

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE
E/CN.14/CP/9
21 septembre 1962
FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Réunion sur la planification économique intégrale
Addis-Abéba, 15-20 octobre 1962

LA PLANIFICATION ECONOMIQUE INTEGRALE
AU SOUDAN

(J.K. KLEVE)

LA PLANIFICATION ECONOMIQUE INTEGRALE AU SOUDAN

1. Les objectifs généraux du développementi) Objectifs qualitatifs:

D'une analyse approfondie de la structure économique du Soudan, il est ressorti que les objectifs habituels de la planification dans les pays en voie de développement pourraient être tous pris en considération. Il en résulte que les objectifs suivants ont été classés au premier rang:

- a) accroissement rapide du revenu national par habitant;
- b) diversification de la structure économique;
- c) accroissement des exportations et du nombre des produits pouvant remplacer les importations, en vue de maintenir, sinon d'améliorer la couverture des importations par les exportations;
- d) amélioration accrue des conditions sociales (santé publique, instruction, etc...) et de la situation de l'emploi;
- e) maintien d'une stabilité acceptable des prix.

Pour la préparation du plan, les services compétents ont rencontré quelques difficultés du fait que l'objectif d) - à savoir, l'amélioration des conditions sociales - réclamait des moyens financiers importants, qui, si ce poste de dépense n'avait pas été retenu, auraient pu être affectés aux trois objectifs purement économiques. Il a donc fallu trouver un compromis pour faire en sorte que le plan garantisse simultanément des progrès satisfaisants dans toutes les directions prévues.

ii) Objectifs quantitatifs:

Pour se faire une idée du taux d'accroissement voulu, on a posé tout d'abord en principe qu'il serait souhaitable de porter, en une génération, l'économie à un état tel qu'elle puisse, ou presque, assurer sa croissance par elle-même. On a établi des comparaisons avec la situation de certains pays

du nord de l'Afrique et on en a déduit que pour amener le Soudan au voisinage de ce stade de développement il serait nécessaire de doubler le revenu national par habitant. Selon les évaluations, le taux d'accroissement annuel de la population du Soudan se situerait aux environs de 2,8 %. Dans ces conditions, pour doubler le revenu national par habitant en 25 ou 30 ans, il faudra dans le même laps de temps, quadrupler le revenu national. Initialement, la période du plan avait été fixée à 7 ans, et liée à l'achèvement de l'immense barrage de Roseirs, dont le projet est inclus dans le plan. Le taux d'accroissement à long terme impliquerait, pour cette première période septennale, un accroissement du revenu national global de l'ordre de 40 à 45 %. Les calculs établissent par ailleurs qu'un accroissement de 42 % serait compatible avec la poursuite simultanée des autres objectifs mentionnés plus haut.

2. La planification de la production et des investissements

i) Production traditionnelle et production moderne

En guise d'introduction à la deuxième partie du présent document, il pourrait y avoir intérêt à attirer l'attention sur une caractéristique particulière des méthodes de planification appliquées. Pour des raisons relevant surtout de la statistique, une distinction a été faite dans l'économie entre le secteur traditionnel et le secteur moderne. Des statistiques du revenu national englobant l'ensemble de l'économie étaient disponibles pour l'exercice 1955/56. Cependant, pour les années suivantes, on n'avait dressé que des statistiques relatives au circuit moderne de la formation de capital. La raison essentielle de l'absence de statistiques complètes pour la production dans ces années était l'impossibilité d'obtenir des chiffres sûrs pour l'ensemble du secteur agricole. Avec le temps, les moyens et le personnel dont on disposait, on n'avait pu établir valablement que la

production du secteur de l'économie utilisant des biens d'équipement modernes. On avait décidé de polariser principalement les travaux statistiques sur cet élément moderne de l'économie, et de s'occuper plus sommairement de la partie de l'économie produisant encore suivant les modes traditionnels. Constituent des exemples de production fondée sur les moyens modernes: la culture du coton en périmètre irrigué, le transport ferroviaire, l'administration, etc..., tandis que la production traditionnelle est représentée par divers types de cultures tributaires des pluies, d'élevage, d'industries artisanales, etc... Par ce moyen, pour la période 1955/56 - 1960/61, il a été possible d'aboutir à un ensemble de chiffres assez complets pour la partie de l'économie qui se prête à l'application des techniques modernes de planification. En revanche, et en vertu d'une hypothèse approximative, on avait admis que la production du secteur traditionnel de l'économie aurait augmenté pendant cette période un peu plus que proportionnellement à l'accroissement de la population active. Il y a lieu de noter que cette distinction entre un secteur moderne et un secteur traditionnel n'est fondée que sur la statistique et ne coïncide pas avec d'autres distinctions, par exemple la distinction entre le secteur monétaire et le secteur de subsistance, ou la distinction faite d'après les théories dites de l'économie dualiste.

ii) Planification dans le secteur traditionnel

Pour diverses raisons, on a admis que, pendant la période du plan, le taux d'accroissement de la production serait légèrement supérieur au taux d'accroissement de la population active. Tout d'abord, il a fallu tenir compte du fait que les investissements de l'Etat dans l'infrastructure ou d'autre secteurs (écoles, hôpitaux, communications, enseignement agricole, etc...) provoqueraient indirectement une amélioration

de la productivité et qu'une expansion rapide du secteur moderne de l'économie amènerait un accroissement continu de la demande des produits du secteur traditionnel. En revanche, comme le taux d'accroissement du secteur moderne dépasse de 5 % celui du secteur traditionnel, il a fallu tenir compte d'un certain déplacement de la population active au profit du secteur moderne.

iii) Planification dans le secteur moderne

L'accroissement du produit intérieur brut global mentionné ci-dessus, joint à l'accroissement présumé du secteur traditionnel, présupposait que la production du secteur moderne augmenterait de 57 à 62 % environ.

Pour la planification dans ce secteur, on a retenu comme deuxième base de départ la notion du rapport capital-production. Les statistiques ont permis de calculer ce rapport d'une manière assez exacte pour le passé. Le taux ainsi obtenu n'a pas été appliqué immédiatement à la période du plan, mais on a cherché à déterminer dans la mesure du possible, si un taux différent s'accorderait mieux aux variations de la structure des investissements. A cet effet, on a entrepris des calculs détaillés pour mesurer l'incidence sur le produit intérieur brut des projets déjà en cours ou jugés rigoureusement nécessaires, pour atteindre spécialement les deuxième et troisième objectifs du plan. A la première catégorie de projets appartenaient les constructions de barrages, les ouvrages d'irrigation, et les investissements connexes pour l'utilisation des eaux collectées. Ces seuls projets absorbaient déjà 40 % du volume total des investissements. Alors qu'il était possible de fixer d'une manière exacte le montant des investissements à consacrer à ces projets, les montants à prévoir pour l'augmentation et la diversification des exportations, ou pour les productions appelées à remplacer les importations

restaient plus ou moins subordonnés à la politique économique. Après un examen approfondi des possibilités pratiques de stimulation des exportations et de remplacement des importations, il apparut cependant, que ces possibilités étaient liées, dans une large mesure, à l'exécution d'un certain nombre de projets bien déterminés et que ce n'est que pour certains produits que l'on pouvait envisager une progression "automatique" des exportations et des remplacements d'importations. De cette manière, on a pu déterminer l'effet sur le produit intérieur brut d'une autre part du volume de l'investissement prévu par le plan (20 %).

A la suite de ces divers calculs et en vertu d'autres considérations, on a abouti à un rapport capital-production de 3,4 pour la période du plan. Dans ces conditions, l'augmentation du produit intérieur brut à obtenir dans le secteur moderne exigeait un investissement net de quelque 340 millions de livres soudanaises. En outre, on a tenu compte des investissements de remplacements.

L'attribution de ce montant ne présentait guère de difficulté pour ce qui était des 60 % réservés à des projets bien déterminés (cf. ci-dessus). Bien entendu, la plupart de ces projets rentraient dans la catégorie des projets directement productifs, dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, des transports ferroviaires, etc... Il était logique, par conséquent, qu'une forte fraction des 40 % restant fût affectée aux investissements collectifs ou d'infrastructure. Les Ministères de la santé publique et de l'enseignement avaient présenté des plans à long terme détaillé; s'il a fallu les amputer quelque peu, l'attribution de ressources à ces secteurs n'en est pas moins tenue pour un progrès notable en direction du quatrième objectif du plan de développement (l'objectif "social").

3. Le financement des investissements

Quand on eut fixé le volume total des investissements requis, on évalua la fraction de ces investissements que le secteur privé pourrait fournir, par le calcul de l'épargne privée et des capitaux privés étrangers (cf. 3, ii ci-dessous). On a admis que le secteur public aurait à prendre en charge le reste.

1) Secteur public

La planification du revenu, des dépenses et de l'épargne publics a été largement facilitée par le fait qu'il existait une classification économique du budget.

On a fondé la projection du revenu de l'Etat sur une analyse de l'accroissement possible des principales catégories de recettes et notamment:

- a) La projection des recettes procurées par la participation aux entreprises agricoles (Offices du coton) et par les droits et redevances à l'exportation a été fondée sur l'accroissement estimé des exportations;
- b) Celle des recettes procurées par les droits d'entrée ont été naturellement fondées sur l'accroissement des importations, compte dûment tenu des remplacements d'importations;
- c) Les recettes provenant des taxes à la consommation, des impôts indirects et des bénéfices du monopole du sucre ont été supposées croître dans la même proportion que la consommation privée;
- d) D'autres impôts, parmi lesquels l'impôt sur les bénéfices commerciaux, ont été supposés croître au même rythme que le produit intérieur brut;
- e) Enfin les revenus des entreprises publiques, autres que celles qui figurent en a), ont été évalués par examen de la comptabilité et des prévisions de ces entreprises.

Il y a lieu de remarquer que les droits d'entrée représentent à peu près 40 % des recettes de l'Etat. Etant donné que l'on a envisagé de remplacer durant la période du plan un grand nombre d'importations par des produits nationaux, il apparaît nettement que la projection des recettes publiques totales est légèrement inférieure au taux d'accroissement du produit intérieur brut. Un accroissement proportionnel aurait entraîné une réforme de la structure des impôts, jugée inopportune.

Si l'on considère maintenant les dépenses courantes de l'Etat, on doit admettre qu'au cours des années précédentes, le Soudan, comme les autres pays ayant accédé récemment à l'indépendance d'ailleurs, a eu à faire face à une augmentation notable des dépenses publiques. Une analyse détaillée a fait apparaître, toutefois, que pendant la période du plan, divers facteurs d'augmentation des dépenses courantes seraient moins actifs. En revanche, il est apparu que l'intensification des efforts de développement entraînerait une poussée de hausse notable. On a estimé qu'en admettant un taux d'accroissement moyen de 5 % par an on couvrirait ces besoins de développement et l'accroissement naturel normal. Bien entendu, un élément de politique économique est incorporé à cette marge assez faible de 5 %.

Ces projections des recettes et des dépenses publiques ont abouti à des évaluations de l'épargne publique insuffisantes pour satisfaire à la formation de capital public pendant la période du plan. Jusqu'ici, la possibilité pour le secteur public de faire appel à l'épargne privée est strictement limitée; même si diverses mesures à l'effet d'accroître l'importance de cette sorte de transfert sont prévues au plan, leur effet restera nécessairement insignifiant par rapport à l'écart qui, selon les évaluations, séparera l'épargne publique

de la formation de capital public. Il conviendra donc que cette différence soit comblée par un apport de capitaux publics étrangers d'une certaine importance. On peut dire, cependant, que les montants en cause ne sont pas démesurés, compte tenu premièrement, du montant des crédits déjà obtenus et, deuxièmement, de la continuation éventuelle des dons reçus dans les années précédentes. Même si la totalité des capitaux publics étrangers était fournie à titre de prêts, le service de la dette ne représenterait que 9 % de la valeur des exportations à la fin de la période du plan.

ii) Secteur privé

On a pu calculer la propension à épargner du secteur privé pour la période 1955/56 - 1960/61. Par prudence, on en a fixé le taux initial à 8 % seulement; par contre, on a supposé que ce taux croîtra progressivement, pour atteindre quelque 10 % à la fin de la période du plan, à la suite de diverses mesures telles que la création de compagnies d'assurances locales, l'émission de bons avec primes, le relèvement du taux d'intérêt de la Caisse d'épargne postale, etc... Ce qui est plus important encore peut-être, on a constaté que, dans le passé, une nette corrélation existait entre la création de possibilités d'investissement et de l'épargne. On a même observé que, dès que de nouvelles possibilités se présentaient, telles que la vente de terrains à bâtir avantageux ou l'octroi de licences au titre du programme de pompage, ou l'acceptation de projets au titre de la loi dite "Approved Industries Act", une tendance à la diminution de la consommation se faisait jour souvent qui s'explique par le désir d'épargner dans une mesure suffisante pour financer ces investissements. Un grand nombre de projets et de travaux prévus au plan réclament la collaboration des capitaux privés; c'est le cas notamment pour la mise en oeuvre de programme de pompage fondés sur l'exploitation des eaux retenues par le barrage de Roseires et pour

divers projets industriels conçus dans le dessein de remplacer les importations, pour la culture de coton à fibres courtes à l'intention de l'industrie textile récemment créée. Cet état de choses justifie un certain optimisme, et autorisé par exemple à admettre que le taux de l'épargne privée augmentera de 8 à 10 %. Il y a lieu de signaler que ce pourcentage ne concerne que le secteur moderne de l'économie.

En outre, on a tablé sur le fait que, pour limité qu'il ait été dans le passé, l'apport de capitaux privés étrangers se poursuivra pendant la période du plan. De fait, divers projets industriels auxquels les capitaux étrangers participeront sont déjà approuvés.

4. La balance des paiements

Nous avons donné, au début de la présente étude, quelques renseignements généraux sur la projection des exportations. Le coton intervient pour 60 % dans les exportations du Soudan. Au titre du deuxième objectif du plan, un élargissement de la gamme des exportations pourrait être prévu. Cette diversification des exportations est obligatoirement une entreprise d'ordre structurel, progressive et à longue échéance. Par ailleurs, il a été très difficile de trouver, à bref délai, de nouveaux produits exportables dont la position eût été favorable en face de la concurrence mondiale. Cependant, la recherche est menée intensivement dans ce domaine. Si, donc, un certain élargissement de la gamme des exportations est un élément essentiel du plan (il est prévu de réduire de 5 % environ la part du coton dans le total des exportations), l'accent, pour ce qui est de la diversification à atteindre, a été placé en premier lieu sur les remplacements d'importations. Du fait de ces remplacements, la part de l'industrie de transformation dans le produit intérieur brut augmentera pour passer de 1,6 % en 1960/61 à 3,8 % en 1967/68, ce qui revient à dire qu'elle fera plus que doubler.

Pour la projection des exportations, le problème s'est posé de déterminer les tendances de la demande, de l'offre et des prix sur les marchés mondiaux pour les produits agricoles (coton, graines oléagineuses et gomme arabique, principalement) qui occupent la place principale dans les exportations du Soudan. A cet effet, les avis de certaines organisations internationales ont été très utiles.

Pour la projection des importations, on a eu recours à la classification par utilisations finales des cinq dernières années, ce qui a permis de répartir les importations en quatre catégories, à savoir biens de consommation, matériaux de construction, matières premières et biens d'équipement, et de rapporter chacune de ces catégories à des agrégats bien déterminés, de la manière suivante:

- a) Les biens de consommation à la consommation du secteur moderne;
- b) Les matériaux de construction et biens d'équipement au volume de l'investissement;
- c) Les matières premières au produit intérieur brut (secteur moderne).

On a appliqué pour la période du plan les rapports constatés dans le passé, bien entendu, ce qui n'est valable que si on admet, par principe que, pendant cette période, il n'y aura pas d'autres restriction aux importations que celles des années précédentes. Cette projection des importations étant établie, on a entrepris des études de détail sur les possibilités pratiques de remplacer certaines importations par des productions nationales. Le mot "pratique" sous-entend qu'on n'a tenu compte des possibilités dont il s'agit que s'il était certain que la production nationale pourrait démarrer pendant la période du plan. Naturellement, les quantités des remplacements d'importations qui figurent au plan sont égales à la valeur des importations de production nationale moins la valeur des matières premières à importer pour leur fabrication. Cette importation de matières premières, est d'ailleurs négligeable dans la plupart des cas, du fait que la planification des remplacements

d'importations intéressait des produits qu'il serait possible de fabriquer entièrement ou presque entièrement avec des matières premières nationales, par exemple: le sucre, le café, le blé, les cotonnades, les engrais.

Le bilan des services fait apparaître comme dans un grand nombre d'autres pays en voie de développement, un déficit structurel. Le plan comprend divers investissements qui auront une influence favorable dans ce domaine (par exemple, expansion de la marine marchande, des transports aériens et des compagnies d'assurances nationaux). Quoi qu'il en soit, on prévoit que le déficit des services pourra s'accroître encore pendant quelque temps. En outre, il a fallu tenir compte d'une augmentation des sommes à payer au titre de l'intérêt des dettes étrangères. Vers la fin de la période du plan, ces sommes à payer dépasseront les intérêts perçus pourtant assez importants. L'un dans l'autre, il a fallu admettre un déficit du compte des paiements courants qui devra être totalement couvert par un apport net de capitaux, car on a estimé qu'il ne conviendrait pas de puiser pour le financement des investissements, dans les réserves de devises - qui, pour le moment, correspondent aux besoins. On a admis, en principe, que ces réserves ne devaient être utilisées pour maintenir le volume d'investissements prévu au plan que dans les mauvaises années. Il en découle, bien entendu, qu'on les reconstituera dans les années propères.

Naturellement, l'apport net total de capitaux ainsi calculé devrait correspondre au déficit financier national dont il a été question dans la section précédente. Cette correspondance n'a pas été réalisée immédiatement mais, la différence s'étant révélée assez faible, il n'a pas été difficile d'assurer l'équilibre interne du plan en adaptant certains facteurs variables tels que les exportations et les remplacements d'importations, et en rectifiant l'objectif, c'est-à-dire l'accroissement du produit intérieur brut, lequel, à cet effet, avait été délibérément fixé, pour commencer, à une valeur pouvant varier entre deux limites.

5. La planification de l'emploi

Dès le départ, il est apparu qu'un accroissement notable de la main-d'oeuvre techniquement qualifiée, de toutes catégories et à tous les échelons, serait indispensable pour que l'économie soudanaise progresse rapidement. Pour cette raison, on s'est attaché à déterminer l'ampleur de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre. Pour la demande de qualifications techniques on a distingué trois niveaux:

- a) Personnel de direction, cadres, techniciens;
- b) Contremaîtres;
- c) Ouvriers qualifiés et semi-qualifiés.

Les besoins des principales branches d'activité économique ont été évalués dans la mesure du possible. Un grand nombre de détails étaient contenus dans l'énoncé des divers projets présentés. Par ailleurs, le Soudan dispose déjà d'une longue expérience de l'agriculture en périmètre irrigué si bien que certaines proportions étaient déjà fournies entre la superficie et les besoins en main-d'oeuvre. De même, il existait pour l'industrie du bâtiment certains rapports entre la valeur des constructions d'une part, l'importance numérique et la composition de la main-d'oeuvre, d'autre part. Pour l'industrie de transformation, on a eu recours aux listes de personnel d'un certain nombre d'entreprises. Dans les transports ferroviaires, principal moyen de transport du Soudan, et dans les communications et services publics, les besoins ont été déterminés d'après les documents fournis par les diverses entreprises publiques. L'offre de techniciens qualifiés a pu être estimée sur la base des plans du Ministère de l'enseignement et de l'Université de Khartoum; d'autres renseignements ont été recueillis sur les cours de formation professionnelle, les bourses, les cours de perfectionnement, etc... Il est évident que, dans la mesure du possible, la capacité des moyens d'enseignement a été réglée d'après la demande à prévoir mais la comparaison

définitive de l'offre et de la demande a permis de conclure qu'il faudrait former en cours d'emploi 40 % à peu près des travailleurs qualifiés nécessaires. Cette importante proportion comprend, cependant, pour une grande partie, les conducteurs de camions et tracteurs et les travailleurs d'autres catégories dont la formation est facile.

Il y a lieu de mentionner aussi que le taux d'accroissement calculé de la demande en ouvriers spécialisés et semi-spécialisés dépasse dans une proportion assez notable, le taux d'accroissement de la population active dans le secteur moderne et que le plan prévoit, en conséquence, que le glissement du secteur traditionnel vers le secteur moderne se poursuivra et que le chômage déguisé se résorbera.

- - - - -