



NATIONS UNIES

CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



PROVISOIRE

E/CN.12/AC.59/SR.1

5 mai 1967

FRANÇAIS

ORIGINAL: ESPAGNOL

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE

Douzième session

Comité I

(Planification du développement)

COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA DEUXIEME SEANCE

Tenue à Caracas (Venezuela)

le vendredi 5 mai 1967, à 10 h 30

SOMMAIRE:

- Les problèmes de la planification en Amérique latine  
(E/CN.12/772 et document d'information N°1)

Président: M. PARDO (Bolivie)

Rapporteur: M. GONZALEZ CAMPO (Guatemala)

---

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des trois langues de travail (espagnol, anglais ou français) et, de préférence, portées sur un exemplaire miméographié du compte rendu. Le texte des rectifications doit être adressé à Mlle. Juana Eyzaguirre, préposée au service des conférences.

THE  
JOURNAL  
OF  
THE  
ROYAL  
ANTHROPOLOGICAL  
INSTITUTE

Vol. 100, Part 1, 2000

THE  
JOURNAL  
OF  
THE  
ROYAL  
ANTHROPOLOGICAL  
INSTITUTE

Vol. 100, Part 1, 2000

LES PROBLEMES DE LA PLANIFICATION EN AMERIQUE LATINE (E/CN.12/772 et document d'information N°1)

Le PRESIDENT rappelle que la tâche principale du Comité est d'examiner les problèmes que pose la planification et de comparer l'expérience des pays latino-américains en la matière. Il demande que les discussions soient aussi amples et aussi peu formelles que possible.

M. VUSKOVIC (Secrétariat) explique que le Secrétaire exécutif, en mettant en relief la planification comme l'une des questions les plus importantes à l'ordre du jour de la présente session, a été guidé par le fait qu'une étape très importante vient d'être accomplie. En effet, la planification, dans divers pays, s'est révélée un instrument utile pour définir et mener à bien une politique de développement, une expérience variée ayant été acquise en la matière, et les problèmes et obstacles les plus importants qui s'opposent à l'exécution des plans ayant surgi. Bien qu'il soit plus facile dans une discussion de parler d'obstacles et de limitations, il faut également signaler les progrès réalisés, faute de quoi on risque de se laisser envahir par un découragement qui, s'il s'étend, aura des répercussions défavorables sur les débats.

On peut examiner les problèmes qui se posent, soit en considérant une série d'aspects particuliers comme la pénurie de personnel technique, le manque de données statistiques, l'insuffisance de projets, etc., soit en plaçant l'analyse sur le plan des problèmes fondamentaux du développement latino-américain. Cette deuxième optique paraît plus appropriée et il faudrait, si on l'adopte, distinguer les limitations propres à la planification et celles qui sont extérieures à l'exécution des plans.

En ce qui concerne les premières, bien que la situation varie d'un pays à l'autre, on pourrait dire que le principal défaut est la tendance à attacher une attention plus grande aux éléments méthodologiques qu'aux préoccupations fondamentales de la politique du développement. Au manque de définition d'une stratégie à long terme pour le développement national s'ajoute maintenant la difficulté de faire coïncider la planification nationale avec les objectifs de l'intégration. Ce qui précède a contribué à aggraver d'autres obstacles comme le manque de communications entre les planificateurs et les autorités politiques. Ce point a été signalé par le

/Comité de

Comité de la planification du développement des Nations Unies. N'étant pas suffisamment appuyés par les autorités nationales, les mécanismes de planification se sont superposés à la structure administrative, sans que celle-ci parvienne à s'adapter pleinement aux exigences de la politique planifiée du développement.

Un autre aspect très important, qui découle en partie des précédents, est le fait que les systèmes de planification sont encore incomplets et qu'en particulier on n'a pas systématisé la préparation des plans opérationnels annuels qui fournissent les directives à long terme; on n'a pas réussi à harmoniser de façon concrète et efficace les plans d'orientation générale et les décisions relatives aux investissements avec la conduite de la politique économique à court terme; on n'a pas suffisamment précisé les fonctions et les mécanismes de l'évaluation périodique de l'exécution des plans; et l'on n'a pas adapté aux besoins de la planification les mécanismes d'information de base (y compris tout l'appareil statistique) et la recherche sur les ressources naturelles.

En ce qui concerne les limitations extérieures à la planification, il faut mentionner en premier les incertitudes associées au commerce extérieur et au financement. Aucune évaluation de l'exécution des plans ne peut se faire sans l'examen des effets dérivés de la grande instabilité des recettes d'exportation. Il en va de même du financement extérieur qui, pour la réussite de la planification, a une importance égale. Bien que dans plusieurs cas, les premiers efforts de planification aient été inspirés tout d'abord par le désir de disposer d'un instrument qui augmente et facilite l'aide extérieure, comme on l'a signalé au cours de débats antérieurs, ni la contribution nette de cette aide ni ses modalités n'ont évolué de manière à constituer un appui permanent pour les efforts nationaux de planification. C'est ce qui justifie l'importance des recommandations du Comité de la planification du développement en matière de coopération technique et financière extérieure, coopération qui ne doit pas se limiter à la communication de résultats, d'expérience, et de renseignements utiles ou à la formation de personnel, mais doit également s'étendre à un emploi plus fréquent de modalités de financement global des plans, à l'octroi de crédits compensatoires ou supplémentaires suffisants, et à l'amélioration /des conditions

des conditions moyennes du financement public extérieur (durée, types d'intérêt, suppression de certaines restrictions).

Tout ce qui précède amène à poser diverses questions sur lesquelles le Comité pourrait concentrer ses délibérations. Dans quelle mesure l'effort de planification a-t-il contribué à clarifier la politique de développement et influé sur les décisions des autorités nationales? Quels facteurs ont facilité cette fonction et quels facteurs y ont fait obstacle? Jusqu'à quel point les mécanismes de planification pèsent-ils sur l'ensemble de l'administration nationale? Quelle a été l'attitude des mécanismes centraux à l'égard du reste de l'administration, quelles résistances ont-ils rencontrées et quels moyens ont été utilisés pour les surmonter? Quels progrès ont été accomplis dans l'implantation de plans opérationnels annuels qui correspondent à des orientations à plus long terme? Quelle influence la planification est-elle parvenue à avoir sur l'élaboration de la politique économique à court terme? Quelles mesures prend-on pour compléter les systèmes de planification et adapter les structures administratives et les mécanismes d'information et de recherche et quels sont les obstacles rencontrés?

M. HURTADO (Venezuela) souligne l'affaiblissement du processus de planification en Amérique latine, comme l'a indiqué le rapport de la CEPAL (E/CN.12/772). Cet affaiblissement est peut-être dû au fait que les plans prévoient l'obtention d'une aide extérieure avant l'institutionnalisation de la planification elle-même dans la structure administrative.

En ce qui concerne le Venezuela, le processus de planification s'est instauré à la faveur de circonstances économiques et politiques qui ont été dûment mises à profit. En 1957 la production pétrolière a atteint un point culminant, mais dès l'année suivante des signes de recession ont commencé à apparaître. D'autre part, 1958 a vu le renversement d'une longue dictature. Ces faits mettent en relief les faiblesses que l'on rencontre au Venezuela du point de vue économique et social, faiblesses dissimulées par l'apparente prospérité apportée par le pétrole, comme le retard de l'agriculture, le développement insuffisant de l'industrie et les problèmes du chômage patent ou latent et de la mauvaise répartition des investissements entre les différentes régions du pays. La même année, les groupes sociaux  
/se sont

se sont organisés, ressuscitant les partis politiques et renforçant les mouvements syndicaux. L'opinion publique sentait la nécessité d'une stratégie du développement et d'une définition cohérente des objectifs nationaux, ce qui a conduit à la création de l'organisme national de planification (CORDIPLAN) au niveau le plus élevé de l'administration publique, avant la Charte de Punta del Este.

La première activité de cet organisme a consisté à élaborer le budget de l'Etat de 1959/1960, dans lequel on retrouve les préoccupations des divers secteurs ministériels. La principale difficulté a surgi lorsqu'il s'est agi de concilier des objectifs partiels trop ambitieux avec les ressources dont disposait la nation, ce qui a obligé à modifier lesdits objectifs conformément à certains critères de priorité, sans perdre de vue l'objectif de l'augmentation de l'emploi. Un certain nombre de projets ont été choisis et inscrits dans un budget extraordinaire afin d'être financés au moyen de ressources extrabudgétaires. C'est ainsi que les pouvoirs publics ont commencé de concevoir l'idée de confier à un dispositif central le soin de coordonner l'emploi des fonds publics, idée qui a pu se réaliser d'autant plus facilement que sous la dictature on avait dissous les corps de techniciens. Pour assurer la coordination au sein de l'administration publique on a créé des comités ministériels chargés de fonctions consultatives auprès de CORDIPLAN. On a également centralisé l'assistance technique offerte par les organismes internationaux et par certains gouvernements. En ce qui concerne la coopération financière, les décisions étaient prises en conseil de cabinet, sur rapport de l'organisme central de planification. Grâce à tous ces facteurs la planification a pu être au départ un instrument étroitement lié aux décisions du gouvernement, au lieu de demeurer un simple exercice d'école.

A mesure que ce processus se développait, on a constaté la nécessité de s'assurer la participation des masses paysannes et ouvrières et de remplacer le paternalisme de naguère par un rapport de coopération; le moment venu on a pu, dans le cadre du développement communautaire, tenir compte dans les plans des besoins des masses, que ceux-ci soient spontanément ressentis ou éveillés du dehors.

/Dans ses

Dans ses relations avec le reste de la structure administrative, CORDIPLAN a conservé une certaine souplesse et une certaine adaptabilité à la situation de l'administration publique, renonçant à certaines fonctions à mesure que d'autres organismes se montraient capables de s'en charger, et libérant ainsi ses propres ressources au bénéfice de nouveaux domaines prioritaires.

Le premier plan 1960-1964 qui avait les faiblesses normales d'un premier essai, était un plan d'organisation des investissements publics. En 1962, donc avant le premier plan général de 1966, on a élaboré le premier budget économique national. Jusqu'à présent, on a eu recours au Venezuela au système des "plans glissants" (1963-1966, 1965-1968), mais on travaille actuellement à un plan quinquennal.

La planification s'est heurtée, entre autres problèmes, au manque de personnel technique (Le CENDES et le Centre de formation en matière de réforme agraire s'attachent à en former, avec l'aide des cours organisés par l'ILPES, la BID, la BIRD et le gouvernement français); à l'absence d'une base statistique satisfaisante pour la planification; à la question des relations avec le secteur privé, qu'on s'est efforcé d'institutionnaliser à partir de 1962 par la création d'un système de consultations; et à la nécessité, afin de pourvoir aux besoins des provinces, de décentraliser et de formuler une politique du développement régional.

Dans ses travaux, le CORDIPLAN n'a pas eu à se poser le problème des rapports entre les plans à court terme et les plans à long terme; en fait, on a travaillé à court terme afin de trouver des solutions immédiates aux problèmes de l'heure. C'est là une des faiblesses du système, et il va falloir penser à insérer les plans dans une stratégie d'ensemble mieux définie. En outre, il n'y a pas contrôle de l'exécution des plans en cours d'année. On le fait bien une fois par an, mais en ce qui concerne le secteur public il faudrait le faire au moins tous les six mois. Il faudra aussi rattacher le développement national au processus d'intégration, encore que dans ce domaine il soit impossible de se fixer des objectifs, car les perspectives dépendent du comportement de tout un groupe de pays.

/Bref, malgré

Bref, malgré les insuffisances relevées, le Venezuela a réussi à établir un système de planification appuyé par la Présidence de la République, accepté par les organismes d'exécution et qui recueille l'accord général de toutes les couches de la société.

M. VUSKOVIC (Secrétariat) demande si le fait que le mécanisme de planification est axé sur les besoins immédiats signifie qu'il n'y a pas de conception à long terme et si, dans le cadre des possibilités de l'heure les autorités n'ont pas, en fait — sans établir formellement un modèle quantitatif — travaillé dans l'optique d'une stratégie de développement à long terme.

M. HURTADO (Venezuela) explique que l'élaboration même du plan suppose une conception stratégique d'ensemble qui tienne compte des principales faiblesses de l'économie: monoproduction et monocexportation, situation de l'agriculture, développement industriel insuffisant, et manque de main-d'oeuvre qualifiée. On a reconnu la nécessité d'intensifier les efforts dans le secteur rural en lançant la réforme agraire. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un ensemble cohérent, tout cela constitue un cadre de référence. C'est ce qu'a entendu M. Mayobre quand il a dit que la stratégie est en puissance dans le plan, bien qu'on ne la trouve expressément dans aucun document.

M. ZAMORA (Mexique) juge intéressant qu'on n'ait pas essayé de transplanter au Venezuela des plans qui eussent réussi dans des pays possédant des caractéristiques différentes. Il voudrait en savoir davantage sur les relations avec l'entreprise privée, et demande si une forme quelconque du dialogue s'est établie entre l'organisme planificateur et la classe ouvrière, qui permette à celui-là de se tenir au courant des aspirations de celle-ci lors de la préparation du plan.

M. HURTADO (Venezuela) dit qu'il y a des contacts avec les collectivités urbaines et rurales et que les groupements ouvriers et paysans sont représentés au sein de l'un des organes dirigeants de l'Office de planification. Chacun des secteurs de production a aussi ses dispositifs propres auxquels participent les entreprises et les fédérations paysannes, dont les représentants siègent également aux organismes de crédit agricole de l'Etat.

/Tous ces



Tous ces organes servent donc de tribunes pour discuter des solutions à adopter. Par ailleurs, chaque institut autonome et chaque entreprise publique doit avoir un représentant ouvrier.

M. MARTINEZ (Honduras) demande comment fonctionne le "plan glissant", et quels résultats il a donné. Il voudrait également savoir quels sont les rapports entre les bureaux sectoriels et l'office central de planification, et comment les bureaux autonomes prennent leurs décisions.

Pour ce qui est du développement communautaire, il signale que la tendance humanitaire et paternaliste peut ne pas coïncider avec la politique officielle de planification, et aimerait apprendre s'il existe une politique régionale qui regroupe ces éléments dans le cadre du système national de planification.

M. HURTADO (Venezuela) répond que la période de planification est de 5 ans; au bout de deux ans, on procède à une évaluation et à des révisions sur la base desquelles on planifie une nouvelle tranche biennale qui vient s'ajouter au plan. Telle est du moins la pratique adoptée jusqu'à présent, mais le travail qu'elle exige est hors de proportion avec les résultats obtenus, et on s'apprête à modifier le système; on conservera la période quinquennale, avec révision, mais sans formulation d'un nouveau plan. Le "plan glissant" est nécessaire aux premières étapes, pour maintenir les services de planification en état d'alerte, mais par la suite on peut se permettre de laisser cette tension se relâcher.

Les unités sectorielles des ministères dépendent de l'organisation respective et non pas du bureau central. Au sein de ce dernier, il existe une unité qui maintient le contact et collabore avec les unités sectorielles à la préparation de leurs programmes. En outre, comme les décisions sont liées au budget, et que les décisions relatives au budget doivent être prises de concert avec le ministère des finances, il est possible de corriger toute déviation éventuelle d'un organisme public par rapport aux directives établies et discutées par l'organisme central.

En ce qui concerne le développement communautaire, il faut s'efforcer d'encourager les communautés à changer d'attitude et de leur faire comprendre qu'elles doivent faire un effort parallèle à celui de l'Etat. De plus, il convient de mieux orienter les investissements effectués dans les provinces /et les

et les municipalités; on est parvenu à obtenir une meilleure coordination au niveau local et à donner une impulsion aux coopératives paysannes.

M. ULLOA (Equateur) déclare que, dans son pays, l'obstacle principal auquel s'est heurtée la planification n'a pas été la pénurie de techniciens, mais le manque de réceptivité de la part des hommes politiques. A son avis, on pourrait surmonter cet obstacle en élevant l'organisme de planification au rang de ministère. Une initiative de cette nature — au sujet de laquelle M. Ulloa aimerait connaître l'opinion d'autres représentants — revêtirait une importance toute particulière au moment où l'Amérique latine s'engage sur la voie de l'intégration économique. A cette fin, il est nécessaire que la planification progresse tant à l'échelon national que dans la tâche beaucoup plus difficile de l'harmonisation des plans, à l'échelon beaucoup plus vaste de l'ensemble de l'Amérique latine.

M. TOUSSAINT (France), en tant que représentant d'un des seuls pays à économie de marché qui ait eu recours sans interruption à la planification depuis la fin de la dernière guerre mondiale, se félicite de l'intérêt manifesté à la douzième session pour la planification. Ce faisant, la CEPAL reste fidèle à elle-même, puisqu'elle a frayé la voie dans ce domaine à une époque où le mot même de planification suscitait des craintes irraisonnées. Son action a été couronnée en 1962 par la création de l'Institut latino-américain de planification économique et sociale.

Le document E/CN.12/772 présenté par la CEPAL est excellent et vient tout à fait à son heure, au moment où la planification traverse une crise qui n'est pas limitée à l'Amérique latine, mais s'étend à tous les pays où l'enthousiasme initial pour cette méthode a fait place à la déception devant les résultats médiocres des premières expériences.

La planification n'est pas une pure technique, mais d'abord un instrument de gouvernement conçu pour relier en un tout cohérent les divers éléments d'une politique économique et éclairer les décisions d'aujourd'hui par une vision d'avenir. De l'avis de M. Toussaint, le secrétariat a parfaitement raison de s'élever, dans son document, contre une tendance à abandonner la planification générale au profit d'études de projets spécifiques, car ceux-ci, si bons soient-ils, ne peuvent fournir la base ni d'un ordre de priorité, ni d'une politique fiscale, des prix, des revenus ou du commerce extérieur.

/La France

La France a mis à la disposition de l'Amérique latine, et continuera à lui fournir, une assistance technique en matière de planification. Le gouvernement français souhaite que des échanges se multiplient sous des formes diverses entre les organismes français de planification et leurs homologues des pays d'Amérique latine. Mais cela ne signifie nullement que les pays d'Amérique latine puissent accepter la coopération extérieure sans beaucoup de précautions, car faire un plan est un acte de gouvernement, et cette tâche ne peut être déléguée à un expert étranger, si éminent soit-il. Les experts étrangers ne peuvent jouer qu'un rôle marginal; ils ne remplaceront jamais les conditions de base de la planification que sont le soutien politique, la participation de la population et la transformation de l'appareil administratif.

M. MENDEZ (Colombie) estime qu'il y a dans la planification un mélange surprenant d'aspects favorables et affligeants. Si l'on compare la situation actuelle à celle d'il y a douze ans, le progrès est évident: en effet, le principe de la planification est désormais accepté et il existe des organismes de planification dans presque tous les pays d'Amérique latine. Mais si la comparaison ne porte que sur les cinq dernières années, on constate un recul, en ce sens que la planification n'a pas rempli la tâche qui lui avait été confiée par la Charte de Punta del Este. Il serait donc temps d'examiner cette situation et de renforcer la planification.

En Colombie, on s'est attelé à la planification avec beaucoup de vigueur, avec l'aide d'une équipe d'experts parmi les meilleurs de l'Amérique latine; mais l'énergie initiale s'est graduellement affaiblie sous l'effet des changements de gouvernement.

Contrairement à l'opinion du représentant de l'Equateur, M. Mendez ne pense pas que les services de planification doivent avoir le statut d'un ministère spécial, car le danger d'une solution de continuité dans les activités de planification du fait d'un changement de gouvernement en serait considérablement accru.

A son avis, il faut examiner six problèmes principaux en ce qui concerne la planification: 1) Il est difficile de décider qui doit être chargé de l'établissement des bases et des objectifs du plan; quoique cela soit

/naturellement du

naturellement du ressort des hommes politiques, ceux-ci n'ont cependant souvent qu'une connaissance très incomplète de la situation. 2) Il arrive souvent que la planification n'interprète pas correctement les phénomènes courants, et une projection excessivement optimiste peut avoir parfois des effets négatifs. 3) Il est indispensable de rechercher les moyens de rendre les plans réalisables, c'est-à-dire: de quelle manière fixer des objectifs physiques. 4) Il est difficile de concilier la nécessité d'opérer des modifications de structure avec l'établissement de modèles fondés sur les tendances antérieures. 5) Il importe de planifier l'aide extérieure en fonction du plan de développement. A cet égard, il faut envisager trois types de déficits qui apparaissent successivement dans les économies en voie de développement, à savoir: la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, le déficit de l'épargne, le déficit de la balance commerciale. Dans le domaine de l'aide extérieure, des déformations se sont produites par le passé, du fait que les pays intéressés voulaient présenter non pas des projets qui les auraient aidés à atteindre les divers objectifs fixés, mais des projets "photogéniques" qui avaient plus de chances d'être approuvés par les organismes financiers. 6) Il est nécessaire de préciser sous quelle forme on déterminera, au cours du processus de planification, les buts de coordination des plans nationaux; dans l'accomplissement de cette tâche, l'Institut latino-américain de planification économique et sociale a un rôle important à jouer.

M. ZAMORA (Mexique) demande au représentant de la France de bien vouloir indiquer de quelle manière on a concilié dans son pays la planification nationale avec l'intégration au Marché commun.

M. LE GUAY (France) dit que quatre des pays membres du Marché commun emploient la planification comme instrument de gouvernement, mais que de 1958 à 1962, la France était seule à le faire. Dans sa planification, elle introduisait alors les perspectives du Marché commun comme des variables exogènes. Mais, depuis lors, l'emploi de la planification s'est étendu aux autres pays. On a récemment créé à Bruxelles un comité chargé d'étudier la politique des pays membres du Marché commun, ce qui constitue un premier pas dans la voie d'une planification multinationale.

/A maints

A maints égards, la procédure employée par la Communauté européenne ne peut être d'aucune utilité pour l'Amérique latine, où il existe des situations très différentes les unes des autres quant à la possibilité d'y faire fonctionner avec autant d'efficacité des mécanismes automatiques de politique commerciale; pour nombre de raisons, il y a lieu de penser qu'en Amérique latine, un marché commun aura surtout le caractère d'une "intégration planifiée".

La séance est levée à 13 heures.

