Si cette tendance devait se poursuivre, toutes autres choses étant égales, l'évolution de l'économie nigérienne vers le stade de l'autonomie serait accélérée. Pendant les années 1965/66 et 1966/67, les taux d'investissement se sont relevés (17 et 15 pour 100), mais les taux de croissance ont fléchi. Etant donné le caractère provisoire des chiffres indiqués pour ces deux années, il faut user d'une grande prudence en évaluant le comportement de l'économie à cette époque.

Au moment de l'application du Plan, les autorités ont eu à surmonter certaines des difficultés qui empêchaient d'atteindre les objectifs arrêtés par les planificateurs. Premièrement, il n'y avait pas assez de projets hautement prioritaires, soigneusement étudiés, prêts à être exécutés ou soumis pour demande de financement extérieur. Deuxièmement, on a observé, vu ce qui précède, une forte tendance à entreprendre des projets faciles à exécuter, mais occupant un rang de priorité inférieur. Troisièmement, afin de pouvoir entreprendre ultérieurement des projets de grande envergure dont l'importance n'aurait pas été appréciée lors de la préparation des programmes, on a veillé à ce que le Plan demeure souple; malheureusement on a, de ce fait, inscrit au Plan un certain nombre de nouveaux projets un peu à l'aveuglette. Enfin, la mise en œuvre de certains projets a entraîné des dépenses sensiblement supérieures aux chiffres estimés lors de l'adoption. Ces divers problèmes seront successivement examinés ci-après.

La première année de la période du Plan a été en grande partie consacrée à la préparation des projets. Ceux qui ont été retenus ont fait l'objet d'une estimation détaillée des coûts, d'une planification minutieuse,

Tableau 42. Nigéria: Investissement fixe brut et PIB, de 1961/62 à 1966/67 (aux prix de 1957, en millions de livres)

Année	PIB	A*	B*
1961/62	1.022,4	140,1	13,7
1962/63	1.084,5	137,1	12,6
1963/64	1.147,7	153,0	13,3
1964/65	1.209,5	167,0	13,8
1965/66	1.252,6	214,0	17,0 ¹
1966/67	1.280,1	188,0	15,0 ¹

1) Estimation brute provisoire

*A = Investissement fixe brut

*B = Pourcentage de l'investissement fixe brut par rapport au PIB

et d'une évaluation de caractère économique et financier. Au surplus, des dispositions ont été prises pour mettre les travaux en adjudication et acquérir les terrains nécessaires. Le fait d'avoir à élaborer de nouveaux projets aurait pu ralentir le rythme du développement au cours de la première année du Plan, si l'on n'avait pas reporté, cette année-là, un grand nombre de projets du Plan précédent (1955-1962) pour la réalisation desquels le pays a dû utiliser toutes ses ressources. Pour éviter dorénavant des risques de délais au stade initial de l'exécution du Plan, les ministères compétents ont été chargés d'effectuer, à titre permanent, des études de pré-investissement et de viabilité ainsi que des enquêtes sur le terrain. Ils doivent ainsi repérer les projets à retenir dans les plans futurs et assurer un flux continu de projets prêts à exécuter.

Etant donné le manque de projets "bancables", on a eu tendance à exécuter des projets intéressant les secteurs social et administratif. Le Plan se jouait sur la sélection d'un certain nombre de projets et de réformes administratives destinés à augmenter le produit national global et, plus particulièrement à élever le rendement de l'impôt. Il était donc indispensable de donner la priorité aux projets permettant d'élever le rendement de l'impôt de façon que l'augmentation du revenu puisse servir à exécuter par la suite d'autres projets utiles figurant au Plan. Le fait d'avoir exécuté certains projets destinés à développer l'infrastructure sociale (enseignement et services sanitaires) et le secteur administratif (armée et police) avant d'entreprendre les travaux prévus dans le domaine économique (production primaire et industrie) a eu deux conséquences. Premièrement, le revenu national et le revenu de l'Etat ont progressé très lentement, de sorte que le volume des fonds disponibles pour d'autres projets a été inférieur au montant escompté. Deuxièmement, étant donné que les dépenses renouvelables au titre des projets de caractère social et administratif sont en général plus de deux fois supérieures à celles qu'entraînent les projets économiques, le montant global de ces dépenses a augmenté.

Pour créer l'épargne nécessaire au financement de la partie du Plan, qui devait être assurée par le Nigéria, il fallait réduire au minimum les dépenses renouvelables. Pour réduire le gonflement de ces dépenses, le Gouvernement fédéral a dû prendre certaines mesures de contrôle. Il a créé un comité (*Capital Estimates*

Committee) chargé d'examiner les demandes annuelles d'inscription de projets dans le budget d'investissement. Ce comité se compose des représentants des Ministères du développement économique (Section de la planification économique), des finances et des travaux publics et du Cabinet du Premier ministre, ainsi que du Conseiller économique auprès du Gouvernement fédéral. Il appartient à la Section de la planification économique de déterminer le rang de priorité à accorder aux projets, de les analyser et d'en apprécier la viabilité économique. Le Ministère des finances renseigne le Comité sur les ressources financières susceptibles d'être affectées aux projets, tandis que le Ministère des travaux publics étudie les propositions présentées du point de vue de la mise en œuvre. Les recommandations du Comité, une fois examinées par le Conseil des ministres, forment la base du budget annuel d'investissement. Les prévisions budgétaires sont ensuite présentées au Parlement sous forme d'une résolution à adopter par la Chambre des représentants.

Une fois approuvées les prévisions de dépenses et de recettes relatives au budget d'investissement en faveur du développement, on applique un système d'allocation des crédits budgétaires permettant de contrôler les dépenses des ministères chargés d'exécuter le Plan. Le Ministère des finances distribue, au cours de l'exercice financier, les fonds ainsi affectés au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles. Il en résulte une discipline financière forcée, puisque le Gouvernement ne dispose pas, dès le premier jour de l'exercice financier, du montant total des recettes escomptées. Cependant, le contrôle budgétaire au moyen d'allocations périodiques de fonds doit s'exercer de manière efficace, faute de quoi l'application de cette méthode retarderait l'exécution des plans et conduirait à une mauvaise utilisation des ressources disponibles, ce qui aurait pour effet de fausser l'ordre de priorité établi. Le tableau 43 établit une comparaison entre les dépenses réelles d'investissement en 1962/63, avant l'adoption des mesures de contrôle, et ces mêmes dépenses en 1963/64, alors que les effets de ces dispositions commençaient à se faire sentir. Le tableau montre que le nouveau système a permis de mieux respecter l'ordre de priorité établi, sauf dans le secteur administratif où l'écart entre l'objectif prévu et les dépenses réelles s'est encore accentué du fait que le Nigéria a été obligé d'avancer l'exécution de certains projets de défense.

Tableau 43. Nigéria: Comparaison entre les dépenses d'investissement et les objectifs prévus, par secteur, en 1962/63 et en 1963/64 (en pourcentage)

Secteur	Objectifs du plan	Dépenses réelles d'investissement	
	1962-1968 ¹	1962/63	1963/64
Secteur économique	71,4	55,5	65,6
Secteur social	20,3	29,7	18,1
Administration	7,7	14,1	15,5
Obligations financières	0,6	0,7	0,7
Total	100	100	100

1) Aucune différence dans les objectifs prévus pour les diverses années.

Un autre grave problème auquel on s'est heurté tenait à l'intégration irrationnelle de nouveaux projets dans le Plan. Comme l'objectif primordial du Plan était d'assurer un taux de croissance élevé, on a accordé la plus haute priorité aux projets de développement du secteur économique intéressant notamment l'agriculture et l'industrie. L'inscription à l'aveuglette de nouveaux projets résultait notamment des pressions politiques exercées en vue de satisfaire les besoins des circonscriptions électorales et de maintenir d'autres droits acquis. Certains de ces projets ne répondaient pas aux critères de sélection établis. L'adjonction au Plan de tels projets a eu pour effet immédiat d'élargir la portée du programme et d'empêcher la nation d'exécuter son programme initial de développement. L'équilibre sectoriel, qui avait été sérieusement étudié, a été de ce fait perturbé.

La solution de ce dernier problème résidait dans l'application de règles sévères pour l'approbation de nouveaux projets. Le Gouvernement fédéral a décidé que les nouvelles propositions ne pourraient être agréées par le Conseil des ministres compétent à l'approbation sans avoir été préalablement soumises par les ministères du développement économique et des finances. Même dans le cas où un nouveau projet présente un caractère d'urgence, le ministère dont il relève doit en financer le coût en réduisant d'un montant correspondant les dépenses relatives à d'autres projets prévus à son programme. Enfin, on a créé un Comité économique relevant du Conseil des ministres pour examiner les propositions de cette nature avant qu'elles ne soient transmises, pour approbation définitive, au Conseil des ministres.

Un autre problème concernant l'exécution du Plan tenait au fait que le coût réel des projets a dépassé les prévisions de dépenses. Les projets dont on a approuvé l'intégration au Plan initial occupaient un rang de priorité déterminé en fonction de leur rapport coût/rendement. Lorsque le coût des travaux montait sensiblement sans entraîner une hausse correspondante du rendement, le rang de priorité attribué au projet aurait dû faire l'objet d'une révision et d'une nouvelle comparaison avec les autres projets considérés. Il convient de noter que, lors de l'élaboration du premier Plan, on n'a pas établi de base uniforme pour l'estimation du coût des projets. Ainsi, dans certains cas, le coût des projets a été soit calculé sur des plans et des devis définitifs détaillés, soit minutieusement estimé par des fonctionnaires techniques à la lumière de l'expérience récemment acquise, tandis que dans d'autres cas, les dépenses n'ont été évaluées que d'une façon approximative. Lorsque les projets ont été mis à exécution, une comptabilité plus exacte a fait apparaître une hausse appréciable des coûts par rapport à ces prévisions. Dans ces conditions, pour maintenir le taux de croissance envisagé il fallait de toute évidence réviser l'ordre de priorité non seulement dans chacun des programmes ministériels, mais également entre ces divers programmes. Une telle révision s'imposait du fait que les variations du rapport coût/rendement d'un projet entrepris par un ministère donné pouvaient fort bien entraîner l'attribution à ce projet d'un rang de priorité inférieur à celui d'un projet relevant d'un autre ministère. Au bout des trois premières années de la période du Plan de six ans, on a par conséquent remanié l'ensemble du programme en se fondant sur une évaluation plus exacte des coûts. D'autre part, un programme opérationnel de dépenses d'investissement a été établi, tandis que les projets ayant perdu leur rang initial de priorité ont été abandonnés. Le Gouvernement a décidé que les budgets d'investissement relatifs aux dernières années de la période du Plan de six ans seraient, autant que possible, intégrés au programme opérationnel de dépenses d'investissement portant sur la période 1965-1968.

Le Plan reposait notamment sur l'hypothèse suivante: 50 pour 100 des capitaux nécessaires à l'exécution devaient provenir de sources extérieures, tandis que le reste des dépenses serait financé par la mobilisation des ressources intérieures, telles que excédents de recettes budgétaires, emprunts à l'intérieur du pays, crédit de la Banque centrale ou financement par la planche à billets, réserves accumulées, fonds

propres des sociétés publiques et des offices de commercialisation de produits. Pendant les trois premières années de la période du Plan, l'aide financière extérieure n'a pas atteint le niveau escompté. L'élément étranger entrant dans les dépenses d'investissement, tout en ayant augmenté régulièrement de 1962-1963 à 1965-1966, n'a pas atteint, loin de là, le niveau prévu de 50 pour 100. Il a représenté 13,8 pour 100 de ces dépenses en 1962-1963, 19,7 pour 100 en 1963-1964, 22,5 pour 100 en 1964-1965 et 29 pour 100 en 1965-1966. Ces pourcentages ne comprennent pas l'assistance technique accordée par les gouvernements étrangers sous forme de personnel spécialisé, de moyens de formation, de matériel, etc.. Compte tenu de ces éléments, les taux susindiqués seraient majorés d'environ 5 à 8 pour 100 par an.

Plusieurs causes ont contribué à ramener l'assistance financière extérieure au-dessous du niveau prévu. Les prêts et subventions offerts par les gouvernements étrangers qui étaient pour la plupart liés au financement des dépenses effectuées à l'étranger pour certains projets figurant au Plan, ne pouvaient pas servir à financer d'autres entreprises, même lorsque celles-ci bénéficiaient de la plus haute priorité. Cette observation s'applique tout particulièrement aux projets intéressant le secteur de la production primaire, où les dépenses d'équipement ne sont couvertes que dans une faible mesure par des ressources extérieures. En outre, chacun des pays fournisseurs de fonds a imposé ses propres conditions de prêt et s'est assuré du bien-fondé du projet considéré. En effet, les plans et devis ont dû être établis de façon à répondre aux exigences de ces divers pays. Pour les grands projets qui intéressaient particulièrement les bailleurs de fonds étrangers, il a fallu procéder à des études de viabilité et d'évaluation, qui ont pesé lourdement sur les maigres ressources du pays en personnel qualifié. C'est notamment pour ces raisons que les négociations relatives aux emprunts à l'étranger ont exigé de longs délais et qu'il n'a pas été possible de tirer pleinement parti de certaines offres de crédits émanant de gouvernements étrangers.

Sur le Plan intérieur, bien que la mobilisation des ressources ait donné des résultats satisfaisants notamment en ce qui concerne les excédents budgétaires, les réserves accumulées et les emprunts, les réalisations enregistrées dans les autres domaines n'ont pas répondu à l'attente. Ainsi, les sociétés publiques qui ont eu peine à financer leurs propres programmes de dépenses d'équipement depuis l'instauration du Plan de développement, n'ont pas été en mesure de consacrer

un excédent de fonds à des investissements publics directs ou à l'achat de stocks pour le compte du Gouvernement. On a eu recours au crédit de la Banque centrale dans les limites dictées par la prudence et par la législation pertinente, aux termes de laquelle le montant des réserves extérieures destinées à assurer la couverture ne devrait pas être inférieur à 40 pour 100 du montant global des crédits à vue consentis par la Banque. Cette restriction avait pour objet d'assurer la stabilité intérieure de la monnaie nigériane et d'empêcher toute dépréciation sur les marchés extérieurs. Toutefois, on a constaté par la suite que ces objectifs pouvaient être atteints même si la couverture était diminuée. Par conséquent, la législation a été modifiée en 1967 de façon à ramener le pourcentage obligatoire des réserves de 40 à 25 pour 100 du montant global des obligations à vue de la Banque centrale. Il s'agissait de lever les contraintes légales qui avaient jusque-là empêché la Banque centrale de contribuer davantage au financement du développement économique.

Etant donné les difficultés rencontrées pour obtenir des capitaux étrangers et mobiliser des ressources intérieures, et vu la situation politique du pays à l'époque, on a eu recours, surtout dans les trois premières années de la période du Plan, aux moyens de financement offerts par les entrepreneurs ou aux crédits fournisseurs. Toutefois, ce mode de financement n'a pu être encouragé en raison de ses effets défavorables sur l'économie du pays, notamment en ce qui concerne l'évolution factice des prix, le service de la dette extérieure et le compte services de la balance des paiements. Une des lacunes du Plan de développement tenait au fait qu'on ne disposait au départ d'aucun programme réaliste de financement. Lors de l'établissement du programme opérationnel des dépenses d'investissement, on a étudié attentivement la situation financière en vue de mobiliser des ressources supplémentaires pour combler l'écart toujours croissant entre les dépenses prévues et les fonds disponibles. On a fait une étude du niveau et de la structure des budgets annuels ordinaires de toutes les administrations de la République fédérale en vue de réaliser des économies, tandis que le Ministère fédéral des finances a poursuivi l'examen et la vérification des prévisions relatives au budget ordinaire. D'autre part, les barèmes d'imposition sont constamment révisés de manière à augmenter les recettes, alors que le système de perception des impôts continue de s'améliorer afin de permettre le contrôle de l'évasion fiscale.

La création d'organismes destinés à faciliter l'exécution des plans de développement présente autant

d'importance que la construction d'installations portuaires et de chemins de fer. Avant l'adoption du plan, la possibilité de fournir aux entreprises industrielles nigérianes des crédits à long terme était très limitée. Les banques commerciales et autres établissements de ce genre qui doivent nécessairement maintenir un niveau adéquat de liquidités, ne peuvent accorder que des crédits à court terme. L'*Investment Company of Nigeria*, seule institution nigériane de financement du développement industriel, qui exerçait, vu ses maigres ressources, une très faible activité, ne pouvait guère favoriser l'industrialisation du pays. A la suite de négociations prolongées entre le Gouvernement fédéral du Nigéria et la Société financière internationale, on a fondé en janvier 1964 la Banque nigériane pour le développement industriel, qui accorde des crédits à moyen et à long terme aux entreprises tant manufacturières que minières sous propriété et gestion privées. A ce jour, les ressources de cet établissement totalisent 5,7 millions de livres, dont environ 30 pour 100 d'origine extérieure. Le *Federal Loans Board* a été créé pour permettre aux hommes d'affaires nigériens d'emprunter de petites sommes. Il s'occupe surtout d'entreprises trop petites pour être du ressort de la Banque nigériane pour le développement industriel.

Seules les entreprises manufacturières et minières peuvent bénéficier des prêts de la Banque nigériane; en effet, le statut de cet établissement ne lui permet pas de financer le développement agricole. Etant donné que l'agriculture, qui est pourtant considérée, dans le Plan, comme un secteur très prioritaire, n'attire pas un volume appréciable de capitaux étrangers, le Gouvernement fédéral a approuvé pour toute la durée du Plan l'octroi d'une somme de 25 millions de livres aux gouvernements des différentes régions afin de les aider à développer la production agricole. Ceux-ci de leur côté, ont mis en place des établissements de crédit agricole, tels que: *Western Nigeria Agricultural Credit Corporation*, *Mid-Western Nigeria Agricultural Credit Corporation*, *Eastern Nigeria Fund for Agricultural and Industrial Development*. Dans le nord du Nigéria, les services de crédit agricole sont assurés par des organismes des collectivités locales. Malgré les efforts déployés par les diverses régions pour développer l'agriculture, il reste encore beaucoup à faire pour établir un office central de crédit agricole, institution dont la nécessité se fait pourtant sentir depuis longtemps. Un tel organisme serait mieux à même d'attirer les bailleurs de fonds étrangers qui pourraient financer l'expansion de l'agriculture nigériane et consentir des prêts à long terme pour le développement des planta-

tions et d'autres formes de production agricole exigeant de longs délais de gestation. Le Gouvernement fédéral, à la suite des récents événements, devra ré-examiner la question de la création d'un tel organisme.

Les autres organismes établis au Nigéria en vue de faciliter l'exécution du Plan sont indiqués ci-après. Le *National Manpower Board*, composé des représentants des universités, de l'industrie privée, des syndicats ouvriers, des ministères et organismes publics chargés des problèmes de formation et d'utilisation de la main-d'œuvre, a pour mission d'orienter et de coordonner les politiques concernant la main-d'œuvre, spécialement en ce qui concerne le budget national consacré à la main-d'œuvre et les questions de productivité et de chômage. Le *Nigerian Institute of Social and Economic Research*, de l'Université d'Ibadan, a été transformé en institut national de recherche économique appliquée afin de pouvoir entreprendre des études de base sur les problèmes de développement économique et social qui se posent au pays. Un établissement analogue, l'*Economic Development Institute*, a été créé au sein de l'Université du Nigéria, à Nsukka. Le *National Council for Scientific and Industrial Research*, créé récemment, a pour tâche principale de développer et de coordonner tous les travaux de recherche entrepris dans le pays, ce qui permet de tirer pleinement parti des sciences et techniques modernes pour le développement de l'économie nigériane. On a réorganisé et notablement renforcé le Bureau de statistique pour qu'il puisse réaliser le programme national de développement de la statistique. Parmi les publications qui paraissent maintenant sur une base périodique, on peut noter: *Annual Abstract of Statistics*, *Digest of Statistics*, *Statistics of Education in Nigeria*, *National Register of Students*, *Industrial Surveys and Economic Indicators*.

Pour assurer l'exécution des projets incorporés au Plan, il faut employer des cadres hautement spécialisés et des agents de niveau intermédiaire. Le manque de personnel de ces deux catégories pourrait sérieusement gêner la réalisation des programmes. On pourrait envisager d'engager pour une brève période des experts étrangers; mais en ce qui concerne le personnel de niveau moyen, il serait difficile et onéreux de recruter à l'extérieur un nombre suffisant de surveillants, de contremaîtres, de chefs de chantier, de gérants, etc.. De toute façon, le pays n'a pas intérêt, à longue échéance, à compter sur des sources extérieures pour satisfaire ses besoins de personnel. Le Gouvernement fédéral a constitué, en 1960, la Commission Ashby pour examiner les besoins du pays en matière

d'enseignement supérieur pour les vingt années suivantes. A la suite du rapport établi par la Commission, quatre nouvelles universités ont vu le jour, cependant que l'*University College* a été promu au rang d'Université à part entière. On a également créé de nouveaux collèges techniques et des centres de commerce, tandis que les établissements existants ont été agrandis. Les gouvernements de la Fédération ont lancé un programme de bourses d'études utilisables dans les établissements d'enseignement locaux aussi bien qu'étrangers. D'autre part, on a institué un programme de formation en cours d'emploi pour le personnel déjà employé par ces administrations. L'assistance technique accordée par certains pays étrangers pour des cours de brève durée s'est révélée très profitable et les experts mis à la disposition du Nigéria, au titre d'une telle forme d'aide, ont été affectés à différents projets. La formation en cours d'emploi se poursuit vigoureusement dans les entreprises industrielles également. Malgré tous ces efforts, la pénurie de cadres de direction dans certains domaines, notamment pour l'analyse des projets et les études géologiques, constitue encore un goulet d'étranglement.

Pour repérer et choisir les projets à exécuter dans le secteur public, la procédure adoptée est essentiellement la même dans tout le pays à part quelques légères variations dues à l'ampleur des projets, aux buts visés et aux secteurs concernés. En principe, la première étape est une étude de rentabilité permettant de déterminer les possibilités techniques de réalisation et le degré de viabilité économique des entreprises envisagées. Ces études sont d'autant plus détaillées et approfondies que les projets sont importants. Pour le projet de construction du barrage sur le Niger (Kainji), deux sociétés d'ingénieurs-conseils ont été chargées d'effectuer, en l'espace de cinq ans, une série d'études sur différents aspects de cette proposition. Les estimations détaillées du coût de cet ouvrage et des moyens de financement proposés par les deux sociétés ont été revues par un troisième bureau. Plusieurs études ont été également effectuées, au cours des quatre dernières années, à propos d'un complexe intégré de sidérurgie dont on envisageait la création. Le but de tous ces minutieux travaux était d'éviter des fautes coûteuses, de réduire au minimum la marge possible d'erreur et de déterminer, hors de tout doute, le degré de viabilité économique des projets considérés avant de les mettre en œuvre.

Pour les projets de construction routière, la méthode diffère quelque peu, du fait que la rentabilité n'est pas aussi facile à évaluer que celle, notamment,

des entreprises industrielles. Il faut procéder en l'occurrence à des recherches plus complexes. Le groupe d'étude créé par le Gouvernement fédéral en 1960 pour faire rapport sur la coordination des transports, a recommandé que le programme d'investissement routier soit établi en fonction des besoins de la circulation et des normes techniques à observer pour assurer le volume de trafic actuel et escompté. Conformément à cette recommandation, la section de planification technique du Ministère fédéral des travaux publics a mené des enquêtes sur le terrain pour apprécier les besoins actuels et futurs, eu égard aux exigences de la sécurité et à la dégradation. D'après les résultats de ces enquêtes, qui consistaient principalement en des comptages de véhicules, on a fixé pour les travaux routiers un ordre de priorité, qui a finalement déterminé le montant des crédits affectés par le plan de 1962-1968 au programme d'investissement. A noter, cependant, que deux ou trois projets routiers ont été portés sur la liste des travaux prioritaires pour des raisons purement politiques.

Le choix des projets dans le secteur industriel a été dicté par la demande enregistrée sur le marché, de même que par les changements à opérer dans la structure économique du pays. Un examen des chiffres d'importations a révélé les possibilités de production et d'expansion manufacturières qui s'offraient dans le pays. On a ensuite procédé à des études détaillées sur les possibilités techniques et économiques d'implantation des entreprises considérées pour en déterminer la viabilité. Dans les cas où les résultats de ces recherches se sont révélés positifs, on a envisagé la création d'une usine. Certaines propositions ont été retenues en raison de l'importance qu'elles présentaient pour l'infrastructure industrielle. Le complexe sidérurgique proposé entre dans cette catégorie de projets. Il en va de même pour les projets concernant respectivement l'industrie textile - source importante d'emploi - l'industrie du ciment - indispensable au secteur des travaux publics et du bâtiment - et l'usine d'armes et munitions, installée pour des raisons de stratégie et de défense. Ce sont là certaines des considérations qui ont motivé la mise en place de diverses entreprises industrielles de caractère public, privé ou mixte.

Au Nigéria, la production agricole est en majeure partie assurée par les paysans. Dans ce domaine, le rôle des autorités régionales consiste principalement à fournir des services de vulgarisation pour agir sur la composition de la production agricole du pays. D'autre part, les pouvoirs publics visent à améliorer la pro-

duction par un système d'encouragements, tels que crédit agricole, distribution gratuite de semences, subvention des achats d'engrais ou d'insecticides, etc.. La sélection des projets sociaux (construction d'hôpitaux, etc.) est étroitement liée au programme politique du Gouvernement. Seul le degré de rendement de l'impôt constitue la limite. Le choix des projets d'adduction d'eau se fonde sur deux critères. Dans les agglomérations rurales, la distribution d'eau potable constitue un élément de médecine préventive, du fait qu'elle permet d'éliminer les maladies d'origine hydrique telles que hépatite, choléra, typhoïde et ver de Guinée. L'approvisionnement en eau étant considéré comme un service social essentiel, on estime que tout projet s'y rapportant doit être financé par les recettes fiscales. Dans les agglomérations urbaines et industrielles, où l'eau sert également à des usages commerciaux et industriels, le critère à observer pour la sélection des projets d'adduction est celui de la viabilité économique. Le tarif de la distribution d'eau doit être par conséquent suffisamment élevé pour permettre de rembourser le capital emprunté et couvrir non seulement les frais de fonctionnement et d'entretien du système d'approvisionnement, mais encore le service de la dette. Il n'a pas été possible d'établir, à Lagos, un tarif rentable à cause des pressions politiques qui se sont exercées à l'encontre d'une telle mesure. On espère qu'il sera possible, une fois exécuté le projet d'expansion envisagé dans ce domaine, de fixer des prix répondant au critère ci-dessus.

Au Nigéria, pays d'économie mixte, le secteur privé participe activement à l'œuvre de développement. Le Gouvernement fédéral, de même que les gouvernements des Etats de la Fédération, ont adopté dans le passé, des mesures visant à encourager l'entreprise et l'initiative privées et à améliorer les conditions d'investissement offertes aux chefs d'entreprise étrangers. Les mesures d'encouragement comprennent notamment la délivrance, aux sociétés travaillant dans les industries "d'avant-garde", d'un certificat ("*Pioneer Aid Certificate*") d'exonération d'impôts pour une période maximale de cinq ans; la franchise douanière pour les importations de matières premières servant à la production manufacturière et le fait de prévoir, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, un amortisse-

ment anticipé des biens d'équipement. D'autre part, les gouvernements de la Fédération possèdent, conjointement avec des sociétés privées, plusieurs entreprises industrielles, et ont l'intention de continuer cette participation pendant toute la durée du premier Plan.

Le Plan de développement de 1962-68 prendra officiellement fin en mars 1968. La préparation du deuxième Plan, qui doit entrer en application en avril 1968, serait maintenant achevée, si ce n'était la crise que traverse le pays depuis 1966 et qui dégénère actuellement en grandes opérations militaires. Ce conflit a créé des problèmes de reconstruction et d'unification à résoudre d'urgence et auxquels les autorités nigérianes doivent accorder la priorité. C'est pourquoi le Gouvernement militaire fédéral envisage actuellement d'élaborer, à l'échelle nationale, un programme biennal de développement et de reconstruction (1968-1970), qui comporterait notamment les tâches suivantes:

- i) Réparer le tort causé à l'économie du pays et restaurer les infrastructures ou services essentiels, de transport en particulier, qui sont désorganisés;
- ii) Créer, dans chacun des nouveaux Etats, la structure administrative qui s'impose et une modeste infrastructure économique (par exemple, des services de télécommunications);
- iii) Accorder une assistance aux victimes des événements tragiques de 1966 et 1967 et assurer leur réinstallation;
- iv) Reconstituer l'équipement militaire et rationaliser son emploi par les forces armées dont les besoins, en temps de paix, en hommes et en matériel devront être déterminés peu après la fin de la guerre;
- v) Elaborer un deuxième Plan de développement national portant sur la période 1970-1975.

On espère que, une fois terminés les travaux essentiels de reconstruction et rétablis les services d'infrastructure, disons vers 1970, le Gouvernement nigérian reviendra à la planification quinquennale du développement.

SENEGAL

Premier Plan: Les résultats globaux de l'économie

Le premier Plan quadriennal 1961-1965 s'était fixé comme objectif un accroissement du PIB, entre 1959 et 1964, de l'ordre de 48 pour 100, soit un taux annuel moyen de 8 pour 100. Cet objectif, jugé trop ambitieux, lors du réajustement du Plan en 1963, fut ramené à 30 pour 100 à mi-1965, soit un taux moyen annuel de 4,7 pour 100.

Tableau 44. Sénégal: Evolution du PIB, 1959-1966

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
PIB (milliards frs CFA)	121,00	128,37	136,25	142,95	147,44	159,67	166,22	173,56
Indice du PIB	100	106,1	112,6	118,1	121,8	132,0	137,4	143,4
Taux de croissance (pourcentage)	...	6,1	6,1	4,9	3,1	8,3	4,1	4,3

Sources: Comptes économiques du Sénégal 1963, 1964, 1965.

Entre 1959 et 1966 le taux annuel moyen réalisé de croissance du PIB s'est, en définitive établi à 5,25 pour 100 ce qui, compte tenu d'un accroissement démographique de 2,25 pour 100, correspond en fait à un accroissement du PIB par habitant de 3 pour 100

environ.

Le Plan avait prévu une augmentation raisonnable de la production agricole, l'effort du développement portant davantage, dans l'immédiat, sur les rendements unitaires que sur les superficies cultivées.

Tableau 45. Sénégal: Production agricole par grandes cultures en 1959/60-1966/67
Objectifs du Plan pour 1964/65 (en milliers de tonnes)

Culture	Objec- tifs du Plan pour		Production effective						
	1964	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	/65	/60	/61	/62	/63	/64	/65	/66	/67
Mil	475	321	392	407	424	478	532	554	-
Haricots (Niébés)	15	12	11	15	13	14	17	14	18
Riz (paddy)	94	63	68	66	77	106	110	122	125
Maïs	35	28	27	28	27	27	87	40	41
Manioc	200	179	168	139	157	153	156	150	241
Produits maraîchers	60	35	30	27	33	31	32	32	35
Arachides (coques)	1.150	829	893	995	894	952	1.019	1.121	878
Arachides (commercialisées)	1.000	-	-	901	767	798	870	1.011	768

Les principales productions vivrières sont en augmentation et ont dépassé les objectifs du premier Plan pour la moitié des produits énumérés au tableau 45. Cependant, les cultures maraîchères semblent stagner à cause d'une mauvaise organisation de la commercialisation. Le manque de produits vivriers persiste et s'aggrave même pour les fruits, les légumes et surtout le riz. De 1961 à 1965, les importations de riz sont passées de 110,000 à 180.000 tonnes, la politique de diversification et d'extension de la culture du riz ne pouvant dans l'immédiat donner des résultats sensibles et rapides. L'arachide, qui est en grande partie commercialisée et exportée après transformation, constitue l'essentiel des revenus monétaires du petit agriculteur. Le premier Plan s'était fixé comme objectif la commercialisation d'un million de tonnes. Bien qu'en progression régulière, la production demeure toujours tributaire des conditions climatiques. C'est ainsi que la dernière campagne 1966/67 a été durement éprouvée par les conséquences désastreuses d'une sécheresse exceptionnelle et que le volume des arachides commercialisées est retombé au niveau de la campagne 1962/63.

Afin de tirer parti des réalisations existantes et renforcer l'indépendance du pays, le développement de l'industrie devait dans le premier Plan bénéficier

d'une certaine priorité grâce en partie à l'institution d'un code des investissements. Mais le morcellement de l'espace économique africain a réduit le Sénégal à un marché de 3,5 millions de consommateurs, compromettant par là même toute viabilité industrielle sur le plan économique. C'est ainsi que l'accroissement de la production industrielle n'a pas atteint la moitié des objectifs: 42 pour 100 au lieu des 86 pour 100 prévus. Le seul objectif dépassé concerne le secteur de l'énergie. Après avoir connu une stagnation en 1961-1963, la production industrielle a retrouvé un taux d'expansion assez satisfaisant à partir de 1964 et elle a même enregistré en 1966 une progression spectaculaire de 12,8 pour 100¹.

Avant la réforme du 1er juillet 1967, le Sénégal ne tenait pas de comptes de balance de paiements. Aussi jusqu'à cette date le pays ne se préoccupait-il pas trop de cette question, car l'essentiel pour le Sénégal était d'améliorer sa balance commerciale qui était constamment défavorable.

1) L'indice actuel ne reflète qu'imparfaitement la physionomie du secteur industriel, en raison des nombreuses entreprises créées ces dernières années. Par ailleurs, il s'agit d'un indice de quantité qui n'indique pas l'effet des variations de prix.

Tableau 46. Sénégal: Indice de la production industrielle, 1960-1966 et objectifs du Plan pour 1965 (1959 = 100)

Secteur	Objec-	Résultats						
	tifs du Plan pour 1965	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Electricité	137	121,7	143,7	163,2	165,9	187,1	193,0	210,1
Industries extractives	733	167,2	395,6	447,2	438,5	549,1	693,1	785,9
Matériaux de construction	146	99,3	106,3	107,0	111,5	116,6	105,5	112,0
Industries chimiques	466	105,6	101,4	104,2	116,4	109,0	116,9	129,2
Tabac- allumettes	122	95,7	94,1	115,9	91,6	85,6	95,3	98,8
Huiles comestibles	136	102,4	109,1	107,0	111,2	122,3	123,8	129,5
Grains et farines ¹	128	100,6	107,0	111,2	108,4	102,4	94,3	103,6
Boissons, sucrerie confiserie	135	92,2	113,2	130,8	143,0	140,7	130,1	129,4
Conserves	633	168,6	162,9	203,0	224,5	173,1	131,5	160,5
Textiles et produits connexes	222	113,3	124,8	122,3	134,6	134,0	151,2	189,7
Chaussures	200	132,1	159,6	127,6	188,2	158,7	128,6	160,0
Industries diverses	-	320,4	324,3	223,1	148,3	184,3	138,7	299,2
Total	186	117,0	130,0	132,2	131,2	139,0	141,5	159,7

1)Y compris biscuiterie

Depuis le 1er juillet 1967, le Sénégal comme les autres pays de la Zone franc a en effet substitué au régime du contrôle des changes un régime qui repose sur le principe de la liberté des mouvements de capitaux. Mais en même temps, il a institué une procédure de déclaration de tous ces mouvements de capitaux quelle que soit leur origine ou leur destination, et il pourra ainsi établir pour la première fois sa balance des paiements. En effet jusqu'ici la structure de la Zone franc ne permettait pas de saisir les relations financières du Sénégal avec l'extérieur. Seuls les mouvements de capital à destination ou en provenance des pays extérieurs à la Zone franc étaient très exactement connus puisqu'ils devaient être autorisés par l'Office des changes. Mais les mouvements de capital à destination ou en provenance des autres pays de la Zone franc et tout spécialement de la France étaient inconnus, puisqu'ils s'effectuaient librement et sans déclaration.

Tableau 47. Sénégal: Evolution de la balance commerciale,¹ 1959-1965 (en milliards de francs CFA)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Importations	49,1	46,3	42,3	42,7	43,6	44,6	40,3
Exportations	47,7	43,2	40,0	40,7	31,7	32,8	33,8
Solde	-1,4	-3,1	-2,3	-2,0	-11,9	-11,8	-6,5

Sources: *Comptes économiques du Sénégal*, 1963, 1964, 1965.

1) A noter que ces chiffres se rapportent exclusivement au commerce extérieur. Le montant des transactions sur certains services, assurances par exemple, est en effet, très mal connu. Même les chiffres indiqués ici diffèrent de ceux des statistiques douanières (commerce spécial) car on y a inclus les échanges avec les autres pays de l'Union douanière. Par ailleurs on a ajouté au montant total des exportations les marges sur les produits destinés à la soute ou à la réexportation.

Il est évident que la balance des paiements ne pouvait pas constituer, dans l'état où se trouvait l'économie sénégalaise en 1959, l'un des objectifs essentiels du premier Plan, ni même du deuxième. On avait simplement prévu que le déficit ne devrait pas s'aggraver. C'est ainsi que, pour alléger la balance commerciale, en même temps que pour freiner la consommation somptuaire et favoriser l'épargne, les importations furent lourdement taxées. Mais il faut bien constater que le déficit s'est accru depuis 1959, bien que les échanges avec l'extérieur aient diminué.

A la détérioration continue des termes de l'échange s'est ajouté le morcellement progressif de l'espace économique africain. Les entreprises jadis installées au Sénégal pour couvrir l'ensemble des besoins de l'ouest africain ont vu brutalement leur marché se contracter. C'est ainsi que l'éclatement de la Fédération du Mali et du Sénégal en août 1960 a fait perdre à ce dernier quelque 10 milliards de francs CFA d'exportations. La chute brutale des exportations en 1963 et 1964 s'explique en grande partie par les mauvaises récoltes d'arachide des campagnes 1962/63 et 1963/64.

Le Plan prévoyait l'élargissement de la gamme des pays qui achètent au Sénégal, et une plus grande diversification des échanges afin d'atténuer la situation de dépendance du pays. La France demeure le premier fournisseur et le premier client. Sa part dans le commerce spécial au Sénégal est passée, entre 1960 et 1965, de 68 à 54 pour 100 pour les importations et de 82 à 81 pour les exportations.

Très nette pour les importations, cette diversification est encore à peine esquissée pour les exportations. Avec l'alignement progressif de l'arachide sur les cours mondiaux, il est permis d'espérer un élargissement des débouchés. L'analyse par groupes de produits montre que la structure des échanges a très peu varié. A l'exportation, les produits de l'arachide constituent toujours la principale catégorie. Malgré les efforts de diversification de la production, leur part dans le total des exportations n'a cessé de croître: 74 pour 100 en 1965 contre 50 pour 100 en 1959. Il faut noter que les exportations de produits miniers ont doublé par suite du développement de l'exploitation des phosphates.

A l'importation, les produits alimentaires prennent de plus en plus d'importance. Le déficit en céréales et sucre, de l'ordre de 7,5 milliards de frs CFA en 1963, soit 17 pour 100 des importations, a dépassé 10 milliards de frs CFA en 1965, soit près de 20 pour 100 des importations. Pourtant le Sénégal dispose d'un potentiel de production qui devrait lui permettre de faire face aux besoins de la consommation intérieure. Mais l'aménagement de nouvelles terres pour le riz, le sucre, les cultures maraichères exige d'importants capitaux que l'aide extérieure est réticente à fournir. En attendant, l'accroissement démographique et surtout l'évolution des habitudes alimentaires ont fait que le déficit de produits vivriers, au lieu de diminuer conformément aux objectifs du Plan, s'est aggravé.

Financement du premier Plan

Le montant total des ressources nécessaires pour la réalisation du premier Plan quadriennal 1961-1965 avait été estimé à 92,1 milliards de francs CFA, chiffre réévalué à 97,2 milliards lors de la révision du Plan en octobre 1963.

La plus grande partie des investissements publics est le fait des budgets d'équipement de l'Etat et des collectivités locales, régions et communes, et pour le reste, des organismes publics autonomes, qui utilisent leurs fonds propres, ainsi que du secteur bancaire public.

Tableau 48. Sénégal: Répartition des ressources financières par origine pour le premier Plan quadriennal 1961-1965 (en milliers de francs CFA)

<i>Origine</i>	<i>Prévisions initiales</i>	<i>Prévisions révisées</i>
Ressources publiques		
intérieures:		
Budget de l'Etat	25,5	34,2
Collectivités locales	1,7	2,3
Organismes publics autonomes (autofinancement)	1,6	3,6
Etablissements publics de crédit:		
Fonds propres	1,0	0,5
Emprunts extérieurs	3,5	4,0
Réescompte de la Banque centrale	2,2	4,0
Aide publique extérieure:		
Subventions	23,4	30,0
Prêts (autres que les prêts aux établissements publics de crédit)	18,9	23,4
Fonds privés	41,9	31,5
Investissement humain	1,3	1,5
Total	92,1	97,2

La contribution de l'Etat aux investissements projetés devait être de 15,5 milliards de frs CFA, chiffre réévalué à 19,8 milliards de frs CFA lors de la révision du plan. Néanmoins 28,7 milliards de frs CFA de crédits ont été ouverts au budget national pour les 4 tranches du Plan, dont 24 milliards ont été engagés mais dont 16,6 milliards seulement avaient été versés au 30 juin 1965.

Tableau 49. Sénégal: Paiements effectués à partir du budget national pour financer le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65 (en milliards de francs CFA)

<i>Exercice financier</i>	<i>Paiements</i>
1961/62	2,6
1962/63	4,6
1963/64	5,1
1964/65	4,3
Total	16,6

Le lourd endettement des collectivités locales n'a pas permis de poursuivre le rythme d'investissement obtenu au cours des deux premières années et d'atteindre les 2,3 milliards de frs CFA prévus. La participation des régions et des communes peut être évaluée à 1 milliard de frs CFA essentiellement investis sur les deux premières tranches du Plan.

Les organismes publics sont intervenus pour un peu plus de 6 milliards de frs CFA dans le financement du premier Plan quadriennal. La répartition des principaux investissements est la suivante: Régie des chemins de fer, 890 millions de francs CFA; Port de Dakar, 270 millions; Administration des transports, 500 millions; Office des postes et télégraphes, 850 millions; Office des habitations à loyer modéré, 2 milliards 620 millions; Société immobilière du Cap Vert, (Dakar), 280 millions; Office de commercialisation agricole, 510 millions, et Caisse de compensation et de prestations familiales, 100 millions de francs CFA.

Le secteur bancaire public a joué un rôle actif dans les investissements à moyen et à long terme, notamment en milieu rural et dans la construction de logements. Des crédits se montant à 7,42 milliards de francs CFA pour le premier Plan quadriennal proviennent des banques d'Etat, comme l'indique le tableau 50.

Dans le Plan initial, l'aide publique extérieure, sous forme de subventions et de prêts, avait été chiffrée à 23,4 milliards de francs CFA et dans le Plan révisé à 30 milliards, soit 30 pour 100 environ du total des investissements publics et privés. A la fin du Plan, les crédits effectivement mis en place s'élevaient à 21,1 milliards de francs CFA et les paiements à 12,8 milliards de francs CFA et provenaient de l'aide publique extérieure, comme il apparaît au tableau 51.

Tableau 50. Financement du premier Plan quadriennal par le secteur public (en millions de francs CFA)

Source	Montant
	(millions)
Banque nationale de développement (fonds intérieurs)	
Agriculture	2.330
Pêche maritime	100
Mines	50
Industries	760
Artisanat	290
Commerce	20
Tourisme	20
Habitat	350
	3.920
Caisse centrale de coopération économique (fonds extérieurs)	2.600
Prêts à l'habitat individuel	900
SICAP (Société immobilière du Cap Ver, Dakar)	3.500
Total	7.420

Tableau 51. Sénégal: Situation de l'aide extérieure au 30 juin 1965 pour le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65 (en millions de francs CFA)

Nature et origine de l'aide	Engagements	Paiements
Subventions	18.750	10.700
Fonds d'aide et de coopération (FAC)	6.750	4.800
Fonds européen de développement (FED)	10.900	5.200
US Agency for International Development (AID)*	1.100	700
Prêts:	2.350	2.100
FAC	850	800
Prêt de la république fédérale d'Allemagne	1.500	1.300
Total	21.100	12.800

L'état comptable au 30 juin 1965 fait donc apparaître des niveaux d'utilisation nettement insuffisants: 12,8 milliards de francs CFA seulement avaient donné lieu à des paiements sur 21,2 milliards de francs CFA engagés ce qui eut pour effet de reporter au deuxième Plan 8,3 milliards de francs CFA. Comme on le voit l'utilisation des fonds d'investissements a été une opération très longue et délicate pour deux raisons: d'une part des difficultés de conception et de mise au point des projets, suscités tant par l'insuffisance des moyens internes que par les exigences des Etats donateurs, et d'autre part des goulets d'étranglement techniques et administratifs rencontrés lors de la phase d'exécution des projets.

A ces subventions et prêts il convient d'ajouter une aide en nature provenant essentiellement de l'organi-

Tableau 52. Sénégal: Récapitulation du financement des programmes publics dans le premier Plan quadriennal (en milliards de francs CFA)

Source	Plan initial (estimations)	Plan révisé	Paiements au 30 juin 1965
Intérieure:			
Budget de l'Etat	15,5	19,8	16,6
Collectivité locales	1,7	2,3	1,0
Organismes publics autonomes (autofinancement)	1,6	3,6	6,0
Etablissements publics de crédit	6,7	8,5	7,4
Total du financement interne	25,5	34,2	31,0
Extérieure:			
Subventions	18,9	23,4	10,7
Prêts	4,5	6,6	2,1
Aide en nature de l'ONU	-	-	0,8
Aide française	-	-	0,4
Total du financement externe	23,4	30,0	14,0
Total général	48,9	64,2	45,0

sation des Nations Unies, pour environ 800 millions de francs CFA ainsi que la participation directe de l'Etat français pour 400 millions de francs CFA à la construction de l'aéroport de Dakar-Yoff, soit 14 milliards de francs CFA pour le total de l'aide extérieure, y compris l'aide en nature.

Globalement, les prévisions initiales du premier Plan quadriennal sont donc presque respectées, le

retard apporté à l'utilisation de l'aide extérieure étant compensé par un effort supplémentaire des moyens de financement interne. Une analyse par secteur révèle cependant quelques distorsions, dont certaines étaient inévitables, tant du fait des incertitudes du Plan quant au financement, que des difficultés matérielles d'exécution.

Tableau 53. Sénégal: Exécution financière des programmes d'investissements publics par secteur dans le premier Plan quadriennal¹

Secteur	Estimations		Dépenses au 30 juin	Dépenses en pourcentage des estimations du plan	
	initiales	révisées		Plan initial	Plan révisé
	(en millions de francs CFA)				
Infrastructure des transports et communications	17.180	18.554	11.127	65	60
Production rurale					
Agriculture	5.895	9.727	6.135	104	63
Élevage	1.788	2.607	762	43	29
Pêche, eaux et forêts	884	1.265	624	71	49
Encadrement et formation	969	1.633	754	78	46
Total	9.536	15.232	8.305	87	55
Industrie et commerce					
Recherches minières	1.000	650	700	70	108
Industries	2.000	1.700	831	42	49
Artisanat, commerce et tourisme	520	1.320	1.440	277	109
Total	3.520	3.670	2.971	84	81
Enseignement et formation	6.195	8.961	4.925	79	55
Hygiène et santé	2.650	2.187	1.102	42	50

¹) Les additions dans la colonne "Dépenses" produisent des contradictions entre les totaux partiels pour la production rurale et le total général. A remarquer que les totaux des estimations du Plan initial et ceux du Plan révisés diffèrent des chiffres du tableau 52.

Tableau 53. Sénégal: Exécution financière des programmes d'investissements publics par secteur dans le premier Plan quadriennal (suite)

Pouvoirs locaux et logement	8.720	12.125	10.781	124	89
Services administratifs	2.760	4.749	3.958	143	83
Total général	50.561	65.478	43.622	86	65

Au tableau 53, seuls ont été pris en considération les règlements comptables correspondant à l'exécution financière. Il est en effet pratiquement impossible de mesurer l'exécution matérielle exacte sur le terrain; les réalisations effectives étant le plus souvent en avance de plusieurs mois sur les chiffres comptables, il convient de situer l'estimation des réalisations légèrement au-dessus des règlements financiers. On peut ainsi les évaluer à 50 milliards de francs CFA.

La priorité devait être donnée aux secteurs les plus directement productifs - agriculture, mines, industrie - suivis par les secteurs auxiliaires de la production - commerce, transports et communications, la part des investissements non productifs ne devant être que de 40 pour 100 (essentiellement infrastructure sociale, 35 pour 100 et administrative, 5 pour 100). Or, on a constaté que les dépenses non productives ont augmenté pendant que les dépenses productives diminuaient par rapport aux estimations.

Tableau 54. Sénégal: Répartition des investissements publics entre les différents secteurs (en pourcentage)

<i>Secteur</i>	<i>Plan initial</i>	<i>Dépenses au 30 juin 1965</i>
Infrastructure	34	26
Production rurale	19	19
Production non rurale	7	7
Services sociaux	35	39
Services administratifs	5	9
Total	100	100

Le dépassement par rapport aux prévisions concerne principalement les services administratifs qui avaient été nettement sous-évalués lors de l'élaboration du Plan. Ils ont cependant pris une ampleur exagérée avec la création de nombreuses ambassades et les investissements dans la défense. L'importance prise par les services sociaux provient du programme "logement et administration locale" qui a entraîné des dépenses supérieures de 124 pour 100 aux estimations du Plan initial; on peut l'attribuer d'une part à la hausse du coût des logements et d'autre part aux travaux considérables entrepris pour la rénovation de la Médina qui abrite plus du quart de la population de Dakar.

Dans l'enseignement, bien que les investissements n'aient été réalisés qu'à 79 pour 100, il y a lieu d'être satisfait de la progression des effectifs scolaires même si la confrontation des prévisions et des réalisations fait apparaître d'importants retards sauf pour le secondaire où l'on a enregistré un excédent considérable. Le taux de scolarisation prévu qui devait dépasser 50 pour 100, puis 44 pour 100 seulement d'après une nouvelle estimation du nombre d'enfants d'âge scolaire, a atteint 37 pour 100 à la fin du premier Plan quadriennal.

Tableau 55. Sénégal: Augmentation de la scolarisation par degré d'enseignement durant le premier Plan quadriennal

Degré	1960/61	Année scolaire		Augmentation prévue 1960/61- 1964/65	Augmentation réalisée 1960/61- 1964/65
		1964/65 (prévisions)	1964/65 (réalisations)		
Primaire	125.500	249.000	206.500	123.500	81.000
Secondaire	9.385	15.900	21.083	6.515	11.698
Technique	1.500	3.250	2.473	1.750	973
Supérieur	520	1.500	1.000	980	480

Par contre, en ce qui concerne la santé, le bilan est décevant. Moins de la moitié des investissements prévus ont été effectués. Et la situation se trouve encore aggravée du fait qu'il faut maintenir à un niveau satisfaisant les services créés avant le Plan et entre 1961 et 1965. Aux charges de fonctionnement accrues s'ajoutent la pénurie de personnel qualifié et le manque de moyens, de matériel et de médicaments.

Le fait qu'un taux de réalisation de 65 pour 100 a été atteint dans l'infrastructure des transports et des communications, par rapport aux estimations du Plan initial, signifie que des montants considérables devront être reportés dans leur presque totalité sur le deuxième Plan: Port de Dakar, dragage du Saloum et programme routier par exemple. Dans le secteur de l'économie rurale le pourcentage des réalisations par rapport aux prévisions initiales et révisées a atteint respectivement 87 et 55 pour 100. Cette différence s'explique par le fait que les objectifs ont été considérablement augmentés lors de la révision par suite de la réévaluation de certaines opérations et de l'aménagement de nouvelles terres: les 30,000 hectares du delta du Sénégal.

Si l'exécution des programmes de diversification des cultures, coton sous pluie, canne à sucre, riz, cultures maraîchères et fruitières, a été relativement lente, par contre les mesures techniques d'encouragement à la productivité ont connu un certain succès, qu'il s'agisse de la distribution de semences sélectionnées, d'emploi de fongicides et d'engrais, ou d'équipement agricole. Pour l'élevage, aucune solution d'ensemble n'a pu être appliquée aux problèmes de commercialisation et l'exécution de la plupart des projets est reporté au deuxième Plan: ranch de Doli, complexes régionaux d'abattage, chaîne du froid.

Quant au secteur industrie et commerce, l'intervention publique s'est manifestée surtout par des

prêts à moyen et long terme, des prises de participation ou par l'intermédiaire d'entreprises publiques. Pour le reste, l'industrie a pu compter largement sur les investissements privés.

L'estimation des investissements privés est encore plus sujette à caution que celle des investissements publics du fait de l'insuffisance notoire des moyens de contrôle.

Les seules données disponibles sont celles qui ont été publiées par la Direction de la statistique dans les comptes économiques 1959-1962 et 1963-1965. Dans toute la mesure du possible, il a été procédé à un dépouillement exhaustif des bilans déposés aux contributions directes par les entreprises.

Tableau 56. Sénégal: Investissements bruts annuels du secteur privé, de 1961 à mi-1965 (en milliards de francs CFA)

Année	Montant
1961	6,55
1962	6,04
1963	12,66
1964	14,19
1965*	6,97
Total	46,41

*6 mois (au prorata) ; $13,94 : 2 = 6,97$

Il convient d'être très prudent pour la comparaison entre les années 1962 et 1963 du fait du caractère hétérogène des séries 1959-1962 et 1963-1965, notamment en ce qui concerne les services qui avaient été largement sous-estimés avant 1963. Cette année 1963 correspond en outre à la reprise des investissements dans le secteur énergie et mines (Taïba et prospection pétrolière au large de la Casamance). A ce propos, il

faut noter que les travaux de recherche pétrolière sont comptés comme investissements qu'ils aient ou non donné des résultats. Des 46,41 milliards de francs CFA d'investissements mentionnés plus haut, il convient de retrancher 6 milliards d'investissements des organismes publics autonomes intégrés dans le compte "Investissements publics", mais déjà comptabilisés dans le compte "Entreprises". C'est ainsi que le montant des investissements du secteur privé peut être globalement estimé de 1961 au milieu de 1965 à 40 milliards de francs CFA environ.

Quant à l'investissement humain, il peut être tenu pour négligeable. Sa mise en œuvre se heurte en effet à de nombreuses difficultés: la population n'est pas préparée et l'encadrement est insuffisant. Son principe n'en a pas pour autant été abandonné cependant, et le deuxième Plan a repris la formule sous la forme des projets locaux.

Conclusion

Il est intéressant de rapprocher les données du tableau 57 de celles des comptes économiques et de constater fort heureusement que le montant des investissements pour la période quadriennale y est sensiblement le même. Les données indiquées par les comptes économiques, en milliards de francs CFA sont les suivantes: 1961, 15,10; 1962, 15,43; 1963, 21,43; 1964, 23,02; 1965 (pour 6 mois au prorata)

11,93; soit au total: 86,91. Grâce à ces deux sources de données, on peut donc affirmer que les prévisions ont été respectées, à environ 10 pour 100 près. Malgré tout, il y a eu surestimation des investissements publics surtout dans la production rurale et dans l'enseignement, et sous-estimation des investissements privés. En fait, la révision du Plan a permis de corriger certaines distorsions, notamment entre investissements productifs et investissements non productifs, ce qui explique que le taux de croissance annuel entre 1959 et 1965 ait été ramené de 8 à 4,7 pour 100 (taux effectif 5,4 pour 100 pour les années 1963-65 d'après les comptes nationaux).

Tableau 57. Sénégal: Structures de l'investissement pour le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65 (en milliards de francs CFA)

	<i>Estimations</i>		<i>Réalisations</i>
	<i>initiales</i>	<i>révisées</i>	<i>au 30 juin 1965</i>
Investissements			
publics	48,9	64,2	50
privés	41,9	31,5	40
humains	1,3	1,5	-
Total	92,1	97,2	90

HAUTE-VOLTA

Orientations générales du Plan-cadre, 1967-1970

Le Gouvernement de la République de Haute-Volta soucieux de relever le plus possible le niveau de vie de l'ensemble de la population voltaïque par la mise en œuvre rigoureuse d'une économie de développement, a décidé d'utiliser les techniques de la planification pour orienter l'effort de la nation. Aussi, le Gouvernement tient-il à définir publiquement les grandes lignes de l'œuvre à entreprendre.

Le but du Plan est de promouvoir le développement le plus rapide possible, au moindre coût humain, en encourageant tous les secteurs de l'activité économique et sociale. On aura recours à diverses méthodes. Il faut avant tout augmenter le capital dont dispose la

nation mais il faut aussi que les hommes apprennent à mieux tirer parti des ressources naturelles et de ce capital. La masse des ressources disponibles pour les investissements est égale à la somme des biens et services produits par la nation, augmentée des apports provenant de l'extérieur et diminuée de la consommation. L'augmentation du capital suppose donc une augmentation des ressources qui produisent ce capital, c'est-à-dire de la production intérieure brute et des transferts en provenance de l'extérieur ainsi que d'une réduction de la consommation intérieure. En 1964, la production intérieure brute était de 50 milliards de francs CFA dont 66 pour 100 en provenance du secteur rural, et 34 pour 100 du secteur moderne, dont 21 pour 100 du commerce.

Le secteur rural est incontestablement le moteur économique essentiel. Le monde rural compte 94 pour 100 de la population active et sa part dans la consommation des produits importés est de 37,5 pour 100. C'est la population qui fournit la grande majorité des exportations: (bétail, coton, arachide, karité, sésame, etc.); c'est elle qui rend possible également la forme d'industrialisation la plus intéressante, celle qui permet une valeur ajoutée importante par rapport aux chiffres d'affaires (huileries, savonneries, traitement de la viande, textiles, chaussures, etc.). Le monde rural est donc le facteur le plus dynamique de l'économie voltaïque et il présente des possibilités substantielles de progrès, car le rendement de la plupart des cultures peut être augmenté dans des proportions considérables. La marge d'accroissement de la production étant importante, les moyens matériels à mettre en œuvre ne sont pas considérables comparés aux résultats qu'on peut en attendre. La difficulté est plutôt de former des hommes, et de transformer progressivement les mentalités. Si on admet en effet qu'il existe environ 500.000 exploitations rurales en Haute-Volta et qu'il faut en moyenne un agent de vulgarisation pour 80 ou 100 des exploitations, l'augmentation de la production exigera la formation et la mise en place d'un réseau de 5.000 à 6.000 agents. (soit un par village) dont l'action devrait être complétée par des animateurs bénévoles. C'est là une œuvre de longue haleine qu'on ne peut espérer voir donner des résultats tangibles avant 10 ou 15 ans. On doit observer par ailleurs que la terre est disponible et ne constitue pas un goulet d'étanglement, qu'il s'agisse des plaines ou des plateaux.

Les transferts en provenance de l'extérieur sont le deuxième moteur de l'économie voltaïque. Ces transferts sont effectués à des titres divers: pensions militaires, migrants, dépenses locales des administrations étrangères, dépenses au titre de l'assistance technique et de l'aide à l'investissement. Toute réduction des transferts monétaires entraîne une baisse des importations, donc des recettes fiscales, et entraîne des difficultés budgétaires. Il importe donc de mettre tout en œuvre pour augmenter ces transferts et veiller à ce qu'ils servent au développement national, et non à la simple consommation.

Pour relancer l'économie, il faut agir sur les deux moteurs simultanément, c'est-à-dire, d'une part sur les transferts en provenance de l'extérieur dont l'augmentation a généralement un effet rapide sur la vie économique et d'autre part sur la production rurale

dont les effets en Haute-Volta sont plutôt à moyen et à long terme.

Après avoir étudié les moteurs du progrès, il faut voir ce qui le freine. La consommation peut être considérée comme frein dans la mesure où elle fait souvent concurrence au capital dans l'emploi des ressources disponibles. Il est, par conséquent, indispensable de tout mettre en œuvre pour faciliter la création d'une épargne locale qui sera affectée à divers usages internes et productifs et pour empêcher les dépenses de prestige qui ne sont pas économiquement justifiées. Le fait que la Haute-Volta est un pays sans accès à la mer entrave également son développement. Il en résulte une augmentation des frais de transport à l'importation comme à l'exportation et du coût des autres facteurs imprévus. Le pays doit donc favoriser une politique de croissance en coopération avec les Etats voisins. Certaines structures, surtout dans le domaine social, administratif et financier, qui retardent le développement, doivent être éliminées.

A la suite de ce diagnostic et des données quantitatives plus détaillées fournies par la comptabilité nationale et des études sectorielles ou particulières, on connaît mieux maintenant non seulement les possibilités, mais aussi les difficultés de l'économie de la Haute-Volta. C'est donc en connaissance de cause que le Gouvernement a fixé les grands principes d'orientation suivants, qui constituent en fait des instructions à l'intention des équipes responsables de la préparation du Plan et de tous les agents et artisans du progrès de l'économie nationale.

1) La plus haute priorité doit être donnée aux activités qui ont pour effet d'augmenter la capacité de production de l'économie. Cet accroissement de la capacité de production est en effet la condition nécessaire d'un accroissement sensible de la consommation future, donc du relèvement du niveau de vie de la population.

2) Dans cette tentative pour augmenter la capacité productive, l'effort maximum sera consacré au développement de la production dans le secteur rural, principal ressort de l'économie. Afin d'obtenir l'efficacité maximum des investissements on ne recherchera pas systématiquement l'égalité dans le développement de toutes les régions; au contraire l'effort sera concentré sur les régions qui offrent les plus grandes potentialités de développement. On pourra ainsi susciter, en fin de programme, un certain autofinancement permettant la mise en valeur des zones moins favorisées.

La partie du Plan consacrée au développement rural constituera du fait même de son importance, la base du Plan national. Toutes les autres parties lui seront subordonnées et auront pour principal objectif de concourir à son succès. Le Plan rural aura deux caractéristiques majeures :

- a) Du fait de la complexité des problèmes à résoudre et de la nécessité de coordonner l'action de plusieurs services vers un but commun, les opérations se présenteront sous une forme intégrée, ce qui nécessitera une définition très précise de la tâche de chaque service, ainsi qu'un contrôle très serré de l'exécution. Autour de l'action principale représentée par la formation d'agents de vulgarisation agricole, on groupera toutes les autres activités, de la fourniture à l'agriculteur de matériel et d'intrants, à la commercialisation de sa production. Toutes ces activités seront conçues de manière à apporter un support logistique à l'effort de vulgarisation agricole.
- b) Du fait de la nécessité d'adapter les activités aux divers aspects régionaux et de confier la coordination à un seul fonctionnaire responsable de l'exécution, le développement rural se présentera sous la forme de plans régionaux dans le cadre de chacun des organismes de développement régional qui existent ou sont à créer.

Dans le cadre du Plan rural, on essaiera de mettre en valeur des régions potentiellement riches mais insuffisamment peuplées, en déplaçant, selon un programme soigneusement établi des populations en provenance de régions surpeuplées.

3) Le développement industriel sera poursuivi en encourageant en premier lieu les industries de transformation des matières locales ou de celles qui produisent des biens d'équipement destinés au secteur rural ou des biens de consommation pour la population. Les industries nationales créatrices de valeur ajoutée et d'emplois seront particulièrement encouragées; la prospection des richesses du sous-sol sera poursuivie et intensifiée.

4) La nécessité impérieuse de consacrer l'essentiel de l'effort à un accroissement de la production implique obligatoirement une limitation des objectifs dans le domaine social. Deux principes de base serviront à guider le choix des opérations :

- a) Les critères essentiels seront la mesure dans laquelle l'activité sociale complète l'action économique et le montant des dépenses entraînées. Ces éléments détermineront jusqu'à un certain point le sens et l'importance de l'effort à fournir dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre requise pour exécuter le programme de développement.
- b) Le second principe sera le maintien des services actuels, en donnant la préférence à ceux qui intéressent le plus grand nombre. Il en résulte que l'amélioration dans le domaine de l'éducation et de la santé devra être obtenue non pas en augmentant les ressources consacrées à ces secteurs, mais surtout en cherchant une meilleure efficacité des moyens humains et financiers qui y sont déjà employés.

5) On s'efforcera d'édifier une infrastructure routière permanente permettant de drainer la production rurale et de ravitailler le secteur rural en biens de consommation et en facteurs de production.

6) Pour affermir l'indépendance nationale, les finances publiques doivent parvenir par leurs propres ressources à mobiliser un ensemble de moyens pour l'investissement productif. Il sera donc nécessaire de faire un effort considérable de compression des dépenses de fonctionnement de l'Etat notamment dans le domaine de la fonction publique grâce à un plan d'assainissement financier étalé sur plusieurs années.

7) Un effort d'intégration des activités économiques voltaïques avec celles des pays voisins sera poursuivi afin de renforcer la complémentarité déjà existante. Le pays doit tirer parti de sa position de "plaque tournante".

Pour que le Plan-cadre soit mené à bien sans difficultés majeures, au cours de la période 1967-1970, il importe que le Gouvernement veille aux points suivants :

1) Un effort de coordination et d'efficacité devra être déployé à tous les niveaux. Cette coordination des opérations, qui est une des conditions essentielles du Plan-cadre, devra être obtenue par une planification judicieuse de toutes les activités prévues dans les programmes et grâce à des réunions organisées à cet effet entre les différents exécutants. Il s'agit avant tout d'agir, compte tenu des réalités du pays, c'est-à-dire dans les domaines qui intéressent les producteurs et

les consommateurs formant la masse de la population. En même temps, il faudra veiller à ne pas créer trop de problèmes supplémentaires ni soulever des discussions souvent sans issue par suite de trop nombreuses modifications des structures et des activités fonctionnelles des services administratifs existants. Le Gouvernement fournira son appui permanent afin d'assurer le succès de cette coordination.

2) Un rigoureux contrôle de l'exécution des opérations inscrites dans le Plan doit être exercé dès le démarrage des projets. On doit notamment déceler pourquoi certaines instructions ne sont pas respectées, faire en sorte que les activités soient adaptées aux réalités de la vie locale et augmenter peu à peu l'efficacité des services administratifs et des diverses institutions économiques.

3) L'esprit créateur et d'initiative seront fortement encouragés. Le secteur privé, avec le dynamisme qui caractérise ses entreprises, sera associé à l'œuvre de développement.

4) La mise en œuvre du Plan exige un vaste effort d'information de la population afin d'obtenir son adhésion à tous les objectifs fixés.

En effet, l'apport de nouveaux capitaux ne suffit pas à entraîner le développement. Il faut également obtenir que les travailleurs apprennent à utiliser les biens d'équipement, qu'ils adoptent de nouvelles méthodes de travail et comprennent que leurs conditions de vie peuvent être améliorées. Dans la société rurale traditionnelle, le prestige allait au meilleur piocheur; il y a là une tradition à restaurer et à renforcer; le prestige doit une fois encore revenir au producteur efficace, au créateur de richesse. L'Etat, dans la personne de ses plus hauts fonctionnaires, doit participer aux campagnes destinées à favoriser l'agriculture moderne et les meilleurs producteurs doivent être mis en vedette. Ainsi sera créée, peu à peu, une véritable mystique du développement, seule capable d'assurer la participation de l'ensemble de la population.

La responsabilité de la rédaction du document du Plan-cadre est confiée au Ministère du développement et du tourisme, qui prendra contact à cet effet avec tous les services de l'administration voltaïque ainsi qu'avec toute personne, physique ou morale, publique ou privée intéressée, par l'intermédiaire de groupes de travail, de commissions spéciales ou directement.

KENYA

Planification économique

Au Kenya, où l'on effectuait depuis longtemps un certain travail de planification, cette opération n'a été sérieusement entreprise qu'après l'accession du pays à l'indépendance. Dès la réalisation de l'autonomie interne en juin 1963, on a installé dans les locaux du Ministère des finances et de la planification économique une Direction de la planification, composée des divisions respectivement chargées de la planification économique, de la planification financière et de la statistique. Le 12 décembre 1964, un ministère proprement dit de la planification et du développement économiques a été constitué pour exercer les fonctions de planification économique et de statistique qui incombait auparavant à la Direction de la planification. La Division de la planification financière est demeurée au sein du Ministère des finances, mais ses fonctions d'assistance technique ont été transférées au Ministère de la planification et du développement économiques.

Le Ministère de la planification et du développement économiques, secondé par un Ministre adjoint, dirige la politique de son Ministère et sert de lien entre ce dernier et le Cabinet. Le service administratif du Ministère a pour chef un secrétaire permanent qui surveille le fonctionnement de ce département. Ce fonctionnaire assume, d'une manière générale, la responsabilité en matière d'administration, de finances et de personnel. Trois organes relèvent de la compétence du Secrétaire permanent, à savoir la Division de la statistique, la Division de la planification et la Division de l'administration et de l'assistance technique. La Division de la statistique, dirigée par le statisticien en chef avec l'aide de statisticiens économistes, est la plus ancienne des trois divisions, ayant été constituée, au sein du Ministère des finances, avant même la création en 1963 de la Direction de la planification. La Division de la statistique a pour tâche de réunir, d'analyser et de publier toutes les données statistiques à recueillir pour le compte du Gouvernement. Cet organe se compose de plusieurs sections, dirigées chacune par un statisticien économiste et

chargées d'un ou plusieurs secteurs économiques. La plupart des données réunies par la Division concernent la structure du secteur monétaire et ses activités en matière d'agriculture, de commerce et d'industrie. La Division assure également le rassemblement et l'analyse des données démographiques aussi bien que des statistiques de l'emploi dans les zones rurales et les grandes exploitations agricoles. Elle est enfin responsable de la comptabilité du revenu national.

Les statistiques établies par la Division se comparent favorablement, du point de vue de l'étendue et de la qualité, à celles qu'on obtient dans les autres parties de l'Afrique. Toutefois, il existe des lacunes qui restreignent l'efficacité des opérations de planification. Le manque de données est particulièrement sensible dans les domaines de l'emploi rural et des petites exploitations agricoles, des petites industries et du petit commerce. Cependant, on s'attache actuellement à estimer les dépenses des consommateurs aussi bien que des établissements commerciaux et à déterminer leur composition. Un tableau entrées-sorties concernant l'économie du pays est également en préparation et on espère que les statistiques correspondantes seront disponibles pour la révision du Plan à effectuer en 1968. On a déjà recueilli des renseignements sur la valeur du capital social dans le secteur industriel. D'autre part, on s'occupe actuellement de réunir, dans le cadre des enquêtes sur les petites exploitations agricoles, des informations concernant l'emploi dans ce secteur. Enfin, la Division a amélioré les méthodes de calcul et l'exactitude des statistiques relatives au produit intérieur brut. L'amélioration de la collecte de données présente de l'importance pour les opérations de planification et autres travaux.

La Division de la planification, créée en juillet 1963 et placée sous l'autorité du Planificateur en chef, constitue l'organe principal d'élaboration des plans. Elle a pour tâche de conseiller le Ministre de la planification et du développement économiques sur la

stratégie du développement et d'arrêter les objectifs à réaliser en matière de production et de valeur, eu égard aux zones géographiques aussi bien qu'aux diverses branches d'activité. La Division de la planification se répartit à son tour en plusieurs services: Section de l'exécution du plan; Section de la main-d'œuvre, de la planification sociale et de l'éducation; Section de l'agriculture, de la colonisation agricole et des coopératives; Section du commerce, de l'industrie et du tourisme; Section des services essentiels, des ressources naturelles et de l'aménagement du territoire; Section de l'analyse financière. On prévoit que chacun de ces services sera ultérieurement dirigé par un planificateur principal assisté de deux autres planificateurs d'échelon supérieur. A l'heure actuelle, seuls deux de ces services sont ainsi organisés, à savoir la Section de l'exécution du plan et la Section de la main-d'œuvre, de la planification sociale et de l'éducation.

La Section de l'exécution du plan, créée au début de l'année, a pour fonction de présider à l'exécution en temps opportun des projets et programmes envisagés et de veiller à ce que toutes les difficultés rencontrées ou tous les écarts par rapport au plan de développement soient décelés et signalés sans retard pour qu'on puisse y remédier comme il convient. Cet organe travaille en constante collaboration avec les autres sections et divisions du Ministère. Les autres sections de la Division s'occupent de toutes les questions de planification intéressant les secteurs qui relèvent de leur compétence. Les chefs de section travaillent en étroite liaison avec les fonctionnaires des ministères compétents et leur donnent au besoin des conseils économiques.

La Division de l'administration et de l'assistance technique, qui relève directement du Secrétaire adjoint a été créée en même temps que le Ministère lui-même. Outre ses fonctions normales d'administration et d'assistance technique, la Division assure la liaison avec le public, coordonne les affaires économiques internationales et entretient des rapports étroits avec les autres ministères économiques, le Bureau du Président et le Ministère des Affaires étrangères.

Le Ministère de la planification et du développement économiques, qui travaille en très étroite collaboration avec les autres ministères, coopère en outre avec l'administration provinciale et le secteur privé. Les planificateurs et les conseillers économiques du Ministère prennent souvent contact avec des fonction-

naires des ministères compétents et de l'administration provinciale, ainsi qu'avec des hommes d'affaires, auxquels ils peuvent donner des avis sur les questions économiques se rapportant au plan de développement. Dans bien des cas, la responsabilité des travaux de planification et de rassemblement des données se partage entre le Ministère de la planification et du développement économiques et les autres ministères. Pour recueillir les données statistiques, la Division de la statistique travaille de concert avec les ministères compétents, dont certains possèdent des services de statistique spécialisés dans divers secteurs. En outre, plusieurs ministères disposent de services de planification. Ces organes s'acquittent des travaux de base nécessaires à l'élaboration des plans, en étroite collaboration avec le planificateur compétent du Ministère de la planification et du développement économiques. On se propose d'établir des services de planification analogues dans tous les ministères concernés. De son côté, la Section de l'exécution du plan travaille en très étroite coopération avec les ministères compétents. D'autre part, la Division de la planification entretient, par l'intermédiaire de ses planificateurs provinciaux, des relations de travail avec l'administration provinciale. Les fonctionnaires provinciaux de la planification ont pour tâche de coordonner les programmes de développement au niveau de la province comme du district et de rendre compte de l'état d'avancement des travaux au siège du Ministère. A l'heure actuelle, seuls trois planificateurs provinciaux sont en exercice; on se propose toutefois d'en désigner pour six des sept provinces du pays.

Le premier Plan kényen de développement, publié en juin 1964, porte sur la période 1964-1970. Etabli en peu de temps par un petit nombre de fonctionnaires spécialisés, ce plan, à l'origine, n'était pas assez détaillé. Il a donc été remanié en 1965 et 1966. Un Plan de développement révisé pour la période quinquennale 1966-1970 a été publié en mai 1966. Pour la préparation de ce dernier plan, on disposait d'un plus grand nombre de spécialistes, de statistiques mieux adaptées à la planification et d'une certaine expérience de la planification dans le contexte économique et social du Kenya. D'autre part, le Gouvernement avait établi un dispositif de planification plus complet et formulé, dans le document "*African Socialism and its Application to Planning in Kenya*" paru en 1965, des directives précises concernant les objectifs et les procédés de la planification. Pour ces raisons, il a été possible d'établir pour 1966-1970 un Plan plus

vaste et plus détaillé que le plan précédent. Malgré la portée élargie de la version révisée du Plan, ce dernier présentait encore certaines lacunes du point de vue de l'exécution comme de l'élaboration. Il a donc été décidé de lancer vers la fin de 1968, un autre Plan remanié pour la période 1968-1973. Cette nouvelle révision permettra d'améliorer les chiffres des exercices 1968/69 et 1969/70 et de prolonger de trois ans la durée du Plan. Ce dernier Plan mettra l'accent sur l'identification de projets locaux, la définition d'objectifs pour les districts et la recherche de l'appui du public en faveur du programme de développement.

Au Kenya, l'élaboration des plans se fonde sur les principes énoncés dans le document intitulé "*African Socialism and its Application to Planning in Kenya*", de même que dans la constitution du pays et le manifeste électoral du parti au pouvoir (KANU). Ces textes font valoir que le développement économique du Kenya doit se réaliser dans des conditions d'égalité, politique, de justice sociale, de dignité humaine et d'égalité des chances pour tous. Pour ce qui concerne le développement économique, l'objectif visé est de favoriser l'augmentation constante du revenu par habitant et la répartition équitable de ce revenu, ce qui entraîne la nécessité d'accorder une importance toute particulière au développement rural. Le Kenya pratique un système d'économie mixte au sein duquel l'Etat participe à l'activité économique pour des raisons d'ordre économique, social ou politique. Pour les mêmes motifs, on encourage le secteur privé à participer avec le Gouvernement aux opérations économiques qui permettront d'atteindre les objectifs.

L'élaboration du Plan de 1964-1970 et du Plan révisé de 1966-1970 s'est fondée, dans une très large mesure sur l'observation du comportement effectif de l'économie au cours des périodes 1954-1962 et 1954-1964. On a effectué des recherches en vue de déterminer les taux de croissance de l'économie et de la population du pays, le niveau de la formation de capital et l'effectif du personnel des échelons supérieurs employé dans le secteur économique. Ces recherches ont permis d'estimer le coefficient de capital pour différents secteurs de l'économie et d'obtenir bien d'autres renseignements utiles. On a ensuite entrepris une étude pour déterminer les facteurs dont la rareté freine le développement économique, à savoir les capitaux, les devises étrangères et le personnel de niveau supérieur. Sur la base du comportement passé de l'économie et d'une estimation des futures ressources disponibles, le Plan de développement de 1966-1970 assigne au produit intérieur brut,

comme objectif de croissance, un taux annuel atteignant 6,3 pour 100 en prix constants, et 6 pour 100 compte tenu de la baisse probable des prix de certains produits agricoles d'exportation. On prévoit un taux annuel d'accroissement de 7,1 pour 100 pour le produit intérieur brut monétaire et de 3,2 pour 100 pour le produit non monétaire, en prix constants. Le taux le plus élevé de croissance, soit 7,3 pour 100 par an, aux prix courants, est envisagé pour les secteurs secondaire et tertiaire de l'économie. Le taux d'accroissement du produit brut résultant des activités gouvernementales est fixé à 7 pour 100 par an. Pour le secteur primaire, qui fournit plus de 40 pour 100 de la totalité du produit intérieur brut, le pourcentage correspondant prévu au plan est de 4,8 pour 100 par an.

Pour assurer la croissance du produit intérieur brut aux taux prévus, on estimait que la formation de capital devait atteindre au cours de la période quinquennale 1965/66-1969/70, 325 millions de livres kényennes. Sur ce total, 145 millions devaient provenir des organismes publics ou semi-publics et le reste, soit 180 millions, du secteur privé. On prévoyait que la formation totale de capital au cours de cette même période serait assurée à 58 pour 100 environ par des sources extérieures et à 42 pour 100 sur le plan intérieur. De l'avis des planificateurs, si l'apport de capitaux étrangers répondait à l'attente, toutes choses égales d'ailleurs, il serait possible d'atteindre les objectifs du Plan de développement tout en permettant au pays de faire face à ses obligations en devises et de maintenir un volume suffisant de réserves de devises. En ce qui concerne les besoins en personnel de niveau supérieur ou moyen, on a supposé que l'offre de personnel qualifié serait, dans bien des domaines, inférieure à l'effectif minimum requis pour que les objectifs du plan soient atteints. On comptait remédier à cette pénurie, d'une part, en accélérant l'expansion des établissements kényens d'enseignement et, d'autre part, en recourant à l'assistance technique étrangère.

Lors de l'élaboration du Plan de développement de 1964-1970 et du Plan révisé de 1966-1970, les ministères compétents ont été priés de présenter une liste de projets, accompagnée d'une estimation des dépenses et du rendement et indiquant la place attribuée à chacun d'eux dans l'ordre d'urgence. Les projets qui paraissaient viables ont été étudiés en détail et présentés par écrit, pour examen, au Comité de développement attaché au Cabinet. Les projets recommandés par ce Comité ont été transmis au Cabinet et les propositions approuvées ont été incorporées au Plan. Chaque ministère intéressé devait déterminer, dans

le domaine de sa compétence, les projets à inclure dans le Plan et procéder à une première analyse de ces projets.

La détermination et l'examen critique des nouveaux projets ne constituaient évidemment qu'un seul aspect de la préparation des Plans de développement. Un grand nombre des projets et programmes inclus dans les deux plans de développement étaient déjà publiés. De surcroît, les responsables de l'élaboration du plan ont dû prendre en considération les divers aspects de la structure de l'économie et faire, le cas échéant, des recommandations sur les modifications à y apporter, aussi bien que sur des questions de principe. Quant au secteur privé, il n'a fait l'objet de recherches et d'analyses détaillées dans aucun des plans. On s'est occupé en l'espèce de formuler des mesures propres à encourager le secteur privé à entreprendre des projets et programmes dans des domaines appropriés. Ces dispositions comprenaient notamment le remboursement des droits de douane, l'octroi de privilèges fiscaux et la protection tarifaire en faveur des entreprises industrielles. Dans d'autres secteurs et particulièrement dans celui de l'agriculture, les programmes gouvernementaux visaient à soutenir et à guider les autorités privées.

L'exécution des plans et la coordination des travaux correspondants incombent au Ministère de la planification et du développement économiques, en liaison avec les ministères compétents. Le Plan de développement de 1964-1970 et, dans une moindre mesure, celui de 1966-1970 ne sont pas assez détaillés pour servir de base à la rédaction d'un rapport sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées sur la voie des objectifs visés. En ce qui concerne le plan de 1968-1973, on se propose de combler cette lacune et de procéder à un examen coordonné des problèmes relatifs aux travaux d'exécution. Ce Plan comprendra tous les détails nécessaires pour faciliter la rédaction de rapports d'activité et l'appréciation des travaux d'exécution par les ministères compétents. Il sera ainsi possible de déceler plus facilement les obstacles qui retardent la réalisation des projets et programmes dans beaucoup de domaines, tels que le bâtiment qui souffre d'une pénurie de ressources.

Comme il était à prévoir, la mise en œuvre des projets et programmes figurant aux plans de développement s'est heurtée à certaines difficultés. Dans bien des cas, les objectifs du secteur public n'ont pas été atteints, notamment en ce qui concerne la mise en

valeur du bétail, la sylviculture, la construction et le fonctionnement des centres sanitaires, les hôpitaux, l'habitat, la pêche, la construction d'écoles et le programme d'études dans le secteur de l'enseignement secondaire, les raisons en étant souvent les lacunes et les entraves du mécanisme administratif. Un grand nombre des ministères d'exécution n'apprécient pas encore pleinement le rôle de la planification et de la coordination ni leur nécessité. La procédure à suivre pour contrôler et diriger les activités d'auto-assistance n'est pas encore définitivement établie. Pour ce qui concerne la détermination des projets, on consacre trop d'efforts à la recherche de projets de grande envergure, ce qui a pour effet de ralentir l'exécution des projets et programmes plus modestes qui ont déjà été approuvés. Faute de personnel qualifié beaucoup de ministères ne peuvent élaborer assez rapidement des plans détaillés, ce qui retarde la mise en œuvre de ces derniers. La lenteur de la procédure relative à la négociation de l'aide étrangère contribue également à retarder l'exécution des projets intégrés aux plans de développement.

Malgré les échecs et les obstacles, les objectifs globaux arrêtés dans le Plan de développement pour le produit et le revenu sont sur le point d'être atteints. Ainsi, le produit intérieur (au coût des facteurs) s'est accru de 6,8, 2,4 et 10,5 pour 100 en 1964, 1965 et 1966 respectivement. Pour 1965, on prévoyait une augmentation correspondante de 4 à 5 pour 100. La faible progression enregistrée en 1965 est essentiellement imputable aux mauvaises conditions atmosphériques qui ont gravement compromis la production agricole. Le taux de croissance relativement bas prévu pour 1967 tient à plusieurs facteurs, mais surtout à la chute des prix de certains grands produits agricoles d'exportation. Malgré le recul enregistré en 1965, le taux annuel de croissance s'est établi, entre 1963 et 1966, à une moyenne de 6,5 pour 100 en prix courants, mais à un niveau légèrement inférieur en prix constants, par rapport au taux prévu de 6,3 pour 100 en prix constants. Le taux réel de croissance est donc proche de l'objectif fixé.

Toutefois, en ce qui concerne les divers secteurs de l'économie, les réalisations des trois dernières années ont été fort inégales. Le taux annuel de croissance du secteur agricole (tant monétaire que non monétaire) n'a été que de 3,1 pour 100. L'agriculture monétaire n'a progressé qu'à 2,4 pour 100 par an, chiffre notablement inférieur au taux de 6,2 pour 100 prévu au Plan. Pourtant, les objectifs fixés pour 1970 sont encore tenus pour possibles. Les déficits enre-

gistrés dans le secteur agricole ont été plus que compensés par la progression du secteur industriel. au cours des quatre dernières années, à une cadence annuelle de 11,8 pour 100, qui a dépassé le taux de 8 pour 100 fixé par le Plan. De même, le secteur du bâtiment et des travaux publics atteindra vraisemblablement l'objectif qui lui a été assigné. De 1964 à 1966, le taux d'expansion du bâtiment s'est effectivement établi à 4,8 pour 100 par an, chiffre bien inférieur au pourcentage indicatif de 18,3; mais en 1966 l'activité de ce secteur a progressé très vite par rapport à 1965, le taux de croissance atteignant 20,7 pour 100, pour augmenter en 1967 à un rythme extrêmement rapide. Les commerces de gros et de détail, ainsi que l'activité gouvernementale, ont progressé à des taux proches de ceux qui étaient prévus au Plan de développement.

La formation brute de capital a atteint, en 1966 et 1967, un niveau satisfaisant mais légèrement inférieur à celui qui était prévu au Plan. De 1963 à 1966, la formation annuelle de capital a augmenté de près de 60 pour 100, ce qui représente une hausse annuelle d'environ 17 pour 100. En 1966, la formation de capital s'est établie à un niveau proche de l'objectif prévu. Le secteur privé s'est particulièrement bien comporté à l'égard de la formation de capital, ayant dépassé l'objectif qui lui avait été assigné.

La conclusion qui s'impose en l'occurrence est que la stratégie fondamentale de l'actuel Plan de développement donne des résultats satisfaisants. Les objectifs arrêtés pour le produit intérieur sont sur le point d'être atteints. La formation de capital atteint maintenant une ampleur voisine du chiffre prévu au Plan.

Plusieurs faiblesses subsistent néanmoins, qui ont trait tant aux aspects techniques de l'élaboration du Plan qu'aux travaux relatifs à l'exécution de ce dernier. On espère que le Plan de développement révisé de 1968-1973 tirera profit de l'expérience acquise dans ce domaine. On insistera davantage, dans ce dernier Plan, sur le développement rural. Les planificateurs fixeront des objectifs pour tous les grands secteurs de l'économie en opérant une ventilation par branches d'activité, par zones géographiques et par étapes. On a institué un mécanisme propre à assurer la participation de la population aux activités de planification. Des comités de développement composés de hauts fonctionnaires ont été créés dans tous les districts du pays. Il existe en outre des comités consultatifs pour le développement des districts, composés de dirigeants politiques de ces circonscriptions, de hauts fonctionnaires de l'administration et de représentants du secteur privé. Ces organes feront des suggestions concernant les projets et programmes qu'on pourrait envisager d'incorporer au Plan. Les recommandations des comités de district seront étudiées par les comités provinciaux de planification. Les propositions jugées acceptables seront présentées, pour examen, aux ministères compétents du Gouvernement central, qui transmettront les recommandations agréées au Ministère de la planification et du développement économiques. Ce dernier analysera les projets recommandés et, en fonction notamment de leur degré de viabilité et des ressources disponibles, il soumettra à l'approbation du Cabinet les propositions retenues. Enfin, les projets et programmes approuvés par le Cabinet seront insérés dans le Plan de développement.

REPUBLIQUE MALAGASY

Le programme quadriennal

Le premier Plan de développement de Madagascar étant un Plan d'objectifs préparé à partir d'estimations globales, il s'est révélé indispensable de mettre au point un mécanisme à la fois contraignant et souple qui permette les réajustements rendus nécessaires par l'imprécision de certaines hypothèses de calcul. Le mécanisme retenu est celui du programme quadriennal. Chaque année, en liaison avec le Ministère des finances et en même temps que le budget, est élaboré un programme quadriennal, qui représente le choix des opérations à réaliser dans les quatre ans à venir

pour atteindre les objectifs du plan ou les perspectives décennales.

Le programme quadriennal comporte essentiellement un échéancier d'autorisations de programmes, un échéancier de crédits de paiement comportant une colonne supplémentaire pour le reliquat à reporter sur les années ultérieures, un échéancier des charges concomitantes et récurrentes, ainsi qu'une estimation des dépenses de l'année entière après la mise en œuvre du programme d'investissement. Ces échéanciers sont établis par opérations définies comme "le tout immé-

diatement exploitable" et, s'il y a lieu, par sous-opérations.

Chacune des opérations incluses dans un programme est portée sur une fiche-opération qui préfigure les éléments importants du dossier; localisation, description sommaire des travaux essentiels et des facteurs généraux conditionnant le projet (problèmes fonciers, de main-d'œuvre, etc.), coût de l'investissement ventilé entre ses principales composantes et selon ses principales phases de mise en place (durée du projet, rentabilité économique et financière du projet pour la Nation, sources de financement proposées, etc.).

Le choix entre les divers projets possibles et la détermination de leur ordre de priorité se font en commission présidée par le Commissariat général au Plan, suivant les critères ci-après:

- 1) concordance avec les objectifs du Plan, chaque fois que le calcul en est possible;
- 2) taux de rentabilité économique interne;
- 3) effet sur l'emploi;
- 4) effet sur la balance des paiements;
- 5) capacité d'entraînement du projet (effets induits).

L'inscription d'un projet au programme entraîne une triple obligation:

- 1) pour le ministère responsable de l'exécution du projet, celle de préparer le dossier d'opérations à temps pour obtenir les moyens de financement nécessaires, le délai requis étant de quelques mois pour le Fonds d'aide et de coopération et de six mois pour le Fonds européen de développement;
- 2) pour le Commissariat général au Plan, celle de prendre contact avec la source de financement retenu pour obtenir son approbation, ce qui implique un accord de principe, puis l'envoi du dossier pour agrément définitif.
- 3) pour le Ministère des finances, celle de prévoir les charges concomitantes, et les dépenses renouvelables, notamment en ce qui concerne les diverses participations.

D'autre part, du fait qu'ils disposent de la totalité des ressources possibles, les ministères d'exécution doivent, s'ils veulent réaliser une opération qui n'avait pas été inscrite au programme ou en cas de réévaluation du coût d'une opération, procéder par substitution, c'est-à-dire réviser leur programme en fonction de leurs objectifs. Tout programme ainsi remanié doit recevoir l'approbation du Commissariat.

En principe, seule la première tranche annuelle du programme est fixée définitivement, la deuxième tranche annuelle n'étant arrêtée qu'à 90 pour 100 environ, les troisième et quatrième, qu'à 60 ou 70 pour 100. Il y a donc glissement d'un programme sur l'autre à mesure que la définition des opérations devient de plus en plus précise. On voit aisément la supériorité de cette technique sur celle de la tranche annuelle: elle oblige tous les responsables à concevoir leurs activités à moyen terme et à respecter des calendriers pour la préparation des dossiers. Par ailleurs, cette méthode lie la prise en considération d'un projet d'opération à l'ensemble du programme; en d'autres termes, elle permet de rééquilibrer constamment les secteurs socio-économiques en fonction des ressources disponibles. Un autre avantage découlant de ce procédé tient au fait que les aléas conjoncturels se trouvent étalés et ne perturbent pas sérieusement l'application du Plan.

Enfin et surtout, la révision annuelle du programme permet de revoir, compte tenu de l'évolution réelle de l'économie et de ses ressources (financières surtout), les projets retenus et de ralentir ou d'accélérer les réalisations d'un secteur en fonction des réalisations effectives. Le programme fait apparaître très nettement l'effet d'une distorsion sur l'ensemble du Plan et rend possible un nouveau calcul d'objectifs reposant sur des bases solides, du fait qu'il prend en compte l'évolution réelle des ressources, du coût des opérations et du rythme des travaux d'exécution.

Cette procédure présente néanmoins certains inconvénients. Elle est lourde et nécessite dans les ministères d'exécution des bureaux d'étude vraiment efficaces et versés dans la programmation à moyen terme, de même qu'un assez gros travail d'écriture. La période de quatre ans s'étant révélée trop longue à l'usage, on l'a réduite à trois ans. D'autre part, cette méthode astreint à une sévère discipline. Elle oblige à faire des hypothèses à moyen terme concernant les ressources, dont certaines sont des variables exogènes, et suppose une stabilité dans les pourcentages de ressources attribués aux secteurs tant économiques que sociaux. Enfin, cette procédure exige une étroite coordination avec le Ministère des finances, qui trouve souvent difficile de prendre des engagements à moyen terme.

Cette procédure exige que l'on travaille simultanément à l'autorisation de programme (masse d'opérations nouvelles à mettre en route telle ou telle année) et aux allocations de crédits, ce qui soulève quelques

difficultés eu égard à certaines sources de financement d'ordre budgétaire (Fonds d'aide et de coopération, organes de financement national, etc.), qui se placent dans la perspective des crédits de paiement et sont réticentes pour contracter des engagements à long terme. On peut tourner cette difficulté de deux manières. Pour une opération donnée on peut décider de considérer les sous-opérations, par exemple études, aménagements, etc., l'autorisation de programme étant alors fractionnée en diverses tranches. Pour certaines activités à long terme qui requièrent un financement annuel, telles que plans de scolarisation, de reboisement ou de travaux géologiques, on peut

établir sur une base annuelle l'autorisation de programme et les affectations de crédits. Dans les deux cas, il doit y avoir de la part des sources de financement un accord de principe sur leur participation à long terme dans l'opération.

Les programmes sont établis à partir des fiches d'opérations, mais les résultats définitifs attendus ne peuvent être déterminés qu'après discussion des dossiers avec les sources de financement et leur acceptation définitive. Cela peut entraîner des distorsions dans la réalisation des objectifs et, partant, la nécessité d'apporter certaines modifications aux programmes.

ILE MAURICE

Planification économique

Pour la planification économique dans l'Ile Maurice deux catégories de problèmes se posent: il faut d'abord rationaliser les dépenses d'équipement engagées par les pouvoirs publics et résoudre ensuite les graves difficultés économiques de l'île. Ces deux types de problèmes sont évidemment liés l'un à l'autre mais il vaut tout de même mieux les séparer lorsqu'on étudie l'évolution de la planification dans l'Ile Maurice.

Le premier grand effort de planification du secteur public a eu lieu à l'occasion du programme quinquennal de dépenses d'équipement, qui est entré en vigueur le 1er juillet 1957 et était désigné de la façon suivante: "*Un plan pour l'Ile Maurice*". Ce travail avait été confié au Comité de planification économique du Gouvernement et, dès le début, on s'est rendu compte qu'il faudrait procéder à des révisions périodiques. A la fin de 1959, trois rapports intérimaires avaient été publiés.

Du fait des deux cyclones dévastateurs qui se sont abattus sur l'île au début de 1960, les hypothèses du Plan ont été complètement bouleversées et les pouvoirs publics avaient dû prendre d'urgence une série de mesures particulières. C'est pourquoi il a fallu surseoir à l'exécution du Plan à la fin de juin 1960 et le remplacer par le Programme de reconstruction et de développement pour 1960-1965, qui a été préparé en consultation avec une Mission d'enquête économique. Les crédits prévus pour ce programme se montaient à 354 millions de roupies.

Comme de nombreux projets ne pouvaient être menés à bien dans les délais prévus, il a été décidé en 1964 d'étendre d'une année la durée du programme jusqu'en 1966, et de porter à 400 millions de roupies le plafond des dépenses totales. Et pourtant certains projets n'étaient même pas encore achevés en juin 1966 et leur achèvement a dû être reporté sur le programme suivant. Les retards sont venus de difficultés de financement, de négociations trop prolongées pour les contrats et de modifications techniques entraînant la refonte de certains projets. Les prêts accordés au secteur privé ont été inférieurs aux prévisions du fait d'un fléchissement de la demande attribuable à l'évolution de la situation économique. A la fin de 1966, le total des dépenses effectuées au titre du Programme 1960-1966 se montait à 324 millions de roupies. Si l'on s'est heurté à des difficultés pour respecter les prévisions de dépenses, on a éprouvé tout autant de difficultés à maintenir l'équilibre entre les dépenses des principaux postes. Les dépenses d'administration et d'infrastructure ont été très supérieures aux prévisions, alors que les crédits dépensés pour les services sociaux, l'agriculture et l'industrie ont été inférieurs aux objectifs, comme le montre le tableau 58.

L'orientation générale a été modifiée lors de l'adoption du nouveau Programme de développement du secteur public pour 1966-1970, qui devait succéder au Programme de reconstruction et de développement. Les dépenses prévues à ce Programme se montent à 337,5 millions de roupies et l'accent porte essentiellement sur le développement de l'agriculture et de l'in-

1) 4,762 roupies de l'Ile Maurice valent un dollar des Etats Unis.

dustrie, tandis que l'infrastructure doit être moins favorisée. Les crédits de l'agriculture et de l'industrie doivent être trois fois et demie plus importants que ceux du programme précédent. Les dépenses d'infrastructure doivent être sensiblement réduites.

Tableau 58. Ile Maurice: Ventilation des dépenses d'équipement dans le secteur public, 1960-1970

Secteur	Programmes de reconstruction et de développement				Programme de développement du secteur public	
	1960-1965		1960-1966		1966-1970	
	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations
	A*	B*	A*	B*	A*	B*
Administration, ordre public	32,8	9,3	41,0	12,7	27,7	8,2
Agriculture et industries	51,8	14,6	36,7	11,3	129,3	38,3
Infrastructure	139,8	39,5	161,0	49,7	98,5	29,2
Services sociaux	129,6	36,6	85,3	26,3	82,0	24,3
Total	354,0	100,0	324,0	100,0	337,5	100,0

*A = en millions de roupies *B = en pourcentage.

Le programme de développement du secteur public est le premier programme qu'ait préparé le Service de planification économique, à partir d'un rapport que le chef de ce Service avait rédigé sur les problèmes économiques de l'Ile Maurice. Une importante documentation sur les tendances et les perspectives prévisibles du développement économique des divers secteurs a été utilisée pour mettre au point ce programme qui devait faire partie intégrante d'un plan national pour l'ensemble de l'économie. Mais, on s'est rendu compte au bout d'une année que l'exécution de ce nouveau programme serait elle aussi en retard sur les prévisions. La raison essentielle est sans doute que les services chargés de la planification et de l'exécution des projets ne sont pas en mesure d'assumer des responsabilités plus étendues. De plus, les retards ne sont pas uniformes dans tous les secteurs et le programme s'en trouve déséquilibré. Il est beaucoup plus facile de consacrer des crédits à une école primaire que d'accorder un prêt pour une nouvelle in-

dustrie. L'école est en général construite selon des normes établies et l'adjudication des contrats ne soulève que peu de difficultés. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une industrie, il faut commencer par étudier le marché et les possibilités techniques, réunir les capitaux indispensables, obtenir de l'étranger une aide technique et bénéficier d'une protection de la part des pouvoirs publics. L'école pourra donc ouvrir ses portes au bout d'un an, tandis que l'usine n'entrera pas en production avant trois ans et se heurtera encore à de graves problèmes.

Le Service de planification technique, qui est chargé d'assurer l'exécution du programme, s'efforce à l'heure actuelle de lutter contre l'allongement des délais. Tous les ministères communiquent maintenant des rapports trimestriels à ce Service pour le tenir au courant de l'avancement des projets dont ils ont la charge. Le Service de planification économique détermine alors les mesures à prendre pour lever les obstacles au développement et venir à bout des principaux goulets d'étranglement que constituent la pénurie de personnel compétent dans les services du Ministère des travaux publics chargés de préparer en détail les projets de construction, le retard apporté à la livraison d'installations et de machines étrangères, etc..

Autre problème inquiétant, les ressources risquent d'être insuffisantes. Dans le programme initial, il était prévu un déficit de 52 millions de roupies que l'on espérait couvrir par des fonds étrangers. Mais l'aide extérieure fait encore défaut pour certains grands projets, et notamment pour la construction de barrages destinés à l'irrigation. On espère que les efforts entrepris pour se procurer localement un complément de ressources seront couronnés de succès, mais les perspectives s'annoncent peu brillantes.

Dix années de planification dans le secteur public ont contribué à orienter correctement le développement économique, mais trois problèmes doivent encore être résolus: 1) comment garantir que les projets seront exécutés en temps voulu?; 2) comment évaluer les avantages respectifs des divers projets lorsque le désaccord porte sur les exigences techniques plutôt que sur les besoins économiques?; 3) faut-il faire preuve d'optimisme en ce qui concerne les ressources et risquer de réduire les crédits par la suite plutôt que d'être pessimiste et laisser passer des occasions favorables au développement?

L'Ile Maurice doit résoudre plusieurs graves problèmes économiques dont il a été tenu compte lors de la préparation du Programme de dépenses d'équipe-

ment dans le secteur public, dont on vient de lire la description. Tout d'abord la surpopulation qui se caractérise depuis près de vingt ans par un taux d'accroissement annuel de 3 pour 100 environ. Comme la surface de l'île n'est que de 1846 km², la densité de la population atteint maintenant 419 habitants au km², ce qui est l'une des plus fortes densités du monde et peut-être la plus forte de tous les pays entièrement tributaires de l'agriculture.

Le second problème est celui de la monoculture de la canne à sucre. La canne à sucre couvre 47 pour 100 de la surface de l'île. L'industrie du sucre représente plus de 30 pour 100 du PIB, et les exportations de sucre et de ses sous-produits représentent 97 pour 100 des exportations. L'accroissement de la population pouvait autrefois être compensé par une augmentation de la production de sucre, mais ce n'est plus possible parce que les terres appropriées font défaut et parce que, plus récemment, les cours mondiaux ne sont pas assez intéressants pour justifier une augmentation de la production. Depuis le début des années 50, la valeur de la production de cette industrie n'a pas augmenté de plus de 1 pour 100 par an, alors que la population augmentait chaque année de 3 pour 100.

La diversification est la seule solution au problème de la monoculture, mais l'île Maurice est si petite que cette transformation est difficile. Tout d'abord, il y a peu de terres inutilisées pour pratiquer de nouvelles cultures, à l'exception de la culture du thé, même s'il est encore possible de recourir à la culture intercalaire dans les champs de canne à sucre. Les agriculteurs sont trop marqués par le passé et les structures pour se laisser convaincre d'abandonner la culture de la canne à sucre et, qui plus est, toute nouvelle culture doit pouvoir résister aux cyclones, ce qui limite encore les possibilités. L'importance réduite du marché intérieur ne facilite pas non plus la diversification de l'industrie. Bien que le revenu soit élevé pour un pays d'Afrique, le PIB par habitant étant en 1965 de 225 dollars aux prix du marché, la population est trop peu nombreuse pour offrir un débouché suffisant à la plus petite des usines, et cela pour un grand nombre d'industries. Si certains débouchés ont pu être trouvés à l'exportation, la concurrence demeure vive entre les pays en voie de développement et les marchés des pays développés sont de plus en plus protégés.

Ces problèmes sont bien connus depuis des années et des experts du Royaume-Uni ont fait des

études très poussées à la fin des années 50 et au début des années 60. L'industrie du sucre, la politique démographique et sociale, et l'ensemble de l'économie ont fait l'objet d'importantes recherches. A la suite du rapport sur le sucre, deux organismes ont été créés pour essayer de résoudre les problèmes économiques : le Service de planification économique pour organiser la planification et le Conseil consultatif du développement pour assurer la liaison entre les pouvoirs publics et les divers intéressés du secteur privé.

Le mandat du Service de planification économique, créé en avril 1965, est le suivant :

- 1) Préparer le Plan ou le programme, contenant les grandes lignes du développement économique, qui, après adoption par les ministères, sert à orienter l'action des pouvoirs publics et dans lequel devrait, en principe, s'insérer l'activité économique du secteur privé. On peut considérer que le Plan se compose de deux parties :
 - a) Pour le secteur public, une série de programmes de dépenses à engager dans les divers secteurs, comme ce fut le cas lors des programmes antérieurs de développement.
 - b) Pour le secteur privé, il doit fixer les perspectives de développement de chaque industrie importante, de façon à orienter l'action des pouvoirs publics à leur égard et à guider les décisions que doivent prendre les industries en matière d'investissement, de main-d'œuvre et de développement.C'est la première fois que le type de planification exposé au paragraphe b est appliqué dans l'île Maurice et il faut encore fixer en détail ses modalités d'application. Les divers éléments du secteur privé ne peuvent pas être traités de la même façon.
- 2) Le service doit préparer à l'examen des propositions relatives au développement de l'agriculture et de l'industrie, mais n'a pas l'entière responsabilité des études préliminaires qu'exigent les divers projets. Il doit plutôt faire des recherches générales, c'est-à-dire déterminer dans quelle mesure la création de telle industrie ou de tel groupe d'industries peut contribuer au développement de l'île Maurice. Il doit également faire des recommandations sur les aspects économiques des décisions auxquelles donnent lieu les divers projets de développement.
- 3) Chaque fois que l'occasion se présente, il est appelé à se prononcer sur les questions de politi-

que économique qui peuvent avoir une influence sur le développement. Ce rôle est permanent et ne se limite pas aux questions soulevées lors de la préparation du plan. La politique des pouvoirs publics influe directement sur l'ampleur et la structure du développement économique dans plusieurs domaines, et notamment en ce qui concerne la fiscalité, les taxes locales, la main-d'œuvre et les salaires, les tarifs, la banque, l'éducation et la politique des prix des services publics. Le service doit notamment rester en liaison étroite avec le Ministère des finances; en effet, les décisions relatives aux dépenses publiques et à la fiscalité ont une influence directe sur le développement économique.

- 4) A l'aide des renseignements recueillis en s'acquittant des fonctions décrites aux paragraphes 1) et 2), le service doit de temps à autre faire une étude systématique des progrès de l'économie et des résultats obtenus par rapport aux objectifs du développement. Il peut en particulier publier une enquête économique annuelle coïncidant avec le budget, comme cela se fait dans de nombreux autres pays.
- 5) Il doit participer à la coordination de l'assistance technique.

Faute de personnel compétent, le Service de planification économique a éprouvé certaines difficultés. A l'heure actuelle, il se compose uniquement d'étrangers, mais le recrutement de Mauritiens doit bientôt faire l'objet de nouveaux efforts. Le Service n'a jamais compté plus de quatre économistes et il n'en a même eu que deux pendant longtemps. Il devait avant tout préparer le Programme de développement du secteur public pour 1966-1970, mais il n'a eu ni le temps ni le personnel suffisant pour accorder à chaque projet toute l'attention voulue. S'il peut paraître assez facile de fixer un ordre de priorité lorsqu'on connaît le montant des crédits disponibles, l'expérience a montré qu'il est dangereux de ne pas avoir dès le début un plan d'ensemble, et cela pour diverses raisons: 1) les moyens matériels destinés à l'exécution du programme ont été surestimés; 2) les ressources disponibles l'ont été également; 3) du fait de l'importance accordée aux investissements productifs dans l'agriculture et dans l'industrie il a fallu plus de crédits qu'il n'avait été prévu pour inverser la tendance défavorable qui caractérisait ces secteurs.

Pour mettre un terme à ces imperfections, le Service de planification économique a entrepris l'étude

d'un plan en subdivisant l'économie en trente-sept secteurs. Mais comme l'établissement de tableaux par secteur tendait à multiplier le nombre des données, on a fini par se rendre compte que cet effort était sans commune mesure avec l'avantage que pourrait en tirer une économie dont la prospérité du moment et l'expansion future dépendaient à un tel degré d'une seule industrie, l'industrie du sucre. Cette méthode a donc été abandonnée au bout d'une année ou presque.

Depuis lors, le Service est revenu aux prévisions macro-économiques qu'il faisait auparavant et ne s'est préoccupé des secteurs que lorsqu'il disposait de renseignements directement utilisables et très importants. A vouloir insister sur la production et l'établissement de tableaux par facteur, on risquait de ne pas accorder assez d'attention aux comptes dépenses ou revenus. Cet inconvénient a été supprimé et les travaux actuels facilitent les recommandations que le Service doit faire sur la politique à adopter. La structure de la formation de capital et de la balance des paiements fait l'objet de soins attentifs. Ce travail doit normalement conduire à la préparation d'un Plan grâce auquel il sera plus facile de diriger des fonds vers le secteur public, ce qui aboutira à la synthèse des deux méthodes de planification utilisées jusqu'à maintenant dans l'île Maurice.

En outre, le Service doit traiter de problèmes particuliers pour lesquels on sollicite ses avis et il doit apprécier l'intérêt de certains projets. Il a été chargé de coordonner les divers aspects d'un important projet du secteur privé, l'installation d'une usine d'engrais chimiques. Un spécialiste de la main-d'œuvre qui fait partie du Service depuis le début de 1967, étudie à l'heure actuelle la main-d'œuvre dont aura besoin le secteur public et il s'occupera par la suite du secteur privé. Les conclusions feront partie intégrante du plan, qui devra également définir les grands principes régissant le développement du système d'enseignement. Dès à présent, une grande partie de la population a fréquenté l'école jusqu'au niveau secondaire, mais fort peu sont disposés à suivre, sous quelque forme que ce soit, des cours de formation technique ou professionnelle. C'est pourquoi la rentabilité des crédits de l'enseignement demeure très faible.

La planification avait tout d'abord été rattachée au Ministère des finances, solution qui avait été critiquée pour de nombreuses raisons. Elle est maintenant rattachée au cabinet du Premier ministre, qui est également président du Comité ministériel chargé d'examiner en détail tous les aspects de la planifica-

tion économique avant de soumettre ses recommandations à la décision du Conseil des ministres. Le second organisme traitant de questions économiques, le Conseil consultatif du développement, n'a pas entièrement répondu aux espoirs qu'on avait mis en lui. Son inefficacité doit être partiellement attribuée à la regrettable augmentation du nombre de ses membres. Il devait tout d'abord se composer de 18 membres et il a fini par en réunir plus de 30, parce qu'on a voulu équilibrer les divers secteurs et les diverses tendances. C'est pour cette raison qu'il est devenu inefficace et incapable de se prononcer clairement sur de nombreuses affaires.

Il faut reconnaître que des erreurs ont été commises par le passé et que l'on s'est fourvoyé à plusieurs reprises. Mais l'Ile Maurice est maintenant en mesure de tirer parti de la leçon. A l'avenir, les dépenses d'équipement du secteur public feront partie intégrante d'un Plan national, le Service de planification économique collaborera plus étroitement avec les ministères responsables de l'exécution du programme d'équipement et le Conseil consultatif du développement participera davantage à la planification proprement dite, grâce à la création de sous-comités. Cette évolution devrait contribuer dans une large mesure à pallier les inconvénients qui ont nui par le passé à l'efficacité de la planification.

TANZANIE

Mise en œuvre du Plan : Leçons tirées de la première moitié de la période couverte par le Plan de développement quinquennal 1964/65-1968/69

Le premier Plan quinquennal de développement économique et social de la Tanzanie, qui a été lancé le 1er juillet 1964, est la première étape d'un Plan de perspectives échelonné sur 16 ans, de juillet 1964 à juin 1980. Ce Plan de perspectives vise à :

1. doubler le revenu par habitant qui, en 1960/62, était de moins de 20 livres par an, pour le porter à 45 livres en 1980;
2. assurer l'autonomie en main-d'œuvre, sauf dans les domaines professionnels hautement spécialisés;
3. faire passer l'espérance de vie moyenne de la population de 35 ans, (chiffre de 1964), à près de 50 ans en 1980.

L'exécution de ce Plan prospectif vient de commencer; il serait donc prématuré, en tentant de peser

le succès ou l'échec de ces 30 mois, de se demander si le pays a ou non une chance d'atteindre ses objectifs à long terme. L'objet de la présente note est plutôt d'indiquer les résultats obtenus depuis le démarrage, ainsi que les difficultés rencontrées dans l'application des divers programmes.

Le Plan quinquennal de développement doit se terminer en juin 1969. On y a prévu des dépenses d'investissement totalisant 246 millions de livres, dont 102 millions correspondront à la part investie par le Gouvernement central. L'Organisation des services communs de l'Afrique orientale (EACSO) et les administrations locales devaient investir 18 millions et 10 millions de livres respectivement, et le secteur privé 116 millions. Le programme d'investissement du Gouvernement central est indiqué au tableau 59 ci-dessous.

Tableau 59. Tanzanie: programme d'investissement du Gouvernement central pour la période 1964/65-1968/69 (en milliers de livres)

	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	Totalité du Plan quinquennal
Ministères	10.529	12.493	14.280	16.881	18.190	72.373
Organismes paragouvernementaux	4.373	4.392	5.487	7.073	8.302	29.627
Total	14.902	16.885	19.767	23.954	26.492	102.000

1) Outre les 102 millions de livres prévues pour le plan quinquennal, le Gouvernement central doit consacrer 7 millions de livres aux projets reportés du plan triennal précédent.

2) Fraction qui doit être financée par le Gouvernement central.

On n'a pas procédé à la ventilation annuelle des investissements du secteur privé qui est très difficile à établir. Toutefois, il était prévu qu'à la fin de la période couverte par le Plan, les investissements privés se monteraient à un total d'environ 116 millions de livres et que le taux annuel d'investissement du Gouvernement central, des administrations locales et du secteur privé serait de quelque 50 millions de livres. Avec ce taux d'investissement, le produit intérieur brut, (184,4 millions de livres en 1960-1962) devrait selon les estimations, croître de 6,7 pour 100 par an pour atteindre 331,9 millions de livres en 1970. L'évolution par secteur du produit intérieur brut, telle qu'elle est envisagée par le Plan, est indiquée au tableau 60 ci-après.

Tableau 60. Tanzanie: Evolution du PIB par secteur (1954-1980) (en millions de livres)

Secteur	PIB réel		Objectif	
	1954	1960-1962*	1970	1980
Agriculture	69,6	83,4	126,8	188,8
Elevage	14,3	18,2	25,7	39,7
Pêche	1,7	1,7	2,7	4,1
Produits forestiers	2,1	2,6	3,4	4,9
Industries extractives	3,0	5,2	7,5	10,3
Industries manufacturières	5,0	7,4	25,0	84,9
Services publics	0,4	1,3	3,7	9,0
Construction	5,6	6,3	18,5	40,0
Transports et communications	5,7	8,7	17,2	35,8
Distribution	13,1	22,1	44,2	93,5
Loyers et redevances	3,5	8,0	17,0	33,5
Administration publique et défense	7,5	12,6	25,2	54,4
Autres services	3,9	6,9	15,0	37,2
Total PIB	135,4	184,4	331,9	636,1
Population (en millions d'habitants)	8,3	9,4	11,3	14,1
PIB par habitant (en livres)	16,3	19,6	29,3	45,1

* Moyenne.

Au début de la période d'application du Plan, on s'attendait à un très fort pourcentage d'aide extérieure pour le programme d'investissements du secteur public, à savoir 78 pour 100 environ. En fait, la part

de l'assistance étrangère au cours des deux années et demie d'exécution du plan a été moindre qu'on ne l'avait prévu à l'origine, avec un taux de l'ordre de 40,9 pour 100. A noter aussi que l'accent avait été mis sur le développement du secteur industriel qui, selon les prévisions, devrait croître de 14,8 pour 100 par an. Mais avec l'adoption de la déclaration d'Arusha qui souligne l'importance du développement rural, le secteur industriel progressera nécessairement à un rythme plus lent. En effet selon cette déclaration, le secteur agricole, pierre angulaire de l'économie tanzanienne, doit pouvoir fournir des excédents destinés à la croissance des autres secteurs de l'économie. Dorénavant, l'application du Plan se fera à la lumière de la déclaration d'Arusha, et il est très vraisemblable que les résultats, à la fin de la période, seront assez différents de ce que l'on avait escompté.

Comme le montre le tableau 61 ci-après, le taux annuel d'expansion du produit intérieur brut entre 1960-1962 et 1966 a été de 6,7 pour 100 en prix courants, par rapport à un taux correspondant de 4,8 pour 100 en prix constants de 1960. La forte sécheresse qui a sévi dans plusieurs parties du pays au cours de l'année 1965, de même que la baisse importante des prix de la plupart des grands produits d'exportation qui est intervenue en 1965 et 1966, ont exercé une influence néfaste sur la progression du PIB. En revanche, la production industrielle a augmenté au cours de ces 30 mois d'environ 11 pour 100 par an, alors que l'objectif établi par le Plan était de 14,8 pour 100.

Tableau 61. Tanzanie: Expansion du PIB (1960-1962 à 1966) (en millions de shillings)

	Taux d'expansion					
	1960-1962*	1963	1964	1965	1966	
PIB en prix constants de 1960	3.673	3.932	4.194	4.271	4.646	4,8
PIB au coût des facteurs (en prix courants)	3.920	4.547	4.837	4.880	5.455	6,7

* Moyenne.

Le tableau 62 ci-après montre l'évolution du PIB par secteur, comparée aux objectifs arrêtés dans le Plan. Les secteurs dont la progression a été plus ou moins conforme aux prévisions sont l'agriculture, l'industrie manufacturière, le commerce et les trans-

ports. Les autres secteurs - industries extractives, bâtiment et travaux publics, services publics, loyers

et services - ont connu une expansion moins rapide que prévu.

Tableau 62. Tanzanie: Evolution par secteur du PIB en prix constants (1960-1962-1966)

Secteur	Moyenne					Expansion	Taux d'expansion
	1960-1962	1963	1964	1965	1966	1960/62-1966	prévu 1964/65-1969/70
	(en millions de shillings)					(en pourcentage)	
Entreprises des ménages (secteur monétaire)	...	...	...	...	...	...	...
Agriculture	935	1.063	1.172	1.210	1.335	7,4	7,1
Industries extractives	105	85	96	115	117	2,2	4,1
Industries manufacturières	124	151	162	178	204	10,6	14,8
Bâtiment et travaux publics	52	53	59	67	69	5,8	12,7
Services publics	21	24	24	26	31	8,3	12,3
Commerce	416	469	528	548	610	7,9	8,0
Loyers	75	79	85	90	92	4,2	8,7
Transports	76	86	95	97	111	7,8	7,8
Services	143	145	152	152	159	2,3	8,5
Total	1.947	2.155	2.373	2.483	2.728	6,9	
Secteur public	528	545	547	567	584	2,1	
PIB, secteur monétaire	2.475	2.700	2.920	3.050	3.312	5,9	8,6
Secteur de subsistance	1.198	1.232	1.274	1.221	1.334	2,2	2,1
Total PIB	3.673	3.932	4.194	4.271	4.646	4,8	6,7

Pour développer l'agriculture dans le cadre du Plan quinquennal, on a décidé d'agir sur deux plans: amélioration et transformation, c'est-à-dire d'une part expansion de l'agriculture et de la sylviculture traditionnelles et, d'autre part, création des zones d'installations modernes, où les techniques culturales les plus récentes seraient utilisées. Les travaux d'amélioration, confiés au Ministère de l'agriculture, visaient à élargir l'assistance et l'encadrement fournis par le Gouvernement aux agriculteurs du secteur traditionnel, en leur envoyant des vulgarisateurs agricoles et des agents du développement communautaire. Ces agents devaient aider les cultivateurs à

améliorer leurs façons culturales traditionnelles en leur inculquant des notions nouvelles de zoothérapie et de phytopathologie, ainsi que sur la conservation des sols, l'utilisation des engrais, etc. On espérait, de cette manière, accroître la productivité de l'agriculture traditionnelle moyennant un faible supplément d'investissement. Bien que les auteurs du plan ne semblent pas avoir fondé beaucoup d'espairs sur cette méthode, c'est néanmoins celle qui a produit les résultats les plus spectaculaires, en particulier au cours de l'année 1966. L'action de transformation envisagée figurait dans les recommandations du rapport de la Banque mondiale, en date de 1961, intitulé *Economic Development of Tanganyika*. Les zones d'installations moder-

nes qu'on se proposait de créer devaient être des entreprises non seulement très rentables, mais aussi à la pointe de la réforme progressive souhaitée des techniques de production agricole.

L'expérience a montré que la transformation des méthodes de production dans l'agriculture doit être progressive et prudente. Bien qu'on ne puisse dire que les projets d'installation moderne des populations rurales aient totalement échoué, le rendement agricole des nouvelles zones a été inférieur aux résultats escomptés. D'une part, la proportion de capital a été forte, et d'autre part, les intéressés n'ont pas compris les méthodes de production qu'on leur demandait d'adopter. Il faut ajouter à cela, comme l'a dit le Secrétaire général du *Ministry of Lands, Settlement and Water Development* "les faiblesses et incohérences de la conception" et une pénurie de personnel technique pour la gestion et le contrôle des programmes.

A part cet échec partiel, l'expansion agricole s'est, dans l'ensemble, déroulée conformément au Plan. On a enregistré une amélioration de l'agriculture, de l'élevage et de l'exploitation agricole en général, y compris un choix plus rationnel du moment de planter. L'accroissement du rendement à l'hectare, l'amélioration de la qualité et de la quantité de la production commercialisée ont contribué grandement à l'expansion considérable qui est intervenue dans l'agriculture.

Il faut noter toutefois que les produits agricoles de la Tanzanie, comme le sisal et le café, sont particulièrement sensibles aux fluctuations des cours mondiaux. On verra au tableau 63 que la baisse de prix subie par certaines des principales exportations agricoles du pays, a été très forte. L'indice pour le sisal, principal produit d'exportation tanzanien, était de 80 en 1966. Le prix moyen du sisal de toutes qualités, est passé d'environ 105 livres sterling f.o.b. par tonne en 1964 à 68 livres en 1965, soit une chute de 35 pour 100. Une réduction ultérieure de 4 livres par tonne est intervenue en 1966, et le sisal de première qualité vaut maintenant 5 livres de moins par tonne que l'an dernier. Le prix du coton, qui vient au deuxième rang des exportations du pays, a également accusé une forte diminution, l'indice pour 1966 s'étant établi à 83 sur la base de 100 pour la période 1960-1962. Si l'indice des prix de certaines autres principales récoltes destinées à l'exportation a marqué une augmentation, il est néanmoins clair, d'après le tableau 5, que l'un des principaux obstacles au développement des pays fournisseurs de produits primaires est la fluctuation des cours de ces denrées.

Tableau 63. Tanzanie: Indice des prix pour les principales cultures d'exportation, 1960-1962 à 1966

Récolte	Indice moyen				
	1960-1962	1963	1964	1965	1966
Sisal	100	147	146	94	80
Coton	100	98	97	97	83
Café	100	96	126	112	109
Noix de cajou	100	100	125	137	126
Thé	100	125	88	89	89
Arachides	100	97	104	139	100
Sésame	100	111	109	116	116
Tournesol	100	102	94	141	133
Graines de ricin	100	91	94	86	85
Coprah	100	91	103	140	-
Moyenne pondérée	100	122	124	102	93

En Tanzanie, la déclaration d'Arusha a souligné l'importance d'un développement énergique du secteur rural mais a recommandé d'agir avec prudence. Ainsi, on s'emploie à augmenter les cultures vivrières car, si les perspectives des cultures marchandes, telles que sisal, café et coton, ne sont pas très bonnes, la demande de produits alimentaires sur le marché mondial semble, en revanche, devoir continuer à croître. D'autre part, le Gouvernement a délibérément adopté une politique des prix qui décourage la culture des produits excédentaires sur le marché mondial; en particulier, les taxes à l'exportation du café se sont récemment alourdies afin de restreindre l'accroissement de la production. Au contraire, pour les produits tels que noix de cajou, sésame et tabac, dont la demande est en hausse sur les marchés, le Gouvernement a appliqué des mesures d'encouragement portant sur les prix pour stimuler la culture de produits de bonne qualité.

Les progrès de l'élevage et de la sylviculture ont, eux aussi, été encourageants. A la fin de décembre 1966, on estimait le nombre total de têtes de bétail à 10.997.000, soit 29,4 pour 100 de plus qu'en 1963, résultat satisfaisant puisque l'objectif inscrit au Plan quinquennal était de 10 millions de têtes. Le Gouvernement tient cependant à assurer que la qualité et le poids moyen des bêtes ne souffrent pas de l'augmentation de leur nombre. En fait, l'objectif à long terme arrêté dans le Plan quinquennal est de stabiliser le cheptel à un chiffre moins élevé, mais d'accroître sensiblement son poids moyen. C'est pourquoi, une

campagne intensive a été lancée pour contrôler les mouvements du bétail et enrayer les maladies qui l'affectent.

En ce qui concerne la sylviculture, le programme de l'Etat vise non seulement à limiter au minimum la pénurie de bois d'œuvre, mais aussi à créer de nouvelles ressources en essences précieuses et en bois à usage industriel qui permettront aux nouvelles industries axées sur l'exportation de se développer. Les perspectives concernant les résineux et la pulpe de bois étant bonnes, on a accéléré la plantation de ces essences à croissance rapide. Au cours de la première moitié de la période couverte par le plan, un total de 13.165 acres* ont été plantés en espèces fournissant le bois d'œuvre, alors que le Plan n'en prévoyait que 12.818. On a planté des essences précieuses, telles que teck, mvule et mninga, pour remplacer les peuplements en décroissance rapide, sur une superficie totale de 1.130 acres comparée à un objectif de 1.180.

Ainsi, pour le volume de la production, le secteur agricole en général a répondu aux prévisions et il progressera sans doute de façon spectaculaire pendant le reste de la période du Plan, vu l'importance qui lui est accordée dans la déclaration d'Arusha.

Pour les industries extractives, on a prévu au Plan un taux d'expansion annuel de l'ordre de 4,1 pour 100. On s'attendait à une expansion sensible de la production de diamant. Les principaux minéraux extraits sont le diamant, l'or, le sel, le mica, l'argent, l'étain (dont on tire les concentrés), les minéraux qui servent de matériaux de construction et le gypse. Les auteurs du Plan n'ont pas donné grand espoir d'accroître sensiblement la contribution du secteur minier au produit intérieur brut, en raison des gros investissements de capitaux qu'exigent les industries extractives. En fait, si les capitaux ne constituaient pas un problème, on aurait prévu l'exploitation des riches dépôts de charbon qui existent au nord du lac Nyassa. A l'heure actuelle la valeur de la production de diamants représente 76,9 pour 100 de celle des industries extractives, contre 68,4 pour 100 en 1961. L'augmentation de la production et du prix des diamants s'est traduite par un accroissement de la valeur brute des produits minéraux de 5,7 pour 100, aux prix courants: mais, comme le montre le tableau 62, le taux de croissance correspondant en prix constants n'a été que de 2,2 pour 100.

*Un acre= 0.4 hectare

Pour les industries manufacturières et les industries de traitement, le Plan prévoyait un taux de croissance annuel de 14,8 pour 100. Ensemble, ces deux branches ont fourni, en 1960-1962, près de 4 pour 100 du produit intérieur brut, la plus forte partie de cette contribution ayant été assurée par le secteur manufacturier. Par ailleurs, le Plan envisageait d'intensifier l'expansion des activités de traitement. En 1966, les investissements de capitaux dans le secteur industriel sont passés à près de 10 millions de livres, dont la Société nationale pour le développement (*National Development Corporation*)¹ a fourni 850.000 livres, les capitaux étrangers recueillis par cette Société s'étant élevés à 3,25 millions de livres. D'autres investissements étrangers provenant de sources privées et publiques ont atteint au total 3,4 millions de livres, alors que l'apport des sources locales privées a été de 1,5 million de livres. Parmi les industries les plus importantes de ce secteur, il faut citer la fabrication de vêtements, de chemises, de chaussures, de biscuits et d'articles en papier. L'industrie de traitement des produits agricoles a enregistré un taux de croissance notable depuis la mise en œuvre du Plan, et il est pratiquement certain que le pourcentage d'expansion fixé par le Plan sera dépassé.

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, la valeur des activités est passée de 52 millions de shillings en 1960-1962 à 69 millions de shillings en 1966, ce qui représente un taux d'expansion annuel de 5,8 pour 100, contre 12,8 pour 100 prévu dans le Plan. Cette faible progression peut s'expliquer, en partie, par les difficultés rencontrées dès le départ dans l'application des programmes du secteur public. En 1964 et en 1965, les coûts de construction ont augmenté d'environ 15 pour 100. Par conséquent, la plupart des projets de construction du secteur public ont coûté plus cher que prévu au Plan, d'où retard considérable dans les travaux. Cependant, comme il est urgent de développer les transports en Tanzanie pour donner à la Zambie de nouveaux débouchés vers la mer, les deux dernières années du Plan devraient connaître un boom dans la construction. En outre, on s'efforce de mettre à la disposition du Ministère des travaux publics plus de ressources pour accélérer l'exécution des programmes de travaux publics. On espère donc que la construction de routes, la mise en valeur des

1) La *National Development Corporation* est une organisation paragouvernementale créée pour appliquer des programmes d'investissements dans l'industrie au nom du Gouvernement et aussi pour encourager d'une manière générale l'expansion industrielle du pays.

ressources hydrauliques, la construction de bâtiments publics, d'écoles, etc., se feront à un rythme plus rapide que pendant la première partie de la période du Plan. Parmi les principales activités envisagées pour l'avenir, on note la construction de nouveaux postes de mouillage dans le port de Dar es-Salaam, qui pourrait ainsi recevoir un volume de trafic maritime plus important, ainsi que l'extension du port et de l'aéroport de Mtwara. En outre, dès que le rapport Maxwell Stamp sur la liaison ferroviaire Tanzanie-Zambie aura été déposé, la construction de cette voie ferrée devrait commencer assez rapidement. Si ces hypothèses se vérifient, il est possible que le secteur du bâtiment et des travaux publics atteigne les objectifs fixés dans le Plan.

Le Plan quinquennal prévoyait que le secteur des services publics connaîtrait une croissance annuelle de 12,3 pour 100. En fait, il a progressé de 8,3 pour 100 par an et, en 1966, la valeur ajoutée par les services publics au produit intérieur brut était de 31 millions de shillings. A inclure dans cette branche d'activité l'approvisionnement en électricité et en eau. Il était prévu une expansion annuelle de 12 pour 100 pour la consommation locale d'électricité et de 8 pour 100 pour la consommation d'eau dans les villes. Or, les résultats obtenus dépassent de beaucoup ces objectifs. En 1961, 120 millions de kWh ont été vendus dans le pays. En 1966, ainsi qu'il ressort du tableau 64, ce chiffre était passé à 215 millions de kWh. Le taux d'expansion annuel moyen des ventes intérieures pendant cette période a été d'environ 12,4 pour 100, contre 12 pour 100 inscrits au Plan. Cependant, les exportations vers le Kenya ont commencé à baisser en 1961 et, dès 1964, le Kenya était totalement détaché du réseau tanzanien.

Tableau 64. Tanzanie: Vente d'électricité, 1961-1966
(en million de kWh)

Année	Ventes intérieures	Exportations nettes	Total
1961	120	23	143
1962	135	21	156
1963	147	16	163
1964	162	5	167
1965	180	0	180
1966	215	0	215

De 1961/62 à 1965/66, la consommation d'eau dans les villes a augmenté d'environ 8,8 pour 100 par

an contre 8 pour 100 prévu au Plan. Ainsi que l'indique le tableau 65, le nombre des canalisations d'eau privées s'est accru en moyenne de 7,6 pour 100 par an entre 1961 et 1965.

Tableau 65. Tanzanie: Quantité d'eau fournie aux consommateurs urbains et nombre de canalisations privées

Année	Quantité d'eau fournie aux consommateurs urbains (en millions de gallons)*	Nombre de canalisations privées
1961/62	2.888,7	
1961		27.707
1962/63	2.899,2	
1962		29.446
1963/64	2.817,4	
1963		32.451
1964/65	3.730,6	
1964		34.363
1965/66	4.055,9	
1965		36.999

*un gallon = 4,54 litres.

Le Plan quinquennal attache une grande importance au développement des transports et communications. La Tanzanie est un pays très étendu, dont les différentes régions sont mal reliées entre elles. On avait prévu un développement rapide du réseau de transports intérieurs afin de resserrer les liens d'interdépendance économique entre les régions. D'une manière générale, le secteur des transports comprend la valeur ajoutée par les opérations tanzaniennes des *East African Railways and Harbours*, des *East African Airways*, des *East African Posts and Telecommunications* et du Bureau est-africain de l'aviation civile, ainsi que la production nette des compagnies de transports routiers. Selon le Plan quinquennal, ce secteur devait progresser chaque année d'environ 7,8 pour 100. En fait, le progrès est probablement plus rapide que prévu en raison de l'accroissement du volume du trafic zambien. Les dernières estimations fournies par les *East African Railways and Harbours* indiquent que les recettes de cette compagnie augmentent régulièrement. D'autres éléments indicateurs, tels que la vente de carburants, l'immatriculation de véhicules et le contrôle du volume des marchandises manutentionnées, font apparaître une même tendance à la hausse. Les chiffres pertinents figurent au tableau 66 ci-dessous:

Tableau 66. Tanzanie: Indicateurs relatifs aux transports, 1961-1966

<i>Indicateur</i>	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Cargaisons sèches - Dar es-Salaam (tonne de port en lourd)	531.000	562.000	513.000	491.000	549.000	721.000
Ventes d'essence à moteur (en milliers de gallons)*	19.373	19.558	19.314	20.195	19.534	21.136
Nombre de véhicules automobiles immatriculés	6.434	7.418	7.690	8.130	7.809	9.595

*un gallon = 4,54 litres

Pour le secteur du commerce, on avait prévu un accroissement de 8 pour 100 par an, qui devait permettre de doubler sa contribution au PIB entre 1960-62 et 1970. Le taux de croissance réel du secteur commercial jusqu'en 1966 a été de 7,9 pour 100 par an. Ce taux d'expansion favorable peut s'expliquer en partie par la progression rapide depuis 1964 de l'économie urbaine et rurale, qui a provoqué une augmentation en volume et en valeur des échanges. Cependant, après la publication de la déclaration d'Arusha (en février 1967) et la nationalisation des banques, on a constaté une brusque diminution du volume des transactions commerciales pendant les mois de février, mars et avril. La confiance est revenue dans les milieux d'affaires vers la fin du mois d'avril, mais les livraisons d'outre-mer sont retardées à cause de la fermeture du canal de Suez. On espère toutefois qu'il s'agit d'un problème temporaire, qui n'affectera pas trop l'expansion du secteur commercial. Il se peut fort bien que les objectifs fixés pour le secteur commercial soient atteints d'ici 1970.

Dans la section précédente, on a essayé de comparer les taux de croissance réels des divers secteurs de l'économie depuis le démarrage du Plan aux taux d'expansion prévus. Si certains secteurs ont progressé suivant les prévisions, d'autres ont connu moins de succès. Cependant, les taux de croissance et les volumes de production ne sont pas les seuls critères de la réussite ou de l'échec d'un plan. Même en l'absence d'un plan, ce qui est par exemple le cas du Mexique, il est possible de réaliser des taux de croissance élevés dans certains secteurs-clés de l'économie. De même il existe des pays, comme les Philippines, qui élaborent des plans théoriquement excellents mais font peu pour les mettre en œuvre. Néanmoins cette carence n'a pas empêché leurs économies de connaître des taux de croissance modestes. C'est un point à souligner car la croissance n'exige pas forcément un plan. C'est pourquoi il est indispensable, pour connaître le degré de réussite, d'examiner la mesure

dans laquelle le Plan a été appliqué et les divers moyens qui ont été délibérément mis en œuvre pour atteindre les objectifs prévus. Cela permet de déceler les goulets d'étranglement qui peuvent avoir freiné un déroulement harmonieux du Plan. Etant donné qu'un pays peut progresser en l'absence de Plan, il est possible qu'en dépit des nombreux obstacles dans l'application d'un Plan, la croissance de l'économie en général réponde aux prévisions. C'est pourquoi nous examinerons dans la suite du présent exposé la mesure dans laquelle le secteur public a pu réaliser ses programmes d'investissements, ainsi que les problèmes qu'il a rencontrés à cet égard. Cet examen vise à fournir d'utiles indications sur le degré de succès (ou l'échec) du Plan quinquennal tanzanien.

Les investissements prévus et réels du secteur public au cours des cinq années couvertes par le Plan sont indiqués au tableau 67. On peut voir que les dépenses réelles d'investissement effectuées dans les deux premières années du Plan n'ont atteint que les deux tiers environ des chiffres prévus. Pendant le premier semestre de l'exercice 1966/67 (juillet à décembre 1966), le chiffre a été de 4.503.705 livres sterling, soit moins de la moitié du total prévu pour l'année entière. Cette différence par rapport aux prévisions est attribuable à plusieurs raisons.

Tableau 67. Investissements publics, prévus et réels, 1964/65-1968/69 (en milliers de livres sterling)

	<i>Investissements</i>		<i>A*</i>
	<i>prévus</i>	<i>réels</i>	
1964/65	14.902	10.193	68,4
1965/66	16.885	11.500	68,1
1966/67	19.767	...	...
1967/68	23.954	...	...
1968/69	26.492	...	...

*A= Investissements réels, en pourcentage des investissements prévus

Le Plan quinquennal a été formulé à la hâte et il restait peu de temps, avant sa mise en application, pour procéder à une élaboration détaillée des projets. Faut-il avoir pu préparer à l'avance ne fût-ce que les projets à exécuter pendant la première année du Plan, on a dû retarder la mise en œuvre. Les six premiers mois ont été consacrés à élaborer les projets qui devaient être réalisés au cours de la première année. C'est pourquoi, après six mois, on n'avait dépensé que 1,3 million de livres au lieu de la somme prévue à près de 7,5 millions de livres pour cette période. En fait, depuis le lancement du Plan, on n'a pas fait assez d'efforts en général pour établir d'avance le détail des projets, de sorte que planification et préparation ont été parallèles à la mise en œuvre. Cela s'explique, en partie, par le manque de cadres et de personnel technique requis pour ces études détaillées. En effet, les agents qui assurent activement la supervision et l'application des projets pour une année donnée sont également ceux qui doivent préparer les projets à exécuter l'année suivante. La gravité de ce problème a incité le Gouvernement à envisager la création d'un Centre d'études de viabilité des projets et à faire le nécessaire pour que ce Centre fonctionne aussi rapidement que possible. Son personnel qui sera composé de techniciens et de spécialistes, aidera les ministères à élaborer leurs projets respectifs.

Le faible taux d'investissement du secteur public est dû en outre au problème de l'élément local des coûts, qui s'est posé avec une acuité particulière lors de la première année d'application du Plan. La plus grande partie de l'aide étrangère obtenue portait sur les importations nécessaires à l'application du programme de développement, et seuls quelques pays donateurs étaient disposés à prendre en charge l'élément local du coût des programmes qu'ils avaient accepté de financer. Vu le faible volume des ressources financières intérieures, il a fallu attendre, pour utiliser la plus grande partie de l'aide étrangère consentie, le succès des efforts entrepris pour réunir des fonds locaux de contrepartie. Ces efforts ont été facilités par les mesures énergiques - mesures fiscales et lutte contre le gonflement rapide du budget renouvelable - que l'État a prises pour recueillir les fonds supplémentaires nécessaires au développement. Une contribution au développement de 5 pour 100 imposée sur tous les revenus, l'application d'un barème progressif de l'impôt, l'organisation d'une loterie nationale, dont les recettes ont été versées au fonds pour le développement, ont permis au Ministère des finances d'obtenir sur le plan local un montant appréciable pour assurer la contrepartie de l'aide extérieure.

Cette situation favorable semble cependant devoir être de courte durée car si, grâce à ces efforts, on réussit à accroître la capacité financière des ministères, l'assistance étrangère sera plus largement utilisée et, par conséquent, il faudra disposer de fonds locaux plus importants. La matière imposable du pays est limitée et le Gouvernement ne peut taxer sans risque que dans une mesure raisonnable. Le problème des éléments locaux du coût peut se résoudre si les donateurs acceptent d'en prendre une partie à leur charge pour les projets qu'ils financent. On ne peut cependant y compter et il est essentiel que ceux qui négocient l'octroi d'une assistance étrangère précisent bien que cette aide risque de ne pas être utilisée, faute de fonds de contrepartie locaux. Quelques pays, peu nombreux, ont fait preuve de générosité à cet égard. Cette question mérite de retenir davantage l'attention.

Le principal obstacle à la mise en œuvre des programmes de développement ministériels est peut-être la pénurie aiguë de main-d'œuvre spécialisée et technique nécessaire. Cette pénurie a empêché les ministères d'élaborer à l'avance leurs programmes, ce qui a ralenti le rythme des travaux d'exécution. Ce problème a été aggravé par l'échec du programme de recrutement outre-mer. Ainsi pour 1966, 226 postes à pourvoir par un recrutement à l'étranger étaient approuvés. De nouveaux besoins ont exigé la création de 287 autres postes dans le courant de l'année, portant le total à 513. Or, seuls 213 experts ont pu être engagés et, à la fin de l'année, 300 postes restaient vacants. Le recrutement outre-mer exige un certain temps et, en l'absence d'un bureau de recrutement installé à l'étranger, les contrats sont très difficiles à établir. Un autre problème vient de ce que les expatriés restent deux ou trois ans seulement et qu'à l'expiration de leur contrat la pénurie de personnel se fait de nouveau ressentir.

Le Gouvernement tente d'aborder le problème sous deux angles. Tout d'abord, il a créé un centre de recrutement à Stockholm pour établir plus rapidement les contrats des personnes recrutées à l'étranger. D'autre part, il élabore actuellement un programme de formation complète du personnel local, afin que chaque expert étranger puisse avoir un homologue local qui travaille en étroite collaboration avec lui et qui soit vraiment capable de le remplacer et d'assumer ses responsabilités à l'expiration du contrat. On ne pourra devenir moins tributaire des techniciens étrangers que si l'on dispose d'un personnel local qui puisse exercer les mêmes fonctions, et c'est grâce à la formation pratique en cours d'emploi que les agents

locaux pourront acquérir une connaissance approfondie des techniques requises.

La Tanzanie vise à l'autonomie, du point de vue du personnel, en 1980 et tous les programmes de formation nationaux ont été conçus de manière à atteindre ce résultat. On a cependant reconnu qu'il ne suffit pas, pour y parvenir, de former un certain nombre de professeurs, de médecins, d'agronomes, etc., ce qu'il faut surtout c'est disposer d'un nombre suffisant de techniciens et de spécialistes capables de remplir efficacement les fonctions des expatriés rentrés dans leur pays.

Bien que le Plan quinquennal ait été décomposé par régions, les projets régionaux n'ont pas été établis à partir de l'échelon local. Pour dresser les plans régionaux, on a simplement assemblé les divers programmes ministériels à exécuter dans telle région particulière, au cours des cinq années couvertes par le Plan, en faisant une évaluation provisoire des investissements possibles et des objectifs de rendement par branche d'activité pour chacune des régions. On prévoyait que, pour atteindre ces objectifs d'investissement et de production, les administrations locales et le secteur privé de chaque région établiraient et exécuteraient leurs propres projets de développement, qui viendraient compléter les programmes d'investissements de l'Etat chaque région.

A l'origine, on avait décidé que les agents du Ministère des affaires économiques et de la planification du développement responsables des plans régionaux seraient affectés sur place pour aider les divers comités régionaux de développement à établir leurs projets. Il a été très difficile de recruter ces agents en raison du manque de personnel compétent en la matière. C'est pourquoi la Tanzanie a demandé à l'ONU de lui envoyer une équipe d'experts qui l'aiderait à formuler des plans régionaux. Trois experts ont déjà commencé leurs travaux et l'on en attend trois autres prochainement. Le Gouvernement a complété les services de l'équipe des Nations Unies en créant un Ministère du développement rural, qui est chargé de faciliter le développement rural en donnant des conseils aux collectivités rurales sur la façon d'élaborer et d'appliquer leurs programmes de développement. Récemment, le Gouvernement a autorisé la création d'un Fonds régional de développement qui desservira les 17 régions du pays. Ce Fonds aidera les administrations régionales à financer les petits projets d'intérêt régional. On espère associer ainsi davantage la population des localités aux efforts de développement déployés à l'échelle de la nation.

Les rapports sur l'état d'avancement des projets sont en général insuffisants, l'expérience étant nouvelle et les techniques d'évaluation n'étant pas très au point. Toutefois, en juillet 1967, on a adopté une nouvelle technique d'évaluation fondée sur le système malaisien, qui consiste à établir deux types de diagrammes. Le diagramme A, est un "tableau de bord" établi au début de chaque exercice financier. On projette sur ce diagramme les diverses étapes prévues du projet ainsi que les montants des dépenses impliquées. Des exemplaires du graphique A sont distribués pour chacun des projets aux responsables de la mise en œuvre, dans le ministère intéressé et au Ministère des affaires économiques et de la planification du développement. Le diagramme B indique l'état d'avancement des travaux. A la fin de chaque trimestre, les responsables inscrivent les réalisations au cours de cette étape, le montant des dépenses effectuées, ainsi que les difficultés susceptibles de gêner l'exécution des projets. Ce diagramme B est communiqué au ministère responsable ainsi qu'au Ministère des affaires économiques et de la planification du développement. Dès réception, les réalisations sont comparées aux prévisions inscrites sur le graphique A, et l'on peut alors, à ce stade, prendre les mesures correctives nécessaires. Cependant, lorsque des problèmes surgissent avant la fin de la période couverte par le rapport, les responsables en font immédiatement part aux autorités compétentes, qui doivent s'occuper sans tarder de résoudre ces difficultés.

La politique générale du Plan a radicalement changé au milieu de la période, quand le Gouvernement a adopté la déclaration d'Arusha. La déclaration d'Arusha demande instamment au Gouvernement d'élaborer des plans de développement que le pays puisse exécuter par lui-même, et de ne pas compter sur des dons et des prêts étrangers, comme ce fut le cas pour l'actuel Plan quinquennal de développement. Selon la déclaration, le Plan actuel devrait être amendé dans le sens d'une politique d'autonomie.

Le fait d'accorder désormais plus d'importance à l'effort national qu'à l'assistance étrangère, aura sur le Plan deux effets majeurs. Tout d'abord, il faudra développer plus vite et plus énergiquement le secteur agricole, principale source de devises étrangères, de manière à pouvoir se procurer les fonds nécessaires à l'expansion du secteur industriel. Bien entendu, politique d'autonomie ne veut pas dire qu'il ne faille pas rechercher une aide extérieure pour exécuter les programmes nationaux de développement. Mais il faut

PLAN QUINQUENNAL DE DEVELOPPEMENT TABLEAU DE BORD A 1967/68

ETAPES	MINISTERE		REGIONS											
	NUMERO DE CODE DU PROJET						FONCTIONNAIRES CHARGES DE LA MISE EN ŒUVRE							
DESCRIPTION DU PROJET														
TOTAL DES CREDITS PREVUS PAR LE PLAN (en shs)						DATE DE LANCEMENT DU PROJET								
DEPENSES AU 30.6.1967						CREDITS OUVERTS POUR 1967/68								
						GROUPE A shs								
						GROUPE B shs								
						TOTAL shs								
ETAPES														
		juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	

PLAN QUINQUENNAL DE DEVELOPPEMENT - TABLEAU DE BORD B

MINISTERE...

POUR LE TRIMESTRE SE TERMINANT LE ...

Numéro de code du projet
Vote No.

TITRE DU PROJET

ETAPES

Fonctionnaire chargé de la mise en œuvre

Régions

Réalisations pratiques, goulets d'étanglement rencontrés et tous autres commentaires

Date de lancement du projet

Total des crédits prévus,
après révision, en date du...

Dépenses globales au 30 juin 1967

Crédits budgétaires prévus pour 1967/68 Groupe A

Montants garantis à partir du 1er juillet 1967

Montant des dépenses à la fin du trimestre, à
compter du 1er juillet 1967

ETAPES

juillet août sept. oct. nov. déc. janv. fév. mars avril mai juin

la rechercher pour compléter et non remplacer les efforts intérieurs. En d'autres termes, la base du développement futur sera le travail national; le succès ou l'échec des plans de développement seront déterminés non par la possibilité pour le pays de se procurer une assistance étrangère mais par l'importance des efforts de la nation. Le deuxième effet du changement de politique est qu'il faudra réviser soigneusement le Plan pour y inscrire des projets à même de faciliter l'autonomie; il pourra en résulter, dans certains secteurs de l'économie, des taux d'expansion inférieurs aux prévisions initiales.

Un autre élément influera probablement sur les projections du Plan - le taux d'accroissement démographique. On avait compté avec un taux d'accroissement démographique de l'ordre de 2,2 pour 100 par an, l'objectif étant de doubler en 1980, le revenu par habitant.

Une estimation provisoire de l'importance de la population, fondée sur les résultats (non encore publiés) du recensement de 1967, montre qu'en 1980 il y aura 17,47 millions d'habitants contre 14,1 millions, chiffre prévu dans le Plan. Par conséquent, si l'on veut que le revenu par habitant double d'ici 1980 pour atteindre l'objectif fixé à 902 shillings, il faudra un taux de croissance du PIB de l'ordre de 8,6 pour 100 et non de 6,7 pour 100 par an, comme envisagé à l'origine (voir tableau 68).

Tableau 68. Tanzanie: Projections de la population et du produit intérieur brut, 1967-1980

<i>Année</i>	<i>Population¹ (millions)</i>	<i>PIB (millions de shillings)</i>	<i>PIB par habitant (shillings)</i>
1967 ¹	12,30	5.782	470
1968	12,62	6.129	486
1969	12,95	6.497	502
1968/69	12,78	6.313	494
1970	13,30		
1971	13,66		
1972	14,03		
1973	14,41		
1974	14,80		
1973/74	14,60	8.528 ³	584 ³
		8.650 ⁴	592 ⁴
		8.854 ⁵	606 ⁵
1975	15,21		
1976	15,64		

<i>Année</i>	<i>Population; (millions)</i>	<i>(millions de shillings)</i>	<i>PIB par habitant (shillings)</i>
1977	16,08		
1978	16,53		
1979	16,99		
1978/79	16,76	10.71 ³	639 ³
		11.022 ⁴	658 ⁴
		11.548 ⁵	689 ⁵
1980	17,47	12.722 ²	728 ⁴

- 1) Ces chiffres se fondent sur les premières estimations tirées du recensement de 1967 et les taux annuels de croissance démographique projetés s'établissent à 2,6 pour 100 (1966-1969), 2,7 pour 100 (1969-1974) et 2,8 pour 100 (1974-1981).
- 2) Les projections du PIB publiées dans le premier Plan quinquennal ont été faites en vue de doubler le revenu par habitant pour qu'il atteigne, en 1980, 902 shillings. Cependant, cet objectif suppose non seulement que le taux annuel de croissance du PIB atteindra 6,7 pour 100, mais encore que le taux annuel d'accroissement démographique ne dépassera pas 2,2 pour 100: ce dernier pourcentage est maintenant considéré comme notablement sous-estimé.
- 3) Chiffre fondé sur un taux de croissance projeté de 6,2 pour 100 par an.
- 4) Chiffre fondé sur un taux de croissance projeté de 6,5 pour 100 par an.
- 5) Chiffre fondé sur un taux de croissance projeté de 7 pour 100 par an.

L'expansion de la Tanzanie devra, à l'avenir, être réalisée dans le sens de la déclaration d'Arusha qui reste, bien entendu, un énoncé de principes dans le cadre desquels il faut élaborer les programmes de développement. En raison de l'importance accordée dans cette déclaration au développement rural, le Gouvernement a créé des organismes de type coopératif, moyen efficace de réaliser un progrès dans les campagnes. Jusqu'ici les coopératives ont surtout servi à la commercialisation. Le Gouvernement vient de décider qu'à l'avenir, elles devront s'occuper aussi de planification et de mise en œuvre des plans. Elles seront orientées vers la production. Chaque village devra posséder sa coopérative polyvalente et chaque famille devra en être membre. Chaque coopérative établira un plan de production, compte tenu des ressources disponibles, des améliorations possibles, de l'ampleur des efforts requis ainsi que des besoins en facteurs de production et en crédits. Le Gouvernement, pour sa part, devra fournir le nécessaire (engrais, insecticides, etc.) et consentira aux coopératives, qui les distribueront à leurs membres, des crédits pour l'application des plans de production approuvés. La place privilégiée du développement rural exige que chaque village ou groupe de villages, selon les pos-

sibilités d'organisation dans les différentes régions du pays, ait un programme quinquennal de développement intégré à l'échelon du district et de la région. Ces programmes seront établis compte tenu des priorités nationales et de l'objectif visé - autonomie de la nation pour les produits alimentaires. Les ressources nécessaires à la réalisation des programmes seront décomposées en ressources à mobiliser sur le plan local et contribution du Gouvernement; il faudra appliquer dans chaque cas un critère pour faire correspondre la contribution du Gouvernement à l'intensité des efforts locaux.

Le fait d'appliquer les principes d'autonomie et de coopération, et la nature même des programmes qu'exige un développement global, ont des répercussions sur la formulation et la mise en œuvre des plans. Premièrement, si l'on veut que le développement amène une élévation des revenus et crée des excédents il faut insister sur les programmes de production des villages. Le plan général de développement rural sera ordonné autour de ces programmes locaux. En fait, si les programmes ne reçoivent pas une priorité suffisante, on risque de voir l'effort enthousiaste déployé pour le développement rural tendre à diriger une plus grande proportion des ressources vers l'infrastructure économique et sociale. Or, aux stades préliminaires du développement, l'infrastructure économique et sociale doit être créée en fonction des possibilités de production. On ne pourra maintenir un équilibre entre l'infrastructure économique et sociale d'une part, et les investissements directement productifs d'autre part, que si, au moment de la planification, on accorde la première place aux programmes de production. Deuxièmement, les planificateurs doivent penser à la mise en œuvre des programmes et des plans. Ils doivent par exemple, concevoir les programmes de production des villages, de manière

que ces programmes soient réalisés grâce à la coopération active qu'exercera la population par l'intermédiaire du Comité villageois de développement des coopératives polyvalentes. Plus l'écart est grand entre la planification et la mise en œuvre, moins on aura de chances d'atteindre les objectifs fixés.

Le Gouvernement a aussi jugé essentiel pour atteindre à l'autonomie, une participation accrue du secteur public au développement industriel du pays. Dans les ouvrages sur la croissance économique, on relève souvent un vocabulaire emprunté à l'aéronautique pour décrire les étapes du développement, le "décollage" étant considéré comme l'étape cruciale. Il est recommandé, à ce stade, de faire appel à des capitaux étrangers, considérés comme étant l'un des moyens les plus rapides de faire un décollage accéléré. C'est souhaitable, mais un pays dont la croissance industrielle est entièrement tributaire d'investissements étrangers ne contrôle pas vraiment son destin. Le "décollage" peut réussir dans ces conditions, mais on risque de laisser un trop grand nombre de décisions à la discrétion des investisseurs étrangers qui se trouvent, de ce fait, à même de "télécommander" l'économie d'un tel pays. Le Gouvernement de la Tanzanie estime que le secteur public a un rôle important à jouer dans le développement économique en participant directement aux entreprises industrielles. Le Gouvernement peut lancer des entreprises modèles et s'associer au secteur privé dans des entreprises mixtes. En fait, les investissements privés, locaux ou étrangers, auront un rôle important à jouer dans le développement économique du pays, et le Gouvernement a encouragé ces investissements privés en définissant clairement les secteurs où ils seraient les bienvenus et en offrant des garanties de sécurité. Mais, étant donné son rôle de premier Plan dans l'industrialisation, le Gouvernement sera certain que le destin économique du pays sera contrôlé par l'Etat et le peuple tanzaniens.

UGANDA

Quelques aspects de la planification du développement

L'historique de la planification du développement en Ouganda remonte à 1920. Les premiers efforts de planification du développement de l'Ouganda s'écartaient beaucoup de l'acceptation de ce terme généralement admise de nos jours. Il s'agissait des tentatives destinées surtout à conférer certains éléments de prévision dans la préparation du budget public. Si

l'on peut à bon droit soutenir que même de nos jours les plans de développement sont dans une large mesure des états des dépenses envisagées par l'Etat, il ne faut cependant pas méconnaître certaines différences fondamentales entre la planification actuelle et celle qui était pratiquée pendant la période coloniale.

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

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

Pour définir les objectifs du développement en tenant compte de la conjoncture, il est nécessaire de posséder une connaissance aussi approfondie que possible de la nature, des problèmes et des possibilités des structures économiques et sociales. Par conséquent, la différence frappante entre les plans d'hier et les plans d'aujourd'hui est l'ampleur et la précision de l'analyse préalable sur laquelle ils sont fondés. Les objectifs du développement intéressant l'ensemble de la société, il faut aussi tenir compte explicitement dans les plans des activités des secteurs autres que le secteur public. Dans ces plans, on s'efforce, avec plus ou moins de succès, d'indiquer le comportement souhaitable du secteur non public et d'y insérer des

directives pour faciliter l'exécution du programme établi pour que ce comportement soit atteint.

L'évolution de la structure économique et sociale est un processus de longue haleine. Les mesures prises maintenant risquent de n'avoir de résultats concrets que dans de nombreuses années. Par conséquent, l'efficacité de l'entreprise de planification ne peut être équitablement contrôlée que pour des objectifs à long terme. Dans ces conditions, la nouvelle conception selon laquelle un plan de développement correspond à un ensemble de mesures tendant à permettre d'atteindre les objectifs spécifiés pour le développement économique et social implique, en raison de la nature même de développement économique et social, que, quels que soient les programmes à court terme et à moyen terme élaborés, on doit les établir dans le contexte de perspectives à long terme de l'économie et de la société en général. C'est ce qu'on appelle dans le jargon de la planification, la planification "perspective". Ainsi, en Ouganda, comme dans la plupart des pays qui ont recours à la planification, la planification pratiquée à l'heure actuelle présente quatre différences importantes par rapport à celle d'avant l'indépendance. L'objectif principal de la planification est le développement général et non l'organisation des dépenses publiques. D'autre part, le Plan quinquennal en cours n'est que la première étape d'une perspective s'échelonnant sur 15 ans. Il spécifie les efforts attendus des secteurs public, privé et parapublic et il se fonde sur l'analyse la plus étendue de l'économie de l'Ouganda qui ait jamais été effectuée.

Les conceptions nouvelles et plus ambitieuses de la planification ont entraîné la création d'une Organisation centrale assez importante pour l'élaboration des plans et le contrôle de leur exécution. Après l'ère des commissions spéciales de développement, des comités consultatifs permanents et des conseillers économiques, est venue celle d'un ministère de la planification. Cet appareil n'est peut-être pas parfait, mais sa seule existence est la preuve de l'importance qu'on attache à la planification.

Comme pour la quasi-totalité des autres pays qui pratiquent la planification dite "perspective", les objectifs à long terme ont été choisis par les autorités politiques selon les conseils de l'Organisation centrale de planification. Il ne semble pas qu'il y ait une autre méthode satisfaisante. Les objectifs à long terme relèvent beaucoup plus d'une décision politique que les objectifs à moyen terme, étant donné que l'éventail des possibilités est beaucoup plus large. D'autre part,

il ne semble pas souhaitable de faire participer un trop grand nombre d'organismes, tels qu'administrations locales et organisations privées, à la détermination des objectifs à très long terme. En règle générale, ils ne peuvent avoir une vue d'ensemble suffisante pour que leur concours soit vraiment efficace. En Ouganda, il a été décidé que la planification à long terme, tout au moins au stade initial, se limiterait aux directives et objectifs fondamentaux.

Le premier point qu'il faut étudier en détail est la nature des objectifs à déterminer, c'est-à-dire, en fait, la nature du contenu d'un Plan perspectif. Le Plan "perspectif" de l'Ouganda est l'un des plus simples qu'on puisse concevoir. Un seul objectif est considéré comme étant "ferme" quantitativement parlant. Il s'agit de l'objectif primordial qui consiste à doubler le revenu en espèces par habitant en 15 ans. Deux autres objectifs sont indiqués quantitativement mais plutôt à titre indicatif, sans qu'ils impliquent des engagements fermes. Il s'agit, d'une part, de la répartition du produit national entre la production monétaire et la production de subsistance et, d'autre part, de la contribution relative des différents secteurs de production au produit monétaire total. Dans les autres domaines, seuls des exposés généraux sont faits en ce qui concerne la répartition des revenus, l'"ougandisation" de la fonction publique et de l'économie, l'aménagement de services sociaux, par exemple, l'enseignement primaire universel. On n'a pas jugé qu'il serait utile d'aller plus loin à ce stade. Il est intéressant d'envisager jusqu'où l'on peut aller pour déterminer les objectifs et les directives d'un Plan à long terme, même si l'on dispose des statistiques nécessaires. Un Plan "perspectif" n'est pas autre chose qu'un ensemble de directives générales s'étendant sur une longue période; préparer un document très détaillé c'est prétendre à une exactitude qu'il n'est pas possible d'atteindre et peut-être s'exposer, sans nécessité, à des déceptions. Le seul petit raffinement que l'on ait introduit dans le Plan perspectif a été d'estimer les taux généraux d'accroissement auxquels on pouvait prétendre pour chacun des trois plans à moyen terme qu'il contient. On s'attend que l'économie ougandaise croîtra à un rythme de plus en plus accéléré pendant toute la durée du Plan à long terme. Ces espoirs semblent d'autant plus justifiés que l'accroissement des dernières années bénéficiera de l'effet cumulatif des investissements et autres mesures de développement entrepris au début de la période. D'autre part, le changement de structure escompté pendant la période du Plan à long terme est tel que les secteurs

de l'économie à expansion rapide y gagneront proportionnellement de plus en plus d'importance.

La nécessité de s'assurer la participation des importants intérêts économiques et sociaux, tant publics que privés, pour l'élaboration des plans est maintenant pleinement reconnue. L'Ouganda a essayé de pourvoir à cette nécessité en recourant essentiellement à un système de groupes de travail. Après avoir déduit, d'un modèle de projection statistique et d'autres études, des objectifs provisoires par secteur pour la production et les investissements, on a créé 12 groupes de travail chargés d'étudier de plus près les différents aspects de l'économie et de faire des recommandations sur les directives souhaitables pour atteindre les objectifs indiqués dans chaque domaine.

Sur le plan pratique, le fonctionnement d'un tel système de groupes de travail pose un certain nombre de problèmes. En premier lieu, se pose la question de la composition et de la représentation. Les groupes de travail comprenaient, en plus des fonctionnaires des ministères et organismes publics intéressés, des membres du personnel enseignant des universités, des hommes d'affaires, des syndicalistes et des membres des professions libérales. On s'est efforcé d'obtenir une participation convenable, tant en compétence qu'en nombre, des principaux intérêts de chaque secteur, et le fait de vouloir limiter les groupes à des dimensions raisonnables a quelque peu compliqué la tâche. Il faut mentionner ici deux difficultés particulières. Premièrement, le problème s'est posé d'atteindre une représentation régionale raisonnable. Il n'est pas facile d'assurer aux intérêts régionaux une représentation suffisante dans les groupes de travail, ou d'équilibrer cette représentation équitablement entre les différentes régions. D'autre part, il fallait également assurer une représentation appropriée aux paysans, qui sont dans la plupart des économies africaines d'une importance vitale pour l'agriculture. Cependant, le problème de la représentation en Ouganda a été réduit au minimum en raison du petit nombre d'intérêts importants des différents secteurs. Par exemple, il y a seulement trois ou quatre groupes industriels dont les opinions doivent être prises en considération lors de l'élaboration d'un Plan pour le secteur industriel.

En second lieu, des difficultés d'ordre pratique peuvent surgir lorsqu'il s'agit de délimiter les activités des groupes de travail, selon les secteurs économiques ou les responsabilités des ministères. En principe, la division devrait être faite par secteur d'activité. Ce-

pendant, en pratique, parce qu'il est très important d'attribuer à chaque ministère des programmes d'action bien définis il importe de trouver des solutions de compromis. D'autre part, certains groupes de travail doivent s'occuper des aspects généraux de l'économie; il en a été ainsi pour les groupes de travail chargés d'étudier les parties du Plan concernant les finances et l'emploi. Des groupes semblables pourraient être créés pour étudier les aspects régionaux du Plan, la structure de la fonction publique et des organisations parapubliques, et autres questions d'ordre général.

Il est difficile de trouver une formule qui permette de répondre aux besoins du pays tout en étant compréhensible pour les membres des groupes de travail. Dans presque tous les cas ces objectifs ont été négligés, en grande partie parce qu'ils ne signifiaient rien pour les membres des groupes de travail. Indiquer aux groupes de travail les objectifs de PIB par secteur, s'est révélé parfaitement inutile. Le sens précis des objectifs d'investissement a également prêté à confusion: s'agissait-il des ressources que le Gouvernement consacrerait à ce secteur, des sommes maximales autorisées pour les investissements dans ce secteur, ou simplement des niveaux d'investissement souhaitables? La définition même du terme investissement a été à l'origine de nombreux malentendus. D'autre part, les groupes de travail avaient-ils pour tâche de recommander des directives générales ou d'élaborer des projets concrets? Pour essayer de venir à bout de ces difficultés, on a détaché auprès de chaque groupe de travail des économistes de l'Office central de planification remplissant les fonctions de secrétaires. Cette mesure a permis d'améliorer quelque peu la situation; cependant, pour le prochain Plan, on apportera plus de soin à la définition et à la rédaction du mandat de chaque groupe de travail.

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

En Ouganda, la planification régionale a deux sens connexes. D'une part la pratique de l'élaboration

de plans pour des régions particulières du pays. De tels plans sont habituellement préparés par les autorités locales ou régionales. C'est la pratique courante qui permet aux intérêts locaux de participer à l'effort général de planification et aux autorités centrales de planification de connaître les aspirations des diverses communautés locales et, le cas échéant, d'y répondre. D'autre part, la création parfois d'organismes spéciaux pour planifier le développement de zones où prévalent des problèmes particuliers. L'Ouganda a acquis une grande expérience de ce genre de planification régionale. Pendant la période initiale d'élaboration du Plan en cours, on s'est efforcé de redonner de la vigueur aux comités de planification des districts. Les fonctions de ces comités ont été formulées à nouveau, elles sont les suivantes:

- 1) Sur la base des projections générales et de la répartition des ressources nationales reçues du Ministère de la planification et du développement économiques, et dans la limite des ressources financières locales disponibles, préparer des programmes et des plans pour le développement de leurs districts;
- 2) Influencer sur les décisions des comités agraires et élaborer des politiques agraires permettant de satisfaire aux exigences de la mise en œuvre des plans nationaux de développement (dont tous les plans de développement par district qu'ils préparent sont des éléments);
- 3) Préparer des estimations à moyen terme et à court terme (annuelles) des ressources financières locales et les soumettre au Ministère des administrations régionales et au Ministère de la planification et du développement économiques.
- 4) Rédiger des rapports d'activités annuels sur l'exécution de leurs plans et les réalisations économiques d'ordre général de leurs districts.

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

un Plan de développement. Cependant, pour des raisons bien connues et souvent répétées, les plans n'étaient pas tous satisfaisants. Fréquemment, les comités de planification de district n'ont pas compris quel était l'ordre d'urgence du développement national, aussi leurs plans étaient-ils rarement préparés en fonction de cet ordre d'urgence. La pénurie de personnel qualifié et de statistiques a également eu une influence sur la qualité des plans. On s'est heurté à un problème particulier, à savoir, que d'une façon générale les districts étaient peu disposés à élaborer des projets à moins que le Gouvernement ne leur donne l'assurance que les fonds nécessaires à leur financement existent. Naturellement, le Gouvernement central ne pouvait rien leur promettre avant d'avoir évalué toutes les propositions. Il a fallu déployer beaucoup d'efforts pour sortir de cette impasse. Cependant, dans l'ensemble, les plans des districts se sont révélés utiles pour la préparation du Plan national. Même sans chercher à incorporer les propositions particulières qu'ils contenaient, le Gouvernement central a pu grâce à ces plans "sentir" ce que la population souhaitait. A coup sûr, ils nous ont donné une bonne idée du volume total des investissements à prévoir dans le Plan pour les administrations territoriales et par suite des fonds que le Gouvernement central pourrait envisager de mettre à la disposition de ces administrations. Peut-être est-ce parce que les comités de planification de district sont de date récente, mais en matière de compétence aucun différend sérieux n'est encore intervenu entre les organismes locaux de planification et l'Organisation centrale de planification.

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

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

Jusqu'à présent la planification régionale a très peu tenu compte de ces problèmes. Pendant l'élaboration du Plan on a fréquemment procédé à l'estimation de l'incidence, à l'échelon régional, des différentes propositions de développement et des mesures spéciales ont été prises pour le développement du district de Karamoja. Cependant, jusqu'ici, il n'y a pas eu assez d'études systématiques des économies régionales pour qu'on puisse aborder les problèmes régionaux de façon coordonnée après une préparation minutieuse et en toute connaissance de cause. C'est pourquoi il se peut que le développement envisagé dans le Plan en cours accentue les disparités que la planification régionale aurait dû tenter d'éliminer. Le Gouvernement n'ignore pas ce défaut de sa planification et il prend d'ores et déjà des mesures pour y remédier. L'opération consistant à élaborer des plans de district était un premier pas dans la bonne direction, ne serait-ce que parce que pour la première fois l'Organisation centrale de la planification s'est rendue sur place. Par le passé, elle en était surtout entravée par la pénurie de personnel et de statistiques. On est en train d'y pourvoir par la création d'une division de la planification régionale, au sein du Ministère de la planification, dont la première tâche sera d'entreprendre à grande échelle la collecte des données et autres renseignements se rapportant pour le moins aux problèmes du développement régional déjà mis au jour. Après quoi, la division aura pour tâche d'identifier les problèmes du développement régional - toujours en étroite collaboration avec les administrations locales. Cette division sera le principal lien entre les autorités locales, le Ministère des administrations régionales et le Ministère de la planification. Quelques fonctionnaires de la division seront détachés auprès de l'administration de district en qualité de secrétaires des comités locaux de développement. Au moment

de l'élaboration du prochain Plan national de développement on devrait avoir acquis des connaissances théoriques et pratiques suffisantes pour mieux saisir les problèmes du développement régional.

L'identification et la préparation des projets constituent peut-être l'aspect le plus problématique de tout le processus d'élaboration des plans en Ouganda ; l'Office central de planification n'est forcément qu'une source limitée de propositions concrètes pour le développement présentées sous la forme de projets. En ce qui concerne le secteur public, la tâche d'identifier les projets est principalement du ressort des ministères techniques, des autorités locales et des services publics bien que l'Office central de planification ait toujours pour tâche de suggérer les domaines souhaitables. Ces mêmes organismes peuvent identifier des projets dont l'exécution sera confiée au secteur privé, en particulier lorsqu'il se trouve que ce secteur n'a pas encore fait preuve du dynamisme qui le caractérise dans certains pays avancés. Cependant on peut s'attendre que ce secteur, au fur et à mesure de son évolution, identifiera lui-même, de plus en plus, les projets qu'il exécutera.

L'expérience acquise en matière d'identification et d'élaboration des projets n'est pas très satisfaisante en Ouganda. On a dû publier le Plan avant d'avoir pu l'appuyer complètement avec la série des projets à réaliser. Dans certains secteurs, le total des projets identifiés est très éloigné des objectifs d'investissement. Même lorsque des projets ont été identifiés et mentionnés dans le Plan, dans la plupart des cas ils n'ont pas été élaborés en détail, et encore moins évalués. Lorsqu'on s'est aperçu que l'étude détaillée des projets était une opération de longue haleine, on a décidé de préparer et de présenter le Plan en deux volumes, le premier volume portant sur les aspects macro-économiques du Plan et les politiques générales du développement dans les différents secteurs et indiquant également quelques-uns des principaux projets envisagés. C'est le Plan qui a été publié. Le second volume qui est en préparation sera essentiellement un catalogue des projets planifiés dans les différents secteurs. On a l'intention d'y inclure, pour le moins, un nombre suffisant de projets du secteur public pour répondre à tous les objectifs d'investissements par secteur. Tous ces projets seront étudiés en détail et la plupart d'entre eux auront été préalablement évalués. Ce volume comprendra également les projets connus du secteur privé, les détails en l'occurrence étant forcément limités.

On ne sait pas encore si l'on publiera le second volume du Plan, mais qu'il soit ou non publié il servira

de base au programme d'exécution. On considère la préparation de ce volume comme la première étape indispensable à la création d'un système de contrôle des plans. Le volume ne sera terminé que deux années après le lancement du Plan, mais il concernera toute la période quinquennale du Plan. Par conséquent, il faudra tout particulièrement tenir compte de l'état d'avancement de chaque projet au cours des deux premières années, ce qui fait que ce volume aura également les caractéristiques d'un rapport d'activité. D'autre part, ce volume permettra de changer, le cas échéant, jusqu'à la structure macro-économique du Plan à la lumière d'une connaissance plus approfondie des projets.

Au début des travaux de rédaction du Plan, on a essayé d'obtenir une présentation normalisée des projets des ministères et des autres organismes publics et semi-publics. Un modèle de présentation normalisée a été mis au point par l'Office central de planification et l'on a demandé que tous les projets du secteur public soient préparés selon le modèle proposé. D'autre part, on a organisé un stage intensif à l'intention de hauts fonctionnaires des ministères et autres organismes publics afin de les familiariser avec le modèle et les problèmes généraux inhérents à la préparation et à l'évaluation des projets. Les fonctionnaires sont venus au stage avec beaucoup d'enthousiasme, mais ont été quelque peu déçus. A l'issue du stage, on a eu le sentiment général que la question était dans l'ensemble trop complexe pour des administrateurs et des techniciens. En fait, pratiquement aucun ministère ou autre organisme n'a entrepris de présenter ses projets selon le modèle normalisé. Dans une certaine mesure, ce sont ceux qui avaient été chargés de concevoir le modèle qui sont responsables de cet échec. Ce modèle ne tenait pas suffisamment compte de la très large variété des projets. En particulier, il était tout à fait inapproprié pour les projets du domaine social. Cependant, si le modèle n'a pas été mieux accepté c'est surtout parce qu'il exigeait des fonctionnaires des ministères un très gros travail en matière de données. Un modèle moins détaillé aurait certainement recueilli plus de suffrages. Néanmoins, cette opération n'a pas été entièrement inutile. L'Office central de planification s'est servi du formulaire pour l'analyse des projets. D'autre part, on peut indiquer qu'après le cours sur la préparation des projets - quelle qu'ait pu être la réaction immédiate des fonctionnaires - la qualité des projets émanant des ministères était dans l'ensemble nettement supérieure.

Tout en rassemblant les projets pour le second volume du Plan, on prend des mesures pour que les

méthodes de préparation et d'évaluation des projets soient améliorées de façon permanente. Le Gouvernement a approuvé la création d'une Section nationale de préparation des projets dont les fonctions seront les suivantes :

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

L'exécution plus ou moins efficace d'un Plan de développement dépend dans une large mesure, mais pas exclusivement, de la qualité du Plan lui-même. Ainsi, l'élaboration et l'exécution des plans sont des processus étroitement liés, même si ces opérations présentent sur le plan conceptuel une nette différence dont il faut tenir compte. Il n'est guère besoin d'insister sur le fait que l'exécution dépend de l'élaboration. Si les objectifs du Plan sont trop élevés, ils ne seront pas atteints. D'autre part, si lors de l'élaboration du Plan on n'a pas fait participer tous les secteurs de la communauté, on risque de se heurter en cours d'exécution à une certaine indifférence et même à une résistance très nette. Il est encore plus grave de n'identifier que quelques projets ou de ne pas les préparer avec suffisamment de soin, car ainsi les bases mêmes de l'exécution du Plan sont soit inexistantes soit défectueuses.

De nombreux facteurs tendent à entraver la mise en œuvre des plans de développement dans des économies comme celle de l'Ouganda. Tout d'abord l'économie est soumise à des fluctuations provoquées par des influences extérieures qui sont généralement imprévisibles et sur lesquelles il est impossible d'agir. L'effet de ces fluctuations s'accroît lorsque le secteur extérieur constitue, dans l'ensemble, la source principale des recettes et des revenus du Gouvernement. D'autre part, des difficultés surgissent toujours lors de la planification d'une économie mixte, difficultés qui s'aggravent lorsqu'il y a un grand nombre de fermiers et de petits hommes d'affaires et que les quelques grandes entreprises sont dirigées de l'extérieur. Il y a aussi l'absence d'un système permettant de disposer de façon permanente de renseignements dignes de foi sur les opérations économiques. On se heurte également aux problèmes déjà longtemps débattus de

l'utilisation de l'aide étrangère pour les projets de développement. Il est vraisemblable que les facteurs qui influent le plus défavorablement sur l'exécution des plans sont ceux qui relèvent des traditions, de la structure, des procédures et des compétences de la fonction publique. Un certain nombre d'autres difficultés ont constitué de véritables obstacles, telles que la capacité limitée de l'industrie de la construction, et les problèmes juridiques ou autres que pose l'acquisition de terrains pour les projets - problèmes qui peuvent paraître insignifiants, mais qui se sont souvent révélés épineux.

Trois questions importantes doivent retenir l'attention de tous ceux que l'organisation de l'exécution des plans intéresse. Ces questions comprennent le rapport déjà mentionné qui existe entre l'élaboration et l'exécution des plans, les moyens de financer le programme d'investissement et les problèmes d'organisation des institutions.

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

Le programme d'investissement élaboré sous la forme d'une liste aussi détaillée que possible des projets joue un rôle essentiel pour la mise au point et l'exécution de la stratégie du développement. Cependant, cela ne signifie pas que le préalable indispensable à l'efficacité d'une stratégie économique est que les services gouvernementaux, les autorités locales et les services publics disposent d'une réserve de projets tout préparés et prêts à être exécutés. D'un point de vue théorique, il s'agit là d'un préalable logique correspondant à l'image qu'on se fait d'un processus de planification. Cependant, ce procédé est de nature statique et ne peut, dans la pratique, donner les résultats escomptés. Il serait extrêmement difficile à un gouvernement quel qu'il soit de satisfaire à ce préalable. En fait, les plans de développement des pays

en voie de développement et de toutes les économies mixtes doivent constituer des instruments très adaptables permettant de faire face aux changements de conditions pendant la mise en œuvre des stratégies économiques adoptées.

On ne peut espérer que chaque point de tous les projets qui seront exécutés au cours d'un Plan quinquennal puisse ou doive être planifié et évalué à l'avance pendant la préparation du Plan. La plus grande partie de ce travail gagne à être effectuée à mesure que le Plan progresse, non seulement parce qu'il exige beaucoup de temps mais aussi parce que de nombreux détails doivent être adaptés aux circonstances nouvelles. D'autre part, la stratégie économique d'une économie mixte ne peut reposer entièrement sur le secteur public. Elle doit dûment tenir compte du développement du secteur privé, qui joue de nos jours un rôle prédominant dans de nombreux pays en voie de développement. Il faut compter avec ce secteur pour l'élaboration de la stratégie économique, mais il ne serait pas réaliste d'en attendre, dès le commencement du Plan, une série complète de projets soigneusement évalués et prêts à être exécutés. En raison des changements dans le marché mondial, de l'évolution d'autres économies, des progrès techniques et d'autres événements pertinents, il est possible que des projets ne soient plus économiques alors qu'à l'origine ils semblaient économiquement viables et réalisables. En l'occurrence, ce qui importe ce n'est pas tellement d'avoir un programme détaillé des projets évalués à entreprendre au cours de l'entière période de planification, mais plutôt de savoir que la tendance et l'orientation du développement envisagées par la stratégie économique tiendront compte des circonstances prévalant sur le plan intérieur et extérieur.

Un autre aspect important, en fait le plus important dans tous les plans, est l'inventaire des moyens, tant intérieurs qu'extérieurs, avec lesquels on compte financer le programme d'investissement. Cet inventaire est quelquefois appelé le schéma financier du Plan et doit être élaboré pendant la préparation du Plan. Il est indispensable de prendre toutes les mesures d'ordre pratique tendant à stimuler les sources de financement escomptées pour le Plan. Pour ce faire, la coopération étroite des organismes gouvernementaux, et en particulier de l'organisation centrale de planification et du Ministère des finances, est d'une importance vitale. Le fardeau du financement des programmes et des projets de développement échoit au Ministère des finances, qui doit préparer des programmes d'im-

position et de prêts intérieurs et extérieurs, compatibles avec la stratégie du développement et réalistes sur les plans administratif, financier et politique. Il est évidemment fort souhaitable qu'une étroite collaboration s'établisse entre le Ministère des finances et l'Organisation centrale de planification. Toutefois, il ne semble pas qu'un gouvernement ait jamais pu obtenir une pleine collaboration entre ces deux importants organismes sans les regrouper au sein d'un même ministère.

Ce problème soulève la question primordiale de la création d'un cadre administratif convenable pour la planification, tendant en particulier à supprimer les rivalités fréquentes entre l'Organisation centrale de planification et le Ministère des finances, lequel dans toutes les administrations de type traditionnel jouait le rôle du ministère économique central. Les structures administratives des pays en voie de développement - et dans une certaine mesure de tous les autres pays - qui se lancent dans la planification du développement ne sont pas adaptées aux besoins de la planification. Dans ce domaine, une innovation générale a été l'établissement d'un office central chargé des questions de planification. Il serait peut-être inexact d'affirmer que la coordination des différents aspects de la politique gouvernementale, tendant à la concentration des efforts administratifs sur certains objectifs nationaux, n'est possible que si chaque ministère abandonne une partie de son autonomie traditionnelle. En fait, l'introduction de la planification entraîne pour chaque ministère de nouvelles responsabilités et dans une certaine mesure une autonomie plus grande, bien que cela puisse paraître paradoxal. L'esprit de la planification et de l'exercice réussi de la planification exigent que l'organisation centrale de planification soit non pas un organisme rival, mais plutôt un organisme complémentaire de tous les autres services. S'il n'en est pas ainsi dans la pratique, c'est la preuve que les services de planification sont mal organisés. Une question connexe est celle de la répartition des responsabilités pour la mise en œuvre des plans - c'est-à-dire l'exécution des projets. Ce problème est crucial dans les économies mixtes. Il ne fait aucun doute que les autorités centrales doivent jouer un rôle décisif, mais il importe également que le Gouvernement ne surcharge pas ses services. Quant à savoir qui doit exécuter les projets, cela ne pose dans la plupart des cas aucun problème; cependant, pour certains projets, il appartient au Gouvernement de décider s'il doit en entreprendre l'exécution et il lui faudra alors tenir le plus grand compte de la capacité des services publics.

ZAMBIE

Les régions dans le premier Plan national de développement, 1966-1970

Le premier Plan national de développement de la Zambie 1966-1970 présente un certain nombre de caractéristiques originales, dont la plus frappante est son découpage en huit programmes régionaux entièrement distincts, correspondant chacun à l'une des huit provinces du pays. Ce découpage régional a deux buts principaux; assurer une exécution complète du Plan et effectuer une répartition planifiée des investissements d'équipement entre les zones urbaines et les zones rurales.

Deux considérations importantes ont conduit à ce découpage par régions. En premier lieu, le Plan étant financé pour plus de 80 pour 100 au moyen des ressources intérieures, l'exécution de ce Plan exigeait sa ventilation détaillée selon les différents projets envisagés, afin d'établir une concordance étroite avec le projet annuel de budget d'équipement préparé en liaison avec le Ministère des finances. En second lieu, l'économie zambienne reposant en grande partie sur les industries extractives soit à raison de 42,4 pour 100 du PIB (1965), une proportion relativement élevée de la population de la Zambie se trouve groupée dans huit communes urbaines. Les autres manifestations de développement, tant dans le domaine de l'agriculture que dans celui de l'industrie, se sont concentrées autour de la voie ferrée qui s'étend de Livingstone, sur la frontière de la Rhodésie au sud, à Ndola, sur la frontière du Congo au nord. Pour que le développement des zones urbaines ne risque pas d'être tout à fait disproportionné par rapport à celui des zones rurales, il fallait que tous les projets inclus dans le Plan soient définis, non seulement quant à leur nature, mais aussi du point de vue géographique.

Un certain nombre de traits saillants caractérisent le plan zambien, à savoir:

- 1) Ce Plan est à la fois un plan de développement et un programme de dépenses publiques. Il est conçu comme une opération en vue du développement, fondée sur une évaluation du potentiel de tous les secteurs économiques. Sa logique interne a pour objet d'assurer la concordance entre ces secteurs ainsi que l'égalité de traitement du secteur urbain et du secteur rural.
- 2) Le Plan zambien a un caractère impératif, et non indicatif, en raison de son étroite corrélation avec le budget annuel d'équipement. Son découpage en produits distincts suit de près la

présentation du projet annuel de budget d'équipement, préparé en liaison avec le Ministère des finances pour soumission au Parlement aux fins d'approbation. Le Plan, dont l'exécution devait initialement s'étendre sur quatre années¹ est mis en application par tranches annuelles, ce qui facilite le contrôle des opérations financières, du fait que le budget annuel d'équipement devient le budget annuel de développement.

- 3) L'opération de planification régionale a permis de fixer des objectifs particuliers pour chacune des huit provinces dans le domaine des investissements. Ces objectifs sont définis au titre de projets géographiquement déterminés.
- 4) Les crédits d'investissement sont répartis entre des projets d'intérêt national, local ou régional. On a considéré que la réalisation d'ouvrages d'intérêt national tels qu'un aéroport, une université, un ouvrage hydro-électrique ou une installation industrielle aurait des répercussions immédiates à l'échelon des régions, du point de vue de l'emploi aussi bien que de celui des débouchés offerts aux biens et services d'origine locale. En conséquence, le niveau des investissements proposés dans le Plan pour chaque province comprend à la fois les projets d'intérêt régional et les projets d'intérêt national.

L'exécution matérielle et financière du Plan se trouve ainsi dirigée de deux niveaux différents, les ministères indiquant le détail des dépenses encourues et des réalisations effectuées à l'*Office of National Development and Planning (ONDP)*, qui en fait périodiquement rapport au Conseil des ministres. Les Comités provinciaux de développement, qui siègent au chef-lieu de chacune des provinces, comprennent à la fois des fonctionnaires et des représentants du système politique et sont présidés par le Ministre d'Etat placé à la tête de chaque province. Les Comités provinciaux de développement se réunissent régulièrement pour coordonner l'action des Comités de développement et conseil ruraux de district, dont les présidents font partie des Comités provinciaux.

1) Durée maintenant portée à quatre ans et demi. L'exercice budgétaire, qui s'étendait précédemment du 1er juillet au 30 juin, a été réaligné sur l'année civile en juillet 1967.

D'autre part, des agents de développement de l'ONDP sont détachés par cet organisme au Cabinet du Ministre d'Etat de chaque province. Ces agents sont en rapports constants avec l'ONDP, dont les inspecteurs effectuent fréquemment des tournées dans les provinces, et ils assistent aux réunions des Comités provinciaux de développement.

Il peut être intéressant d'étudier, dans ce contexte, la méthode utilisée pour l'établissement des projets régionaux à inclure dans le Plan national. L'identification des projets est souvent une opération largement empirique, et il faut, lorsqu'on élabore un plan, tirer pleinement parti de l'expérience des agents opérant à pied d'œuvre dans tous les secteurs. Le premier Plan national de développement de la Zambie a été établi, à partir de septembre 1965, en procédant comme suit: tous les hauts fonctionnaires de l'Etat, au nombre d'environ 200, ont été réunis, et le Directeur de la planification, après leur avoir expliqué à grands traits les principes sur lesquels serait fondé le Plan de développement, a invité tous les ministères à préparer des programmes d'objectifs maximaux, sans considération de plafonds d'ordre financier, pour la période quadriennale suivante. Un questionnaire, dont copie ci-jointe en annexe A, a été adressé à toutes les autorités provinciales pour les inviter à fournir des renseignements concernant les ressources matérielles de leur province respective et à présenter des propositions quant aux projets à exécuter dans la province en cause.

Le but de l'opération ci-dessus était de tirer le meilleur parti possible de l'expérience acquise par les agents opérant sur le terrain et à l'échelon central. On ne saurait dire d'aucun plan de développement qu'il part de zéro: il doit nécessairement tenir compte des réalisations déjà amorcées par chaque ministère. Dans le cas de la Zambie, un programme de développement rapidement conçu, à savoir, le Plan transitoire de développement, avait été institué pour couvrir la période de dix-huit mois comprise entre le 1er janvier 1965 et le 30 juin 1966, date du lancement du premier Plan national de développement. Ce programme de dépenses publiques prévoyait des mesures positives dans les domaines de l'éducation et de la construction, et fournissait d'utiles indications sur ce qu'il y avait lieu d'attendre du premier Plan national de développement. En raison de la rapidité avec laquelle il avait dû être mis sur pied, le Plan transitoire de développement ne prétendait pas identifier les projets de façon détaillée, ni s'attaquer aux points faibles de la structure économique de la Zambie. Le questionnaire

(annexe A) envoyé aux autorités provinciales devait servir à obtenir des indications descriptives sous la rubrique "Perspectives de développement", ainsi que les renseignements quantitatifs disponibles concernant les activités considérées. Ces renseignements devaient être utilisés en rapport avec l'évaluation des estimations avancées par les représentants locaux sur ce que serait la conjoncture économique en 1970, dernière année de la période couverte par le Plan. Les renseignements obtenus, après avoir été évalués et élaborés par l'ONDP, ont servi d'introduction aux différents programmes régionaux (c'est-à-dire provinciaux), comme le montre l'annexe B, où le cas de la Province occidentale est donné en exemple.

La seconde phase du travail de planification a consisté en deux opérations distinctes mais effectuées parallèlement: d'une part, l'ONDP a procédé à une étude aussi détaillée que possible des données économiques disponibles. En liaison constante avec les fonctionnaires des ministères et les dirigeants politiques, cet organisme a pu soumettre à l'approbation du Conseil des ministres des propositions concernant la politique gouvernementale à appliquer dans des secteurs primordiaux comme ceux de l'agriculture, des industries extractives ou de l'éducation. D'autre part, les "programmes d'objectifs maximaux" en provenance des ministères ont ensuite été réduits et modifiés selon la politique gouvernementale ainsi approuvée. Les réductions apportées avaient pour but de tenir compte de l'ordre de priorité adopté et d'assurer que les programmes mis en œuvre, tout en étant compatibles, s'inscrivent dans les limites considérées comme financièrement raisonnables pour les investissements en capital. Ces limites correspondaient à un total d'environ 300 millions de livres pour l'ensemble de la période quadriennale suivante. L'objectif ainsi fixé dans le domaine des investissements était fondé sur des projections financières détaillées, établies par l'ONDP pour la période 1966-1970. Les recettes de l'Etat provenant à concurrence de 65 pour 100 environ de l'exploitation des mines de cuivre, ces projections reposaient principalement sur les niveaux de production prévus et sur des estimations du cours mondial du cuivre durant les quatre années en cause.

Au cours du travail de planification financière qui a été accompli en collaboration avec le Ministère des finances, la répartition des investissements entre les zones urbaines (situées le long de l'axe ferroviaire) et les zones rurales a fait l'objet d'une surveillance constante. Les objectifs fixés pour les huit provinces en matière d'investissements ont été établis en éva-

lant, de façon plutôt empirique, leur aptitude respective à absorber certaines catégories d'investissements. La nature des projets pour lesquels les crédits ont été alloués aux provinces a été liée naturellement à l'ordre de priorité assigné aux divers aspects du développement. Cet ordre de priorité a été déterminé en recourant, dans la mesure des données disponibles, aux critères usuels constitués par les niveaux de revenu et de population.

La valeur des données dont on a disposé pour l'identification des projets a été très inégale, même d'un projet à l'autre. L'ONDP avait établi une fiche de données relatives aux projets² qui avait été fournie aux ministères pour leur permettre d'indiquer leurs "programmes d'objectifs maximaux". Cependant, les données relatives aux facteurs entrant dans la réalisation de grands projets ont souvent fait défaut en raison de l'imperfection des méthodes de comptabilisation des prix de revient et de l'absence d'études pré-investissement. La rapidité a été un élément particulièrement important pour l'élaboration du premier Plan national de développement, qui a été établi effectivement en moins de neuf mois. On n'a pas eu le temps par suite d'effectuer les études détaillées des possibilités d'exécution et les enquêtes relatives aux principaux secteurs, qui auraient été nécessaires. En pratique cependant, pour les raisons indiquées ci-après, cette lacune n'a pas eu les graves inconvénients qu'on aurait pu craindre.

Le Premier Plan national de développement de la Zambie est avant tout un plan de développement de l'infrastructure. Il vise en particulier, d'une part à assurer l'indépendance du pays à l'égard de l'Afrique du Sud dans les domaines des transports et de l'énergie, et d'autre part à accroître les moyens d'enseignement pour remédier à la grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui résulte de l'insuffisance marquée du système d'enseignement hérité de la période coloniale. Les principaux projets intéressant l'infrastructure faisaient l'objet d'estimations dans le premier Plan national de développement. Ces estimations ont été ajustées par la suite, grâce aux études détaillées, effectuées par des ingénieurs-conseils qualifiés, dont l'exécution a précédé celle de tous les ouvrages de

2) Le modèle amélioré de fiche de données relatives aux projets (PSD/2) qui est maintenant employé est joint en annexe E. Les ministères y reportent les données dont ils disposent sur les grands projets pour lesquels ils doivent périodiquement faire rapport au Gouvernement, et l'utilisent également pour les modifications ou compléments à apporter au Plan national de développement approuvé.

génie civil. Il en a été ainsi en particulier des routes, des grands travaux de construction de bâtiments, des projets d'équipement hydro-électrique et de plusieurs projets industriels. Ces études ont inévitablement conduit à réviser de façon notable le montant des dépenses prévues, mais les rectifications apportées n'ont pas été si considérables qu'il ait fallu bouleverser l'ordre de priorité déjà adopté pour la mise en œuvre du premier Plan national de développement. Les objectifs financiers ont délibérément été fixés à un niveau élevé, c'est-à-dire au-dessus de la capacité probable des ministères d'utiliser les crédits disponibles. Il s'accumule ainsi des reliquats qui permettent de remanier les projets à exécuter et de faire face à l'augmentation des dépenses encourues.

En tout état de cause, les données disponibles pour l'identification des projets étaient assez considérables. Les levés aériens et les travaux de topographie et de cartographie ont été étendus à tout le territoire de la Zambie, bien que la nature de ces travaux ait varié dans le détail. C'est ainsi que les cartes établies par le Service de recherches géologiques ne concernent que des secteurs limités présentant des indices de minéralisation prometteurs, bien qu'il existe, pour l'ensemble du pays comme pour le reste de l'Afrique centrale, des cartes générales indiquant les principales caractéristiques géologiques. Les ressources potentielles du sol et de l'hydrographie du pays sont loin d'être inconnues, bien qu'on ne possède de données hydrologiques détaillées que pour certains cours d'eau comme le Kafué et le Zambèze. Les renseignements d'ordre démographique bien que souvent imprécis, sont suffisamment abondants pour qu'il soit possible d'établir des projections de la demande au niveau des principaux agrégats. Une étude détaillée des possibilités de réalisation du réseau routier a été effectuée en 1963 par la NEDECO, bureau néerlandais d'ingénieurs-conseils; cette étude constitue la base du programme de construction de routes. Dans le domaine de la fourniture de l'énergie, les données accumulées par la *Central African Power Corporation* et d'autres fournisseurs, ainsi que par les compagnies minières³ (en qualité de principaux consommateurs), ont permis d'établir des projections de l'offre et de la demande d'électricité avec une certaine précision. Les projections de la consommation de charbon ont également été facilitées par le fait que les compagnies minières sont de loin les principaux consommateurs, tandis que les statistiques relatives à la consommation des produits pétroliers étaient fournies par les repré-

3) *Anglo American Corporation (AAC)* et *Roan Selection Trust (RST)*.

sentants locaux des sociétés pétrolières internationales et par la Direction de la circulation routière.

La prépondérance du secteur minier dans l'économie zambienne permet d'évaluer quantitativement, avec une précision satisfaisante, une proportion importante de l'offre, de la demande et de l'emploi à l'échelle nationale. L'industrie extractive constitue la principale source du revenu national de la Zambie, en même temps qu'elle s'inscrit, avec un montant annuel d'environ 51 millions de livres, en tête de tous les consommateurs de biens et de services existant dans le pays. La ventilation de cet agrégat fournit de précieuses indications sur les niveaux de la demande relative à une vaste gamme de produits et de services. Sur un total de 350.000 travailleurs ayant un emploi (estimation de 1967), la moitié environ sont employés dans trois secteurs sur lesquels il est assez facile d'obtenir des renseignements quantitatifs, à savoir le secteur de l'Etat, celui des industries extractives, et celui du bâtiment et des travaux publics. On dispose de données dignes de foi sur le volume de l'emploi et le niveau des salaires dans ces trois secteurs. On possède en outre des renseignements sur leur consommation de biens et de services, qui représente approximativement 50 pour 100 du produit intérieur brut. Le Bureau central de statistique fournit toute la gamme de données, dont on dispose normalement pour l'analyse des comptes nationaux, et assure également la cohérence de ces données en les présentant sous la forme d'un tableau d'entrées et sorties⁴. La Banque de Zambie et les banques d'affaires fournissent les données financières relatives au niveau du crédit bancaire et à la circulation des billets. Les données sont moins abondantes à l'échelon provincial, et l'appréciation de la nécessité et de la viabilité des projets doit souvent se fonder sur l'avis de fonctionnaires expérimentés. En pratique, c'est là une méthode commode d'identification des projets lorsqu'il s'agit d'entreprises d'envergure limitée, et elle a l'avantage d'assurer l'appui de la population et des autorités locales. Dans le document contenant le premier Plan national de développement, le découpage en programmes régionaux n'est pas poussé au-delà de l'échelon provincial. Par exemple, des postes comme celui des écoles primaires ou celui des dispensaires ruraux ne sont pas subdivisés plus avant pour indiquer la répartition des écoles ou des dispensaires par district. Aussi l'une des principales

activités des Comités provinciaux de développement est-elle de procéder à cette répartition pour chacune des rubriques applicables du Plan national, de façon que les projets soient tous géographiquement déterminés en fin de compte. Cette tâche a été menée à bien dans toutes les provinces et les résultats obtenus sont consignés dans des documents administratifs dont un feuillet est joint à l'annexe C, pour montrer sous quelle forme tous les projets inscrits dans le Plan sont désormais enregistrés par les organismes provinciaux de développement. Les rapports relatifs à la mise en œuvre du Plan et au contrôle de son exécution sont établis à la fois à l'échelon national (ministériel) et à l'échelon régional. Les méthodes qui ont été élaborées de manière détaillée pour la préparation de ces rapports permettent à l'ONDP de fournir des comptes rendus concis et concrets sur le degré d'avancement matériel et financier des projets, et de rapprocher ces résultats des tendances de l'économie zambienne. L'ONDP analyse les renseignements qui lui parviennent des ministères et des autorités provinciales, et les soumet au Conseil des ministres, conformément à la présentation normalisée, en même temps que ses propres commentaires et recommandations.

En dehors des comptes rendus périodiques, on attache une grande importance aux contacts quotidiens entre les fonctionnaires de l'ONDP spécialisés dans chaque domaine particulier et leurs homologues dans les divers ministères. D'autre part, l'ONDP entretient des rapports étroits avec l'échelon local, en particulier par l'intermédiaire des agents de développement détachés auprès du Ministre d'Etat de chacune des provinces, ainsi qu'au moyen de tournées régulières d'inspection. Durant ces tournées, les inspecteurs se rendent dans tous les districts de chaque province et choisissent, par sondage, des projets dont ils vérifient l'exécution matérielle. Ils sont normalement accompagnés dans leurs tournées par l'agent de développement intéressé, qui établit un compte rendu sommaire d'inspection sur une formule comportant trois colonnes (voir annexe D)⁵. Dans les comptes rendus présentés selon ce système, l'inspecteur porte ses observations dans la première colonne; les observations du ministère intéressé sont consignées dans la deuxième colonne et celle de l'ONDP au sujet des remar-

4) *Zambian Central Statistical Office de l'Office of National Development and Planning: National Accounts and Input-Output Table* (Publication annuelle).

5) Ce système est inspiré des méthodes utilisées en France par l'Inspection générale des finances: "Statut, attributions et méthodes de travail" (1966), et l'Instruction du 29 octobre 1959 sur les méthodes de travail des Inspecteurs des finances.

ques du ministère dans la troisième. La formule ainsi remplie, qui se rapporte en général aux problèmes posés par l'exécution de projets déterminés, est alors envoyée au Conseil des ministres pour décision. Les tournées d'inspection et rapports de ce genre assurent une liaison étroite entre les ministères et leurs agents provinciaux, du fait que les problèmes constatés sur le terrain sont directement soumis par l'ONDP aux ministères compétents. Cette liaison est indispensable pour que les projets soient exécutés dans les règles, et le contrôle permanent exercé à cet égard par l'ONDP sur l'activité des ministères s'est révélé des plus utiles.

L'établissement des rapports financiers à l'échelon des ministères ne pose guère de problèmes. On connaît le montant des dépenses mensuelles pour chaque ministère, ainsi que pour chaque poste répertorié (rubrique) de chacun de chapitres du budget d'équipement approuvé. Ces chiffres sont relevés par un ordinateur installé au Ministère des finances. On étudie actuellement la possibilité d'améliorer l'emploi de cet ordinateur de manière à permettre l'identification des dépenses afférentes aux divers projets répartis entre les provinces. Dès maintenant, les taux de dépenses sont calculés systématiquement pour tous les ministères et pour les différents postes (rubriques) entre lesquels les activités de chaque ministère sont ventilées. On espère que l'amélioration des moyens de traitement des données permettra d'établir mensuellement des comptes rendus plus détaillés sur les dépenses à l'échelon provincial.

Il convient également de dire un mot des rapports existant entre la mise en œuvre du Plan de développement actuel et l'établissement des plans ultérieurs. On considère que ces derniers devront consister en programmes quinquennaux, qui seraient eux-mêmes inscrits dans le cadre plus large d'un Plan décennal fondé sur des projections cohérentes de l'économie. Cette programmation à long terme est particulièrement importante dans les domaines de l'enseignement, des transports, de l'énergie et de l'industrie. On envisage en conséquence de faire établir par l'ONDP des projections à long terme s'étendant jusqu'en 1980 pour certains secteurs essentiels, en particulier ceux des industries extractives, des industries manufacturières, de l'énergie et de l'éducation. Le deuxième Plan pourra ainsi être élaboré en tenant compte à la fois de l'expérience acquise au cours de l'exécution du premier Plan et du modèle économique qui se dégagera, pour la Zambie, des projections à long terme mentionnées ci-dessus. D'après ce modèle, on pourra ajuster avec

une précision de plus en plus grande les chiffres relatifs aux investissements à effectuer dans chaque province. Les programmes régionaux sont actuellement l'objet d'une analyse détaillée, qui a été confiée à des consultants spécialisés. Afin d'analyser le processus actuel de la planification régionale, l'exposé qui suit est divisé en trois parties: aperçu des objectifs des travaux de planification régionale, exposé des raisons pour lesquelles ces travaux sont nécessaires au stade actuel du premier Plan national de développement, indication de la manière dont il sera mis en œuvre.

Les travaux actuels de planification régionale effectués par le Gouvernement ont essentiellement pour objectif de rendre les économies des provinces éloignées plus autonomes et de leur donner un fondement technique plus solide qu'à l'heure actuelle. En d'autres termes, on se propose de planifier le développement coordonné des différents secteurs de l'économie provinciale. Dans la pratique, il s'agit de planifier le secteur agricole pour assurer l'approvisionnement des provinces en vivres, le secteur minier pour fournir des matériaux de construction à l'industrie provinciale, le secteur manufacturier pour produire un volume plus important de produits manufacturés provenant actuellement de la bande plus évoluée longeant le chemin de fer; il s'agit également d'obtenir que les entreprises et les coopératives locales alimentent dans une proportion plus grande l'industrie de la construction et des travaux publics; le secteur de la distribution doit assurer l'approvisionnement des provinces en biens intermédiaires et en biens de consommation et commercialiser efficacement des produits de l'élevage, de l'agriculture et de la pêche provenant des provinces; le secteur des transports et des communications doit se développer parallèlement aux autres secteurs tout particulièrement en ce qui concerne les axes principaux et les routes provinciales, le transport des passagers et des marchandises et les services de télécommunications; enfin, il s'agit de développer, en coordination avec tous les autres secteurs, les activités de l'Etat qui sont essentielles au bon fonctionnement du reste de l'économie provinciale et qui n'entrent pas dans les secteurs déjà mentionnés, spécialement en ce qui concerne la construction des bâtiments de l'Etat. En bref, l'objectif est de faire en sorte que les divers secteurs de l'économie provinciale éloignés de la voie ferrée se suffisent à eux-mêmes.

Ce programme dépend de deux conditions importantes. Tout d'abord, l'orientation des travaux de planification régionale vers l'autonomie provinciale ne signifie nullement que l'on ne s'efforcera pas de

relever le niveau des exportations provinciales, en d'autres termes, d'accroître les ventes de récoltes, de bétail et de poisson vers la zone située le long de la voie ferrée. En fait, l'un des principaux résultats des travaux de planification des divers secteurs, à savoir, un réseau routier interne suffisant, est une condition indispensable à l'augmentation du niveau des exportations provinciales. Comme le degré d'activité des secteurs provinciaux d'exportation influe sensiblement sur le niveau de la demande dans tous les autres secteurs provinciaux, soit directement, soit indirectement, il est indispensable pour la planification régionale que son estimation soit correcte. La deuxième condition importante, c'est que la planification en vue de l'autonomie provinciale n'exclut pas la nécessité d'examiner les possibilités de coopération entre les provinces, en tout cas pour les zones éloignées de la voie ferrée. C'est ainsi que, si l'on envisage la création d'un réseau routier, il faut considérer l'entreprise dans une perspective plus large qu'une seule province. De même, il faut dépasser les limites provinciales, si l'on examine les possibilités de produire des biens manufacturés importés antérieurement par la voie ferrée, car l'exiguïté des marchés constituera probablement le principal obstacle. Néanmoins, malgré ces deux conditions, l'objectif essentiel des travaux de planification régionale reste l'autonomie et la coordination des divers secteurs pour les provinces excentriques.

On peut se demander s'il est nécessaire que le Gouvernement se lance dans des travaux de planification régionale alors que le premier Plan de développement national, qui comprend des plans provinciaux sous la forme des huit programmes régionaux est déjà exécuté pour un quart. On trouve une réponse à cette question lorsque l'on examine les conditions dans lesquelles les programmes régionaux actuels ont été élaborés. Ils ont été fondés sur une répartition par province des programmes approuvés par les ministères, soit selon les demandes des ministères, soit selon les directives de l'ONDP si les ministères n'ont indiqué aucune répartition provinciale dans les fiches de renseignements relatifs aux projets comme ils avaient été priés de le faire, ou si l'ONDP était en désaccord avec la demande des ministères. En d'autres termes, la répartition par province faite par l'ONDP n'a pas été fondée sur une étude coordonnée des besoins économiques des provinces. Les résultats en sont doubles. Tout d'abord, les programmes régionaux prévoient un certain nombre de crédits non définis, par exemple pour les routes devant favoriser

le développement; deuxièmement, pour fâcheux que cela soit, il est fort probable qu'ils comportent des lacunes, et pas seulement ce genre de lacune auquel on peut remédier en important les biens ou services considérés, par exemple du bois et des meubles; il existe aussi des lacunes auxquelles on ne peut remédier que de l'intérieur de la province et dont l'existence ralentit le développement de tous les autres secteurs, par exemple les insuffisances du réseau provincial de transports. Il n'en découle nullement que les travaux de planification effectués antérieurement au titre des programmes régionaux actuels n'ont aucune valeur. Ils ont contribué à attirer l'attention des ministères à Lusaka sur les comités de développement provincial en tant qu'instruments principaux du gouvernement pour le développement rural. Ils ont également donné aux comités de développement provincial les moyens de faire pression auprès des ministères pour accélérer l'exécution des projets approuvés dans le plan pour leurs zones. Enfin, les programmes régionaux constituent une base utile à partir de laquelle les travaux actuels de planification régionale peuvent être effectués. Les programmes régionaux constituent donc une innovation utile et ils représentent probablement le maximum de ce qui a pu être fait au cours des deux mois dont on disposait pour leur élaboration. Néanmoins, il faut encore entreprendre des travaux plus détaillés de planification régionale de façon à préciser les lacunes et à y remédier, et à planifier les attributions de crédits, ce qu'on n'avait pas encore fait jusqu'ici.

Le mode d'exécution des travaux de planification régionale comprend deux parties: il y a tout d'abord une phase de recherches au cours de laquelle l'équipe chargée de la planification s'efforce de définir une série détaillée d'objectifs pour chaque secteur de l'économie provinciale, conformément à l'orientation définie antérieurement. Cette phase de l'opération est actuellement en cours dans la province de Luapula, zone pilote. On a commencé par déterminer et définir de façon détaillée les contradictions fondamentales de l'économie provinciale, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles les divers secteurs ne parviennent pas à répondre à ce qui leur est demandé. L'une des faiblesses les plus évidentes est l'importation de biens de consommation qui pourraient être produits dans la province. Afin d'obtenir des détails à ce propos, on s'est mis en rapport avec les trois distributeurs principaux, par l'intermédiaire de leurs bureaux provinciaux et de leur bureau principal, les priant de fournir des précisions sur les ventes des différents produits au cours de l'année dernière; connaissant ce

qui est produit actuellement dans la province, il sera alors facile d'estimer les importations. Pour vérifier ces informations, on a également demandé à une société qui assure le transport de 90 pour 100 de toutes les importations de donner des détails sur tous les produits transportés dans la région de Luapula au cours des deux dernières années. Il n'est pas facile d'évaluer le volume des biens de consommation importés dans la province en raison surtout du commerce qui s'effectue illégalement en passant par Luapula et qui consiste notamment en bière Simba, en ustensiles de cuisine et en vêtements. Ce commerce fait l'objet d'une enquête sur place. Si l'on dispose d'une liste des biens de consommation importés actuellement dans la province, on aura une indication partielle des faiblesses du secteur agricole et du secteur manufacturier de la province.

Nous étudions également la situation actuelle concernant l'importation des produits intermédiaires, c'est-à-dire les articles qui sont utilisés dans l'un ou l'autre des secteurs provinciaux, par exemple les matériaux de construction pour le secteur correspondant, le mobilier scolaire pour le secteur de l'enseignement ou le maïs pour la brasserie. Il s'agit ici de déterminer le volume des matières importées par rapport au niveau actuel de la production. Il est nécessaire d'obtenir de cette manière des renseignements sur les produits intermédiaires importés en vue d'établir des projections, alors que dans le cas des biens de consommation, il s'agit uniquement d'établir le rapport entre les importations et le total des revenus personnels. Cette opération est facile pour le secteur de la construction étant donné qu'il existe une liste détaillée de tous les facteurs de production prévus pour le programme de construction provinciale, qui figure dans la brochure de l'ONDP. Pour les autres secteurs, il a fallu procéder à des enquêtes directes; c'est ainsi que les maîtres d'école ont indiqué les quantités de produits alimentaires, de meubles et d'uniformes nécessaires par établissement pour les écoles primaires et secondaires et les brasseurs ont indiqué les quantités de maïs et de sorgho requises compte tenu de la production actuelle. Il est facile d'estimer la proportion de ces produits qui doit être importée d'après la production locale que nous connaissons. Cette proportion peut être vérifiée grâce aux chiffres fournis par la société qui assure environ 90 pour 100 de toutes les importations. En additionnant les chiffres relatifs au volume actuel des produits intermédiaires importés et ceux qui se rapportent aux biens de consommation importés, on peut déterminer les points

faibles du secteur agricole, du secteur minier et du secteur manufacturier des provinces, en fonction de l'orientation des provinces vers l'autarcie.

Les insuffisances actuelles du secteur provincial de la construction peuvent être appréciées à partir des estimations du Département des travaux publics et du Département des coopératives sur le nombre et le genre des contrats que les entrepreneurs et des coopératives peuvent mener à bien en une année, estimations qui seront comparées à l'actuel programme gouvernemental de construction. Il est plus difficile d'évaluer les insuffisances du secteur de la distribution, abstraction faite de la branche assurant l'approvisionnement en matériaux de construction. Dans ce cas, le niveau actuel de la demande est indiqué dans la brochure de l'ONDP sur l'industrie du bâtiment. Il n'existe aucun organisme pour faire face à cette demande à l'échelon provincial. Des pourparlers se sont déroulés au sujet de la possibilité d'utiliser un entrepôt de biens de consommation, dont la construction est envisagée, afin d'y emmagasiner aussi des matériaux de construction; il est très possible que cet entrepôt sera en service, du moins dans cette province, avant la fin de l'année. Cependant, pour la deuxième branche principale du secteur de la distribution, à savoir la vente au détail des biens de consommation à travers la province, la situation est beaucoup moins claire. On pense généralement que l'un des facteurs qui ralentit le développement rural est la mauvaise répartition des magasins bien approvisionnés, ce qui ne stimule ni les achats, ni la production. Pour analyser ce problème, on a situé sur une carte les magasins existants, en indiquant leur qualité, et on les a rapportés à la population, aux services sociaux et aux diverses catégories d'activité rémunératrice. On consultera ensuite des experts pour savoir si ce réseau de vente au détail est suffisant. Le secteur de la distribution englobe enfin la commercialisation des produits agricoles et des produits de la pêche, en ce qui concerne tant l'achat des facteurs de production que la vente des produits. Les déficiences actuelles de la commercialisation du poisson ont déjà fait l'objet d'une étude confiée à un groupe de consultants norvégiens, qui reviendront bientôt en Zambie pour présenter leur rapport final. En ce qui concerne la commercialisation des produits agricoles, on utilise également la méthode de la carte, en rapportant les centres d'achat existants à la production et à la population, avant de discuter des qualités du système avec les spécialistes de la commercialisation. Par conséquent, dans ces trois branches du secteur de la

distribution, on a déjà ou on aura bientôt une idée détaillée des déficiences actuelles.

On utilise la même méthode pour l'analyse des déficiences qui caractérisent le secteur des transports et des communications. Le réseau des routes provinciales et des routes d'apport et les services intérieurs de transport des voyageurs et des marchandises sont comparés sur une carte aux zones de peuplement, à la production et aux services sociaux. De cette façon, il est possible d'établir un ordre de priorité pour l'amélioration des services, en se fondant sur le critère que sont les répercussions de cette amélioration sur le revenu. A cet effet, il a fallu considérer avec optimisme le potentiel de revenu de ces zones de population, actuellement improductives et qui ne sont pas desservies par le réseau routier. Il n'est pas nécessaire d'insister sur les insuffisances du réseau postal et téléphonique, qui ont déjà été précisées, et il en est de même des logements de l'Etat.

Connaissant de façon détaillée les insuffisances des divers secteurs de l'économie provinciale et l'orientation des opérations de planification régionale, il s'agit ensuite de déterminer les conditions dans lesquelles la situation évoluera jusqu'en 1970. A cette fin, il faut estimer les variations du niveau de la production des diverses branches du secteur privé et des activités du secteur public. Il convient de souligner que si l'on établit des prévisions relatives à 1970, c'est pour connaître à l'avance les obstacles et les possibilités futures; il n'est nullement question de différer la solution des difficultés actuelles jusqu'à cette date. On disposera bientôt de listes détaillées concernant le niveau de la demande dans la région de Luapula en 1970 pour les divers secteurs de l'économie provinciale, ce qui permettra d'arrêter une série d'objectifs pour l'autonomie provinciale et la coordination des secteurs. On pourra alors aborder la phase finale de l'opération, qui est celle des négociations. Les objectifs seront examinés avec les autorités provinciales et les ministères; ces entretiens permettront de décider jusqu'où on peut aller pour atteindre les objectifs, compte tenu des limites de fonds attribués au titre du programme régional. Il s'agit de la phase la

plus importante de l'opération pour des raisons techniques et des raisons non techniques. Du point de vue technique, si l'on se contente de remettre des listes d'objectifs aux ministères, en leur laissant le soin de prendre une décision quant à ceux qui doivent être exécutés et ceux qui doivent être abandonnés, on retombe dans une forme de planification relativement peu coordonnée. Du point de vue non technique, si l'on veut que les résultats de cette opération soient positifs, il est évident qu'ils doivent être acceptés par les autorités dans les provinces comme au sein des ministères.

En résumé, l'opération de planification régionale a pour objectif de rendre les économies des provinces excentriques plus autonomes et mieux coordonnées qu'à l'heure actuelle. Cet objectif s'impose du fait que les programmes régionaux actuels contiennent certaines imprécisions relatives à l'affectation des fonds et certaines lacunes résultant d'un manque de planification. La méthode adoptée comprend une phase de recherches, au cours de laquelle on établit une série d'objectifs conformes à l'objectif global de l'opération, et une phase de négociations, au cours de laquelle le bien-fondé des objectifs et leur rapport avec les crédits actuels alloués au titre des programmes régionaux font l'objet de discussions avec les autorités provinciales et les ministères.

Si elle réussit, l'opération pilote concernant la zone de Luapula sera étendue aux autres provinces excentriques avant la fin de l'année. On envisage de terminer cette opération à la fin du premier semestre de 1968 de façon à tenir compte des principales conclusions dans le budget de 1969, encore que l'on escompte remédier avant cette date aux déficiences actuelles qui caractérisent les économies provinciales, comme dans le cas de l'approvisionnement en matériaux de construction. En ce qui concerne le personnel requis pour cette opération, l'ONDP fait appel à des entreprises de consultants pour travailler sous la direction du Bureau. On espère également que les fonctionnaires des services de développement provincial pourront consacrer une partie de leur temps à cette opération.

PREMIER PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT 1966-1970

Fiche indicative de situation et de perspectives régionales

PROVINCE

District

A. (exposé succinct de l'activité économique et de la production actuelles dans le district, et perspectives de développement 1967-1970).

Superficie:
Précipitations annuelles:
Population:
Nombre de foyers agricoles:
Population prévue pour 1967.

B. i. Agriculture:
(exposé succinct - 4 à 5 lignes - sur l'état actuel de la production agricole et de l'utilisation des terres et des ressources hydrauliques, et sur les perspectives de développement 1965-1970).

Valeur estimée de la production
1965 1970

- Agriculture
- Elevage

ii. Elevage:
(exposé succinct sur l'effectif, l'état sanitaire et les perspectives de développement 1965-1970 du bétail).

- Sylviculture
- Pêche
- (Autres sources)

iii. Sylviculture:
(exposé succinct de la superficie des réserves et plantations forestières, et perspectives de développement 1965-1970).

iv. Pêche:
(exposé succinct sur l'industrie de la pêche, production annuelle en tonnes et perspective de développement 1965-1970).

C. i. Transports et communications

a) Routes principales
(caractéristiques du réseau existant et programme de travail 1965-1970, avec le détail des localités raccordées, des ponts et quais construits, des transbordeurs prévus, etc.: exposé succinct).

1965 (inventaire) 1970 (travaux prévus) Investissements
1965-1970

b) Routes secondaires
(exposé analogue à celui de l'alinéa a) ci-dessus, indiquant les localités raccordées, le kilométrage correspondant et le nombre de chantiers ouverts).

D. Education

- Nombre d'enfants d'âge scolaire - primaire
- Pourcentage fréquentant l'école
1965-1970 - secondaire
- Programme de construction
d'écoles 1965-1970 - autres

1965 1970 Investissements
1965-1970

E. Hygiène

(Programme de construction 1965-1970)

- Hôpitaux
- Dispensaires
- Maternités
- Autres

1965 1970 Investissements
1965-1970

F. Industries rurales
(description et indications des possibilités 1965-1970).

G. Commercialisation
- Offices de commercialisation
- Coopératives
- Autres

1965	Valeur en	1970	Valeur en	Investissements
Superficie	Tonnage	Superficie	Tonnage	1965-1970

H. Production

i. Agriculture

- Maïs
- Sorgho et millet
- Blé
- Manioc
- Patates douces et ignames
- Riz
- Bananes
- Fruits
- Légumes
- Tabac
- Coton
- Graines oléagineuses
- Arachides
- Café
- Thé

ii. Elevage

- Bovins (effectif)
- Porcins "
- Caprins "
- Ovins "
- Volailles "
- Oeufs (milliers)
- Lait (gallons)

1965	1970	Investissements		
Superficie	Revenu	Superficie	Revenu	1965-1970

H. (suite)

iii. Sylviculture

- Réserves
- Forêts replantées
- Plantations
- Reboisement
- Aménagement des bassins hydrographiques, brise-vent et conservation

iv. Pêche

- Production (en tonnes)
- Lacs et rivières
- Pisciculture (étangs et viviers)

v. Industries rurales et transformation des produits agricoles

Revenu	Revenu	Investissements
--------	--------	-----------------

ANNEXE B

PROVINCE OCCIDENTALE

(Note du rédacteur : Outre les informations contenues dans la présente annexe, le Gouvernement a fourni dix pages de renseignements sous forme de tableaux pour les projets relatifs à cette province, indiquant dans chaque cas, pour la période d'application du Plan, le ministère responsable, le secteur en cause, la portée nationale ou locale de l'entreprise, les prévisions de dépenses en capital, les frais renouvelables, les coûts de construction, ainsi que les besoins de main-d'œuvre qualifiée et de manœuvres).

PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT PAR SECTEUR

AGRICULTURE

(Y compris "Services publics : Agriculture")

Cultures

La priorité sera donnée à la culture du maïs, des légumes, des fruits, du tabac turc et du coton. Selon le Plan, les investissements directs de l'Etat dans le domaine agricole sont destinés à jouer un rôle relativement important dans cette province. On se propose d'établir, sous le contrôle de l'administration centrale, un projet de culture de tabac sur une superficie de 80 hectares en vue de la récolte des feuilles pour la fabrication de cigares, à titre d'extension du projet pilote précédemment lancé par une compagnie minière. On envisage également la création d'une plantation de tabac turc dont la production serait directement manufacturée sur place. Le projet d'irrigation de Kafulafuta sera vraisemblablement pris comme base d'une entreprise de cultures maraichères sous contrôle de l'administration centrale, et d'autres travaux d'irrigation seront probablement entrepris dans la zone cuprifère. Si le projet pilote de mécanisation de l'agriculture (tracteurs) donne des résultats satisfaisants, ses objectifs seront doublés pour 1970.

Elevage

Le développement du potentiel de la province dans le domaine de la production de viande de bœuf et de la production laitière sera encouragé au moyen de programmes comprenant l'extension de la vulgarisation et des démonstrations, le recours au crédit et aux subventions, le lancement du Plan relatif à l'insémination artificielle et la création d'une ferme d'Etat consacrée à l'élevage. La région convient également à l'élevage de la volaille; il faudra que cette activité reçoive du secteur des coopératives et du secteur commercial une impulsion considérable. La création d'une importante coopérative avicole sous contrôle de l'administration centrale est prévue dans le district de Ndola.

Chasse et pêche

Des dispositions ont été prises pour agrandir le centre piscicole de Mwekera en vue de l'extension de ses activités de formation, en particulier dans le domaine de la gestion des exploitations agricoles et piscicoles mixtes. Des prêts pourront d'autre part être consentis aux particuliers ou aux coopératives pour l'aménagement de viviers ou d'étangs jusqu'à concurrence d'environ 120 hectares au total pour l'ensemble de la province.

Sylviculture

La totalité du programme de plantation industrielle, aux termes duquel 7.200 hectares environ de pins et d'eucalyptus seront plantés

d'ici à 1970, est consacrée à la province. Pour réaliser ce programme, il faudra agrandir les plantations existant à Chati et à Chichélé, créer une vaste plantation nouvelle à Lamba, et commencer à en établir une autre plus petite à Mufulira. Les plantations d'intérêt local d'Ichimbé et de Masaiti seront également agrandies de quelque 235 hectares. Une impulsion sera donnée à la formation et à la recherche forestière, le centre d'étude des produits forestiers de Kitwé sera développé, et la province servira en outre de base à l'enquête que la FAO se propose d'effectuer sur la viabilité d'une industrie du bois. Des dispositions sont prises pour la poursuite de l'exploitation des zones de forêt naturelle des Concessions occidentales; ces dispositions prévoyant entre autres la construction d'une nouvelle route (voir ci-dessous).

Divers

Cette rubrique comprend les activités agricoles dont le rendement est encore incertain - en particulier les grandes exploitations coopératives et les opérations de défrichement. Il est prévu de créer en moyenne au moins une grande exploitation coopérative par district au cours de la période couverte par le Plan, et la province offre un large champ de développement aux coopératives de production de fruits et légumes, de volaille, d'œufs et d'autres produits agricoles.

INDUSTRIES EXTRACTIVES

Les nouvelles réalisations prévues en Zambie dans le secteur minier durant la période d'exécution du Plan se situeront encore à une très forte majorité dans la province occidentale, où l'on estime que des investissements de l'ordre de 100 millions de livres seront effectués dans ce secteur au cours de la période en cause afin de maintenir et développer la production de cuivre. La poursuite des activités minières en cours et la mise en service de nouvelles installations d'extraction, jointes à l'augmentation des salaires et traitements, auront pour effet de stimuler considérablement l'expansion commerciale et industrielle locale. Le Service des mines a pris des dispositions en vue du développement des services de contrôle et de consultation.

INDUSTRIES MANUFACTURIERES

La province restera la principale zone industrielle du pays pendant toute la période d'exécution du Plan, au cours de laquelle on prévoyait que la valeur ajoutée ferait plus que doubler. On prévoit que l'Etat lui-même investira plus de 5 millions de livres dans les industries manufacturières de la province durant cette

périod. Les principales entreprises sur lesquelles doit porter la participation de l'Etat sont une fabrique d'explosifs, le lancement de la fabrication d'articles en cuivre, l'accroissement de la production de ciment, la fabrication de conduits et de briques vernissés en grès salé, et celle de papier et de pâte à papier. L'extension de cette dernière entreprise sera fonction des résultats de l'enquête de la FAO sur les produits forestiers, résultats qui pourront aussi faire ressortir la viabilité d'autres industries. Des dispositions ont également été prises dans le domaine de la transformation des produits agricoles, sous forme en particulier d'améliorations ou d'agrandissements dans les laiteries et les abattoirs centraux et de la création d'une installation de conditionnement destinée à répandre le système de la distribution de viande de bœuf préalablement conditionnée pour la vente au détail. Enfin, il est prévu de doter la Division des services mécaniques d'un nouvel atelier régional.

BATIMENT ET TRAVAUX PUBLICS

On estime que l'expansion des autres secteurs figurant au budget de l'Etat se traduira, pour l'industrie de la construction, par une demande de plus de 19 millions de livres au cours de la période considérée. Selon les prévisions, le secteur privé donnera lieu à un accroissement supplémentaire du même ordre, sinon encore supérieur, de cette demande. En dehors des grandes industries manufacturières déjà mentionnées, de vastes programmes de construction seront financés sur les crédits budgétaires consacrés à l'éducation, à la défense nationale et à la police; d'autres concerneront la santé publique et le logement des fonctionnaires, et la construction chaque année de quelque 1,700 nouveaux immeubles d'habitation à taux d'occupation élevé. Par ailleurs, l'activité dans le secteur du génie civil sera stimulée par la construction de routes, de systèmes d'adduction d'eau, de réseaux d'égouts, d'installations pour l'aviation civile et autres ouvrages de ce genre.

EAU ET ELECTRICITE

La réalisation de deux grands projets concernant l'alimentation en eau, à Kitwé et à Ndola, est prévue pour la période en cause. Le montant des crédits qui seront directement consacrés par l'administration centrale à l'approvisionnement local en eau dans les zones rurales est estimé à 120.000 livres environ, à quoi s'ajouteront les crédits alloués aux autorités locales au titre du programme d'administration locale. Le service de l'hydraulique poursuivra et élargira son programme dans les domaines de l'hydrologie et de l'hydrogéologie.

COMMERCE ET FINANCES

Il est à prévoir que le développement de la province dans son ensemble sera suivi d'un essor général du commerce, à mesure de l'expansion de la production minière et industrielle et de l'augmentation des revenus. Des prêts pourront être accordés à des particuliers ou à des coopératives pour leur permettre de mettre à profit les possibilités accrues qui s'offrent. Plusieurs projets sont envisagés pour suivre le rythme du développement de l'agriculture et de la pêche. La province sera l'un des principaux théâtres d'opérations du groupement proposé pour la commercialisation des produits de la pêche, et l'on peut également escompter une amélioration du réseau de vente du poisson en gros et au détail. On se propose aussi d'améliorer le commerce de détail des fruits et légumes, d'aider les coopératives à rationaliser la commercialisation et la distribution des denrées périssables, et de prendre s'il y a lieu des dispositions nouvelles pour la distribution de la viande fournie par la faune sauvage.

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

La province est dans l'ensemble bien pourvue de routes, et les plans concernant la période considérée ne prévoient la construction d'aucune voie nouvelle importante. Des crédits de l'ordre de 200.000 livres seront néanmoins affectés aux routes principales, aux routes de district et aux routes destinées à favoriser le développement, la priorité étant accordée à ces dernières en vue d'améliorer les communications dans les zones rurales. Aux termes d'un accord conclu avec une entreprise privée, plus de 90.000 livres seront consacrées à la construction du nouveau tronçon routier pénétrant la zone des Concessions occidentales pour permettre l'enlèvement des bois locaux à destination des mines. Il se pourrait que ce tronçon coïncide au moins en partie avec le tracé envisagé pour la nouvelle "route du cuivre". Une dépense supplémentaire de 200.000 livres ou davantage est prévue pour l'aéroport de Ndola; en outre, des dispositions ont été prises pour doter cet aéroport d'installations qui permettront son utilisation par les appareils "Hercules" de la flotte aérienne zambienne. Des crédits représentant environ 1,5 million de livres sont affectés à l'amélioration des services postaux et des télécommunications.

SERVICES GENERAUX

L'activité de l'Etat dans ce secteur se borne essentiellement aux opérations concernant le groupement hôtelier proposé. Un projet relativement modeste a été adopté pour embellir les rives du Kafue afin d'en faire un lieu d'agrément pour le public.

SERVICES PUBLICS

Agriculture

Cette rubrique a été incorporée à la première section ci-dessus bien que, du point de vue de la comptabilité nationale (voir page suivante), les investissements correspondants et les bénéfices qui découlent soient naturellement traités comme relevant des services généraux.

Santé publique

Le Plan prévoit l'achèvement de la première tranche des travaux du nouvel hôpital de Ndola, l'achat de l'hôpital Arthur-Davidson, la construction d'installations supplémentaires et un accroissement de capacité. Les hôpitaux de Kitwé et de Luanshya seront agrandis et dotés d'une capacité supplémentaire, et un certain nombre de nouveaux dispensaires urbains seront construits. La création d'une nouvelle école de formation d'auxiliaires médicaux sera entreprise à Ndola, et une école de formation d'assistants de laboratoire sera établie à Kitwé. Une installation de radiographie en série est prévue par le Service des mines.

Education

On se propose de parvenir au stade de l'enseignement primaire obligatoire d'ici à 1970. Dans les zones urbaines, tous les élèves terminant leur quatrième année d'études primaires pourront aborder la cinquième; dans les zones rurales, 75 pour 100 des élèves bénéficieront de la même possibilité. Les écoles secondaires déjà ouvertes seront achevées et agrandies, et un certain nombre de nouvelles seront construites. Une nouvelle école professionnelle, dont l'ouverture est prévue pour 1967, sera construite dans la zone cuprifère. L'Ecole technique de la zone septentrionale sera agrandie, et l'Ecole normale de Kitwé sera rebâtie et agrandie de manière à permettre l'inscription de 300 élèves en 1969. Il est également prévu d'admettre 300 élèves-maîtres, dès 1967, à Mufulra. Les programmes d'enseigne-

ment télévisé seront développés et une rapide extension sera donnée au programme d'alphabétisation des adultes.

Divers

Parmi les autres services de l'Etat, c'est le Ministère des collectivités locales et du logement qui possède le programme le plus considérable, avec un montant de plus de 14 millions de livres pour l'ensemble de la période d'exécution du projet. Cette somme sera consacrée à la construction d'une cité résidentielle pour les fonctionnaires et d'immeubles d'habitation à taux d'occupation élevé, ainsi qu'à des prêts ou des dons accordés aux autorités locales

(surtout urbaines) pour l'exécution d'une gamme variée de projets de développement (au nombre desquels les deux grands projets précédemment mentionnés à propos de l'alimentation en eau). Ce secteur comprend également des programmes financés au moyen des crédits affectés à la défense nationale et à la police, aux services d'information, aux auxiliaires audiovisuels, au développement communautaire, à la protection sociale, à l'administration pénitentiaire, à la justice et aux services douaniers, ainsi qu'à la création de Forces armées de district et aux dépenses de fonctionnement du Comité de développement de la province.

TABLEAU SUCCINCT DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE 1964 A 1970

sur la base d'un total national de 475 millions de livres d'investissements en capital (publics et privés)¹
(Valeur en milliers de livres)

Secteur	Contribution estimée au revenu 1964 ²	Contribution possible au revenu 1970 ²	Investissements directs de l'Etat 1966-1970 ³	Investissements indirects de l'Etat 1966-1970 ⁴	Investissements des secteurs privés 1966-1970 ⁵
Agriculture et terres	500	1.500	2.083	233	140
Ventes					
Subsistance	500	600	-	-	-
Industries extractives	115.900	186.900	25	-	102.600
Industries manufacturières	7.000	16.300	5.573	21	17.800
Bâtiment et travaux publics	4.200	8.700	-	35	4.400
Eau et électricité ⁶	1.800	2.000	164	-	-
Commerce et finances	10.700	18.200	473	76	-
Transports et communications	3.200	5.500	2.959	-	7.300
Services généraux	5.100	8.300	26	-	-
Services publics	4.600	11.500	26.062	-	-
Total ⁷	153.500	259.500	37.365	365	132.240

Source: Office of National Development and Planning.

Notes:

- 1) Ce chiffre suppose de la part de l'Etat des investissements d'un montant de 282 millions de livres durant la période 1966-1970.
- 2) Selon le concept habituellement dit de la valeur ajoutée, c'est-à-dire le chiffre brut de la production, diminué du coût des facteurs de production ou du montant des salaires et traitements et de celui des bénéfices.
- 3) Les chiffres figurant dans cette colonne, ainsi que ceux qui figurent dans la colonne voisine concernant les investissements indirects de l'Etat, ont été établis en analysant les listes détaillées des programmes et projets. Se reporter au tableau récapitulatif de la page.
- 4) On entend par investissements indirects de l'Etat ceux pour lesquels l'Etat ne fait que procurer des ressources financières, sous forme de prêts par exemple.
- 5) Bien que fournis à titre purement indicatif, ces chiffres représentent un niveau variable d'investissements.
- 6) Secteur considéré uniquement au niveau primaire (production de l'énergie, barrages et canaux d'amenée), à l'exclusion des activités de distribution.
- 7) La somme des contributions de la province à la production nationale (valeur ajoutée) en 1964 concorde avec les données de la comptabilité nationale, à ceci près que l'entretien ménager et la propriété des habitations sont ici exclus et que le chiffre de la production forestière de 1964 a été légèrement augmenté. Les projections de l'économie nationale pour 1970 (Tableau B de l'Annexe à la Comptabilité nationale) ne comprennent pas

le revenu de l'agriculture de subsistance; à cela près, et exception faite pour le poste mentionné ci-dessus de la propriété des habitations, les données ici fournies concordent avec ces projections.

- 8) Ce chiffre représente essentiellement une fraction proportionnelle de la partie attendue du secteur privé dans le total des capitaux d'emprunt de l'organisation nationale de crédit.

N.B. - Les valeurs de référence pour 1964 ont été calculées au prorata, en appliquant les chiffres de l'emploi établis par le Bureau central de statistique aux données nationales relatives aux divers secteurs excepté les suivants: agriculture, industries extractives, bâtiment et travaux publics, et électricité pour lesquels on a procédé à des estimations directes. L'évaluation de l'agriculture de subsistance a été effectuée au prorata des chiffres de la population rurale. La valeur ajoutée pour 1970 a été calculée de la même manière que dans les projections concernant l'ensemble de l'économie. Il est à nouveau souligné que, bien que les valeurs de référence établies donnent probablement une idée juste de l'ordre de grandeur réel, il sera nécessaire, en raison du caractère rudimentaire des méthodes utilisées, de réviser ces valeurs dès que l'on disposera de données plus précises. Les estimations de la valeur ajoutée pour 1970 et des investissements privés de 1966 à 1970 sont susceptibles, du point de vue des méthodes, des mêmes réserves que les projections à l'échelle nationale. Les investissements de l'Etat sont évalués aux prix de 1965, tandis que la valeur ajoutée et les investissements privés le sont aux prix de 1964. Le Bureau central de statistique procède actuellement à la révision des indices de prix applicables, mais, au moment de la rédaction du présent document, on sait trop peu de choses sur les hausses de prix pour qu'il soit possible d'effectuer des ajustements.

ANALYSE DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DE L'ETAT PAR ECHELON ET PAR SECTEUR (1966-1970)

(Valeur en milliers de livres)

Ministère	Montant total des dépenses d'équipement	Echelon ¹		Analyse par secteur ²											
		National	Local	Agric.	Ind. extr.	Ind. manif.	Bâtiment et T.P.	Eau et elec.	Com. tin.	Trans. com.	S.G. Agric. ic	S.G. San- Educ.	S.G. di- vers	Services généraux	
Agriculture	2.314	402	1.912	1.167	25	4.476	35	164	172	-	293	-	-	-	
Terres et ressources naturelles	2.133	850	1.283	964	-	-	-	164	300	-	475	-	-	165	
Mines et coopératives	548	120	427	185	25	-	35	-	70	-	-	31	13	189	
Commerce et industrie	4.501	4.464	37	-	-	4.476	-	-	7	-	-	-	-	-	
Transports et travaux publics	2.306	1.535	771	-	-	379	-	-	-	1.439	-	-	-	488	
Information et services postaux	1.545	1.220	325	-	-	-	-	-	-	1.520	-	-	-	25	
Santé publique	2.276	-	2.276	-	-	-	-	-	-	1.520	-	2276	-	-	
Education	4.087	554	3.533	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4087	-	
Collectivités locales et logements	14.268	240	14.028	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14268	
Travail et développement social	190	-	190	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190	
Cabinet du Président	3.008	2.752	256	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	301	
Justice	125	125	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	125	
Finances	79	50	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79	
Secrétariat du Conseil	49	49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49	
Total	37.730	12.660	25.068	2.316	25	5.594	35	164	549	2.959	859	2307	4100	18796	26

Notes: 1) On considère qu'un programme ou un projet se rapporte à l'échelon national lorsqu'il remplit les deux conditions suivantes:

- i) Sa réalisation se justifie par les avantages qui en découleront pour l'ensemble de la nation, et non par les effets qu'elle aura pour la province dans laquelle elle a lieu.
- ii) L'emplacement choisi pour sa réalisation est invariablement déterminé par des facteurs physiques ou des décisions politiques.

2) Les investissements de l'Etat qui constituent la base d'une augmentation de la production d'un secteur d'une branche d'activité économique sont comptés comme investissements dans ce secteur ou branche. Par exemple, les unités de production directe du Ministère de l'agriculture, les abattoirs du Cold Storage Board (Office de l'entreposage frigorifique) et le programme routier du Ministère des transports et des travaux publics sont autant d'objets d'investissements, respectivement inscrits au titre du secteur de l'agriculture, de celui des industries manufacturières et de celui des transports. Les autres investissements d'Etat qui ne donnent pas directement lieu à une production négociable (comme l'éducation) sont inscrits comme investissements dans les services publics. L'objet de cette ventilation par secteur est d'illustrer le "Tableau succinct du développement économique de 1964 à 1970" qui est présenté plus haut et qui utilise la même méthode de classification pour les valeurs de référence.

ANNEXE C
PREMIER PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT
FICHE D'ENREGISTREMENT DE PROJET

Province _____ District _____ Projet No. _____
Ministère _____ Service _____

I - DETAILS DU PROJET

Projet	Emplacement et description	Date estimée d'achèvement	Coût estimé des immobilisations	Crédits engagés pour leur imputation		
				Date	Numéro	Montant

II - COMPTE RENDU D'AVANCEMENT GENERAL

Période (Mois, trimestre écoulé)	Etat d'avancement	Date estimée ou effective d'achèvement	Dépense

III - AUTRES RENSEIGNEMENTS SUR L'ETAT D'AVANCEMENT
(fourniture de matériel par exemple)

IV - ORGANISMES COMPETANTS

- a) Contrôle financier _____
- b) Contrôle technique _____
- c) Relations avec le public _____
- d) Services _____
- e) Exécution matérielle _____

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

ANNEXE D

Province Date

Les problèmes qui se posent dans la province sont résumés ci-dessous en même temps que les observations appropriées et, le cas échéant, les réponses des ministères intéressés aux questions directement adressées à Lusaka. Les problèmes qui attendent encore une réponse sont marqués d'un "?" dans la colonne applicable.

Problèmes se posant dans la province	Observations de l'ONDP	Observations du ministère

2. Les problèmes énumérés ci-dessous, dont la solution relève de l'échelon provincial, sont mentionnés à titre d'information. Ils ont été signalés à l'intention de l'Agent de développement provincial.

Problème	Observations de l'ONDP

CAMEROUN

Evaluation de l'exécution du premier Plan

En mai 1959, le Chef de l'Etat camerounais déclarait devant l'Assemblée nationale que l'accession à l'indépendance impliquait à la fois une pleine souveraineté et une pleine responsabilité, et qu'il convenait par conséquent que la Nation définisse ses objectifs de développement et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Ainsi fut retenu le principe de l'élaboration du premier Plan quinquennal du Cameroun. Ce document fut ensuite soumis à l'Assemblée nationale et adopté par celle-ci le 16 décembre 1960.

A signaler tout d'abord que ce premier Plan n'embrassait pas tous les secteurs des activités nationales. Par ailleurs, les objectifs de production n'y apparaissaient pas toujours très clairement; ceci explique la difficulté de comparer les réalisations de la période quinquennale couverte par ce Plan avec les prévisions qui avaient été faites souvent d'une façon partielle et qui, de surcroît, n'étaient plus adaptées à la situation nouvelle créée par la naissance de la Fédération camerounaise. Dès l'accession du pays à l'indépendance, le Gouvernement s'est donné pour tâche de construire la Nation camerounaise, de promouvoir son développement généralisé dans le cadre de la démocratie sociale et d'un libéralisme économique moderne et planifié. Les travaux effectués de 1959 à 1960 ont abouti à la mise au point des perspectives planifiées du pays, pour une période de 20 ans (1960-1980). L'objectif global quantitatif retenu est le doublement du revenu moyen individuel, qui devra passer de 21.500 francs CFA en 1960 à 43.000 francs CFA en 1980. Le premier Plan (1961-1966/67) se présentait comme une étape dans la mise en œuvre de cette politique à long terme visant à doubler le revenu individuel moyen.

L'aspect humain constitue l'élément central du Plan. Le facteur humain apparaît en effet à la fois comme une fin et comme un moyen: comme une fin, puisqu'il s'agit, en définitive, d'améliorer les différents aspects de la condition humaine; comme un moyen, puisque les hommes, mieux alimentés, en meilleure santé et plus instruits, seront les instruments les plus efficaces de cette croissance économique. Dans ce domaine, le plan visait à atteindre les objectifs suivants: l'amélioration de l'équilibre alimentaire, l'ex-

tension et l'adaptation de l'enseignement, ainsi qu'une meilleure utilisation du potentiel de main-d'œuvre.

Sur le plan économique, le premier Plan avait prévu quelques opérations-clés: accentuation de la mise en valeur du potentiel agricole, développement de l'économie d'échange, effort sélectif d'industrialisation.

Les investissements prévus se répartissaient entre les secteurs indiqués au tableau 69. Pour financer ces investissements, le Cameroun a fait appel à l'aide bilatérale pour la plus grande partie des investissements publics à la communauté économique européenne par l'intermédiaire du Fonds européen de développement, ainsi qu'à l'ONU et aux institutions spécialisées des Nations Unies en ce qui concerne l'envoi d'experts et l'octroi de bourses.

Tableau 69. Cameroun: Investissements prévus pour le premier Plan quinquennal, 1961-1966/67

Secteur	Investissements	
	(en millions de francs CFA)	(en pourcentage)
Etudes	2.419	4,5
Production	16.676	31,3
Infrastructure	24.991	46,8
Equipement social	9.096	17,4
Total	53.182	100,0

Entre 1959 et 1964/65, la production intérieure finale de la Fédération s'est accrue annuellement de 7 pour 100 et le produit intérieur brut, de 7,4 pour 100. Dans le même temps, la production intérieure finale par habitant a progressé de 22.000 à 28.000 francs CFA, soit à une cadence de 27 pour 100, tandis que le produit intérieur brut par habitant a augmenté de 23.500 à 32.000 francs CFA, soit à un taux de 31 pour 100.

La proportion des investissements par rapport au PIB s'est portée de 10,5 pour 100 en 1959 à 14,8 pour

Tableau 70. Cameroun: Valeur ajoutée par branche d'activité et en pourcentage du PIB, pour 1959 et 1964/65

Branche d'activité	Valeur ajoutée				Variation (en pourcentage)	
	1959		1964/65		Valeur ajoutée absolue	Contribution au PIB
	A*	B*	A*	B*		
Végétaux et animaux vivants	48,5	42,7	49,1	29,2	+ 1	-13,5
Produits alimentaires	17,0	15,0	36,4	21,7	+114	+6,7
Energie	4,5	4,0	5,1	3,0	+ 13	-1,0
Matières premières et demi-produits	4,0	3,5	4,2	2,5	+ 5	- 1,0
Constructions mécaniques	3,4	3,0	5,3	3,2	+ 56	+0,2
Textiles et cuirs	4,6	4,0	11,8	7,0	+157	+3,0
Autres produits industriels	2,8	2,5	7,9	4,7	+182	+2,2
Bâtiment et travaux publics	11,0	9,7	17,0	10,1	+55	+0,4
Services	5,9	5,2	10,8	6,4	+ 83	+1,2
Production intérieure finale	101,7	89,6	147,6	87,8	+ 45	- 1,8
Salaires administratifs et domestiques	11,9	10,5	20,5	12,2	+ 72	+1,7
Produit intérieur brut	113,6	100,0	168,1	100,0	+ 48	0

*A = en milliards de francs CFA

*B = en pourcentage du PIB

Tableau 71. Cameroun: Comparaison entre les ressources disponibles et les ressources utilisées en 1959 et 1964/65 (en milliers de francs CFA)

Ressources	A*	B*	Variation	
	1959	1964/65	A*	B*
Importations	29,6	37,4	+ 7,8	+ 26
Production intérieure finale	101,7	147,6	+45,9	+ 45
Diminution des stocks	0,8	-	- 0,8	...
Total des ressources disponibles	132,1	185,0	+52,9	+ 40
Chiffre d'affaires des entreprises	135,4	212,3	+76,9	+ 57
Consommation intermédiaire	33,7	64,7	+31,0	+ 92
Chiffre d'affaires moins consommation intermédiaire	101,7	147,6	+45,9	+ 45

Tableau 71. Cameroun: Comparaison entre les ressources disponibles et les ressources utilisées en 1959 et 1964/65 (en milliers de francs CFA) (suite)

Ressources	A*	B*	Variation	
	1959	1964/65	A*	B*
Consommation des ménages	80,2	112,9	+32,7	+ 45
Consommation des administrations	5,3	8,7	+ 3,4	+ 64
Investissements	11,9	25,0	+13,1	+110
Exportations	34,7	38,4	+ 3,7	+ 11
Total des ressources utilisées	132,1	185,0	+52,9	+ 40

*A = en milliards de francs CFA *B = en pourcentage.

100 en 1964/65. Le volume global des investissements publics a dépassé de 75 pour 100 les prévisions du premier Plan. Ces réalisations laissent cependant apparaître certaines distorsions. D'une part, l'exécution de la plupart des programmes, hormis ceux concernant l'équipement administratif, a subi des retards par suite des décalages intervenus entre la conception des projets et la planification détaillée des travaux d'exé-

cution. Ainsi, les travaux relatifs au chemin de fer transcamerounais, qui devaient commencer en 1963, n'ont démarré qu'en octobre 1964. D'autre part, on relève une certaine distorsion au profit des program-

Tableau 72. Cameroun: Répartition des investissements en 1959 et 1964/1965 (en milliards de francs CFA)

<i>Investissements</i>	1959	1964/65	*A	*B
Entreprises	4,1	10,1	6,0	146,3
Administration	5,3	8,5	3,2	60,4
Ménages	2,5	6,4	3,9	156,0
Total des investissements	11,9	25,0	13,1	110,0

*A = en milliards de francs CFA *B = en pourcentage.

mes d'équipement sociaux et une insuffisance des investissements dans le secteur de la production rurale. Enfin, le développement de l'équipement administratif a dépassé les prévisions. On trouvera au tableau 73 certaines indications sur les revenus et dépenses des ménages.

Dans le secteur industriel, les investissements prévus pour l'exécution des projets à réaliser dans les cinq années du premier Plan s'élevaient à 3 milliards 580 millions de francs CFA. Plus de la moitié de ces investissements ont été effectivement réalisés. Toutefois, les dépenses d'investissement consacrées à l'industrie entre 1961 et 1966 ne peuvent se comparer aux prévisions, puisque celles-ci étaient strictement limitées aux projets inscrits dans le Plan, aucune affectation de fonds n'ayant été envisagée pour l'ex-

Tableau 73. Cameroun: Revenus et dépenses des ménages en 1959 et 1964/65

	1959		1964/65		Variation	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*
Revenus :						
salaires et présentations sociales versés par les administrations	11,3	12,3	19,7	14,2	+8,4	+74
salaires et présentations sociales versés par les entreprises	17,2	18,5	25,5	18,3	+8,3	+48
salaires du personnel domestique	0,6	0,7	0,8	0,6	+0,2	+33
autres revenus	63,0	68,4	93,0	66,9	+30,0	+48
Total des revenus	92,1	100,0	139,0	100,0	+46,9	+51
Dépenses:						
autoconsommation	14,5	37,5	35,7	25,7	+ 1,2	+ 3
consommation d'autres biens et services	45,7	49,6	77,2	55,5	+31,5	+69
Consommation totale						
des ménages	80,2	87,1	112,9	81,2	+32,7	+41
salaires du personnel	0,6	0,6	0,8	0,6	+ 0,2	+33
impôts directs	2,8	3,1	5,1	3,7	+ 2,3	+82
transferts	1,6	1,7	11,4	8,2	+ 9,8	+613
Total des dépenses	85,2	92,5	130,2	93,7	+45,0	+53
Epargne	6,9	7,5	8,8	6,3	+ 1,9	+28
Total des dépenses et de l'épargne	92,1	100,0	139,0	100,0	+46,9	+51

*A = en milliards de francs CFA *B = en pourcentage.

pansion des entreprises ni au titre des investissements de renouvellement. Parmi les principales réalisations industrielles non prévues au premier Plan, on peut citer la construction d'une nouvelle unité de fabrication de beurre de cacao à Yaoundé et d'une sucrerie située à 100 km au nord de la capitale, la création d'un certain nombre d'entreprises pour assurer la fabrication d'articles de bonneterie, de matériel agricole manuel, de peintures, de matériaux de construction et d'autres produits ainsi que l'extension d'une fabrique de chaussures. Enfin, deux compagnies pétrolières ont été créées pour entreprendre d'importantes recherches tant sur le territoire qu'au large des côtes du Cameroun.

Tableau 74. Cameroun: Production industrielle en 1959 et 1965-66

Produit	1959	1965/66
Aluminium *	43.200	48.000
Dalles d'aluminium *	0	3.000
Articles de ménage en aluminium *	300	346
Bicyclettes **	10.554	22.000
Cyclomoteurs **	0	4.000
Meubles métalliques **	5.000	38.000
Oxygène-acétylène (m ³)	146.000	231.000
Chaussures en plastique et en caoutchouc (paires)	121.000	4.350.000
Bière (hectolitres)	211.000	465.000
Boissons gazeuses (hectolitres)	69.000	170.000
Glace *	8.900	10.000
Pâtes alimentaires *	100	230
Beurre de cacao *	2.055	5.800
Huile de palmiste *	1.700	3.000
Tourteaux de palmiste *	2.300	3.650
Savon *	4.000	6.300
Vêtements **	200.000	3.000.000
Bonneterie **	0	1.200.000
Tissus (mètres)	0	4.300.000
Ouvrages en ciment *	0	25.000 (avril- décembre 1966)
Cigarettes *	786	780

*Tonnes **Unités. ***Avril - décembre 1966.

D'après les derniers renseignements provisoires dont on dispose sur les entreprises, si l'on tient compte dans les secteurs "énergie, mines, industries, bâtiment" des établissements exerçant une activité principale ou secondaire à caractère industriel aussi bien que des entreprises individuelles modernes et des sociétés, on relève au 30 juin 1966 un total de 478 unités contre 289 en 1961. Le nombre des entreprises individuelles

modernes et des sociétés est passé de 151 à 278 au cours de cette même période.

Les branches d'activité où la progression numérique des entreprises a été le plus sensible entre 1961 et 1966 sont les suivantes:

- les industries alimentaires, où le nombre des entreprises est passé de 8 à 22, en raison principalement de la prolifération des petites boulangeries industrielles;
- les industries textiles, où la progression a été de 15 à 35, grâce à l'accroissement du nombre des entreprises de confection;
- les industries chimiques, où le nombre d'usines s'est élevé de 7 à 13;
- les industries du bois, où le nombre d'établissements s'est porté de 19 à 35, y compris scieries, menuiseries et ébénisteries mais sans compter les exploitations forestières;
- les industries mécaniques et électriques, où le nombre d'entreprises a monté de 23 à 41, par suite de l'implantation de garages et d'ateliers de réparation sur l'ensemble du territoire;
- le secteur du bâtiment et des travaux publics, qui a enregistré une progression correspondante de 34 à 60;
- les industries agricoles, où l'accroissement numérique des entreprises a été faible, soit de 48 à 55, en raison de la création antérieure de nombreuses usines de café dans l'ouest et sur le littoral, qui sont encore aujourd'hui en surnombre.

Des considérations qui précèdent, on peut tirer certaines conclusions. L'accroissement du nombre des entreprises dans le domaine des industries agricoles a été faible, ce qui justifie l'importance accordée à ce secteur dans le deuxième Plan. On note, d'autre part, la création d'un bon nombre d'entreprises en vue de remplacer des produits finis importés par des articles fabriqués localement à partir, dans une première étape, de demi-produits encore importés. Le nombre des petites entreprises a beaucoup augmenté, notamment dans les domaines suivants: boulangerie, confection, menuiserie, réparations mécaniques et électriques, bâtiment. Comme les entreprises de cet ordre n'exigent qu'un faible volume d'investissements, un grand nombre d'entre elles ont pu être constituées avec des ressources locales en capitaux et en cadres de gestion. Dans les secteurs de l'énergie et de la distribution d'eau, la période considérée a été marquée par des modifications de structure et la formation de sociétés mixtes.

En ce qui concerne le développement de l'éducation, dans les établissements d'enseignement primaire au Cameroun oriental, le taux de scolarisation du groupe d'âge correspondant s'est élevé de 44 pour 100 au début de la période d'application du premier Plan quinquennal (1961) à 56 pour 100 en 1965/66 pour atteindre 60,7 pour 100 en 1966/67. Ce Plan ne prévoyait toutefois qu'une augmentation de 2 pour 100 du taux de scolarisation. Le nombre de classes est passé de 6.200 au début de cette même période à 11.722 en 1965/66 et 12.128 en 1966/67, alors que seule la construction de 480 salles de classe nouvelles était prévue au Plan. On comptait 300.000 élèves dans les écoles primaires publiques en 1961, par rapport à un effectif de 609.463 en 1965/66 et de 634.254 en 1966/67.

Le nombre de maîtres, qui était de 10.700 en 1964/65, doit atteindre, selon les prévisions du deuxième Plan, 13.335 en octobre 1971. Cet objectif sera probablement dépassé, car il y avait déjà 12.011 enseignants en 1966/67. Malheureusement, cet accroissement s'accompagne d'une baisse du pourcentage de maîtres qualifiés, car la formation des enseignants ne suit pas l'augmentation des effectifs. L'un des principaux objectifs du deuxième Plan dans le domaine de l'enseignement est d'y remédier.

Au Cameroun occidental, on enregistrait dans l'enseignement primaire pour le groupe d'âge concerné un taux de scolarisation de 44,5 pour 100 en 1964/65, avec des effectifs de 124.000 élèves et de 4.170 enseignants. Le nombre d'élèves a atteint 138.000 en 1965/66.

Pour ce qui est de l'enseignement secondaire au Cameroun oriental, il y avait 200 classes à la veille de l'instauration du premier Plan, par rapport à 630 en 1965/66 et 758 en 1966/67. Le premier Plan ne prévoyait que la construction de deux établissements d'enseignement secondaire du premier cycle court et l'expansion des collèges de Caroua et de New-Bell. Le nombre d'élèves est passé de 13.000 en 1961 à 26.000 en 1965/66 et à 28.600 en 1966/67. Le deuxième Plan envisage, pour 1970/71, l'inscription de 35.000 élèves dans les écoles secondaires.

Les élèves ayant obtenu le certificat d'études secondaires étaient au nombre de 544 en 1961, de 1.439 en 1966 et de 1.875 en 1967. Pour le brevet d'études du premier cycle court, l'effectif correspondant est passé de 287 en 1961 à 530 en 1966 pour atteindre 633 en 1967. Le nombre des candidats reçus à l'examen probatoire (139 en 1961) était de 430 en 1966, alors qu'on enre-

gistrait pour le baccalauréat (qui équivaut à peu près au *General Certificate of Education*) une progression de 92 à 175. Dans les écoles secondaires on comptait 1.235 professeurs en 1966/67 contre 950 en 1965/66, augmentation qui traduisait une hausse importante des effectifs d'enseignants dans le secteur privé laïque.

Le nombre des élèves inscrits dans les écoles techniques du Cameroun oriental s'est accru de 3.121 en 1963/64 à 8.941 en 1965/66 pour atteindre 9.360 en 1966/67. Les élèves ayant obtenu un certificat d'aptitude professionnelle étaient au nombre de 186 en 1965 et de 572 en 1966. Le brevet technique a été décerné à 42 élèves en 1965, contre 37 seulement en 1966.

Au Cameroun occidental, 2.808 élèves fréquentaient l'école secondaire en 1965/66, alors que 1.338 étaient inscrits dans les écoles techniques. On dénombrait, cette même année, 150 professeurs dans ce domaine.

En ce qui concerne la situation sanitaire au Cameroun oriental, on trouvera quelques indicateurs au tableau 75.

Tableau 75. Cameroun oriental: Quelques indicateurs relatifs à la situation sanitaire en 1961 et 1965

	1961	1965	Prévisions du premier Plan pour 1966
Nombre de médecins:			
Camerounais	42	66	...
étrangers	104	130	...
Nombre d'habitants			
pour un médecin	26.500	24.728	...
Capacité hospitalière ¹	11.244	14.710	11.500
Nombre d'habitants			
pour un lit d'hôpital	337	329	310 ²

1) En fait, le nombre de lits disponibles est inférieur à la capacité hospitalière: il était notamment de 13.499 en 1965, soit un lit pour 359 habitants.

2) Ce chiffre a été calculé compte tenu d'une population estimée à 3.650.000 habitants pour 1966. La population de 1961 a été largement sous-estimée, car elle atteignait déjà à cette époque 3,8 millions d'habitants et non 3.130.000 comme on le pensait.

Il convient maintenant d'examiner les difficultés d'ordre technique financier, humain et administratif auxquelles s'est heurtée l'exécution du premier Plan. En ce qui concerne les problèmes de caractère technique, il faut noter que, pour certaines raisons de politique intérieure, le Plan a démarré dans des conditions difficiles. Les auteurs de ce texte n'ont pas disposé d'un délai suffisamment long pour son élaboration et certaines régions du pays n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie. La préparation du premier Plan s'est effectuée de façon très empirique, c'est-à-dire à partir d'un inventaire de la situation existante, appuyé par les comptes économiques de 1956, qui n'étaient plus à jour. D'autre part, comme le Plan avait été formulé à la veille de l'accession à l'indépendance pour le seul Cameroun oriental, il s'est révélé difficile de l'adapter au Cameroun occidental, faute de données de base suffisamment précises.

Certains secteurs importants ne figuraient pas dans le premier Plan, ce qui est le cas du commerce, des transports privés et des équipements administratifs, alors que d'autres, tels que l'industrie, n'ont été que partiellement considérés dans ce texte. D'autre part, faute de renseignements suffisants, il n'a pas été possible de faire des projections.

L'une des difficultés rencontrées sur le plan financier tenait au fait que le budget était grevé de fortes dépenses renouvelables, ce qui a gêné la formation de capital national, facteur essentiel de la croissance économique. Les ressources publiques d'origine intérieure destinées aux investissements pour une période de cinq ans totalisaient environ 11 milliards de francs CFA. L'utilisation de méthodes budgétaires imparfaites a sérieusement entravé l'exécution du Plan. Il faut souligner que le principe de l'annulation d'un projet d'investissements n'est pas compatible

avec l'échelonnement des paiements afférents à la réalisation du projet. A noter aussi que l'aide extérieure fournie par certains projets n'a pas été judiciairement employée.

L'une des causes du retard apporté à la mise en œuvre des programmes au cours de la période d'application du premier Plan tenait au manque d'expérience de l'administration et à l'incompétence de ses cadres. Pour remédier à ce manque de personnel qualifié, on a fait appel aux services de techniciens, d'experts, de bureaux d'études techniques et de consultants étrangers pour surveiller la préparation et l'exécution des projets. Par ailleurs, la structure administrative, à l'échelon central aussi bien que régional, n'était pas encore entièrement adaptée aux exigences du développement. Le territoire de la République fédérale du Cameroun est divisé en six régions administratives qui coïncident avec les zones économiques du pays. Chaque région comprend un certain nombre de départements, qui sont eux-mêmes subdivisés en arrondissements.

Les inspecteurs fédéraux d'administration, en tant que représentants du Gouvernement au niveau des régions, sont chargés de l'élaboration et de l'application des programmes de développement régionaux. Ils sont assistés, dans cette tâche particulière par les chefs de division économique. On doit noter également la création de conseils régionaux pour le développement auprès des inspecteurs fédéraux, de comités départementaux pour le développement auprès des préfets et de comités d'action rurale auprès des sous-préfets. Les préfets sont secondés par des agents régionaux de développement chargés d'assurer le secrétariat des divers comités départementaux pour le développement, ainsi que l'étude et la synthèse des projets de développement économique et social intéressant les départements.

On s'attendait que les activités de ces organismes et fonctionnaires permettraient la participation active des populations aux efforts entrepris dans le cadre du développement économique et social, d'une part, et faciliteraient la liaison entre l'administration centrale et les services extérieurs, d'autre part. Ces structures, mises en place au cours de la période d'application du Plan, n'ont pas immédiatement atteint le rythme de fonctionnement voulu.

La surveillance de l'exécution du premier Plan a été entravée par le manque de renseignements. Les statistiques du Commerce extérieur, établies en retard,

Tableau 76. Cameroun: Ressources publiques d'origine intérieure destinées aux investissements, 1960/61-1965/66 (en millions de francs CFA)

Ressources publiques intérieures pour les investissements:							
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	/61	/62	/63	/64	/65	/66	Total
Cameroun							
oriental	580	829	339	...	...	...	1.748
Fédération	...	...	2.028	1.859	1.896	4.142	9.925
Total:	580	829	2.367	1.859	1.896	4.142	1.673

n'étaient pas toujours exactes. La balance des paiements était, elle aussi, élaborée avec quelque retard. L'évolution des principales productions agricoles et industrielles n'a pu être suivie de près, du fait que les statistiques n'étaient pas publiées régulièrement.

Le premier Plan comportait de nombreuses lacunes: œuvre d'une équipe de techniciens, elle n'a pu être, au départ, mûrement délibérée au sein d'assemblées de notables tenues au niveau régional et, par voie de conséquence, l'appui des masses lui a fait défaut. Les critiques provoquées par le premier Plan ont suscité un effort de conception de nouvelles techniques de planification et d'adaptation de structures tant gouvernementales qu'administratives aux nécessités de la planification.

Commentant le rapport d'exécution du premier Plan paru en 1963, le Président Ahidjo déclarait: "Publié à la veille de la préparation du deuxième Plan quinquennal, ce document aidera à mieux tirer parti des erreurs passées, en vue de l'établissement d'un Plan qui tienne compte à la fois de notre potentiel économique et humain ainsi que des particularités propres à nos différentes régions". C'est dans cet esprit qu'a été conçu le deuxième Plan camerounais.

Contrairement au premier Plan, le deuxième a été élaboré sous la direction du Ministère du Plan, assisté de commissions de planification régionales et nationales, qui ont réuni, outre des représentants des services publics et para-publics, ceux des principales forces économiques et sociales du pays.

Le dialogue entre l'administration et la population ou ses représentants s'est établi dès la phase de pré-planification. Des équipes mobiles d'action rurale ont parcouru les villages pour recueillir des renseignements sur la situation économique et sociale des collectivités et enregistrer leurs aspirations et leurs besoins. Les informations et suggestions ainsi réunies ont été discutées par les comités d'action rurale au niveau de l'arrondissement, puis centralisées par les préfets. Elles ont permis, sinon d'établir les bases des programmes de développement départementaux tout au moins d'influencer les travaux aux échelons supérieurs. Le dialogue s'est poursuivi au niveau des régions par l'intermédiaire des conseils régionaux de développement, qui ont examiné les problèmes concernant leurs régions respectives au sein de quatre commissions de planification: commission de la production, commission de l'infrastructure, commission des affaires sociales et commission de synthèse. Avant d'être renvoyé à l'Assemblée fédérale, le projet du

Plan avait été soumis au Conseil national du Plan, organisme consultatif comprenant des représentants de toutes les couches de la population. Ce résultat a été acquis grâce à l'intervention constante des commissions régionales dans le processus d'élaboration du Plan, au stade de la détermination des objectifs comme au stade de l'établissement des programmes d'opérations et d'investissements.

L'un des buts essentiels du Gouvernement, en élaborant le Plan, a été de faire œuvre réaliste et d'établir un ensemble d'objectifs et de moyens de développement correspondant aussi étroitement que possible aux conditions réelles du pays. Des mesures d'organisation administrative ont été prises pour resserrer la coordination entre ministres et renforcer les moyens du Ministère du Plan. A cette fin, divers comités ou conseils ont été constitués: Comité technique pour le développement. Comité interministériel des projets à caractère économique. Conseil fédéral de l'aménagement du territoire. Conseil intergouvernemental du Plan et du développement économique.

Le Ministère du Plan a été considérablement renforcé et quatre grands services y ont été créés de façon à pouvoir coordonner efficacement tous les aspects du développement: investissements publics et privés, travaux de recherche, utilisation des ressources humaines, animation rurale, etc.. Ces quatre directions, établies au sein du Ministère du Plan et du développement, qui s'intéressent aux problèmes de planification et de développement économique et social sont: la Direction du Plan et de la coopération technique, la Direction de l'aménagement du territoire et de l'équipement national, la Direction de l'animation et du développement rural et le Centre d'information, de documentation et d'étude du Plan.

La Direction du Plan et de la coopération technique a pour fonctions d'orienter la politique de développement économique et social du pays et d'élaborer le Plan; de promouvoir les investissements publics et privés de sources camerounaise et étrangère; de présenter les dossiers d'investissements aux organismes de financement, et de négocier les conventions de financement ou d'établissement à passer avec les organismes internationaux, les Etats ou les groupes privés; d'assurer le secrétariat de la Commission des investissements et la liaison avec les organes de crédit public; de coordonner l'utilisation des ressources humaines de la Nation et de l'aide extérieure en personnel; de coordonner et contrôler l'exécution du Plan.

La Direction de l'aménagement du territoire et de l'équipement national est chargée d'étudier les réformes de structure, d'élaborer les programmes d'équipement, d'étudier les aspects techniques et économiques des projets d'investissement, d'assurer le contrôle technique des opérations effectuées dans le cadre du Plan, et de faire la synthèse des problèmes d'infrastructure. La Direction de l'animation et du développement rural est responsable de l'animation des différents éléments de la population, ainsi que de

l'orientation et de la coordination des activités de développement rural. Les tâches confiées au Centre d'information, de documentation et d'étude du Plan, qui se compose d'un certain nombre d'experts, sont les suivantes: études relatives à l'élaboration des perspectives de développement; étude des projets d'investissement; coordination des études, recherches et enquêtes; rassemblement, exploitation et diffusion de la documentation concernant le développement économique et social du pays.

SOUAZILAND

Planification du développement

Le Souaziland a eu depuis 1948 cinq programmes de dépenses publiques par secteur. Ces programmes, qui ont coïncidé avec l'attribution de fonds britanniques pour le développement, n'ont pas pris cependant la forme de Plans de développement au sens le plus large de ce terme tel qu'il est actuellement utilisé. Les propositions relatives aux divers secteurs étaient élaborées par les services de l'éducation, de l'agriculture, de la santé, des travaux publics, et intégrées dans des Plans d'ensemble par le service chargé des finances et du développement économique, compte tenu des fonds disponibles. Les plans devaient être approuvés par le Gouvernement britannique qui, une fois les besoins prouvés, débloquent des fonds tous les trimestres. La mise en œuvre des programmes par secteur revenait aux services compétents, le contrôle financier général étant exercé par le Service des finances.

Préalablement à l'indépendance, le Souaziland a été doté d'une constitution en avril 1967, et un système ministériel a été mis en place. Le service chargé des questions financières est devenu le ministère des finances, du commerce et de l'industrie, et a conservé la responsabilité de la planification du développement. Toutefois, le nouveau Gouvernement envisage de créer un service de planification qui serait rattaché au cabinet du Premier ministre. L'établissement d'un document destiné à la Conférence des planificateurs africains (1967) fournit donc une excellente occasion de passer en revue les programmes et les méthodes de planification adoptés dans le passé ainsi que leurs résultats, et de déterminer dans quelle mesure cette expérience peut être utilisée pour définir exactement la forme et les fonctions d'un nouveau service de planification.

Le Souaziland est un petit pays de quelque 18.000 kilomètres carrés et d'un peu moins de 400.000 habitants. Il est limité sur trois côtés par la République sud-africaine et sur le quatrième par le Mozambique. Un peu plus de la moitié du pays est occupée par les

Souazis, dans le cadre d'un régime de propriété communautaire. A l'exception de quelques zones restreintes réservées au développement urbain par le Gouvernement, le territoire est soumis au régime de la propriété perpétuelle et appartient presque entièrement à des Européens. Aux termes d'un accord douanier datant de 1910, le Souaziland applique un tarif extérieur commun avec l'Afrique du Sud, les mêmes droits de consommation et pratique avec elle le libre échange. Le Souaziland utilise également la monnaie sud-africaine, bien qu'il possède son propre contrôle des changes et des importations.

Le premier programme de dépenses par secteur (1948-1956) a été lancé au milieu de difficultés financières et économiques considérables. Les recettes publiques par habitant étaient d'un peu plus de 6 dollars et plus d'un quart provenait d'une seule société minière. Le chiffre des exportations par habitant était d'environ 21 dollars, mais la production destinée à l'exportation provenait presque entièrement des industries extractives et de la culture des terres appartenant à des Européens. Dans les zones souazies, la notion de conservation des sols était inconnue; le labourage s'effectuait à flanc de colline dans les deux sens, et ne s'arrêtait qu'au bord des cours d'eau; les semences se faisaient à la volée; le fumier des kraal était considéré comme une denrée commercialisable et on n'utilisait pratiquement pas d'engrais artificiels. Quelque 17 pour 100 seulement des enfants africains d'âge scolaire allaient à l'école et ce n'est qu'en 1951 que le premier étudiant souazi a passé à l'école de son propre pays l'examen d'entrée à l'université (celle d'Afrique du Sud). Les moyens médicaux étaient très limités: 10 médecins et 214 lits d'hôpital pour un peu moins de 200.000 personnes. Le paludisme, la tuberculose et la bilharziose étaient fréquents. En 1948, le réseau routier était primitif: il n'était pas asphalté et, avec les pluies d'été, d'importants tronçons devenaient impraticables; il n'y avait pas de ponts, même pour traverser les principaux cours d'eau, et il était extrêmement difficile de voyager en toutes saisons.

Les services postaux et téléphoniques étaient très médiocres. Même dans les villes, le confort manquait : il n'y avait pas d'électricité ni d'égouts et l'approvisionnement en eau par canalisation constituait l'exception plutôt que la règle.

Les possibilités de développement étaient donc considérables et la difficulté consistait essentiellement à fixer un ordre d'urgence. A la suite d'une étude économique, il a été décidé qu'il importait avant tout de stabiliser et d'améliorer l'utilisation du sol dans les régions souaziennes et entre 1948, date de la mise en vigueur du premier Plan de développement, et 1955, les résultats acquis correspondaient à une petite révolution. En 1955, la plus grande partie des terres arables étaient protégées par des bandes de graminées et des sillons suivant les courbes de niveau. Ces résultats ont pu être obtenus en grande partie grâce à un renforcement spectaculaire du personnel de vulgarisation, dont les efforts se sont concentrés à cette époque sur la protection du sol plutôt que sur un relèvement de sa productivité. L'éducation venait au second rang dans l'ordre des urgences, notamment l'éducation des Africains, nécessairement axée sur l'enseignement primaire. D'autre part, on a consacré des dépenses accrues aux services médicaux, en particulier pour la lutte contre le paludisme, et on a accordé des crédits supplémentaires au service géologique pour l'étude des possibilités de mise en valeur des ressources minérales.

Au cours des trois programmes sectoriels suivants, qui se sont étalés de 1955 à 1966, le principe du développement a subi une réorientation marquée. Même avant que le programme de 1948-1956 ne démarre, la *Commonwealth Development Corporation* et des entreprises privées avaient fait des investissements importants, notamment dans les industries forestières et dans l'agriculture irriguée, et il était manifeste que le réseau routier demandait à être considérablement amélioré pour pouvoir supporter les gros tonnages dont l'établissement et l'exploitation des entreprises correspondant aux nouveaux projets exigeaient le passage.

Le programme de 1955-1960 prévoyait que la part la plus importante des crédits reviendrait à l'expansion routière. Dans le même programme on prévoyait également la construction de logements et de bâtiments publics, et l'amélioration des services d'utilité publique (eau, électricité, égouts) dans les villes. On a d'autre part entrepris des travaux qui se sont révélés plus tard une série de levés topographiques appli-

cables à des chemins de fer. Le service de l'agriculture venait au second rang des bénéficiaires de fonds de développement. On a continué ici à mettre principalement l'accent sur la conservation des sols et l'alimentation en eau, grâce à des moyens mécaniques aussi bien qu'à une nouvelle répartition du cheptel, sur l'enseignement de méthodes d'agriculture et d'élevage perfectionnées, et sur la création d'un service de recherches comprenant une section de l'étude des sols. Le reste des fonds de développement a été consacré à l'éducation, au développement des télécommunications, aux services médicaux et au service géologique, dans cet ordre.

Ce programme a été renforcé au cours de la période d'application du programme suivant (1960-1963) : l'effort a porté essentiellement sur l'achèvement des travaux d'infrastructure nécessaires à l'expansion des industries primaires et secondaires et la plus grande partie des fonds de développement disponibles ont été comme précédemment consacrés à des travaux publics, notamment aux routes, Le projet principal, qui portait sur l'asphaltage, avait permis en 1964 de réaliser 150 km environ de routes d'excellente qualité. Ce programme a également comporté le lancement de deux grands projets de développement destinés à avoir une influence marquée sur l'économie du pays. Le premier portait sur la liaison ferroviaire entre les gisements de minerai de fer du nord-ouest et Lourenço Marques. Bien que destiné au premier chef au transport du minerai, le tracé de la voie ferrée a été conçu pour traverser les zones les plus productives du pays afin d'assurer le ramassage d'autres produits destinés à l'exportation. Le second projet était la centrale hydro-électrique d'Edwaleni, destinée, dans sa phase initiale, à pourvoir aux besoins de la mine de fer, ainsi que des villes de Mbabane et Manzini et de la région de Malkerns. Le manque d'électricité avait toujours freiné l'expansion des industries secondaires au Swaziland et on espérait qu'avec l'entrée en service de l'installation en 1964, le principal obstacle qui s'opposait à cette expansion serait éliminé. Au cours de cette période, l'éducation a gagné sur l'agriculture dans l'ordre d'urgence, et au cours du troisième Plan (1963-1966), elle a conservé la priorité¹. Celle-ci a toutefois été masquée par les dépenses d'infrastructure importantes consacrées aux chemins de fer et à l'électricité. A la fin de la période 1963-1966, le programme d'infrastructure était en

1) Ce fait n'apparaît pas clairement dans le tableau 77 car une part des dépenses affectées à la création d'une école d'agronomie est portée sous "agriculture".

grande partie exécuté et le cinquième programme sectoriel (1966-1968) donnait la priorité à l'éducation, suivie de près par l'agriculture.

Le montant et le pourcentage des fonds de développement consacrés aux divers secteurs au cours

de ces cinq programmes sont indiqués au tableau 77. Certains des résultats que ces dépenses ont permis d'atteindre sont résumés au tableau 78. Ces chiffres sont impressionnants, même si l'on tient compte d'une dépréciation de la monnaie d'au moins 40 pour

Tableau 77. Souaziland: Crédits ouverts par secteur dans cinq programmes de dépenses publiques, 1948-1968¹

Secteur	1948-1956		1956-1960		1960-1963		1963-1966		1966-1968		Total	
	M.r.*	%	M.r.*	%	M.r.*	%	M.r.*	%	M.r.*	%	M.r.*	%
Infrastructure	112	5,6	4.580	79,9	8.352	79,3	20.300	77,9	1.895	28,3	35.239	69,1
Education	474	23,7	200	3,5	1.190	11,3	1.878	7,2	2.146	32,1	5.888	11,5
Agriculture	806	40,3	637	11,1	610	5,8	2.252	8,6	1.915	28,6	6.220	12,2
Santé	348	17,4	160	2,8	347	3,3	742	2,9	162	2,4	1.759	3,5
Service géologique	260	13,0	155	2,7	35	0,3	74	0,3	82	1,2	606	1,2
Autres dépenses sociales	-	-	-	-	-	-	384	1,5	180	2,7	564	1,1
Dépenses administratives	-	-	-	-	-	-	416	1,6	316	4,7	732	1,4
Total	2.000	100,0	5.732	100,0	10.534	100,0	26.046	100,0	6.696	100,0	51.008	100,0

1) Les valeurs sont indiquées en rands, monnaie mise en circulation le 14 février 1961, qui équivaut à la moitié de la valeur de l'an-

cienne livre sud-africaine. A la fin du premier semestre 1967, le taux de change du rand s'établissait à 0,7210 pour 1 dollar.

*M.r. = Milliers de rands

Tableau 78. Souaziland: Quelques indicateurs de l'évolution économique entre 1948 et 1966

Indicateur	1948	1966
Recettes publiques (rands)	780.000	6.805.000
Recettes par habitant (rands)	4	17
Exportations (rands)	2.870.000	38.386.000
Exportations par habitant (rands)	14 ¹	96 ¹
Formation totale de capital de 1960 à 1966 (rands)	...	95.000.000 ²
Nombre d'enfants africains scolarisés	11.600	56.500
Pourcentage d'enfants d'âge scolaire scolarisés	17 ¹	47 ¹
Nombre d'employés africains de sexe masculin...	7.500 ³	40.000 ¹
Pourcentage des employés africains de sexe masculin par rapport au nombre total d'employés	20 ¹	55 ¹

1) Estimation. 2) Total pour 1960-1966.

Développement des routes publiques (km)	1.124	1.326
Dépenses d'entretien par km (rand)	45	186
Capacité de production d'électricité	moins de 2MW	45MW
Nombre de téléphones branchés	380 ⁴	3.700
Population africaine urbaine	moins de 3.000	45.500
Pourcentage de participation aux emplois salariés (sexe masculin)		
Africains	...	48
Européens	...	86
Autres non-Africains	...	62
Nombre de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu		
Africains	...	201
Européens	...	4.823
Montant de l'impôt perçu sur le revenu (rands)		
Africains	...	20.000
Européens	...	2.800.000
Population africaine	181.000 ³	382.000
européenne	3.000 ³	9.000
autres non africaines	1.000 ³	4.000

3) Pour 1946. 4) Pour 1954.

100 (calculée d'après l'indice des prix de gros de l'Afrique du Sud) et de l'accroissement démographique.

Les investissements considérables consacrés à l'infrastructure ont certainement apporté une très large contribution au développement, mais il n'en demeurerait pas moins que, par suite de l'insuffisance des moyens d'enseignement associée au maintien de la structure sociale traditionnelle, la population souazie n'était pas en mesure de bénéficier des possibilités d'emploi offertes, si ce n'est au niveau des manœuvres. Il en est résulté un afflux de main-d'œuvre étrangère, noire et blanche, même vers les postes de manœuvres spécialisés. Cet afflux a été facilité par la position géographique du Souaziland, situé entre l'Afrique du Sud et le Mozambique. L'apport de capitaux privés, qui était à l'origine de ces possibilités d'emploi, s'expliquait en grande partie par les relations économiques étroites du Souaziland avec l'Afrique du Sud. Toutefois, les effets de ces investissements, comme on vient de le dire, ne se sont pas fait sentir dans l'ensemble de la population. Il ressort d'une comparaison entre les chiffres des recensements de 1956 et 1966 que le taux d'activité économique de la population masculine africaine était resté constant et n'avait donc fait que suivre la croissance de la population active.

L'expérience passée donne à penser que la principale obligation économique est de permettre à la population souazie de jouer un rôle actif dans le développement du pays. Il faut à cet effet attaquer de front deux problèmes interdépendants: l'expansion des moyens d'enseignement et de formation et la transformation de l'économie rurale. On ne pourra arriver à un résultat dans ce sens qu'en définissant avec précision les moyens d'absorber la main-d'œuvre qualifiée et d'intégrer le secteur rural de subsistance dans l'économie de marché du commerce et de l'industrie. On devra également prévoir un programme de dépenses très important aussi bien dans le budget d'équipement que dans le budget périodique.

L'accroissement des dépenses est une considération essentielle pour le Souaziland étant donné sa situation budgétaire actuelle. La montée des dépenses périodiques qui a accompagné les investissements consacrés à l'infrastructure n'a pas encore été compensée par une augmentation des recettes publiques et il faudra attendre 1971 pour que le budget périodique se trouve équilibré au niveau actuel des dépenses. Cet état de fait entraîne deux conséquences marquantes. Premièrement, faute d'excédents budgétaires,

le Souaziland devra se tourner vers des sources étrangères pour se procurer les capitaux à investir dans le secteur public aussi bien que dans le secteur privé en vue du développement économique. Deuxièmement, comme l'aide internationale ne couvrira pas tous les types de dépenses qu'exigent les programmes de développement dans le domaine de l'éducation et de l'agriculture, il faudra hâter l'expansion des industries primaires et secondaires pour élargir l'assiette de l'impôt, afin de pouvoir se procurer rapidement les recettes supplémentaires nécessaires au financement de ces dépenses. Il en résultera peut-être une situation embarrassante, car cette méthode tendra à accentuer encore la disparité des revenus et des niveaux de vie constatée actuellement entre les communautés rurales et urbaines.

Le développement industriel étant essentiellement fonction de celui du secteur privé, on devra prévoir des encouragements propres à attirer les investissements. Ces encouragements peuvent être apportés dans un grand nombre de domaines: fiscalité, main-d'œuvre, salaires, relations extérieures, etc., sans parler de facteurs plus fondamentaux relatifs à l'emplacement des industries. On doit supposer que le secteur privé continuera vraisemblablement d'être financé par l'Afrique du Sud. En outre, de par l'accord douanier en vigueur, l'Afrique du Sud est pratiquement un prolongement du marché intérieur du Souaziland, ce qui est un facteur important pour son expansion industrielle. Tout Plan de développement doit donc tenir compte des relations économiques du pays avec l'Afrique du Sud.

Il ne faut pas toutefois en conclure que le Souaziland ne doit se tourner que vers son entourage immédiat, à savoir l'Afrique du Sud. Le tableau 79 met ce point en évidence. Il ressort de ces chiffres que l'Afrique du Sud constitue une part de plus en plus réduite du marché d'exportation. Etant donné la similarité de la structure des exportations dans les deux pays en ce qui concerne la plupart des produits primaires, il est vraisemblable que cette tendance se maintiendra. Le tableau 79 indique d'autre part que le Souaziland importe beaucoup plus d'Afrique du Sud qu'il n'exporte vers ce pays. Bien que ce déséquilibre n'ait aucune influence sur la balance des paiements ou les réserves de devises, la monnaie des deux pays étant la même, le Souaziland aurait certainement intérêt à le réduire en développant les industries manufacturières et de transformation qui pourraient bénéficier du fait que le pays appartient à une zone douanière, commerciale et monétaire.

Tableau 79. Souaziland: Valeur des échanges avec l'Afrique de Sud et le reste du monde, 1960-1966 (en milliers de rands)

Année	Total des exportations	Exportations vers l'Afrique du Sud	Total des importations	Importations en provenance d'Afrique du Sud
1960	10.864	5.482	8.200	5.740
1961	12.513	6.737	10.204	7.143
1962	15.055	9.135	14.502	10.151
1963	21.519	9.540	19.750	13.825
1964	22.211	7.979	19.000	13.300
1965	29.920	5.082	26.471	18.530
1966	38.629	7.553	25.685	17.980

Les planificateurs auront à résoudre un grave problème pour transformer le secteur rural de subsistance sans créer des difficultés insurmontables dans le domaine de la planification de la main-d'œuvre. La situation sera en tout état de cause critique dans les zones rurales étant donné les tendances démographiques prévues. On estime, d'après les données du recensement de 1966, que la population africaine passera de son chiffre actuel de 400.000 à 510.000 en 1975, ce qui représente un taux de croissance de 2,9 pour 100 par an, et qu'à plus long terme, la situation se présentera à peu près comme suit :

Tableau 80. Souaziland: Projections de la population africaine, 1980-2000¹

Année	Fécondité constante	Fécondité en baisse
1980	599.536	579.293
1985	708.825	641.244
1990	843.430	691.047
1995	1.009.995	755.202
2000	1.216.726	832.293

1) Ces estimations tiennent compte de la mortalité en baisse.

Même dans l'hypothèse d'une fécondité en baisse, la rapidité de la croissance démographique naturelle ne manquera pas de créer de graves problèmes sociaux et économiques. On peut estimer très approximativement comme suit la croissance démographique par rapport aux terres disponibles (voir tableau 81).

Un revenu moyen de 184 rands par famille correspond à peu près au salaire minimum actuel de la main-d'œuvre rurale non spécialisée. Une expansion démographique qui ne s'accompagnerait pas d'un relèvement spectaculaire de la productivité aurait donc

Tableau 81. Souaziland: Capacité d'occupation humaine des terres arables dans les zones souazies

Population (1967)	300.000
Nombre de familles ¹	43.000
Superficie (en acres)*	2.400.000
Terres arables disponibles ²	605.000
Terres arables par famille (en acres)	14
Pâturages naturels (en acres)	1.500.000
Rendement par acre	
235.000 acres x 7 rands/acre ³ = 1,8	millions de rands
350.000 acres x 13 rands/acre ³ = 4,6	"
plus 1 rand/acre de pâturages = 1,5	"
Total	7,9 millions de rands
Revenu moyen par famille	184 rands

1) Estimé sur la base de 7 personnes par famille.

2) Pente de moins de 22 pour 100.

3) Des rendements de 7 et 13 rands par acre supposent un relèvement général du niveau de l'agriculture grâce à l'adoption de méthodes perfectionnées.

* 1 acre = 0,405 ha.

pour résultat que la culture s'étendrait à des terres impropres à cet usage et que la période de rotation sur les terres actuellement cultivées serait réduite, ce qui provoquerait un abaissement du revenu par habitant. On pourrait y remédier dans une certaine mesure au moyen de l'irrigation, dans les zones où elle serait praticable, mais cette solution exigerait des investissements qui sembleraient dépasser les moyens du pays, à moins que les aménagements ne soient limités à une échelle réduite. Pour éviter l'abaissement du revenu par habitant, il faudra employer la main-d'œuvre salariée supplémentaire soit sur d'autres terres agricoles, soit dans le commerce ou l'industrie. Si ces calculs reposent sur une estimation peut-être exagérée de la pénurie de terre, l'expansion démographique renversera bientôt la situation, la population africaine devant atteindre 450.000 habitants en 1971.

Bien qu'on dispose de certaines informations sur toutes ces questions, et de renseignements assez complets sur les ressources minérales et hydrauliques, il en faudrait bien davantage pour qu'il soit possible de comprendre pleinement les problèmes et de dresser des plans capables de contribuer efficacement à leur solution. Il est donc évident qu'on ne peut aisément déterminer la part de succès des politiques de développement adoptées dans le passé, notamment en matière d'éducation et d'agriculture. Cependant, pour ce qui est de l'éducation, le point de départ était si faible qu'on

peut difficilement affirmer que les projets étaient mal conçus faute d'un plan global. En ce qui concerne l'agriculture, s'il n'y a pas eu de progrès notable dans le régime foncier, ni d'amélioration du cheptel et de la productivité en général, on a enregistré un succès marqué dans la conservation des sols, les recherches sur les végétaux et, plus récemment, la formation agronomique.

Un certain nombre de ministères ont déjà commencé de travailler à l'amélioration de la collecte des données. Un recensement démographique soigneusement préparé a été réalisé en 1966 et un service statistique et économique a été constitué la même année. Les fondements d'une planification de la main-d'œuvre ont été posés et un service de statistique agricole est en cours d'installation. On a commencé à établir des statistiques du revenu national, ce qui est difficile car, à cause de l'union douanière avec l'Afrique du Sud, il n'y a pas de statistiques d'importation propres au pays. Il a été également difficile de trouver du personnel qualifié pour recueillir les données de base sur lesquelles repose la planification. En conséquence, il a fallu prévoir, en même temps que la mise en place d'un service de statistique et de planification, la formation du personnel, même au niveau inférieur, ce qui a nécessairement freiné les progrès.

Vient enfin la question de la préparation et de l'exécution des plans. On a adopté au Souaziland la méthode par secteur et les programmes sectoriels de dépenses publiques ont toujours consisté en séries de projets qui ont été regroupés dans la mesure où l'on disposait de fonds pour leur financement. L'autorité coordinatrice, le service chargé des finances et du développement économique, a donc exercé une influence assez considérable sur l'ordre d'urgence. Jusqu'ici, cette méthode convenait bien aux programmes qui portaient principalement sur des projets d'infrastructure, car ceux-ci étaient en général directement liés aux fonctions économiques et financières normales de l'autorité coordinatrice (chemins de fer et électricité, par exemple). Elle présentait également un avantage en ce que les plans par secteur sont exécutés par le ministère ou l'autorité qui les a élaborés.

Certains pays ont jugé préférable de constituer un organisme de planification distinct qui, tout en ayant la possibilité de faire appel à l'expérience ou aux conseils de services gouvernementaux, est seul responsable, vis-à-vis du gouvernement, de l'élaboration des politiques de planification. Ce choix naît de la conviction que les services sont souvent trop préoc-

cupés par leurs tâches quotidiennes pour avoir une vue d'ensemble et que, même s'ils y parviennent, ils risquent de ne pas être suivis. Ces pays ont donc estimé qu'un organe de planification distinct était nécessaire. Il n'est peut-être pas inutile à cet égard de dire un mot sur la fonction de planification elle-même. La notion de planification n'a rien de nouveau. Elle découle de l'évidence depuis longtemps admise que les activités sociales et économiques sont interdépendantes et elle vise à l'élimination des cloisons étanches au sein de l'administration de façon que les politiques élaborées dans les divers secteurs permettent, par leur contribution, d'atteindre les principaux objectifs sociaux et économiques dans un cadre bien coordonné. A cet effet, on devra avoir une connaissance aussi complète que possible des dispositifs sociaux et économiques existants, ce qui exige de recueillir des données statistiques et autres. Une fois ce résultat obtenu, il est relativement facile de déterminer les améliorations à apporter à ces dispositifs. La mesure dans laquelle ces améliorations peuvent être intégrées dans un plan de développement dépend d'un certain nombre de facteurs d'ordre essentiellement politique et financier. L'un des principaux avantages qu'offre la planification dans un pays depuis peu indépendant est qu'elle permet au gouvernement d'avoir une vue d'ensemble des dispositifs économiques et sociaux et arrête son attention sur les défauts de fonctionnement. La meilleure façon d'exercer cette fonction essentielle varie avec les circonstances propres à chaque pays.

Résumons les réalisations du Souaziland en ce qui concerne les aspects de la planification étudiés au cours de la Conférence des planificateurs africains tenue en 1967:

1) Identification des projets

Elle est pratiquée dans une large mesure dans le secteur public et, dans le cas de projets d'infrastructure (routes, chemins de fer, télécommunications, électricité, alimentation en eau, égouts, zones industrielles), la voie a été bien préparée pour les investissements du secteur privé. En ce qui concerne l'éducation et l'agriculture, les principaux objectifs ont été identifiés, mais il reste encore à rapporter des projets isolés (enseignement secondaire, formation professionnelle, divers aspects de l'amélioration des méthodes d'agriculture, etc.) aux besoins particuliers d'un Plan de développement intégral. Pour ce qui est de l'agriculture, les projets porteront en grande partie

sur des modifications de la structure sociale traditionnelle qui ne peuvent être effectivement imposées et doivent être introduites dans le cadre d'un vaste programme de développement communautaire, entendu dans le sens le plus large du terme.

On devra développer le secteur privé en créant un climat propice aux investissements. A cet égard, l'identification des projets a une large signification. Elle comprend des éléments, tels que les relations économiques extérieures et l'amélioration de la situation budgétaire, qui sont essentiels, sur le plan des doctrines, au succès de la planification du développement.

2) Collecte des données de base pour l'identification des projets

Des progrès marqués ont été réalisés dans certains domaines, notamment dans la prospection des ressources minérales et hydrauliques. Des informations plus complètes sont indispensables pour faciliter une planification plus détaillée, dans le secteur public, de projets relatifs à l'éducation et à l'agriculture, ainsi

que l'élaboration de projets dans le secteur privé. Des mesures ont été prises en vue de l'établissement du cadre statistique nécessaire à l'élaboration des décisions.

3) Contrôle et exécution du Plan

Le succès d'un Plan reposant sur des politiques économiques, financières et fiscales générales et sur l'attraction de capitaux d'investissement, il faudra mettre au moins un dispositif de planification qui ne soit pas isolé du centre d'élaboration de ces politiques. Il y a plusieurs conceptions quant aux moyens d'y parvenir. L'expérience des pays participants devra donc être sérieusement examinée à cet égard.

4) Besoins en matière de personnel, de formation et de recherche

La pénurie de personnel de statistique et de planification est reconnue, mais le Swaziland étant un très petit pays, les programmes de formation déjà en cours permettront sans doute de parer dans un avenir proche à cette difficulté.

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>	<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
LIBYE :		RAU (suite)	
Dépenses de développement et crédits budgétaires 1961/62-1967/68	32	26. Productivité par travailleur et par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en prix courants).....	83
2. Importations de biens de consommation, 1961-1966	33	27. Consommation finale au cours du premier Plan quinquennal	84
MAROC :		28. Consommation finale et PIB au cours du premier Plan quinquennal	84
3. Taux de valeur en devises incluse (TDVI) par catégorie de dépenses	50	29. Evolution de la consommation individuelle et de la consommation de l'Etat au cours du premier Plan quinquennal	85
4. Taux de valeur en devises incluse (TDVI) pour divers biens de consommation intermédiaires	51	30. Investissements prévus et réalisés par secteur au cours du premier Plan quinquennal	87
5. Dépenses d'investissement	53	31. Répartition effective de l'investissement total au cours du premier Plan quinquennal, par secteur et par année	88
6. Dépenses de fonctionnement	54	32. Coefficient de rendement des investissements par secteur au cours du premier Plan quinquennal	89
7. Recettes	54	33. Investissements bruts classés suivant les types de dépenses de capital au cours du premier Plan quinquennal	90
SOUDAN :		34. Epargne intérieure brute et PIB au cours du premier Plan quinquennal	91
8. Développement de l'économie au cours de la première moitié du plan décennal	58	35. Déficit de l'épargne intérieure brute par rapport à l'investissement brut au cours du premier Plan quinquennal	92
RAU :		36. Balance des paiements (opérations courantes) au cours du premier Plan quinquennal	93
9. Accroissement de la production prévu et réalisé par secteur pendant la dernière année du premier Plan quinquennal, 1964/1965	65	37. Répartition géographique du commerce extérieur au cours du premier Plan quinquennal	97
10. Evolution de la production et de l'indice de production par secteur au cours du premier Plan quinquennal, 1960/61-1964/65	66	38. Termes de l'échange au cours du premier Plan quinquennal	98
11. Modification de la structure de la production au cours du premier Plan quinquennal	68	39. Déficit de la balance commerciale et effets défavorables des termes de l'échange au cours du premier Plan quinquennal	98
12. Production par secteur au cours du premier plan quinquennal	69	DAHOMY :	
13. Accroissement du revenu intérieur brut par secteur, prévu et réalisé, pour la dernière année du premier plan quinquennal	70	40. Balance commerciale (1961-1965)	102
14. Evolution du revenu intérieur brut et de son taux d'accroissement, par secteur, pendant le premier Plan quinquennal	71	NIGERIA :	
15. Modification de la structure du revenu intérieur brut par secteur, au cours du premier plan quinquennal	72	41. PIB par branche d'activité de 1961/62 à 1966/67	121
16. Fraction du revenu intérieur brut par habitant et par famille au cours du premier Plan quinquennal	73	42. Investissement fixe brut et PIB, de 1961/62 à 1966/67	122
17. Evolution du revenu intérieur brut par secteur au cours du premier Plan quinquennal	73	43. Comparaison entre les dépenses d'investissement et les objectifs prévus, par secteur, en 1962/63 et en 1963/64	124
18. Evolution des salaires par secteur au cours du premier Plan quinquennal	74	SENEGAL :	
19. Evolution des revenus de la propriété par secteur au cours du premier Plan quinquennal	75	44. Evolution du PIB, 1959-1966	129
20. Modification de l'importance relative des salaires et du rendement du capital par secteur au cours du premier plan quinquennal	77	45. Production agricole par grandes cultures en 1959/60-1966/67, Objectifs du Plan pour 1964/65	129
21. Croissance démographique au cours du premier Plan quinquennal	78	46. Indice de la production industrielle, 1960-1966 et objectifs du Plan pour 1965	130
22. Accroissement de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal	79	47. Evolution de la balance commerciale, 1959-1965	131
23. Evolution de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal (en milliers)	80	48. Répartition des ressources financières par origine pour le premier plan quadriennal 1961-1965	132
24. Evolution de l'emploi par secteur au cours du premier Plan quinquennal	81	49. Paiements effectués à partir du budget national pour financer le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65	132
25. Salaire par travailleur et par secteur au cours du premier Plan quinquennal	82		

LISTE DES TABLEAUX (suite)

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>	<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
SENEGAL (suite)		TANZANIE (suite)	
50. Financement du premier Plan quadriennal par le secteur public	133	67. Investissements publics, prévus et réels, 1964/65-1968/69	157
51. Situation de l'aide extérieure au 30 juin 1965 pour le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65	133	68. Projections de la population et du produit intérieur brut, 1967-1980	161
52. Récapitulation du financement des programmes publics dans le premier Plan quadriennal	133	CAMEROUN :	
53. Exécution financière des programmes d'investissements publics par secteur dans le premier Plan quadriennal	134	69. Investissements prévus pour le premier plan quinquennal, 1961-1966/67	186
54. Répartition des investissements publics entre les différents secteurs	135	70. Valeur ajoutée par branche d'activité et en pourcentage du PIB, pour 1959 et 1964/65	187
55. Augmentation de la scolarisation par degré d'enseignement durant le premier Plan quadriennal	136	71. Comparaison entre les ressources disponibles et les ressources utilisées en 1959 et 1964/65	187
56. Investissements bruts annuels du secteur privé, de 1961 à mi-1965	136	72. Répartition des investissements en 1959 et 1964/65	188
57. Structure de l'investissement pour le premier Plan quadriennal, 1961/62-1964/65	137	73. Revenus et dépenses des ménages en 1959 et 1964/65	188
ILE MAURICE :		74. Production industrielle en 1959 et 1965/66	189
58. Ventilation des dépenses d'équipement dans le secteur public, 1960-1970	148	CAMEROUN ORIENTAL :	
59. Programme d'investissement du Gouvernement central pour la période 1964/65-1968/69	151	75. Quelques indicateurs relatifs à la situation sanitaire en 1961 et 1965	190
60. Evolution du PIB par secteur (1954-1980)	152	76. Ressources d'origine intérieure destinées aux investissements, 1960/61-1965/66	191
61. Expansion du PIB (1960-1962 à 1966)	152	SOUAZILAND :	
62. Evolution par secteur du PIB en prix constants (1960-1962 à 1966)	153	77. Crédits ouverts par secteur dans cinq programmes de dépenses publiques, 1948-1968	196
63. Indice des prix pour les principales cultures d'exportation, 1960-62 à 1966	154	78. Quelques indicateurs de l'évolution économique entre 1948 et 1966	196
64. Vente d'électricité, 1961-1966	156	79. Valeur des échanges avec l'Afrique du Sud et le reste du monde, 1960-1966	198
65. Quantité d'eau fournie aux consommateurs urbains et nombre de canalisations privées	156	80. Projections de la population africaine, 1980-2000	198
66. Indicateurs relatifs aux transports, 1961-1966	157	81. Capacité d'occupation humaine des terres arables dans les zones souazies	198