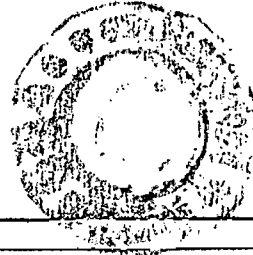


11032

NUM

Organisation des Etats Riverains du Senegal
O.E.R.S.



Note à l'intention de
M. LE SECRETAIRE EXECUTIF DE L'OERS
sur l'objet
d'une collaboration du DPC à
UN PROGRAMME D'ACTION DE L'OERS
POUR LA II DECADE DU DEVELOPPEMENT DES N.U.

Development Planning Centre

11032

Development Planning Centre
Via Piemonte, 39 Rome - Italy
Tel. 471.547 - 482.985

Development Planning Centre

Note à l'intention de
M. LE SECRETAIRE EXECUTIF DE L'OERS
sur l'objet
d'une collaboration du DPC à
UN PROGRAMME D'ACTION DE L'OERS
POUR LA II DECADE DU DEVELOPPEMENT DES N.U.

Rome, octobre 1970

1. La décade du développement qui s'ouvre avec 1971 trouve les quatre membres de l'OERS engagés depuis quelque temps, dans un effort d'intégration, avec la volonté de "poursuivre en commun des efforts de développement économique, culturel et social, en vue d'aboutir à un développement régional harmonisé" tout en s'efforçant de "cordonner et harmoniser à cet effet leurs politiques de développement dans les domaines économiques, sociaux et culturels, et les orienter dans toute la mesure du possible vers des réalisations communes" 1/. Un objectif de l'OERS est donc de "favoriser le développement, l'indépendance économique et le progrès social dans les états membres, par une coopération poussée, notamment par une harmonisation de leurs plans de développement et une coordination de leurs efforts en vue d'aboutir à des réalisations concertées dans les domaines suivants: agriculture et élevage; éducation, formation et information; santé publique, développement industriel; transports et télécommunications; échanges commerciaux; coopération juridique et harmonisation des législations civiles et commerciales" 2/

1/ Préambule du Statut de l'OERS.

2/ Titre I, article I du Statut de l'OERS, concernant "les objectifs".

2. En même temps, la nouvelle "décade du développement" est caractérisée, pour l'Organisation des Nations Unies et pour le PNUD en particulier, par un effort de plus forte coordination des interventions et des politiques de secteur, tant par pays que par régions, ou par horizons temporels.

Comme il y a été mentionné dans le rapport du Secrétaire Général des N.U.: " On constate un certain degré de dispersion et de fragmentation des projets individuels lesquels ne sont pas suffisamment centrés sur les objectifs du développement et ne contribuent d'aucune façon substantielle à un développement intégré.. La critique la plus générale qui a été faite sur l'assistance dans le domaine social, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, est qu'il y a trop d'agences fournissant l'assistance technique, un trop grand nombre de projets individuels, fréquemment conçus isolément et insuffisamment liés aux priorités et aux objectifs nationaux, et enfin, qu'en général, il y a trop de trous dans les mailles de la coordination entre les différents programmes et projets ... Le problème de la fragmentation ... rest peut-être le plus grave des problèmes à résoudre dans le cadre des programmes opérationnels" 1/.

Dans le Rapport Jackson, aussi a des commentaires à ce sujet: "L'étude sur la capacité n'a pas été la seule à arriver à la conclusion qu'on pourrait adopter une manière plus systématique d'aborder le problème et que le noeud de la question au niveau de

1/ Nations-Unies, Activités de Coopération Technique dans le domaine du Développement Social, Rapport du Secrétaire Général (doc. E/CN/5/412, paragraphe 3, 28 et 30).

chaque pays pris en particulier réside dans la programmation: c'est elle qui détient la clé de ce qui suivra au stade de la conception. Les gouvernements de beaucoup de pays en voie de développement, spécialement ceux dont la machine planificatrice est en train de se renforcer graduellement, ont fait apparaître clairement que la programmation effective de l'assistance extérieure, bilatérale ou multilatérale, est un élément essentiel de leur propre tâche et que les méthodes ad hoc actuelles pour préparer les opérations financées par l'UNDP ne mènent qu'à une dispersion de projets qui ne permettent pas de faire le meilleur usage possible des ressources 1/.

3. Etant donné la grande importance que l'aide financière extérieure revêt dans les pays en voie de développement pour la réalisation de leurs politiques de développement, il apparaît tout à fait opportun que cet effort de développement intégré, au niveau territorial régional, et prévu par les pays de l'OERS, soit lié également aux objectifs de développement intégrés au niveau intersectoriel que les Nations Unies et ses agences ont formulés pour leur politique d'assistance au cours de la nouvelle décennie.

1/ R.G.A. Jackson, Etude sur la Capacité du Système de Développement des Nations Unies, vol II pp. 147/8.

Plus les politiques intégrées inter-états de l'OERS se démontreront intégrées aussi du point de vue intersectoriel, plus elles seront susceptibles de mobiliser les ressources que les Nations Unies fournissent pour la nouvelle décade du développement.

4. La première forme d'assistance qu'il serait désirable que le PNUD pût donner aux pays de l'OERS au début de la nouvelle décade, est donc celle qui vise à la mise en place d'un plan intégré d'utilisation des ressources externes basé sur un schéma commun de développement "à long terme" (cinq et dix ans), dont puissent ressortir les objectifs essentiels et les priorités choisies en cas d'alternative.

5. Dans ce but, le DPC de Rome pourrait fournir son assistance technique. Engagé par l'OERS pour une période de 5 à 6 mois (dans les conditions spécifiées à l'Annexe II), le DPC, en étroite coopération avec les organes de l'OERS, pourrait établir un document préliminaire qui pourrait être considéré comme une première approche pour un plan d'action future de l'OERS pour les années 1971-80. Ce document aborderait les points suivants dans un ordre logique:

- a) Schéma de référence du développement économique des pays de l'OERS sur cinq et dix ans, séparément et dans leur ensemble;
- b) Evaluation des modifications de structure qui pourraient apporter l'aide la plus importante pour stimuler le développement commun des pays de l'OERS;

- c) Evaluation du montant de l'aide financière extérieure (multilatérale et bilatérale) qui pourrait être mobilisée en faveur de l'OERS au cours des dix prochaines années, et ses rapports avec le cadre de la comptabilité nationale de prévisions (voir point a);
- d) Discussion et indication des points stratégiques sur lesquels il serait opportun de concentrer les efforts d'investissement et les moyens financiers de l'aide étrangère dans les pays de l'OERS au cours de la période 1971-1980;
- e) Discussion et indication des "politiques économiques" ("non onéreuses") que l'OERS pourrait mettre en place pour la deuxième décennie de développement.

Le contenu probable de chacun de ces points est présenté plus en détails dans l'Annexe I ci-après.

1. Schéma de référence de développement économique à cinq
et dix ans des pays de l'OERS

Pour identifier les diverses alternatives de développement de l'ensemble des quatre pays, il faut d'abord évaluer en des termes significatifs (et non conventionnels) le produit pro-capite, c'est-à-dire le niveau de développement de chacun des pays et de leur ensemble. Cette évaluation est nécessaire, en premier lieu, pour formuler un bilan des résultats de croissance des pays membres au cours d'une période, à choisir, qui précède celle de programmation - mettons les dix années '50 - et notamment pour une réévaluation des alternatives accueillies, dans chacun des quatre Etats, au cours de la même période.

En deuxième lieu, cette évaluation serait utile - si elle est suffisamment "réaliste" - pour comparer les possibilités et les résultats des économies en question avec celles d'autres pays au cours de la période où ils se plaçaient à peu près au même niveau de développement auquel ces économies se trouvent actuellement.

Bien entendu, malgré que ce schéma de référence comptable doive utiliser les quantifications traditionnelles de la comptabilité nationale (au degré de perfection permis par les renseignements et les calculs statistiques à disposition dans les pays en question), il ne devra pas ignorer certaines évaluations particulières qui le rendent plus "réaliste". En effet, il

est très commun que les méthodes de mesure du produit national généralement adoptées (et élaborées dans les pays développés et à une époque dont les problèmes sont actuellement "dépassés") ne permettent pas d'apprécier réellement les niveaux de développement et les taux de croissance des pays en voie de développement aujourd'hui; et, de ce fait, elles n'offrent pas d'indicateurs suffisants et utilisables du progrès ou du "succès" économique des pays auquel elles se réfèrent.

Essentiellement, le schéma comptable de développement des quatre pays devrait considérer:

- 1) les prévisions de croissance démographique au cours de la période (1971-1980);
- 2) l'offre de travail qui en dérive, compte tenu, tant d'une appréciation réaliste du comportement des différents groupes d'âge et sexe vis-à-vis du travail (le travail dans le secteur "traditionnel" et le travail dans le secteur "moderne"), que de l'offre "potentielle" du travail, qui pourrait se déterminer si les conditions actuelles du marché du travail devaient changer, et si une façon de vivre pouvait (au cours de la période) changer à la suite du passage d'activités du secteur "traditionnel" au secteur "moderne";
- 3) les objectifs d'emploi qui devraient être adoptés pour "répondre" d'une façon raisonnable et réaliste à l'offre de travail au cours de la période;

- 4) la possibilité de satisfaire ces objectifs d'emploi dans les différents grands secteurs d'activités (agriculture, industrie, tertiaire) répartis en secteur "traditionnel" et secteur "moderne";
- 5) le niveau et le taux d'accroissement du produit-par-occupé (productivité) qui pourraient être atteints dans chaque secteur d'activité, répartis en moderne et traditionnel;
- 6) les effets que cela aurait en termes de produit global par secteur et de besoins de capitaux correspondants et sur le taux d'accroissement du revenu national;
- 7) les effets que l'accroissement du produit par secteur et global pourraient avoir sur la consommation publique et privée et sur les ressources à investir;
- 8) les effets à attendre en termes de commerce avec l'extérieur et de balance de paiements.

Il faut qu'il soit clair que ce schéma sera élaboré avec procédure itérative. Ce sera d'abord un schéma de référence comptable pour avoir un ordre du grandeur des quantifications possibles qui par la suite sera plusieurs fois corrigé et adapté à l'analyse des choix de programme amenés par la considération des effets particuliers à souhaiter dans le mécanisme politique des nouveaux investissements et des politiques "non onéreuses" mais néanmoins efficaces à introduire par les gouvernements des quatre pays.

2. Evaluation des modifications de structure qui pourraient être considérées comme les plus importantes pour stimuler le développement commun des pays de l'OERS

Les modifications de structure à considérer comme importantes dans le but d'une allocation rationnelle des ressources, en considération de l'intégration économique des quatre pays à réaliser pourraient être étudiées en les classant comme il suit:

- a) modifications se référant aux mouvements de population entre secteur traditionnel de subsistance et secteur "de marché"; mouvements qui s'identifient généralement avec les mouvements entre brousse et villes et entre agriculture et autres activités;
- b) modifications qui se réfèrent au caractère des investissements, dans le but d'éliminer les investissements sectorielles et techniques qui n'ont pas de bénéfices en termes d'emploi et de rapport marginal capital/produit;
- c) modifications se référant au développement "vers l'extérieur" de l'économie de "marché" et aux dimensions trop réduites du marché intérieur.

Dans l'ensemble de la région, la participation du secteur traditionnel du produit n'est pas très loin de la

moyenne des pays africains au-dessous du Sahara (bien qu'avec de remarquables différences entre Etats). Dans le secteur primaire la partie non commercialisée est généralement élevée, bien que de façon différente entre Etats (par exemple Sénégal 44%, Mali 72%).

Etant donné l'importance des exportations dans les pays où la participation au "marché" du secteur primaire est plus élevée, il semble qu'on devrait reconnaître que la participation du secteur primaire au "marché" intérieur soit décidément moins divergente entre les divers Etats, et soit aussi très limitée (ce qui se manifeste d'autre part par une importation "primaire" dans des pays tels que le Sénégal).

Comme partout en Afrique, la préférence pour des choix d'investissement à haute intensité de capital donne des effets non seulement durables mais cumulatifs. En l'absence d'une politique efficace d'encouragement à des choix rationnels d'investissements, il est inévitable qu'une partie remarquable des investissements ne contribue ~~en~~ rien, ou bien dans une mesure insignifiante, à augmenter la capacité productive. Mais il arrive que son effet essentiel soit de limiter une demande de travail qui est déjà anormalement faible.

Les obstacles au développement représentés par la "monoculture" d'exportation et l'étroitesse du marché in-

annuel d'à peu près 200 millions de dollars, avec un ICOR de 2 (qui en réalité pourrait même être moins élevé, à cause de l'existence actuelle d'une capacité non utilisée et de projets non complétés), il en résulterait un taux d'augmentation du GNP d'environ 8% (en comparaison des 3% actuels) et un taux d'accroissement du produit pro-capite de plus de 5% (tandis que le taux actuel est presque zéro ou négatif).

De cela découle que, dans l'étude envisagée, on devrait énoncer les modifications de structure qui, tout en transférant une large partie d'activités du secteur non commercialisé au secteur commercialisé, évitent de réaliser des activités technologiquement trop "occidentales" à haute intensité de capital, qui sont orientées vers les marchés extérieurs et qui ne transfèrent pas assez de force de travail du niveau du chômage "déguisé" actuel au niveau d'une certaine, même si modeste, participation à la formation et à l'acquisition de revenu.

3. Evaluation du montant de l'aide financière extérieure (multilatérale et bilatérale) qui pourrait être mobilisée en faveur de l'OERS dans les dix prochaines années et leur référence au cadre de comptabilité nationale prévisionnelle (mentionnée au point 1)

Cette partie de l'étude essaiera d'estimer le montant de l'aide financière extérieure qui dans les dix prochaines années pourrait converger vers les pays de l'OERS, comme effet (mais aussi comme "cause") d'une politique volontaire et rationnelle de développement.

D'abord, il s'agit d'estimer, sur la base d'études et d'évaluations déjà à disposition quel pourra être l'effort futur des pays développés au niveau mondial en direction des pays en voie de développement. A partir de cette estimation, il faudra ultérieurement estimer le montant effectif des ressources financières (en dollars à valeur constante) qui sera disponible et réellement "libre" pour investissements "non liés", divisées par source: nationale ou multilatérale.

Ensuite, il faudra estimer quelle sera la partie qui - sur la base de paramètres soit historiques, soit rationnels - pourra être attribuée, dans ce montant d'aide financière, à la région africaine; et, suivant les mêmes critères, à la région de l'OERS dans le cadre africain.

Il faudra donc arriver à évaluer un "ordre de grandeur" (qui ne soit pas absurde) d'une "possible" utilisation de ressources extérieures par les pays de l'OERS dans les dix prochaines années. Il faudra ensuite considérer cette estimation et le montant comparable d'aide obtenue dans les dix dernières années.

Il faut enfin rapporter l'entrée possible de ce capital extérieur (en termes d'aide au développement) à l'évolution en perspective du bilan économique (point I) en la corrigeant par des estimations et des évaluations des effets résultant des diverses alternatives d'utilisation de ce capital, à la lumière de considérations de restructuration de l'économie (point II).

4. Discussion et indication des points stratégiques sur
lesquels il serait opportun de concentrer ses efforts
d'investissement et les moyens financiers de l'aide
extérieure dans les pays de l'OERS au cours de la
période 1971-1980

Après avoir estimé le montant possible qu'on devrait mobiliser, avec une politique éclairée et engagée de promotion institutionnelle et organisationnelle, pour attirer l'aide extérieure (bilatérale et multilatérale), on devrait essayer d'évaluer les secteurs, les directions et les formes dans lesquelles il serait souhaitable de canaliser cette aide, à la lumière des objectifs définis de transformation structurelle. Il serait donc opportun de faire un bilan sommaire des effets acquis par l'aide déjà octroyée ou des effets qu'on envisage d'obtenir par les projets en cours.

Les avantages des différents projets devront être estimés non pas chacun en soi, mais en relation aux critères et aux objectifs formulés de restructuration globale: donc, chacun en relation avec ses interdépendances avec les autres et avec la maximisation de l'achèvement des objectifs désignés à l'utilisation de l'aide extérieure.

En particulier, il faudra établir quel genre d'utilisation des ressources globales externes et de finan-

cement de projets pourrait améliorer l'intégration économique des quatre pays et aider à éliminer les obstacles qui dérivent de la nécessité de sauvegarder des structures démodées à cause de l'étroitesse de marché de chacun des quatre pays. Si, par exemple, l'intégration des marchés est empêchée par un goulot dans le système de transport inter-états alors qu'existe la faisabilité technique et opérationnelle d'augmenter le trafic à l'intérieur des quatre pays, plutôt qu'entre chaque pays et le monde extérieur, des projets dans le cadre des transports inter-états pourraient présenter une condition "prioritaire" et cela, même si ces projets ne sont pas rentables, comme d'autres projets qui ne donnent qu'un résultat en termes de produit, en renforçant, mettons, la structure "monoculture" ou bien la seule liaison "pays singulier-autre pays occidental" ou bien l'intensité de l'investissement de capital (rapports capital/employé très élevé).

Enfin, il faudra analyser la distribution dans le temps (dans les dix prochaines années) des projets considérés comme prioritaires, par rapport aux relations fonctionnelles entre eux.

En plus, il faudra proposer leur distribution entre les diverses sources ou origines. Le critère de base pour cette dernière distribution - à part les autres critères spécifiques, parfois plus importants mais moins gé-

néralisables - devrait être la capacité que chaque source d'octroi d'un financement d'un projet a d'attirer d'autres capitaux opératifs spécifiques, non prévus à l'origine du calcul; la capacité, en d'autres termes, de mobiliser des ressources extérieures autonomes et spontanées dans la estimation des ressources globales envisagées en premier lieu.

De façon particulière, l'étude d'utilisation on pourra en l'occurrence évaluer les directions d'utilisation des ressources extérieures vers lesquelles il sera opportun d'engager les ressources multilatérales provenant du système des Nation Unies.

5. Discussion et indication des "politiques économiques" (non onéreuses) que l'OERS pourrait mettre en place pour la deuxième décennie de développement.

L'étude pourra, enfin, mettre en évidence une série de mesures de politique économique, dont certaines pourraient être réalisées immédiatement avec des investissements tout-à-fait négligeables.

En premier lieu, on pourrait examiner la possibilité d'orienter rapidement la politique commerciale des quatre pays de l'OERS vers de nouvelles mesures d'encouragement des échanges infrarégionaux, notamment pour ce qui concerne certains produits stratégiques responsable de la dépendance sensible de ces pays vis-à-vis de l'étranger (La Mauritanie, par exemple, importe encore 60% du sucre et la totalité de ses produits huiliers - le Sénégal importe 34% de ses besoins de viande).

Le manque de coordination des politiques tarifaires dans la zone commune des quatre pays crée très souvent des situations favorables au commerce illégal des produits alors qu'une action de normalisation de ce secteur pourrait provoquer de sensibles améliorations au niveau des échanges officiels et contrôlables. Dans le cadre de la politique commerciale, on pourrait aussi considérer l'oppor-

ordination des systèmes de transports terrestres et fluviaux, la diffusion des informations commerciales, la réglementation du processus d'urbanisation, (spécialement dans cette région du monde, où on estime la population urbaine triplera avant 1985).

L'ensemble des politiques que l'étude pourra examiner, si elle est adoptée de façon coordonnée et dans des "timings" appropriés, pourrait donner des résultats assez remarquables en termes de restructuration économique, dont le coût global n'aurait qu'une incidence très marginale sur les ressources financières limitées disponibles.

L'ensemble des politiques coordonnées que l'étude devra éventuellement indiquer ne pourra se réaliser que dans le cadre de l'OERS, dont la structure législative et de pouvoir, surtout grâce à la Conférence des Chefs d'Etats, semble assez valable pour les tâches qu'on devrait lui confier.

Annexe II
EVALUATION DES COUTS

L'équipe du Development Planning Centre proposée pour la tâche décrite dans le texte aura besoin d'environ 10 hommes/mois au total pour accomplir sa mission. L'équipe sera composée de 5 ou 6 Senior Experts, choisis pour leur qualification spécifique et leur expérience dans les secteurs touchés par l'ensemble du projet. L'équipe disposera également des services d'appui au quartier général de Rome. On prévoit que durant le cours des travaux les membres de l'équipe effectueront un total de 12 voyages aller-retour entre Rome et Dakar et que pendant ce temps deux experts, en moyenne, résideront sur place.

Pour mener leur tâche à bonne fin, il est évident que les experts devront fréquemment se déplacer dans les territoires intéressés. On estime en principe, comme calcul de base, que les déplacements par voie aérienne des membres de l'équipe entre les quatre capitales nationales touchées par l'OERS s'élèveront à 20 environ. En plus, on prévoit une indemnité pour la location de tout le matériel nécessaire à la mission, comme par exemple les véhicules routiers pour les transports locaux.

TABLE DES COUTS

- 10 hommes/mois à 2.000 \$/mois	20.000 \$
- 12 voyages Rome-Conakry (440 \$)	5.280 \$
- 20 voyages intérieurs (80 \$)	1.600 \$
- Matériel	1.000 \$
	<hr/>
TOTAL	27.880 \$ =====