



NATIONS UNIES

CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



E/CN.12/AC.59/1
9 mai 1967

FRANÇAIS
ORIGINAL: ESPAGNOL

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE
Douzième session
Caracas (Venezuela), du 2 au 13 mai 1967

Comité I

PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

PROJET DE RAPPORT

Rapporteur: M. González Campo (Guatemala)

56700672

A. COMPOSITION ET TRAVAUX DU COMITE

Le Comité I a effectué ses travaux sous la présidence de M. Pardo (Bolivie); M. González Campo (Guatemala) a exercé les fonctions de rapporteur. Les représentants des pays et organisations ci-après faisaient partie de ce comité: MM. San Miguel et Parry (Argentine), M. Braithwaite (Barbade), MM. Souto Maior, Sette et Paes de Carvalho (Brésil), M. Knowles (Canada), M. Méndez (Colombie), M. Cossío (Cuba), M. Aguirre (Chili), M. Ulloa Santa-maría (Equateur), MM. van Nort et Dunn (Etats-Unis d'Amérique), MM. Le Guay et Toussaint (France), M. King (Guyane), MM. M. Martínez et Colindres (Honduras), M. Brice (Jamaïque), MM. Zamora et Alvarez (Mexique), M. Navarro (Panama), M. Ramírez Russo (Paraguay), M. Whitfield (Pays-Bas), M. de la Melena (Pérou), M. Ashby (Royaume-Uni), M. Lutchman (Trinité et Tobago), MM. Hurtado, Lollet, García et Hernández Paz (Venezuela), M. Silva (Honduras Britannique (Belise)), M. García Miranda y Rivas (Espagne), MM. Maehara et Noguchi (Japon), M. Ryzewski (Pologne), M. Nikolaev (URSS), MM. Lara et Matus (ILPES), M. Bustamante (OIT), Mlle. Vieira Mendez (UNESCO), M. Rey Alvarez (BID) et M. Bigagli (Fédération syndicale mondiale).

Le Comité I a tenu cinq séances dont les résultats sont exposés dans le présent rapport.

B. RESUME DES DEBATS

1. Les délibérations du Comité sur le point de l'ordre du jour dont l'examen lui avait été confié se sont fondées sur le document du secrétariat intitulé "La planification en Amérique latine" (E/CN.12/772). Le Comité a également considéré le texte provisoire du rapport de la deuxième session du Comité de la planification du développement des Nations Unies, dans sa partie relative à l'Amérique latine, dont le texte a été distribué aux fins d'information.
2. La documentation qui servait de référence, de même que les délibérations qui ont eu lieu au sein du Comité, ont fait ressortir que le moment était opportun pour analyser les problèmes qui font obstacle à l'effort de planification. En un sens, on peut dire que la planification en Amérique latine a franchi la première étape, et que des progrès très importants ont été réalisés;
/mais dans

mais dans plusieurs cas le perfectionnement ultérieur de l'effort n'a pas été assuré comme il aurait dû l'être et on a même enregistré certains reculs qui, s'ils n'étaient pas surmontés, pourraient motiver et renforcer les attitudes de scepticisme croissant.

3. Peu de temps s'est écoulé depuis qu'ont été entreprises de façon systématique les tâches de planification en Amérique latine. C'est la raison pour laquelle, dans cette perspective, on peut mieux apprécier les progrès que représentent la création d'instruments spécifiques de planification, la formation de personnel spécialisé, l'adoption de critères plus rationnels pour l'affectation des ressources, la clarification croissante des problèmes de développement et les mesures nécessaires pour les surmonter, et de nombreuses autres contributions directes et indirectes qu'il convient d'attribuer à la planification.

4. Au cours des débats, il est apparu nettement qu'à côté de progrès importants, de graves difficultés ont surgi et on s'est heurté à des obstacles en ce qui concerne le perfectionnement de l'effort et l'exécution des plans. Une fois retombé l'élan qu'avait représenté la préparation de plans d'ensemble, dans plusieurs cas la tâche consistant à les traduire en programmes de politique économique et en plans d'action n'a pas été menée avec la même intensité et les définitions de stratégie du développement à long terme ont continué à omettre certains aspects fondamentaux d'une politique de développement; de plus aucun mécanisme de révision, d'exécution et d'évaluation des plans élaborés n'a été mis en place.

5. Certains de ces problèmes sont imputables à des facteurs internes, qui peuvent être très généraux, comme la stabilité et le degré d'appui politique dont a bénéficié la planification, ou d'autres qui ont trait au fonctionnement des mécanismes de la planification eux-mêmes. On se heurte en outre à des obstacles supplémentaires dûs à des facteurs externes qui sont liés principalement à l'instabilité, aux conditions défavorables et à un développement insuffisant du commerce et du financement extérieurs.

6. Les travaux du Comité ont été l'occasion d'un vaste échange de vues entre les participants sur leur expérience en la matière qui a permis de déterminer dans quelle mesure certains pays ont progressé dans certains domaines, et rencontré des obstacles de différente nature dans d'autres domaines. D'une

/manière générale,

manière générale, il ressort de cet échange de vues que les failles dans l'exécution des plans sont imputables à des lacunes qui concernent l'ensemble du processus de la planification, ou révèlent la présence d'obstacles dans le milieu institutionnel et économique dans lequel se situe ce processus. Cette dernière caractéristique, associée à la maîtrise avec laquelle la planification est réalisée, contribue à expliquer que les divers pays de la région aient marqué des progrès variables, et prouve que l'amélioration des systèmes n'est pas en elle-même une garantie de succès rapide.

7. Les exposés présentés au sein du Comité permettent de conclure que, dans certains pays, les progrès ont été facilités parce que l'effort de planification s'inscrivait dans une situation intérieure qui justifiait une certaine stratégie du développement, et qui se trouvait renforcée par le fait que les gouvernements étaient fermement décidés à agir. Dans un cas particulier, la planification a été organisée au moment où il convenait de réorienter le développement du pays suivant un plan d'expansion, et de l'appuyer sur une politique de remplacement des importations; on disposait à cet effet de ressources importantes, et le changement de régime politique du pays constituait en outre, un facteur favorable. Dans un autre cas, la planification a été stimulée indirectement par la décision d'un groupe de pays d'intégrer leurs économies, et l'intégration offrait à ces pays d'excellentes occasions de mettre à profit les possibilités nouvelles de remplacement des importations dans le cadre régional. Pour un autre pays enfin, la planification est devenue un instrument qui lui a permis de mettre en pratique sa décision de transformer son économie en une économie socialiste.

8. La situation se présentait différemment dans d'autres pays, où l'effort de planification a été entrepris à un moment où les encouragements au développement qu'offrait le remplacement des importations avaient tendance à s'affaiblir et où se faisait sentir le besoin de nouvelles stratégies du développement non encore définies avec une précision suffisante. Evidemment, il existe également des cas intermédiaires, comme le prouve

l'existence des circonstances favorables qui ont favorisé les progrès partiels qu'ont décrits différentes délégations, en ce qui concerne la programmation régionale, à l'intérieur des pays, la conception et l'application de mesures efficaces à court terme ou le renforcement de certains programmes d'investissement ou de financement du secteur public.

9. Il ressort de tout ce qui précède que l'un des objectifs principaux de la planification doit être précisément de contribuer à définir une stratégie viable du développement. Au cours du débat, on a fait observer à plusieurs reprises que lorsqu'il n'y a pas de politiques du développement nettement définies, il est beaucoup plus difficile de donner un sens pragmatique à l'effort de planification, les soucis d'ordre formel ou méthodologique ont naturellement tendance à l'emporter; il y a moins de chances que les organismes de planification acquièrent rapidement du prestige, les tendances en faveur d'une communication étroite avec les autorités gouvernementales sont moins puissantes également, et il est plus difficile de trouver des dirigeants et du personnel qualifié qui puissent donner une impulsion aux activités de planification et les soutiennent; il est plus difficile de réaliser un accord sur les objectifs fondamentaux du développement et, par conséquent, d'harmoniser les préoccupations des autorités nationales avec le contenu des plans. Cet ensemble de difficultés est rendu encore plus complexe lorsqu'il se superpose à des problèmes de commerce extérieur et de financement public, comme c'est généralement le cas; il est encore plus difficile dans ce cas, de concilier les objectifs à long terme et les besoins immédiats.

10. Il ressort des expériences nationales exposées au sein du Comité que la planification étant un processus nouveau, ne pourra atteindre rapidement la maturité et la stabilité que si l'on parvient à assurer la continuité de ses activités et le caractère durable des équipes techniques qui les exécutent. Il arrive donc, que dans certains cas,

/les reculs

les reculs ou les progrès insuffisants sont liés à des changements de gouvernement qui affectent les mécanismes de planification. Cela montre qu'il est important que la planification s'efforce de faire preuve d'initiative, d'efficacité et d'objectivité technique et qu'elle s'attache dès le début aux problèmes qui préoccupent directement les autorités politiques.

11. Certaines expériences nationales, exposées au cours de la discussion, ont fait également ressortir les différentes possibilités de pénétration ou d'influence de la planification selon la souplesse administrative. Dans certains cas, il a été possible d'augmenter l'influence des organes de planification dans la structure administrative et de faire prévaloir des critères technico-économiques sur les critères de nature différente. Si, au contraire, comme cela s'est produit dans d'autres pays de la région, la planification doit subsister parallèlement à une administration publique anachronique, mais traditionnelle, les tendances à l'isolement de la planification risquent d'être plus grandes, à moins que, simultanément, on entreprenne des programmes importants de réorganisation administrative.

12. Si toutes ces difficultés ont été énoncées devant le Comité c'est parce qu'on est convaincu qu'il est possible de trouver des formules efficaces pour parvenir à les surmonter. Toutefois, une délégation a exprimé l'opinion selon laquelle dans le cadre politique et économique qui existe dans la majorité des pays latino-américains, la planification ne pourra pas aboutir, car sa mise en oeuvre systématique exige des changements profonds créant des conditions telles que l'Etat puisse décider directement quelle doit être l'affectation des ressources de base.

/13. Outre

13. Outre les problèmes déjà mentionnés, qui ont trait au cadre général de la planification, les débats du Comité ont permis d'étudier plus avant certaines questions plus spécifiques, et par exemple la nécessité de mener de front et de coordonner entre eux les programmes à longue échéance et les plans d'action immédiate. Afin de fortifier rapidement les dispositifs de planification dont, au demeurant, c'étaient là les fonctions permanentes propres, il était essentiel de traduire les options globales en positions et en politiques à court terme destinées notamment à harmoniser les objectifs du développement avec les mesures visant à contenir les pressions inflationnistes et autres déséquilibres.

14. L'expérience de certains pays faisait également apparaître des résultats intéressants quant à la consolidation et à la mise en place des cadres techniques. Lorsque les organismes de planification n'acquerraient pas le prestige et le rang indispensables, leurs hauts fonctionnaires risquaient de changer souvent, alors que les offices plus cotés non seulement conservaient leur personnel le plus qualifié, mais pouvaient muter certains des spécialistes qu'ils formaient auprès d'autres services administratifs ce qui renforçait les liens entre ces derniers et les dispositifs centraux de planification.

15. Au cours des discussions du Comité, on a également mis l'accent sur la question des liens entre les dispositifs de planification d'une part, les entreprises et les ouvriers de l'autre. La participation des entreprises était indispensable, même si elle donnait lieu à des divergences de vues sur l'orientation des plans, car l'absence de communication priverait les organes de planification de données fort utiles sur les opinions des entreprises, leurs réactions éventuelles à telle ou telle mesure de politique économique, ou les suggestions constructives qu'elles étaient en mesure de faire. Quant à la participation active du secteur ouvrier, elle était l'un des principaux moyens d'encourager celui-ci à soutenir la planification et à en renforcer l'effet, et constituait en outre un apport considérable à la réalisation des objectifs des plans.

16. Lors de l'examen des différentes questions abordées au cours des débats, on a tenu compte du fait qu'elles comportaient des aspects méthodologiques qu'il importait d'approfondir, en ce qui concernait par exemple la nécessité de compléter les systèmes de planification. A cet égard, l'examen des plans annuels et l'amélioration des instruments d'information et de recherche et des méthodes à utiliser face à des problèmes comme la lutte contre l'inflation, la distribution du revenu et la politique de l'emploi revêtaient une importance particulière. Au sujet de cette dernière, on s'est accordé à trouver que les plans nationaux de développement devraient prendre expressément en considération les divers aspects de la question des ressources humaines.

17. A propos des dispositifs de programmation à court terme, on a étudié en détail les progrès réalisés dans certains pays dans des domaines comme la préparation de modèles à court terme, les indicateurs économiques, le bilan investissement-financement et le contrôle de l'exécution des projets d'importance critique. On a également noté la nécessité de resserrer progressivement les liens entre la planification et le jeu de la politique monétaire.

18. Après avoir reconnu la nécessité de formuler et d'exécuter des plans annuels qui serviraient à regrouper et à intégrer les lignes d'action découlant des options à long terme, les facteurs conjoncturels et la capacité d'action croissante de l'administration nationale, les participants ont procédé à un échange de vues sur les problèmes d'obtention du personnel spécialisé nécessaire pour s'acquitter de ces tâches. Ceux qui ont exprimé leur opinion à cet égard se sont déclarés favorables à l'idée de spécialiser des groupes de fonctionnaires, tout en veillant à ce que leur travail restât intimement lié à celui de ceux qui s'occupaient des perspectives à long terme.

19. Au cours des débats, on a particulièrement insisté sur la question de la coordination des plans nationaux de développement dans le cadre de l'intégration économique de l'Amérique latine. Sans un effort résolu dans ce sens, on risquerait d'intensifier la rigidité du processus d'intégration au lieu de l'aider à s'accélérer, on aggraverait les difficultés

/de réadaptation

de réadaptation de certaines activités, ou bien on aboutirait à des structures de production inefficaces du point de vue régional. Mais il ne paraissait pas satisfaisant non plus de se confiner à une attitude négative, qui consisterait à éviter tout simplement que le contenu des plans nationaux nuisât à l'intégration régionale. Au contraire, il faut que la planification nationale apporte une contribution positive à la réalisation des objectifs d'intégration.

20. En outre, on a estimé que cette coordination des plans et le progrès de la planification à l'échelon national sont deux éléments interdépendants, étant donné qu'en coordonnant les plans nationaux dans la perspective de l'intégration, on éprouvera encore plus le besoin de perfectionner ces plans, afin que chaque pays puisse mieux juger des possibilités que lui offre l'intégration et évaluer ses conséquences sur sa propre économie; cela formerait une base technique objective qui permettrait d'appuyer les mesures propres à assurer à chaque pays une participation équitable au processus de planification.

21. Certaines délégations ont insisté sur la nécessité de conclure au plus tôt des accords propres à faciliter l'échange d'expériences, en tant que première mesure de coordination progressive de certains aspects des programmes nationaux et pour accélérer l'exécution d'accords complémentaires, de programmes communs dans les industries de base et d'accords de groupement de quelques pays de la région.

22. Les mesures susmentionnées sont conformes au concept selon lequel l'intégration de l'Amérique latine doit être dans une grande mesure un processus planifié, dont le degré d'efficacité sera par conséquent, fonction des progrès accomplis en matière de planification à l'échelon national.

23. Le Comité a accordé toute l'attention voulue aux obstacles extérieurs qui entravent l'exécution des plans et qui sont analysés dans les documents de base dont il était saisi. A cet égard, on a fait valoir que l'établissement de nouvelles procédures de financement extérieur, liées directement à l'élaboration et à l'exécution de plans de développement avait été en son temps, un stimulant puissant de la planification en Amérique latine, et que, l'évolution ultérieure du financement extérieur et un certain recul sur le plan des institutions d'évaluation des plans ont eu une incidence défavorable sur ces efforts.

24. Le Comité a été d'avis que le bilan des progrès réalisés et des difficultés que l'on éprouve actuellement, joint aux exigences nouvelles que pose à la planification la phase présente du développement de l'Amérique latine, obligent à insister une fois de plus sur la nécessité d'une intensification des efforts de perfectionnement de ce qui est déjà accompli et d'une continuation de l'assistance technique offerte par diverses institutions. Ces préoccupations ont été consignées dans un projet de résolution de caractère général sur la question de la planification en Amérique latine.

C. RESOLUTION ADOPTEE

Le Comité a adopté le projet de résolution ci-après:

La Commission économique pour l'Amérique latine,

Considérant que les efforts de planification déployés par les pays d'Amérique latine ont permis dans une large mesure d'orienter la politique économique, et de la rendre plus efficace d'identifier les obstacles qui ralentissent le développement et aussi de préciser l'ordre de priorité des activités du secteur public et d'en assurer la coordination,

Reconnaissant que les problèmes qui se présentent au stade actuel du développement de l'Amérique latine exigent qu'on y adapte certains éléments fondamentaux de la stratégie des plans et qu'on définisse avec plus de précision les nouvelles positions à adopter sur des questions comme l'intégration économique régionale, l'organisation des relations avec l'extérieur, la politique de l'emploi et celle de la distribution du revenu, et les rapports entre ces questions et la politique d'industrialisation,

Tenant compte de la nécessité d'accélérer le processus de perfectionnement des systèmes de planification notamment en ce qui concerne le stade de l'exécution des plans et le degré de réalisation des objectifs fixés,

Reconnaissant qu'il n'a pas encore été possible de donner une structure adéquate aux systèmes de planification, et qu'il est indispensable de les améliorer et de les raccorder à des éléments qui élargissent leur champ d'action, surtout en ce qui concerne les liens à établir entre les options à long terme et les besoins d'action immédiate,

/Considérant que

Considérant que le processus de planification se heurte à des obstacles dûs à des facteurs divers qui tantôt sont d'ordre administratif ou d'ordre technique, et tantôt résultent des conditions qui régissent le commerce extérieur et le financement extérieur,

Décide:

1. De prendre note avec satisfaction de l'étude préparée par le secrétariat sur la planification du développement en Amérique latine (E/CN.12/772) et de la partie du rapport provisoire de la deuxième session du Comité de la planification du développement qui a trait à l'Amérique latine;
2. De recommander aux gouvernements d'Amérique latine d'intensifier les efforts qu'ils déploient en vue d'améliorer les méthodes de planification et d'en étendre la portée, en fonction d'une stratégie du développement adaptée aux conditions économiques et sociales nouvelles de chaque pays en particulier et de l'Amérique latine en général, et notamment:
 - a) de s'efforcer, en élaborant leurs plans nationaux de les harmoniser entre eux de façon à atteindre des objectifs conformes aux décisions prises par les chefs d'Etat à la réunion de Punta del Este en matière d'intégration latino-américaine;
 - b) d'encourager l'établissement d'objectifs et programmes concrets en matière de promotion des exportations, de politique de l'emploi, de répartition du revenu et de réformes de structure qui s'insèrent organiquement dans les buts généraux de croissance économique et de développement de l'agriculture et de l'industrie, et de donner une impulsion particulièrement vigoureuse à la planification rationnelle des ressources humaines;
 - c) de s'efforcer d'établir des liens plus solides entre la planification à long terme et les mesures à court terme en ce qui concerne l'affectation des ressources, les prix et la politique économique, financière et monétaire en général;
 - d) de donner une impulsion à la réorganisation des services administratifs et d'information afin de les adapter aux besoins de la planification, de développer les systèmes de contrôle et d'évaluation des programmes, et de perfectionner les méthodes appliquées à l'élaboration des plans;
 - /e) d'établir

e) d'établir des procédures et des méthodes d'action permettant de s'assurer le soutien et la participation croissante des secteurs privés aux diverses phases du processus de planification.

3. De charger le secrétariat et l'Institut latino-américain de planification économique et sociale de préparer les études techniques qui permettront d'atteindre plus facilement les objectifs énoncés au paragraphe 2 du dispositif, de s'efforcer, en collaboration avec l'Organisation internationale du Travail et les autres institutions spécialisées, d'accroître leur contribution technique à la planification des ressources humaines, et d'encourager l'échange des connaissances acquises en cours de travail entre les services de planification des Etats membres;

4. De réaffirmer que les pays d'Amérique latine sont convaincus de la nécessité d'élargir le financement global des plans de développement et d'adapter les conditions des prêts extérieurs à la situation particulière de l'Amérique latine, en envisageant notamment l'allongement des délais de remboursement et de grâce, l'abaissement des taux d'intérêt et la suppression des restrictions qui limitent l'utilisation des fonds à des sources ou des pays déterminés.

