

A/5533/Rev.1



Planification en vue du développement économique

NATIONS UNIES

Département des affaires économiques et sociales

Planification en vue
du développement économique

*Rapport du Secrétaire général
transmettant l'étude rédigée
par un groupe d'experts*



NATIONS UNIES
New York, 1963

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

A/5533/Rev. 1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente: 64. II.B. 3

Prix: 1 dollar (E.-U.)
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

AVANT-PROPOS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le présent rapport a été rédigé par un groupe d'experts nommés par moi en application de la résolution 1708 (XVI) de l'Assemblée générale afin de m'aider à faire une étude sur l'expérience acquise et les techniques utilisées en matière de planification du développement économique dans différents pays. Les experts ont été désignés au printemps de 1962 et des dispositions prises pour qu'ils tiennent deux sessions; la première s'est tenue en août 1962 et la seconde en mars-avril 1963. Faute de temps, cependant, le groupe n'a pu achever la rédaction de son rapport pendant ces deux sessions et une troisième session a eu lieu en août 1963.

Les membres du groupe ont participé aux travaux à titre personnel et leurs observations et conclusions n'engagent qu'eux. Je suis convaincu que ces observations et conclusions sont d'une grande importance pour les tâches auxquelles la communauté mondiale doit s'attaquer dans le domaine du développement économique. Je suis donc heureux de soumettre ce rapport à l'Assemblée générale pour qu'elle l'examine.

Le groupe se composait des experts suivants: MM. Z. Bor, directeur de l'Institut de recherche scientifique en matière de planification et de normes du Gosplan, Union des Républiques socialistes soviétiques; Celso Furtado, directeur général de la SUDENE, Brésil; Borivoje Jelic, directeur du Bureau fédéral de planification, Yougoslavie; Paul Lemerle, inspecteur des finances, chargé de mission au Commissariat général du plan, France; Max Millikan, directeur du Centre des études internationales de l'Institut de technologie du Massachusetts (Etats-Unis d'Amérique); A. M. El Morshidy, directeur général au Ministère de la planification, République arabe unie; Tarlok Singh, membre de la Commission de planification, Inde; Zdenek Vergner, directeur de l'Institut de recherche en matière de planification économique nationale, Tchécoslovaquie; Pieter de Wolff, directeur du Bureau central de planification, Pays-Bas; Satoru Yoshiue, directeur de l'Institut de recherches économiques de l'Office de planification économique, Japon. M. Jacob L. Mosak, directeur à la Direction des tendances et politiques économiques générales du Secrétariat de l'ONU a été désigné par moi pour assumer la présidence du groupe.

M. Bor et M. Furtado n'ont malheureusement pas pu assister à la troisième session, mais tous deux avaient apporté lors des précédentes sessions leur précieux concours à l'élaboration des projets de rapport. Le texte ayant trait aux chapitres 2, 3, 4 et 5 que, lors de la deuxième session, M. Bor avait présenté au groupe pour examen est reproduit dans l'annexe II au présent rapport. M. Furtado, après avoir étudié le rapport définitif — dont des exemplaires lui avaient été

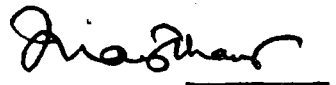
envoyés ainsi qu'à M. Bor, un certain temps avant sa publication — y a souscrit et a accepté de le signer.

Pour établir son rapport, le groupe s'est inspiré des études que ses membres ont rédigées sur l'expérience de leur pays en matière de planification ainsi que de celles que plusieurs gouvernements ont soumises après en avoir été priés. Il a, en outre, bénéficié du concours de fonctionnaires du Département des affaires économiques et sociales au Siège et des commissions régionales. Des représentants des institutions spécialisées et de certaines organisations intergouvernementales ont également participé aux travaux du groupe en qualité d'observateurs. On trouvera dans le volume II du présent rapport les études qui ont été rédigées par les membres du groupe et celles que les gouvernements ont soumises.

Il est maintenant presque universellement admis que la planification nationale revêt une grande importance pour le développement économique. C'est ce qu'atteste le fait que, ces dernières années, de nombreux pays ont eu recours à la planification sous une forme ou sous une autre. On est de plus en plus convaincu que, selon les termes mêmes des experts, « la planification est un instrument de politique extrêmement précieux. En permettant d'analyser et d'évaluer clairement les solutions concrètes qui s'offrent à chaque pays, ainsi que de déterminer les conséquences des diverses politiques possibles, la planification facilite grandement l'adoption des décisions ». C'est dans cet esprit pragmatique que de nombreux pays en voie de développement ainsi que des pays à économie plus évoluée se sont servis de la planification comme d'un instrument pour atteindre leurs objectifs économiques nationaux.

Bien entendu, ceci n'implique pas que la planification puisse se faire partout de la même façon. Les méthodes adoptées varient forcément beaucoup; dans un monde où les pays se trouvent à des stades de développement économique très divers et ont des systèmes économiques et sociaux très différents, ces différences sont naturelles. Je crois que les experts ont exposé brièvement et clairement les aspects les plus pertinents de l'expérience acquise en matière de planification du développement économique. Leur analyse devrait être d'un grand intérêt pour tous ceux qui s'occupent de la planification économique.

Au nom de l'Organisation des Nations Unies, je tiens à remercier les membres du groupe de la tâche très utile qu'ils ont accomplie et à exprimer ma gratitude aux institutions auxquelles ces experts prêtent leur concours et qui ont bien voulu les détacher pendant quelque temps pour leur permettre d'élaborer cet important rapport.



Le Secrétaire général

U THANT

LETTRE D'ENVOI
AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Nous avons l'honneur de vous communiquer ci-joint, pour examen, l'étude intitulée « Planification en vue du développement économique » que nous avons été invités à établir en application de la résolution 1708 (XVI) de l'Assemblée générale. Conformément au mandat qui nous a été conféré, ce rapport résume l'expérience acquise et les techniques utilisées en matière de planification du développement dans différents pays.

Le plan général en a été élaboré à notre première session qui s'est tenue à l'Office européen des Nations Unies, à Genève, du 6 au 10 août 1962. Le texte du rapport a été établi au cours des deuxième et troisième sessions, qui se sont tenues au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et à l'Office européen à Genève du 25 mars au 5 avril 1963 et du 5 au 16 août 1963 respectivement.

Dans un volume qui fera suite au présent rapport, figureront les études rédigées par les membres du groupe ainsi que celles qui ont été demandées à un certain nombre d'autres pays. Nous pensons que ces études seront d'un intérêt pratique et qu'elles aideront les planificateurs.

Les membres du groupe tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance aux fonctionnaires du Secrétariat qui leur ont fourni une assistance allant bien au-delà du service normal des séances et sans laquelle ils n'auraient pu mener leur tâche à bien.

Nations Unies, Genève
Août 1963

Veillez agréer, etc.

Celso Furtado
br. Klic
Max F. Mikkan
A. El Morshidy

laes
Hequer
P. Dewey
S. Yoshino

NOTE

Les études que les membres du groupe ont rédigées, ainsi que celles qui ont été demandées à certains gouvernements, seront publiées séparément dans un additif au présent rapport (A/5533/Rev.1).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION. — NATURE ET RÔLE DE LA PLANIFICATION	1

Chapitres

1. — LA FORMULATION DES PLANS	7
2. — L'EXECUTION DES PLANS	52
3. — ORGANISATION ET GESTION DE LA PLANIFICATION	96
4. — PLANIFICATION NATIONALE ET MESURES INTERNATIONALES	109
5. — QUELQUES CONCLUSIONS	124

ANNEXES

I. — Mandat	128
II. — Projet concernant les chapitres 1, 2, 3 et 4 présenté par le professeur M. Z. Bor	129

Introduction

NATURE ET RÔLE DE LA PLANIFICATION

1. Au cours de ces dernières années, on a enregistré un accroissement remarquable de l'intérêt porté à la planification économique nationale. Les résolutions récentes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social recommandant une action internationale en vue de renforcer les activités de planification témoignent du caractère quasi universel de cet intérêt accru. L'aspect le plus frappant de cette tendance n'est pas que le nombre des pays engagés dans des activités de planification nationale a augmenté considérablement; c'est que la planification est devenue un instrument de politique dans des pays qui diffèrent beaucoup non seulement par leur degré de développement économique, mais aussi par leur régime économique et social.

2. Il ne fait aucun doute que la généralisation des mesures de planification est due essentiellement à l'urgence que les pays en voie de développement attachent à la nécessité de rattraper leur retard dans le domaine économique et d'encourager le progrès social. Nombre de ces pays n'ont pas hésité, ces dernières années, à assigner pour but à leur politique la transformation à long terme de leurs structures économique et sociale. Ils cherchent à créer les conditions favorables à l'expansion économique et à jeter les fondations d'une société plus équitable et mieux équilibrée. Face à des économies dont la rigidité traditionnelle est souvent trop accusée pour être surmontée par le simple jeu des forces du marché, et devant la nécessité de modifier et d'adapter leurs institutions sociales, le gouvernement a assumé un rôle prépondérant dans la vie économique et sociale de nombreux pays. Ces pays — dont beaucoup possèdent des ressources considérables en matières premières, en combustibles et en énergie, ainsi qu'une main-d'œuvre abondante — ont estimé que l'élaboration et l'exécution de plans étaient le moyen le plus efficace d'assurer le développement économique et de relever les niveaux de vie.

3. Ces dernières années, il est devenu de plus en plus évident que, lorsque doivent être prises des décisions économiques dont les conséquences dans le domaine social ou les effets à long terme seront déterminants, la planification est un instrument de politique extrêmement précieux. En permettant d'analyser et d'évaluer clairement les solutions concrètes qui s'offrent à chaque pays, ainsi que de déterminer les conséquences des diverses politiques possibles, la planification facilite grandement l'adoption des décisions. Son utilité à cet égard a été particulièrement manifeste toutes les fois que la solution des grands problèmes économiques qui se posaient à ceux à qui il appartient de prendre les décisions appelaient des changements de

structure. Et ce, d'une façon générale, quel qu'ait été le régime politique et social des pays intéressés. C'est ainsi que l'expérience des pays à économie planifiée montre que la planification, telle qu'elle est conçue dans ces pays, a été un instrument efficace d'évolution économique et sociale rapide. Ce n'est pas non plus par hasard que, dans certains pays d'Europe occidentale qui ont dû reconstruire de fond en comble leur économie dans les années qui ont immédiatement suivi la guerre, les gouvernements ont mis au point des méthodes de planification pour faciliter l'élaboration et l'application de la politique à suivre. Il n'est donc pas surprenant que dans les pays sous-développés, dont l'expansion économique dépend dans une très large mesure de la solution des problèmes que pose l'adaptation des structures, les gouvernements aient de plus en plus fréquemment cherché à appliquer des méthodes de planification.

4. Cela ne change rien au fait que les méthodes de planification et leur importance politique diffèrent profondément d'un pays à l'autre selon les systèmes économiques et sociaux. Bien que de nombreux pays aient eu recours à la planification, il n'en est pas résulté une réduction des différences profondes qui les séparent pour ce qui est des valeurs politiques et sociales et des caractéristiques essentielles des systèmes économiques fondés sur ces valeurs. La notion de planification change du tout au tout si l'on passe d'un régime à économie planifiée à une économie reposant sur l'entreprise privée ou à une économie mixte. En outre, la portée et la signification des méthodes de planification adoptées dans un pays donné est nécessairement fonction du contexte politique, social et économique dans lequel elles sont appliquées. Les buts assignés à la planification, de même que les moyens choisis pour exécuter les plans sont étroitement liés aux objectifs politiques et sociaux; de même, il n'est pas jusqu'aux méthodes utilisées pour élaborer les plans qui ne dépendent des objectifs de la planification et des moyens d'exécution.

5. Dans les pays avancés où l'économie repose sur l'entreprise privée, les événements des dernières décennies ont amené l'Etat à jouer un rôle accru dans la vie économique. Le chômage grave qui a sévi en 1930 et pendant les quelques années suivantes a ébranlé la confiance que l'on avait dans la capacité du système concurrentiel de maintenir automatiquement et continuellement l'emploi à un niveau élevé, et la conviction s'est répandue que c'était aux autorités centrales qu'il incombait d'arrêter une politique en vue du plein emploi. Dans les années qui ont suivi la guerre, préoccupés d'abord du problème de la stabilité économique — et en partie pour le résoudre — certains pays ont étendu et réorienté leurs efforts en vue d'entretenir leur croissance économique à long terme. Dans le cadre d'un système où prédominait la propriété privée des moyens de production et le libre jeu du mécanisme des prix — soutenus, toutefois, par les activités économiques du secteur public qui s'exerçaient dans un domaine de plus en plus vaste — plusieurs de ces pays ont élaboré des plans visant à coordonner systématiquement la politique des pouvoirs publics en matière de revenus, de salaires, de prix, etc., et à mobiliser

l'appui des entreprises privées en vue d'objectifs communs de caractère social.

6. Par comparaison avec les pays où prédomine l'économie de marché, il est bien évident que l'Union soviétique et d'autres pays d'Europe orientale et d'Asie ont un système profondément différent, non seulement sur le plan politique mais encore sur le plan économique et social. Dans ces pays, les principaux moyens de production sont détenus et gérés soit par l'Etat, soit par des coopératives. Les entreprises orientent leur production, non pas en fonction de la situation qui prévaut sur le marché, mais conformément au plan national. Aussi les plans ont-ils, dans ces pays, un rôle tout différent de celui qu'ils ont dans les économies de marché. Dans ces derniers, ils ont pour objet d'orienter et de coordonner la politique des pouvoirs publics et d'assigner des objectifs cohérents à la production et aux investissements dans les principales branches de l'économie; ce n'est que rarement qu'ils se substituent aux décisions particulières de la direction des entreprises. Dans les premiers, au contraire, les plans servent à déterminer et à diriger l'activité économique sur l'ensemble du territoire.

7. La situation politique et sociale, ainsi que le niveau de développement, ne détermine pas seulement les objectifs et les buts généraux de la planification; elle trace également les limites dans lesquelles peut s'effectuer le choix entre les différents instruments d'application de la politique. Cependant, les objectifs des plans et les moyens retenus pour leur exécution ne sont pas de ces décisions qui peuvent se prendre indépendamment l'une de l'autre. Si les méthodes d'exécution doivent être appropriées aux objectifs, il est vrai également que les objectifs doivent être choisis avec réalisme, en fonction des moyens d'exécution dont les pouvoirs publics disposent. Par exemple, dans les pays développés dont l'économie repose sur l'entreprise privée, il y a nécessairement un rapport entre la nature des mesures de planification et le fait que la plupart des décisions économiques sont prises par les particuliers et que les pouvoirs publics n'exercent qu'une influence indirecte sur ces décisions, principalement par leur politique fiscale et monétaire générale; cet état de choses explique que le but principal de la planification a été généralement l'utilisation totale des ressources économiques accrues dont les pays disposent grâce au progrès technique et à l'accroissement de population; dans quelques rares cas également, ils ont eu pour but de modifier les utilisations finales de ces ressources. En revanche, dans les pays à économie planifiée, la gestion de la plupart des activités économiques a été placée sous le contrôle direct des pouvoirs publics et, par suite, l'Etat a joui d'une plus grande liberté pour choisir ses objectifs. L'objectif économique principal a été de maintenir le taux d'augmentation de la production et d'accroître le volume de la consommation; mais on a également accordé beaucoup d'importance à un objectif politique plus lointain: la transformation du cadre social dans lequel s'effectuent la production et la distribution. Dans la plupart des pays sous-développés, les moyens d'action à la disposition des pouvoirs

publics ont surtout été ceux qui existaient dans les économies fondées sur l'entreprise privée ou dans les économies mixtes. Toutefois, l'ensemble des mesures effectivement adoptées diffère considérablement de celui qui caractérise les économies des pays développés, puisqu'il a fallu avant tout adapter la structure économique et sociale existante aux exigences du développement économique. Du point de vue de la croissance économique de ces pays, ce sont les décisions relatives au processus de formation de capital qui sont les plus importantes. Dans les pays sous-développés, la nécessité de centraliser le processus de formation de capital est due essentiellement au fait que le développement économique s'accompagne de changements structureaux rapides et profonds. Les plans ont toujours eu pour but principal d'accélérer le taux d'augmentation du revenu et de la production, seul moyen de lutter contre la stagnation économique. Cela s'est traduit de façon plus concrète par l'accélération de l'industrialisation, le développement de l'agriculture et la création d'une infrastructure économique et sociale. Mais il existe d'autres objectifs auxquels il a fallu attribuer une importance considérable; ce sont notamment l'augmentation de la consommation par habitant, une répartition plus équitable du revenu et des ressources, un développement régional mieux équilibré, l'expansion des possibilités d'emplois et la création de conditions de stabilité économique.

8. Il est clair que les différences que l'on constate entre les pays dans leur expérience en matière de planification ne proviennent pas seulement de celles qui existent entre leurs systèmes économiques et sociaux. En effet, quel que soit le système social, la planification aux stades avancés du développement diffère considérablement de ce qu'elle était aux stades antérieurs. Même dans les pays ayant de nombreuses années d'expérience, les méthodes de planification ont dû être modifiées parallèlement à l'évolution de la conjoncture économique et sociale. Dans de nombreux pays, des améliorations ont été apportées tant aux méthodes de planification qu'à la politique économique en fonction de l'expérience acquise et à mesure que les services statistiques étaient renforcés.

9. Du point de vue des pays sous-développés, qui cherchent à profiter de l'expérience des autres en matière de planification, la diversité même de cette expérience représente un avantage certain. Ce n'est pas seulement que les pays sous-développés diffèrent entre eux tant par leurs objectifs sociaux et la situation sociale dont ils doivent partir, que par le stade de développement qu'ils ont atteint. C'est aussi que, dans la plupart de ces pays, l'économie tout entière ne repose pas sur une seule structure et un seul système économiques. Dans certains d'entre eux, des secteurs tribaux ou semi-féodaux continuent d'exister parallèlement à des secteurs organisés selon une économie de marché; et, dans presque tous, l'action de l'entreprise privée et celle du secteur public s'exercent concurremment. Ainsi, les mêmes méthodes de planification ne sont pas uniformément applicables à tout le pays; il faut nécessairement conserver une certaine souplesse dans le choix

des méthodes de façon qu'elles soient adaptées aux conditions qui prévalent dans chaque secteur ou dans chaque région.

10. Dans de nombreux pays en voie de développement, les plans ont tendu à mobiliser toutes les institutions existantes, publiques, privées et coopératives, pour les tâches du développement économique. On a considéré que l'action du secteur public et celle du secteur privé ne s'excluaient pas mais au contraire se complétaient mutuellement; on a donc cherché à donner au développement des activités économiques dans le secteur privé une orientation qui corresponde à celle des mesures nationales de planification de l'économie dans son ensemble. Dans plusieurs pays où le secteur public s'est vu assigner un rôle de plus en plus important dans l'expansion économique, le nombre et la portée des possibilités offertes au secteur privé se sont accrues parallèlement. En effet, pour être efficace, la planification présuppose la participation plus ou moins active de toutes les diverses unités de production qui composent l'économie, aussi bien que celles de la population dans son ensemble. Quel que soit le pays, les plans ont peu de chance d'aboutir s'ils ne bénéficient pas de l'approbation et de l'appui du public. Dans les pays en voie de développement, le succès de la planification dépend en fait étroitement de la façon dont la population est disposée à répondre aux exigences du progrès économique. Pour qu'un pays sous-développé puisse connaître une croissance économique rapide, de nombreuses transformations structurelles et sociales sont nécessaires. Or, dans les sociétés où certaines formes de pensée et certains comportements traditionnels sont profondément enracinés, le rythme de l'évolution est rarement suffisant sans l'intervention active des pouvoirs publics. C'est pourquoi, en planifiant, on a souvent voulu aller au-delà des facteurs purement économiques; on a également prévu des mesures visant à assurer la coopération de l'ensemble des citoyens et à accélérer les réformes sociales.

11. La volonté de poursuivre une politique de développement économique efficace peut avoir en effet beaucoup plus d'importance que la capacité technique de planifier. A la base, un plan est un ensemble de mesures économiques exprimées sous forme d'objectifs quantitatifs et de tâches définies. Des données insuffisantes et l'absence d'expérience technique lors de l'élaboration des plans peuvent accroître la marge d'erreurs et rendre plus difficile l'établissement de ces plans. Bien que de pareilles lacunes puissent compromettre le choix de politiques efficaces permettant d'atteindre les objectifs nationaux fixés, elles ne devraient pas porter atteinte à la volonté de faire ce choix. L'un des principaux avantages du travail de planification est justement qu'il aide à préciser et à formuler les idées quant à la politique à suivre pour assurer le développement et, sans cet effort pour identifier clairement ces mesures, tout ce que l'on entreprend pour lutter contre la stagnation ne peut manquer d'être gravement compromis. De plus, la qualité des données et les compétences techniques tendent à améliorer la planification. Mais il est plus important encore de comprendre que le processus de planification

lui-même peut faciliter le choix et l'application des politiques économiques.

12. Dans le présent rapport, on n'a pas cherché à donner une définition générale de la planification. Il s'agissait pour le groupe d'entreprendre une étude sur « l'expérience acquise et les techniques utilisées en matière de planification du développement économique par les différents pays », proposition qui a été interprétée comme signifiant qu'il convenait de procéder à un exposé des techniques de formulation des plans et des méthodes d'exécution, ainsi que des aspects de la planification qui sont liés aux questions d'organisation. Bien qu'il soit plus facile, pour la clarté de l'exposé, d'examiner séparément la formulation, l'exécution et l'organisation de la planification, il faut reconnaître que ces différents aspects de la planification sont, en fait, très étroitement liés. C'est seulement pour la clarté de l'exposition que le présent rapport décrit et classe les pays comme pays d'entreprises privées ou d'économies mixtes d'une part, et comme pays à économies planifiées d'autre part, selon la coutume suivie dans les documents des Nations Unies. On s'est toutefois efforcé, dans la mesure du possible, d'insister surtout sur les aspects de la formulation et de l'exécution des plans qui, malgré les différences de régimes économiques et sociaux, présentent un intérêt commun.

Chapitre premier

LA FORMULATION DES PLANS

13. Si l'on élabore un plan, c'est pour identifier et définir les politiques qui permettront le mieux d'atteindre des objectifs économiques et sociaux de nature générale. Tout plan fournit des principes directeurs en traduisant ces objectifs généraux par des buts concrets et des tâches précises assignés à des domaines d'activité économique et sociale particuliers. Au moment de l'élaboration des plans, il y a, dans tous les pays, des décisions à prendre au sujet de la répartition des ressources qui semble la plus efficace en regard des objectifs généraux. D'autre part, les objectifs assignés à la production et à la répartition des ressources doivent être compatibles avec les possibilités économiques et techniques et ne doivent pas exiger de la collectivité un effort au-dessus de ses moyens financiers. Les techniques qui ont été mises au point pour formuler les plans sont, en réalité, des instruments permettant de convertir les objectifs généraux en programmes d'action concrets et réalisables.

14. Certes, ainsi qu'il ressort des analyses contenues dans le présent chapitre, les divers pays emploient, pour élaborer leurs plans, des méthodes extrêmement différentes. D'une part, les techniques utilisées sont généralement fonction des objectifs généraux de la politique nationale; dans les pays qui cherchent à accélérer l'expansion de la production et de la consommation et à introduire des modifications profondes dans la structure économique et sociale, les problèmes à résoudre pour procéder à la planification et, de ce fait, les techniques utilisées pour formuler les plans ne sont évidemment pas les mêmes que dans les pays où la planification a pour objectif essentiel d'assurer la meilleure utilisation possible des ressources accrues afin de répondre aux besoins qu'ont fait apparaître les prévisions relatives à l'évolution structurale de la demande. D'autre part, la nature des plans qui ont été élaborés et les techniques utilisées dépendent de la nature des instruments d'exécution qui sont à la disposition des pouvoirs publics et qu'ils utilisent. Enfin, le choix des méthodes de planification dépend également dans une grande mesure du stade de développement économique et subit l'influence de divers facteurs tels que le degré d'intégration économique et les données disponibles pour l'élaboration des plans.

LA PERIODE DE PLANIFICATION

15. Avant de pouvoir commencer réellement le travail de planification, il faut prendre une décision quant à la durée de la période sur laquelle porteront les plans. Si la planification doit être continue,

elle doit s'appuyer sur un ensemble cohérent de plans de développement économique tant annuels qu'à moyen et à long terme. Les plans à long terme de développement économique et social, portant à la fois sur l'ensemble du pays et sur chaque région et secteur particuliers, sont indispensables pour imposer l'orientation voulue au développement économique, pour résoudre les problèmes graves qui tendent à freiner le développement, pour créer de nouvelles branches industrielles, pour assurer le développement d'ensemble de chaque région et pour élever le niveau de vie général de la population.

16. Toutefois, les plans à long terme n'ont trait qu'à des tâches et des objectifs extrêmement généraux et globaux. Ils doivent être coordonnés avec des plans à moyen terme plus précis et plus concrets. L'exemple de nombreux pays prouve que les plans de cette nature sont généralement conçus pour des périodes de trois à sept ans. Cela correspond approximativement au temps nécessaire pour construire et mettre en service de grosses entreprises et des usines électriques, pour réaliser des travaux d'irrigation et pour exécuter également des programmes de reconstruction et d'aménagement de ports, de voies ferrées et de routes. En outre, cette période permet de déterminer avec assez d'exactitude l'orientation et les effets économiques probables du progrès technique. Enfin, la population peut trouver un encouragement à participer à l'exécution du plan dans les objectifs assignés à celui-ci et les réalisations prévues pour une période de moyenne durée, notamment : répartition des biens, amélioration des services d'enseignement et de santé et augmentation du nombre d'emplois et de la production individuelle.

17. En pratique, dans bien des pays sous-développés, la planification ne comprend pas encore un élément indispensable, à savoir l'élaboration de plans à court terme annuels. Or, comme le prouve l'exemple de certains pays, c'est en élaborant des plans annuels que l'on peut relier de façon plus concrète les objectifs du développement et les activités prévues en ce qui concerne les entreprises existantes et l'exécution de nouveaux projets. En d'autres termes, les plans annuels permettent de préciser les tâches envisagées dans les plans à moyen et à long terme, en orientant de façon plus concrète le développement de l'économie et en assurant la mobilisation de toutes les ressources nationales.

18. Certains pays ont étudié la possibilité d'adopter des « plans continus ». Ces plans consistent en plans à moyen terme de caractère ininterrompu qui sont prolongés d'un an à l'achèvement de chaque année du plan. Cette pratique a été suivie par quelques grandes entreprises et, en l'appliquant à un ensemble plus vaste, il serait peut-être possible de l'adopter pour la planification nationale. On se rend compte cependant que, dans un plan cohérent à moyen terme, les principales grandeurs ont entre elles des rapports étroits et que, pour prolonger le plan d'une année, il faut faire un examen complet et une nouvelle formulation des hypothèses et des rapports fondamentaux. Dans la pratique, on a donc cherché à assurer la continuité de la planification par divers moyens. Ainsi, dans plusieurs pays, des plans

à long terme portant sur dix ans, par exemple, ont été établis pour certains secteurs clefs de l'économie, dans lesquels la période de gestation s'étend sur plusieurs années et qui nécessitent des investissements considérables. Dans certains pays en voie de développement, bien avant l'achèvement d'un plan, on s'est efforcé d'élaborer de nouveaux projets et de les approuver en principe, afin de faciliter les mesures préliminaires nécessaires à l'établissement du plan suivant. De cette manière, on peut assurer la continuité des avantages résultant du plan et éviter qu'un trop grand nombre de projets se trouvent reportés à la fin de la période sur laquelle porte le plan. Dans certains pays, en même temps que chaque plan annuel, on a pris l'habitude d'esquisser les grandes lignes du plan de l'année suivante, afin de prévoir ou de prendre à l'avance les décisions requises les plus importantes. En fait, comme on peut s'y attendre, les principales décisions prises au cours de la dernière phase d'exécution d'un plan ont trait, pour une part, au plan suivant plutôt qu'au plan en cours. A mesure que s'affermissent les méthodes appliquées pour l'établissement des plans à long terme et des projections portant sur l'ensemble de l'économie et ses différents secteurs, l'objectif fondamental des « plans continus » devrait être réalisé plus complètement en tant que partie intégrante du processus de planification.

Pays dont l'économie repose sur l'entreprise privée et pays à économie mixte

1. — RAPPORTS ENTRE LES PLANS GLOBAUX ET LES PLANS PAR SECTEUR

19. Dans bien des pays sous-développés, la planification commence par l'élaboration de plans par secteur. Il arrive, par exemple, que l'on formule des plans intéressant le secteur industriel, le secteur agricole ou le secteur des services publics essentiels parce que les pouvoirs publics de ces pays estiment que le développement de ces secteurs est devenu indispensable à la croissance économique dans son ensemble. Le plus souvent, toutefois, il s'agit plutôt de plans partiels, c'est-à-dire des programmes d'investissements dans le secteur public, qui permettent de coordonner les dépenses d'investissement des divers départements gouvernementaux et d'y introduire un ordre de priorité.

20. Ces plans par secteur ou plans partiels présentent un inconvénient : ils ne sont pas toujours formulés dans le contexte général d'une évaluation judicieuse des besoins et des ressources de l'économie tout entière et des possibilités qu'elle offre. Il est souvent impossible d'éviter cet inconvénient, surtout dans les pays les moins développés, lorsqu'on ne dispose pas des renseignements nécessaires pour procéder à une telle évaluation, notamment de données relatives au niveau et à la composition de la production et des dépenses totales. En pareil cas, on ne peut établir un rapport entre les plans par secteur

et les ressources et les besoins globaux que sur la base de jugements qualitatifs. Si ce défaut tend à aggraver la marge d'erreur inhérente à tout travail de planification, il est à noter que, dans certaines des économies les plus développées, la planification a également commencé par l'élaboration de plans par secteur. C'est ainsi qu'en France, pendant les années qui ont immédiatement suivi la guerre, on ne disposait pas des statistiques nécessaires à l'élaboration d'un plan global et que le premier plan se bornait à établir un ordre de priorité pour certaines industries et pour certains secteurs clefs dont on estimait le développement essentiel au relèvement de l'économie.

21. Cependant, il est généralement admis, semble-t-il, que si l'on manque des données nécessaires à la formulation de plans globaux, il faut s'efforcer de combler cette lacune aussi rapidement que possible. Les plans par secteur indiquent le niveau prévu de la production, et la composition de celle-ci, ainsi que les ressources productives nécessaires pour que puissent être atteints les objectifs fixés à l'intérieur de chaque secteur. Mais ces plans ne sont généralement réalisables que s'ils ne sont pas incompatibles avec certains facteurs limitatifs, dont la nécessité de préserver l'équilibre entre les investissements et l'épargne, l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre et celui de la balance extérieure. Or, le seul moyen de vérifier si cette condition est remplie consiste à opérer dans le cadre d'un plan global.

22. Quant aux pays sous-développés qui formulent des plans globaux, les plans relatifs aux principaux secteurs de la production sont formulés au moment de l'élaboration du plan global. Tout d'abord, les objectifs originellement assignés à la production dans chacun des secteurs principaux sont, dans bien des pays, établis à partir de projections du niveau et de la structure du revenu et des dépenses, obtenues au moyen d'un modèle global. Souvent, c'est en recourant à une série d'approximations successives que l'on peut élaborer alors, les plans par secteur et vérifier qu'ils ne sont pas incompatibles les uns avec les autres et n'excèdent pas les possibilités offertes par l'ensemble des ressources disponibles. Tout au long des travaux de planification, on doit donc procéder à un ajustement continu des plans globaux, des plans par secteur et des projets individuels jusqu'à ce que l'on puisse enfin mettre au point un plan cohérent et viable; de ce fait, la formulation d'un plan d'ensemble oblige à procéder à une synthèse de tous les plans aux différents échelons.

23. Progressivement, les plans globaux et les plans par secteur s'intègrent nécessairement en un plan unique d'ensemble, mais il n'en reste pas moins que, dans tous les pays, les mesures préliminaires de planification consistent à mettre au point un modèle général de l'économie. A l'origine, ces modèles étaient conçus et utilisés de manière à faciliter l'élaboration de politiques anti-cycliques dans les économies développées fondées sur l'entreprise privée, où l'on se préoccupait surtout de maintenir la demande réelle à un niveau suffisant. Ils servaient à construire des projections du niveau de l'activité économique qui pourrait résulter de jeu des forces du marché à l'intérieur de la

structure économique et institutionnelle existante. En considérant comme données les équations de comportement et les relations techniques principales, on cherchait à déterminer les niveaux de la demande réelle et de l'emploi réel auxquels l'économie atteindrait un équilibre stable. Si ces modèles, fondés comme ils le sont sur des rapports globaux établis essentiellement en fonction de l'expérience acquise en matière d'économie de marché, étaient les seuls éléments servant à formuler, à moyen et à long terme, des plans matériels et financiers plus détaillés, il y aurait évidemment lieu de mettre en doute, pour la planification du développement économique, la valeur des résultats obtenus. Toutefois, en formulant des plans d'exécution de cette nature, on n'a pas manqué de procéder à une adaptation judicieuse, afin que les modèles généraux se prêtent mieux à cette nouvelle tâche. Certes, on a continué à se fonder surtout sur les équations de comportement et les relations techniques principales, telles que la propension à l'épargne et à l'importation, qui sont importantes pour l'établissement des modèles, qu'ils soient à long ou à court terme. Mais on a aussi tenu dûment compte des relations typiques à long terme, notamment du rapport global capital-production.

24. Il est évident que, dans les pays qui ont cherché à modifier profondément la structure économique, les relations sur la base desquelles les modèles généraux ont été construits n'ont souvent pas pu être déduites de l'expérience passée; il a fallu, pour les évaluer, user de moyens plus appropriés, et tenir compte des modifications futures de la structure de l'économie ainsi que des intentions des pouvoirs publics. Par exemple, l'augmentation du niveau de l'épargne, qui est un but commun à tous les pays sous-développés, dépend étroitement en général des tendances probables de l'épargne publique. Les pouvoirs publics doivent par conséquent se prononcer au sujet de la politique qu'ils se proposent de poursuivre, en matière de fiscalité et de dépenses publiques courantes. De fait, l'un des avantages particuliers de la construction d'un modèle général est qu'elle aide à montrer de façon concrète dans quelle mesure les politiques suivies doivent être modifiées si l'on veut augmenter le niveau de l'épargne dans une proportion donnée; les gouvernements, et le public qui supporte leur action, peuvent comparer les avantages lointains qu'ils retireraient d'une augmentation du volume de l'épargne et les résultats immédiats de cette augmentation: relèvement des impôts, ou limitation des dépenses courantes. Pour estimer le niveau probable de l'épargne globale, les pays sous-développés ont dû par conséquent établir des projections détaillées des recettes et des dépenses publiques et procéder à une analyse de l'épargne privée et de leur capacité à emprunter et à rembourser des capitaux étrangers. En fait, il n'y a qu'un petit nombre de ces pays qui ont entrepris un travail aussi détaillé, mais la nécessité n'en est pas moins évidente. Ces études et les décisions des pouvoirs publics en matière de politique fiscale et budgétaire sont les seuls éléments qui ont permis d'évaluer avec une certaine justesse le niveau global des investissements qui pourraient être réalisés. De même, pour obtenir des estimations sûres du rapport

global capital-production ou de la fonction d'importation, on s'est fondé non seulement sur la tendance antérieure de ces relations mais aussi sur une analyse détaillée des besoins en capitaux et en importations qui découlent de la composition prévue de la production et de la demande intérieures.

25. C'est ce qui a progressivement modifié le rôle des modèles généraux dans la formulation des plans. Il est vrai que la plupart des pays ont entrepris la construction de ce genre de modèle pour édifier un cadre général dans lequel ils fixeraient le niveau de la production globale recherchée et sa répartition entre la consommation, les investissements et les exportations. Comme prélude à la répartition systématique des ressources, on a tout d'abord évalué le taux d'accroissement possible de la production globale et des importations, la répartition des revenus additionnels entre l'épargne et l'investissement et le taux d'accroissement de la consommation et des exportations. Toutefois, lorsque la planification a été poussée au plus loin et les plans matériels et financiers élaborés en détail, on a souvent été amené à modifier sensiblement les objectifs fixés à l'origine à partir du modèle général. Ainsi, la planification globale a consisté moins à construire des modèles permettant de définir les modifications à apporter à la composition de la production et à la répartition des ressources qu'à vérifier la compatibilité et la viabilité générales des plans de production par secteurs.

2. — PLANIFICATION DE LA PRODUCTION ET RÉPARTITION DES RESSOURCES

a) *Éléments déterminants de la répartition des ressources*

i) *Planification des investissements et de la consommation dans les pays sous-développés*

26. La répartition des ressources entre les investissements et la consommation est une décision essentielle dans l'élaboration des plans. La politique constante des pays sous-développés tend à augmenter la part des ressources allouées aux investissements afin d'accélérer le rythme de la croissance économique. Cependant, les buts visés, en matière d'investissements, sont nécessairement fixés en fonction des possibilités. S'ils ne permettaient pas aux pouvoirs publics de maintenir un équilibre dynamique entre l'épargne et les investissements, leur réalisation provoquerait une pression inflationniste intérieure ou une aggravation de la balance extérieure. Bien entendu, dans beaucoup de pays sous-développés, la possibilité d'élever rapidement le taux de l'épargne et des investissements est strictement limitée par le niveau généralement très bas du revenu par habitant. Il n'en demeure pas moins que la nécessité d'augmenter le taux de l'épargne exige des politiques appropriées. De grands efforts ont déjà été déployés dans ce sens, mais il reste plus à faire encore pour remanier et renforcer les politiques gouvernementales et les institutions finan-

cières qui peuvent être utilisées à cette fin. Bien que les buts aient dû, pour rester dans les limites des possibilités, être fixés en fonction des instruments dont disposaient les gouvernements, il a aussi fallu, en raison de l'importance que présente une augmentation du taux de l'épargne et de l'investissement dans les pays sous-développés, adapter ces instruments aux objectifs d'une croissance économique accélérée.

27. Pour fixer les buts à atteindre en matière d'investissements, on a dû d'abord déterminer jusqu'à quel point il est possible d'augmenter le taux de l'investissement et de l'épargne. L'on verra qu'il a fallu pour ce faire procéder à une analyse des niveaux futurs possibles de l'épargne privée et publique, ainsi qu'à une estimation du courant futur de capitaux étrangers. Dans la plupart des pays sous-développés, on n'a pu estimer qu'approximativement l'épargne privée; c'est dans le domaine de l'épargne publique qu'on a pu faire les estimations les plus détaillées. Comme l'évaluation des possibilités d'élever le niveau de l'épargne et des investissements dans les pays en voie de développement dépend largement de la politique fiscale, il était normal que la plupart des plans feraient une place considérable aux recettes et aux dépenses publiques.

28. Dans les pays sous-développés cependant, le problème de l'augmentation du niveau de l'épargne et des investissements n'a pas consisté uniquement à accroître la part du revenu consacrée à l'épargne. Le volume des investissements dépend aussi de la possibilité d'obtenir des biens de production en quantité suffisante. Il est vrai que presque tous les pays sous-développés produisent couramment certaines catégories de biens d'équipement — plus particulièrement des matériaux de construction — et qu'il est souvent possible de mettre davantage à profit la capacité de production existante et d'utiliser certains outillages de l'industrie des biens de consommation pour produire certains biens d'équipement. Dans l'ensemble cependant, les pays sous-développés n'ont pas d'industries productrices de biens d'équipement ou ces industries n'ont commencé que récemment à se développer. Dans la plupart de ces pays, la possibilité d'obtenir ces biens est donc fonction, pour une grande part, de la mesure dans laquelle ils peuvent les importer. Cependant, étant donné que les investissements comportent une part beaucoup plus élevée d'importations que la consommation intérieure, un accroissement des investissements intérieurs a entraîné une augmentation des besoins en devises. Si l'on excepte les pays sous-développés relativement peu nombreux qui jouissent d'une balance des paiements favorable, la capacité limitée d'importer des biens d'équipement est un obstacle de plus à la possibilité d'augmenter les investissements. Les efforts tendant à accroître la fraction du revenu consacrée à l'épargne ont donc généralement dû être accompagnés de mesures destinées à rendre disponible un volume croissant de devises pour les importations de biens d'équipement ou à augmenter la production locale de ces biens. En d'autres termes, il a fallu, du moins en partie, établir les politiques destinées à diriger ou à influencer la répartition des ressources courantes entre les divers secteurs ou projets en fonction de

l'effet qu'auraient sur l'offre future de biens d'équipement, les modifications de la composition de la production qui en découleraient.

29. Cela signifie simplement que, pour augmenter le niveau des investissements, il faut non seulement augmenter celui de l'épargne financièrement parlant, mais aussi faire en sorte de disposer des ressources physiques nécessaires pour réaliser un accroissement correspondant des investissements. Dans les pays en voie de développement, où l'un de objectifs principaux a été d'augmenter le niveau de l'épargne et des investissements, on a donc accordé une grande importance à la nécessité d'adapter la structure de l'économie afin d'obtenir un volume croissant de biens de production, ce qui a considérablement influé sur les plans de production et la répartition des ressources.

ii) *Planification des investissements et de la consommation dans les pays à économies plus évoluées*

30. Dans les économies plus évoluées, où un taux d'épargne relativement haut a déjà été atteint, la politique suivie n'a pas eu d'habitude pour but prédominant un changement important de la part des investissements; les politiques que les gouvernements ont appliquées n'ont eu généralement qu'une influence marginale sur la part du revenu réservée à l'épargne. Dans ces conditions, le volume et la répartition des investissements sont considérés en grande partie comme des variables liées au niveau et au taux d'accroissement de la demande finale de consommation. Il est donc naturel que l'on ait pris, pour point de départ principal dans l'élaboration de plans de production et d'investissements, le niveau de consommation privée et publique que l'on pensait atteindre à la fin de la période de planification. En général, on a commencé par projeter le niveau probable de la demande de consommation, en se fondant souvent sur les premières hypothèses fournies par les modèles généraux quant au niveau probable de la production et du taux de croissance. Une fois connue l'augmentation projetée de la consommation totale, on a évalué la composition probable de la demande de consommation en se fondant sur ce que l'on savait de l'élasticité de la demande par rapport au revenu et sur d'autres considérations pertinentes. Cette analyse de la demande de consommation, avec les plans de consommation publique, a permis de fixer les objectifs de la production des services et des biens de consommation finals. A partir de ces objectifs, on a calculé quelle serait l'augmentation de la production de biens intermédiaires nécessaire en se fondant sur les coefficients « consommation » de corrélation entre les industries de biens intermédiaires et les industries de biens finals, ainsi qu'entre ces diverses industries. On a ensuite recherché la mesure dans laquelle il fallait accroître la capacité de production pour réaliser l'augmentation prévue de la production de biens de consommation finals et intermédiaires, ce qui a permis d'obtenir des indications sur ce que devait être l'augmentation des disponibilités en biens d'investissement. Enfin, on a aligné sur les

plans relatifs au commerce extérieur les modifications de la production ou des disponibilités que l'évolution de la demande intérieure faisait apparaître nécessaires; on a évalué la production aux fins d'exportation et on a choisi entre l'importation des produits nécessaires ou leur production sur place.

31. La récente planification effectuée en France offre un exemple frappant de cette méthode. Lorsqu'il a élaboré tout dernièrement ses plans, le Gouvernement français a d'abord examiné plusieurs taux possibles de croissance globale, puis a choisi un taux qui lui semblait le maximum compatible avec des conditions d'équilibre, notamment avec le maintien d'un équilibre dynamique entre l'épargne et l'investissement, l'emploi et l'offre de main-d'oeuvre, les exportations et les importations, et les recettes et les dépenses publiques. Sur la base du taux choisi, on a élaboré une esquisse préliminaire de la demande finale au cours de la dernière année du plan, esquisse qui consistait en une analyse des dépenses de consommation et renfermait des hypothèses sur le commerce extérieur ainsi que sur les investissements requis pour que la croissance se prolonge au-delà de la période sur laquelle porte le plan. A l'aide de cette description du niveau et de la structure de la demande finale, on a pu estimer les besoins en biens et en services intermédiaires et obtenir ainsi une matrice des relations entre secteurs pour l'ensemble de l'économie en ce qui concerne la dernière année du plan. Les estimations figurant dans le plan préliminaire ont ensuite été vérifiées en détail par les diverses commissions qui représentent les différents secteurs industriels et par les ministères compétents. Après plusieurs revisions successives, une version définitive du plan a été mise au point.

iii) *Influence des objectifs de croissance à long terme et du commerce extérieur sur la planification de la répartition des ressources*

32. Il est évident que, dans tous les pays, une certaine proportion des investissements effectués pendant la durée d'un plan à moyen terme ne vise pas à augmenter la production courante de biens de consommation et de services, mais obéit à d'autres considérations de portée plus vaste et plus lointaine. Les plans cherchent, évidemment, pour une bonne part, à répartir les ressources entre les divers secteurs et industries, de façon à augmenter la production de biens de consommation et de services selon les variations probables ou prévues du niveau et de la composition de la demande de biens de consommation finale pendant la durée du plan. Mais ils visent aussi à répartir les ressources entre les secteurs et les industries de façon à maintenir ou à élever les taux de croissance dans les années suivant immédiatement la durée du plan. Il a fallu, dans les pays en voie de développement, mettre surtout l'accent sur ce dernier aspect de la planification. Car le but essentiel, dans ces pays, n'est pas simplement de maintenir le taux d'augmentation de la consommation à un niveau compatible avec le taux courant de l'épargne, mais plutôt d'augmenter ce dernier afin d'accélérer l'accroissement de la production totale et, par là,

d'améliorer en fin de compte le niveau de vie. Il faut à cette fin qu'une proportion importante des investissements courants serve à augmenter dans l'avenir la capacité d'épargne et d'investissement de l'économie plutôt qu'à élever les niveaux courants de consommation par habitant.

33. En principe du moins, la répartition de la partie des investissements destinée à augmenter la capacité de production de biens de consommation et de services après l'expiration d'un plan à moyen terme s'opère selon des critères qui ne diffèrent pas de ceux auxquels obéit la répartition des investissements en vue d'une production accrue de biens de consommation et de services pendant la durée du plan. Dans les deux cas intervient une certaine conception de la structure souhaitable de la consommation future. En pratique cependant, les plans d'investissements destinés à élever le taux d'accroissement de la production de biens de consommation dans un avenir plus éloigné exigent souvent une conception assez différente. Car plus on cherche à voir loin, plus on doit s'attendre à des changements des ressources disponibles, du niveau des connaissances techniques et de la structure de la production et plus il est difficile — puisque ces facteurs influent à leur tour sur les coûts et les prix relatifs — de déterminer d'avance ce que sera la demande dans l'avenir. En conséquence, les investissements destinés à augmenter la capacité de production à longue échéance sont généralement basés moins sur une analyse détaillée de l'évolution probable de la consommation que sur des considérations générales touchant les secteurs qui ont une importance capitale pour la croissance de l'économie. Les plans relatifs à ce genre d'investissements tiennent plus directement compte de l'interdépendance des modifications structurelles de l'économie et de la croissance économique à long terme.

34. Outre les objectifs tendant à modifier, à l'avenir, la part des investissements dans la production, un autre facteur qui a eu une importance variable, dans l'établissement des plans de production et de répartition des ressources, a été le rôle du commerce extérieur dans l'économie. Quelle qu'ait été la politique nationale à l'égard de la part du commerce extérieur dans l'économie, on a dû, pour établir les plans, déterminer quels étaient les produits qu'il était plus avantageux de produire sur place ou de se procurer à l'étranger grâce à l'exportation d'autres produits. De telles décisions n'ont pu être prises qu'après une certaine analyse des possibilités de production intérieure et une comparaison des coûts intérieurs et des prix étrangers.

35. Pour les pays développés, ayant des ressources naturelles variées, l'intégration du commerce extérieur dans les plans de production intérieure n'a pas représenté nécessairement un aspect important du problème de la planification de la production. Mais, dans les pays en voie de développement, cette intégration a constitué un élément essentiel de la planification. Dans les petits pays en particulier, la question de la composition probable de la demande de consommation intérieure a perdu beaucoup de son importance; c'est la demande extérieure et non intérieure qui a surtout retenu l'attention.

Pour planifier leur production et la répartition de leurs ressources, ces petits pays se sont fondés surtout sur les possibilités d'exportation qui s'offraient à eux; ils ont donc dû prêter une attention particulière à l'analyse de l'offre. Les ressources naturelles, la main-d'oeuvre qualifiée disponible et les prix relatifs des facteurs ont été les éléments les plus importants de la planification. Certes, les pays doivent tenir compte également de la mesure dans laquelle ils peuvent accéder aux marchés extérieurs; les obstacles que d'autres pays imposent au commerce peuvent les obliger à renoncer à développer la production de certains articles qui, autrement, du seul point de vue du coût, serait préférable. Mais pour les très petits pays, il n'en est pas moins vrai que c'est généralement l'offre intérieure plutôt que la composition de la demande intérieure qui régit la planification de la répartition des ressources.

36. La planification de la production et de la répartition des ressources a donc toujours été fortement influencée par l'importance attachée à l'accroissement de la consommation ou de l'investissement d'une part, et par celle du commerce extérieur d'autre part. En raison des niveaux très bas du revenu par habitant qui existent dans beaucoup de pays sous-développés, il a été souvent difficile de modifier sensiblement les taux d'épargne et d'investissement pendant la durée des plans à moyen terme; c'est plutôt d'une transformation à plus long terme que l'on attend, dans ces pays, le passage d'un faible taux d'épargne à un taux élevé. Il a donc fallu attacher une grande importance aux plans d'accroissement de la production courante des biens de consommation, ne serait-ce que pour maintenir ou améliorer légèrement les normes actuelles de la consommation pour faire face à un accroissement démographique rapide. Cependant, les plans définitifs sont en général modifiés sensiblement en fonction de l'idée que l'on se fait des transformations structurelles à long terme nécessaires au développement économique, ainsi qu'à l'orientation permettant d'obtenir comparativement les plus grands avantages sur le plan du commerce international. Une telle analyse, aussi bien de la composition de la demande que des transformations structurelles nécessaires à la croissance à plus long terme, n'indique pas nécessairement à quels projets particuliers il convient de donner la préférence, mais permet en général de déterminer dans ses grandes lignes la priorité à accorder aux principaux secteurs de la production: industrie, agriculture et services de base, industries produisant des biens de consommation et industries produisant des biens d'investissement, ou industries produisant des biens d'exportation et industries produisant pour le marché intérieur.

b) Répartition des ressources par secteur

37. Les buts précis fixés pour les investissements dans les différents secteurs de l'économie, tels que l'agriculture, l'industrie, la production d'énergie, les moyens de transports et les services sociaux, varient forcément selon les conditions économiques existant dans chaque pays. Les secteurs clefs de la croissance économique ne dif-

fèrent pas seulement d'un pays à l'autre, mais aussi, pour un même pays, selon son degré de développement. Il convient d'étudier l'importance relative des investissements pour les différents secteurs et à l'intérieur de chaque secteur afin de pouvoir déterminer la politique de développement à adopter dans des conditions données et à un stade déterminé du développement d'un pays. Cette étude doit s'appuyer sur une analyse minutieuse de la structure économique existante dans ses rapports avec les objectifs nationaux et les moyens disponibles pour leur réalisation.

i) Objectifs des activités productives

38. Les objectifs qui peuvent être fixés dépendent dans une grande mesure de la phase de développement dans laquelle se trouve le pays en question. Par exemple, dans certains des pays en voie de développement les plus grands et les plus évolués, on a insisté, au cours des dernières années, sur le développement de l'industrie lourde et des industries mécaniques. Lorsqu'on avait largement exploité la possibilité de produire des biens de consommation pour réduire les importations et que le commerce extérieur ne pouvait en aucune façon permettre, à lui seul, de faire face aux besoins croissants en biens d'équipement, le développement de ces industries a paru le meilleur moyen de maintenir la croissance intérieure. Les gouvernements ont donc adopté des politiques visant à favoriser le développement organique de groupes d'industries connexes, l'un des principes directeurs étant l'utilisation maximum des ressources potentielles et l'exploitation à long terme des économies externes.

39. Dans les pays les moins développés, les buts visés au stade initial du développement ont dû être fixés différemment. Dans beaucoup d'entre eux, les importations ont pu être réduites considérablement grâce à la production industrielle et agricole de biens de consommation finals ou intermédiaires. Les modifications à apporter, dans un avenir prévisible, à la structure de la production ont dû être conçues de manière surtout que celle-ci permette de faire face, grâce à la production locale, à la demande intérieure de biens de consommation finals et intermédiaires et d'accroître la capacité d'exportation. Certaines possibilités se sont fait jour pour la production locale de biens d'investissement, mais la plupart de ces biens ont dû être importés pendant la période de développement initiale.

40. Quel que soit le type de développement industriel recherché par tel ou tel pays sous-développé, on s'est rendu compte partout qu'un rythme rapide d'industrialisation et de croissance économique généralisée ne peut être maintenu longtemps sans une augmentation de la capacité productive du secteur agricole. En fait, la modernisation de ce secteur a posé à la plupart des pays sous-développés l'un des problèmes les plus ardues auxquels ils aient eu à faire face au cours de la planification de leur développement économique. L'augmentation constante de la quantité de produits alimentaires et de matières premières agricoles offerte aux zones urbaines était l'une des

conditions du développement industriel, et il a fallu, afin d'éviter l'inflation ou un accroissement des importations de produits agricoles, déployer des efforts soutenus pour accroître la productivité de l'agriculture nationale. Outre les problèmes qui se sont posés dans l'exécution des plans relatifs au secteur agricole, qui seront examinés au chapitre suivant, l'élaboration de ces plans s'est invariablement heurtée à des difficultés particulières. L'état des institutions agricoles de beaucoup de pays, l'analphabétisme général et l'ignorance des techniques modernes et la vulnérabilité des récoltes aux intempéries sont des sources évidentes de difficultés. Mais de plus, la planification du secteur agricole est souvent entravée par des difficultés d'organisation. Comme de nombreux producteurs indépendants sont dispersés sur l'ensemble des zones rurales, les liens par lesquels le gouvernement central communique avec les divers producteurs sont souvent ténus; ce fait, outre qu'il limite les possibilités d'exécuter les plans, implique que les renseignements sur les conditions agricoles nécessaires à l'élaboration de plans font souvent défaut.

ii) *Objectifs des services sociaux*

41. L'on s'est borné jusqu'ici à discuter de la répartition des investissements entre les secteurs productifs de l'économie, mais il ne faut pas oublier qu'une croissance économique rapide dépend de la réalisation de certaines conditions sociales préalables. On doit, en répartissant les ressources, tenir dûment compte des rapports fondamentaux qui existent entre le développement économique et le développement social. Beaucoup d'activités rangées parmi les services sociaux sont en fait directement liées aux objectifs économiques; quelques-unes des plus importantes sont l'enseignement professionnel et technique, le développement de l'enseignement élémentaire et secondaire, la recherche scientifique, le développement des services sanitaires, la planification de la famille, l'urbanisme et l'aménagement des campagnes, et le logement des travailleurs industriels. L'expérience montre que, s'il faut insister dans les phases initiales sur certaines activités productives, on atteint vite le stade où les progrès économiques se ralentissent ou ne peuvent pas se poursuivre de façon adéquate en raison de faiblesses inhérentes aux facteurs humains et sociaux du développement.

42. La fraction des ressources qu'il convient d'allouer à l'expansion des services sociaux doit être déterminée dans le cadre du régime politique et social général. Il faut cependant, avant de prendre des décisions de cet ordre, essayer de définir et d'évaluer les avantages supplémentaires que l'on peut attendre d'un accroissement des dépenses consacrées aux services sociaux; ces avantages sociaux doivent être suffisants compte tenu des ressources limitées dont on dispose.

43. Les avantages résultant de l'accroissement des dépenses consacrées aux services sociaux doivent être évalués à deux points de vue. D'une part, l'amélioration des services sociaux, par exemple, des ser-

vices de santé ou d'enseignement, contribue directement à l'amélioration du niveau de vie. D'autre part, les services sociaux aident à augmenter la productivité de la population active et contribuent ainsi indirectement à l'expansion de la production totale. On peut attendre de presque toutes les dépenses consacrées aux services sociaux une contribution positive à l'amélioration des conditions de vie. Cependant, si l'on veut maintenir un développement social et économique équilibré, il faut que l'expansion des services sociaux reste dans un rapport raisonnable avec l'accroissement de la production de produits de base et d'autres services. Par exemple, les efforts tendant à améliorer la santé de la population exigent, entre autres, une amélioration des normes alimentaires grâce à l'accroissement et à la diversification de la production agricole. En pratique, on tend de plus en plus depuis quelques années à évaluer les programmes sociaux en fonction de l'effet qu'ils peuvent avoir sur la productivité de la population active et sur l'accroissement de la production totale. Dans le domaine de l'enseignement, des travaux considérables ont été entrepris récemment dans plusieurs pays en vue d'évaluer non seulement le nombre de travailleurs qualifiés de chaque catégorie nécessaires à une croissance continue, mais aussi l'importance du rôle de l'enseignement et de la recherche dans cette croissance.

44. Sur le plan humain, la nécessité d'accroître les services sociaux dans les pays sous-développés est évidente. Le nombre de médecins, d'infirmières et d'hôpitaux est lamentablement insuffisant dans beaucoup de pays. En même temps, il existe d'importants secteurs de la population, dans des groupes à faible revenu, ou dans des régions arriérées, qui ne pourront contribuer à la croissance économique que si l'on développe les services d'enseignement et de santé et les autres services sociaux. On reconnaît cependant que les ressources globales étant limitées, il n'est pas toujours possible d'allouer des fonds suffisants aux services sociaux et qu'il faut souvent, dans ce domaine, établir des priorités. Ces considérations n'ont d'autre but que de souligner la nécessité de relier aussi clairement que possible les programmes éducatifs et sanitaires et les autres programmes sociaux aux plans généraux de développement car c'est dans ce contexte que l'élaboration et l'évaluation de programmes d'amélioration sélective des services éducatifs, sanitaires et autres peuvent être entreprises avec les meilleures chances de succès.

c) Choix des projets

45. La planification de la production et de la répartition des ressources doit permettre en fin de compte de déterminer les industries ou les projets particuliers à instituer ou à développer. Les plans généraux concernant la production et la répartition des ressources ont pour objet d'indiquer les modifications à apporter au niveau et à la structure de la production pour atteindre les objectifs fixés quant au taux d'accroissement de la production totale et à sa répartition entre

l'investissement et la consommation. Mais, pour exécuter ces plans, il faut procéder à une ventilation par industrie et par projet; lorsqu'on passe des plans généraux aux projets particuliers, certains problèmes d'exécution importants se posent.

46. Dans les économies essentiellement fondées sur l'entreprise privée ou dans les économies mixtes, la planification suppose, de par sa nature même, que les pouvoirs publics essaient d'obtenir un niveau et une structure de la production différents de ceux qui résulteraient des seules forces du marché. Dans les pays sous-développés notamment, l'un des buts importants de la planification est de modifier la répartition du revenu entre la consommation et l'investissement. Pour des raisons fort connues, cependant, le critère de la rentabilité à l'échelon privé ne permet parfois pas, à lui seul, d'obtenir une structure de la production compatible avec ces modifications souhaitées. Un problème pratique important qui se pose dans ces pays est donc l'application de mesures gouvernementales de nature à amener les détenteurs de capitaux privés à faire des investissements qui répondent aux objectifs fixés par les plans.

47. Dans un grand nombre d'économies fondées sur l'entreprise privée ou d'économies mixtes, on peut considérer qu'il s'agit d'une question d'application, plutôt que de formulation, des plans. Dans les plans de ces pays, les objectifs concernant la production et la répartition des ressources n'ont souvent été fixés que pour les principaux secteurs de la production ou pour les principaux groupes industriels; aucun objectif précis n'a été indiqué pour les diverses industries ou les divers produits. Comme un grand nombre de décisions concernant les investissements, notamment dans les secteurs de production, sont prises par des entreprises privées, on a jugé inutile d'arrêter en détail des plans de production et d'investissements. Cependant, cette absence d'objectif précis a du même coup rendu plus difficile la mise au point de mesures gouvernementales visant à influencer l'orientation des investissements privés. Les ministères chargés, par exemple, de délivrer les licences d'importation ou les permis relatifs aux matériaux de construction, ou d'arrêter la politique à suivre en matière de droits de douane, d'impôts et de crédit n'ont pu se fonder à cet égard sur un ordre de priorité établi pour les diverses industries ou les divers produits; ils ont dû recourir à des critères plus généraux et plus vagues. On a suggéré plusieurs critères ou formules de ce genre pour faciliter l'évaluation sociale des projets. Mais il subsiste généralement une difficulté tenant à ce que les avantages publics, par opposition aux avantages privés, que l'on peut retirer d'un projet ne sont pas, par définition, mesurables au moyen du système des prix. En pratique, les ministères ont donc dû généralement interpréter les préférences du public par leurs propres moyens et sans pouvoir recourir à un ordre de priorité quantitatif.

48. Dans quelques pays, les plans ont été formulés de façon assez détaillée pour diminuer considérablement ce problème. Les plans nationaux fixent des objectifs détaillés pour les investissements dans

chaque secteur et chaque branche d'activité, évalués en fonction des capitaux et des devises étrangères qui sont nécessaires pour réaliser les modifications souhaitées de la structure de la production. Mais, bien que la répartition des investissements par secteur et par branche d'activité soit spécifiée dans le plan et puisse être réalisée par les pouvoirs publics soit directement, soit au moyen de mesures indirectes visant à influencer l'orientation des investissements, il reste encore à choisir entre les divers projets conçus à des fins analogues. Les pays doivent choisir entre plusieurs moyens soit de parvenir au même niveau de production soit de se procurer ou d'économiser le même montant de devises. En d'autres termes, il faut choisir, d'une part, entre les méthodes permettant de combiner les ressources productives dans des proportions différentes pour obtenir une marchandise et entre l'importation d'une marchandise en échange de la production et de l'exportation d'un autre produit.

49. On peut noter en passant que le problème se ramène bien, en pratique, à ces deux séries de choix. Théoriquement, il est plus complexe, car le choix entre plusieurs méthodes de production influe sur les prix relatifs et, partant, sur la composition de la demande. Pour résoudre entièrement le problème, il faudrait théoriquement établir un modèle d'équilibre général dans lequel on connaîtrait la composition de la demande et de l'offre sur tous les marchés de produits et de facteurs, ainsi que les fonctions de production de tous les produits. Cependant, comme la planification s'effectue dans un contexte dynamique où la composition de la demande, les ressources productives disponibles et les techniques sont toutes variables, cette méthode est inapplicable. En fait, le choix entre les divers projets a toujours été effectué en fonction des ressources nécessaires soit pour obtenir la même production matérielle ou une production à peu près équivalente, soit pour se procurer ou économiser le même montant de devises. Néanmoins, vu les données statistiques dont on disposait, l'effet des différents choix sur les prix et la demande du produit a été souvent difficile à évaluer; cela est encore plus vrai quand il s'agit de l'effet des différents choix sur le reste de l'économie. Il est vrai que, dans certains pays, les études sont allées jusqu'à comparer les profits et les coûts, mais il faudra étudier ce domaine de façon plus systématique.

50. Dans les pays sous-développés, le choix entre les projets à l'intérieur des divers secteurs a parfois été encore plus difficile du fait que le coût des facteurs de production aux prix du marché ne correspondent pas exactement à leur rareté relative. Cela s'applique tout particulièrement au coût des principaux facteurs de production, notamment aux taux d'intérêt, aux taux de change et aux salaires. L'épargne, intérieure ou extérieure, est faible, mais elle est généralement offerte à un prix très inférieur à sa valeur marginale pour la production. Il en est évidemment ainsi de l'épargne du Trésor public, mais également pour les emprunts étrangers qui, dans certains cas tout au moins, sont consentis à des taux d'intérêt très modérés. De

même, le coût de change est rarement conforme à sa vraie valeur marginale. Inversement, le niveau habituel des salaires aurait tendance à surestimer le coût social de la main-d'œuvre, la main-d'œuvre sans emploi ou peu employée étant relativement facile à se procurer et peu coûteuse. Si l'on utilise le coût des facteurs de production aux prix du marché pour juger de la rentabilité des projets et en faire un des facteurs principaux de sélection, on risque donc de commettre de graves erreurs; on risque de choisir, par exemple, des projets qui dépendent trop des importations ou demandent trop de capitaux compte tenu du stade de développement du pays. Cette conclusion demeure valable même si l'on tient compte du fait que les prix devant servir à comparer les divers projets sont ceux qui servent à évaluer les facteurs de production tels qu'ils seraient une fois que le programme d'investissement aurait produit tout son effet sur l'offre de facteurs; généralement, ces prix ne permettent pas non plus d'évaluer leur rareté relative. C'est pourquoi, on a souvent soutenu qu'il faudrait, pour évaluer les coûts publics, substituer aux prix du marché des prix comptables ou des prix fictifs, qui permettraient d'estimer avec plus d'exactitude cette rareté relative. Cependant, l'emploi de ces prix a souvent été gêné par la difficulté d'estimer leur juste valeur. Mais les valeurs exactes diffèrent souvent si nettement des prix pratiqués sur le marché que même une approximation peut suffire à améliorer nettement le choix des projets.

51. La question du choix entre plusieurs projets s'est posée également, non seulement dans le cas où plusieurs moyens s'offrent pour obtenir une même production destinée au marché intérieur mais encore dans le cas du commerce extérieur. Dans ce dernier cas, quelques pays ont essayé des méthodes de choix qui, en principe, équivalent à l'emploi d'un taux de change comptable. Dans un pays en voie de développement, par exemple, le coût en capital et le coût actuel de chaque projet ont été ventilés en fonction de leurs éléments produits sur place et de leurs éléments importés. On a également évalué les recettes provenant de l'exportation des produits qui seraient fabriqués au titre du projet, ou la réduction des importations que l'on pourrait ainsi réaliser. En combinant l'élément intérieur et l'élément devises des coûts et des recettes, on a pu calculer le montant net des devises que le projet permettrait d'obtenir ou d'économiser pour chaque unité de coût intérieur. On peut ainsi classer les projets suivant le rapport entre le produit net des recettes en devises ou des économies de devises et les coûts intérieurs. Le choix des projets s'effectue en descendant la liste des projets jusqu'à épuisement des fonds disponibles pour les investissements. En principe, tout coût indirect imputable à un projet est également inclus dans les calculs, bien qu'il soit plus malaisé d'y parvenir en pratique. Par conséquent, si l'exécution du projet exigeait un accroissement de la production intérieure d'une matière première d'origine agricole, les coûts en capital et les coûts actuels imputables à la production de ladite matière première seraient aussi ventilés entre leur élément intérieur et leur élément devises.

3. — COMPATIBILITÉ DES PLANS

52. Durant tout le processus de la formulation des plans, il importe de veiller constamment à ce que les nombreux objectifs matériels et financiers soient mutuellement compatibles. En principe, les équilibres principaux qu'un plan d'ensemble doit maintenir sont partout les mêmes, mais la variété et la complexité des tests de compatibilité ont sensiblement varié selon que les plans avaient été formulés plus ou moins en détail. Dans les paragraphes qui suivent, on a indiqué les caractéristiques essentielles des principaux tests de compatibilité qui ont été appliqués.

a) *Équilibres entre les agrégats et les plans de secteurs*

53. Les bilans les plus simples et les plus condensés sont ceux qu'offrent les tableaux principaux d'une comptabilité nationale. La plupart des pays en ont fait usage pour s'assurer que le montant total des emplois — consommation, investissements et exportations — correspond au total des ressources — production intérieure et importations. De façon plus détaillée, les trois principales balances dont la plupart des pays ont essentiellement tenu compte lors de la préparation des plans ont été la balance épargne-investissement, la balance externe et la balance demande-offre de main-d'oeuvre. Ces balances ont eu pour rôle principal d'indiquer les limites probables des ressources disponibles pour l'investissement, des disponibilités d'importations et des disponibilités de main-d'oeuvre. C'est à l'intérieur de ces limites que les plans de production et de dépenses ont dû être élaborés.

i) *Balance épargne-investissement*

54. Dans les économies mixtes ou les économies reposant sur l'entreprise privée, la planification en vue d'assurer un équilibre dynamique entre l'épargne et l'investissement a été l'une des tâches les plus importantes et les plus délicates des organes chargés d'établir les politiques. L'évaluation de l'épargne intérieure, pour la période couverte par un plan à moyen terme, a été faite à la fois en fonction des tendances passées du rapport entre l'épargne privée et les différentes catégories de revenus, en fonction du taux d'expansion et de l'accroissement de la production pendant la durée d'exécution du plan et compte tenu des modifications prévues ou attendues des recettes et des dépenses courantes du secteur public. En ce qui concerne l'épargne privée, on a généralement procédé à des évaluations distinctes de l'épargne des sociétés et de l'épargne des entreprises non constituées en sociétés et des ménages. Dans les pays sous-développés toutefois, les données disponibles sur l'épargne privée n'ont le plus souvent permis que de déterminer très approximativement les tendances probables; en élaborant leurs plans, ces pays sont toujours

partis de l'hypothèse que le taux marginal de l'épargne privée serait quelque peu plus élevé que le taux moyen courant.

55. Les gouvernements des pays sous-développés ont dû recourir dans une très large mesure aux moyens que leur offrait le budget public pour augmenter la part de l'épargne globale dans les recettes totales. Ainsi, l'excédent des recettes courantes par rapport aux dépenses courantes qu'il a été possible d'obtenir dans le secteur public a joué un rôle crucial en ce qui concerne le maintien de l'équilibre général entre l'épargne et les investissements. En évaluant le niveau probable des dépenses publiques courantes, on a fait une large place à l'effet de ces dépenses sur la structure envisagée des dépenses publiques d'investissement; pour cela, il a fallu procéder à une analyse détaillée du programme d'investissements publics. Les pays en voie de développement ont recouru à des méthodes diverses pour évaluer le niveau probable des dépenses publiques renouvelables. Certains se sont contentés d'une évaluation indirecte, reposant, par exemple, sur l'hypothèse que la part de la consommation publique dans le revenu national demeurerait inchangée. D'autres pays, en revanche, ont procédé à des évaluations annuelles détaillées après avoir fait la part de certains facteurs tels que l'augmentation normale de l'effectif du personnel, les effets, sur les dépenses courantes, de la création des nouveaux services prévus par les plans de développement et, enfin, des modifications attendues des niveaux de salaires et des autres dépenses.

56. Etant donné que, dans beaucoup de pays sous-développés, les recettes publiques sont dans une très large mesure fonction des droits à l'importation et à l'exportation, la projection des tendances des exportations et des importations a constitué un élément très important de l'évaluation des recettes probables. De même, l'évaluation des recettes provenant de l'imposition du revenu des particuliers et des sociétés a été fondée sur les projections du revenu national.

57. En établissant leurs plans, la plupart des pays sous-développés ont également supposé qu'un apport considérable de *capitaux étrangers* leur permettrait de combler le fossé entre l'épargne intérieure et les investissements nationaux. Etant donné que le revenu par habitant s'établissait à un niveau extrêmement bas, il n'a pas semblé possible d'aboutir, pendant la durée d'un plan, à un niveau d'épargne intérieure suffisant pour maintenir un taux d'expansion approprié. Mais, de toute évidence, cette évaluation de l'offre probable de capitaux étrangers, lors de la préparation de plans à moyen terme ne peut être qu'extrêmement hypothétique. Quelques pays sous-développés ont cependant essayé d'établir une évaluation sommaire de ce genre. Ils ont, par exemple, analysé le programme d'investissement pour identifier les projets capables d'attirer des prêts d'institutions internationales ou autres organismes financiers extérieurs. Ou bien ils ont étudié leur balance des paiements pour voir quels emprunts supplémentaires ils pourraient contracter à l'étranger sans dépasser leur capacité d'en assurer le service. Il ne s'agit là, cependant, que d'évaluations ou de vérifications partielles. En général, les évaluations relatives à l'aide extérieure qui figurent dans les plans n'ont pas été

établies directement mais en tant qu'élément résiduel de l'équilibre entre l'investissement et l'épargne intérieurs.

58. Dans bien des plans de développement, l'évaluation de l'offre globale d'épargne prévue pour la période d'exécution du plan ne constitue pas le seul élément de nature approximative et provisoire; il en est de même des évaluations portant sur les *besoins en investissements*. Dans nombre de pays, même si les objectifs assignés à la production ont été définis de façon détaillée, l'évaluation des investissements nécessaires pour assurer les augmentations prévues de la production a généralement été fondée sur des renseignements incomplets. Pour pouvoir procéder à des évaluations plus précises, il a fallu attendre les résultats d'études détaillées portant sur les besoins créés par certains projets précis. Fréquemment, aux stades initiaux du processus de planification, cette évaluation a dû être faite à partir des tendances antérieures du rapport capital-production pour les principaux secteurs de production, voire pour l'économie dans son ensemble. Et il est souvent arrivé que les résultats obtenus se soient sensiblement écartés de ces prévisions. Le caractère provisoire des évaluations initiales, qu'il s'agisse des investissements ou de l'épargne, ne fait que confirmer qu'il est nécessaire de revoir constamment les plans à la lumière de l'expérience acquise, si l'on veut assurer et maintenir un équilibre dynamique entre l'épargne et les investissements.

ii) *La balance externe*

59. Un autre élément important de la formulation des plans a été l'évaluation des *besoins en produits importés* et des disponibilités probables en devises. Dans la plupart des pays sous-développés, les plans relatifs à la production, à la consommation et aux investissements intérieurs n'ont généralement pas été élaborés assez en détail pour permettre d'évaluer avec précision les besoins en importations. Il a fallu toutefois procéder à des évaluations, même très approximatives de ces besoins afin de juger de la viabilité du plan d'ensemble. Dans ce but, les importations ont en général été classées en trois catégories: biens d'équipement, matériaux et combustibles nécessaires à la consommation productive courante de l'industrie et de l'agriculture nationales et, enfin, biens de consommation finals. Ainsi, il a fallu concevoir les programmes d'investissements intérieurs en fonction des importations de biens d'équipement qui seraient probablement nécessaires à leur exécution. Toutefois, dans la mesure où ces programmes n'ont pas été convertis en projets précis, on n'a pu obtenir que des évaluations grossières à partir de coefficients d'importation intéressant les périodes précédentes. De même, on a souvent dû, étant donné le manque de renseignements disponibles, se contenter d'évaluations limitées portant sur les besoins en combustibles et en matériaux. Quelques pays ont néanmoins essayé d'évaluer ces besoins à l'aide de matrices intersecteurs. Pour évaluer les besoins probables en importations, on a utilisé les coefficients d'importation par secteur, calculés pour une année de référence et modifiés pour tenir compte

des modifications que l'on envisageait d'apporter à la production finale. Quant aux importations de biens de consommation finals, on s'est fondé, dans la mesure du possible, sur les renseignements intéressants l'évolution de la demande en fonction du revenu, ainsi que la production intérieure prévue. Quelle que soit la nature des importations, il a fallu, en évaluant les besoins, tenir compte d'un facteur important : la mesure dans laquelle l'expansion de la production intérieure permettrait de substituer aux produits importés des produits de remplacement.

60. Dans le but d'évaluer la quantité de devises dont ils disposeraient pour financer leurs importations, nombre de pays sous-développés ont cherché à projeter les tendances tant de la demande que de l'offre intérieure de leurs principaux produits d'exportation. Ils ont complété ces projections par une analyse des possibilités qu'offrirait les exportations de nouveaux produits, en tenant compte de certains invisibles tels que le tourisme. Enfin, ils ont également tenu compte d'un apport éventuel de capitaux étrangers, bien que, comme on l'a déjà vu, les évaluations, dans ce cas, n'aient parfois été que partielles.

iii) *L'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre*

61. Dans l'élaboration des plans d'ensemble, on a également recherché si les emplois créés par les plans de production correspondaient à l'offre de main-d'œuvre. On s'est notamment efforcé de définir les types de main-d'œuvre qualifiée dont on aurait besoin pour réaliser les plans de production. D'une part, on a pu ainsi déterminer la mesure dans laquelle les effectifs des diverses catégories de techniciens et de travailleurs qualifiés deviendraient probablement disponibles pendant la période envisagée, permettraient d'atteindre les objectifs assignés à la production. D'autre part, ces données ont servi à élaborer des plans pour la répartition des ressources entre les diverses catégories de services d'enseignement et de formation.

62. En général, toutefois, les *plans relatifs à l'enseignement* doivent être établis pour de longues périodes. Certes, il est particulièrement nécessaire de tenir compte des besoins en différents types de main-d'œuvre qualifiée créés par la mise en œuvre d'un plan à moyen terme lorsqu'il s'agit de créer ou d'élargir les programmes de formation professionnelle à court terme. Les programmes plus généraux d'enseignement doivent cependant porter sur des périodes de dix à quinze ans et ne peuvent donc être liés qu'aux plans de développement économique à long terme. Il est vrai qu'un programme d'enseignement ne doit pas seulement tenir compte des besoins futurs de l'économie en main-d'œuvre qualifiée et en techniciens : il est généralement admis que l'enseignement a une valeur intrinsèque qui ne saurait être mesurée uniquement en fonction de la contribution qu'il est susceptible d'apporter à la productivité économique. Toutefois, le fait d'avoir une idée précise des effectifs de main-d'œuvre qualifiée dont on aura besoin dans divers domaines spécialisés, pendant une période donnée, permet à tout le moins de déterminer les sommes minimums

que la société devra, d'une manière ou d'une autre, investir dans l'enseignement si elle veut réaliser ses ambitions sur le plan économique. Les capitaux que la collectivité décidera d'investir en sus de ces montants minimums dépendront de beaucoup d'autres considérations, en particulier de considérations de valeur, qui n'ont pas leur place dans le présent rapport. Le fait que de nombreux gouvernements consacrent à l'enseignement une fraction importante de leur budget indique bien l'importance qu'ils accordent à ce domaine.

63. Dans maints pays en voie de développement qui souffraient d'un *sous-emploi* généralisé, il a fallu, en formulant les plans relatifs à la main-d'œuvre, tenir compte d'un autre élément: la nécessité d'évaluer les plans de production en fonction des possibilités qu'ils offrent d'employer, à plein temps et à des travaux productifs, une proportion croissante de la main-d'œuvre en expansion. En cherchant à évaluer l'importance des risques de chômage ou de sous-emploi, on a parfois été amené à étudier plus avant les plans de production et d'investissements aux fins de déterminer si une nouvelle répartition des investissements ne permettrait pas d'utiliser une plus forte proportion de la main-d'œuvre et d'augmenter la production globale.

b) *Equilibres entre la demande et l'offre par secteurs*

64. C'est à l'intérieur des limites imposées par les disponibilités en main-d'œuvre, devises et capitaux d'investissement qu'ont dû être élaborés les plans de production et de dépense intérieures. Les besoins globaux découlant de ces plans ont dû être ajustés aux ressources globales. L'évaluation minutieuse de ces besoins s'est fondée sur l'analyse détaillée de la composition envisagée de la production et de la demande; or, il n'y a que relativement peu de pays où les plans aient été élaborés de façon assez détaillée pour permettre une telle évaluation. Mais, dans tous les plans, on a dû s'efforcer jusqu'à un certain point de voir si la composition envisagée de la demande concordait avec la composition probable de la production et des importations.

65. En ce qui concerne l'élément *investissement* de la demande finale, les programmes d'investissement indiquent en général, même si ce n'est que de façon très approximative, quelles sont les ressources nécessaires. Dans un certain nombre de pays sous-développés, on a étudié les projets d'investissement envisagés, afin de déterminer comment la formation de capital probable se répartirait entre l'outillage et la construction, et les ressources nécessaires en machines et en matériaux de construction ont ensuite été comparées avec les plans de production et d'importation.

66. En ce qui concerne la *demande de consommation finale*, la plupart des pays ont employé des méthodes analogues pour évaluer sa composition future. Chaque fois qu'on disposait des données nécessaires, on a analysé les élasticités-revenus et les élasticités-prix des divers produits. A cet égard, on a fait beaucoup appel aux enquêtes

sur les ménages, aux prévisions démographiques et aux projections de la répartition de la population active par professions et par salaires.

67. Dans la plupart des pays sous-développés, la demande de consommation finale a dû être évaluée par des méthodes relativement plus grossières, faute de données suffisantes. On y a cependant effectué un assez grand nombre d'enquêtes sur les ménages, notamment parmi les groupes à faible revenu des régions urbaines, et on a pu assez souvent procéder à certaines évaluations des élasticités-revenus. A cette fin, on a parfois réparti les consommateurs en groupes urbains et groupes ruraux, la structure de la consommation risquant d'être différente dans chaque groupe. Les ressources et les connaissances de la plupart des organismes de planification ne leur ont pas permis d'examiner séparément chacun des biens et services très divers entrant dans la consommation, et l'analyse n'a en général porté que sur des produits essentiels. Le plus souvent, il a fallu procéder à des ajustements pragmatiques des résultats obtenus grâce à ces méthodes d'évaluation, afin de tenir compte d'éléments tels que les variations de prix ou les politiques visant à améliorer la nutrition ou à décourager la consommation de produits de luxe.

68. Dans certains des pays les moins développés, il n'a été tenu aucun compte des élasticités-revenus lors de l'évaluation de la demande probable de biens de consommation finals, et ce, d'ordinaire, faute de données. Mais l'impossibilité d'évaluer la structure de la demande n'a pas eu forcément d'inconvénient grave pour la planification de la production car, dans quelques pays, il a suffi, pour fixer les objectifs de la production, de savoir dans quelle mesure celle-ci pouvait remplacer les importations. Dans ces pays, les chiffres des importations ont parfois été ajustés pour tenir compte de l'accroissement de la population ou, dans le cas des produits alimentaires, d'une certaine amélioration de la nutrition. On a par exemple fixé des normes nutritionnelles pour éliminer la carence diététique dont souffraient certains groupes de la population.

69. Pour évaluer la *demande intermédiaire*, les pays sous-développés n'ont généralement tenu compte que des relations intersecteurs les plus importantes. Les relations intersecteurs sont d'ailleurs souvent, surtout dans les pays les moins développés, assez simples et évidentes. Les principales relations peuvent être ramenées à celles qui existent entre la production agricole et les industries de transformation, ou à celles qui existent entre le niveau général d'activité économique d'une région et des éléments fondamentaux de l'infrastructure comme l'énergie et les transports; en pareil cas, l'évaluation de la demande intermédiaire n'est pas un problème capital.

70. Dans les pays industriellement les plus avancés, cependant, les relations intersecteurs jouent un rôle beaucoup plus important. Dans ces pays, on s'est efforcé parfois de construire des balances de marchandises. On n'y est parvenu d'ordinaire que pour des produits essentiels, ce qui n'a permis qu'une vérification partielle de la cohérence des plans de production.

71. Pour permettre une vérification plus complète, un petit nombre de pays ont essayé de compléter les balances de marchandises grâce au tableau plus général des relations intersecteurs que donne la matrice des consommations et des productions, ce qui a été en général obtenu pour la dernière année de l'exécution du plan. Une telle matrice offre, par rapport aux balances de marchandises, l'avantage considérable d'indiquer, en un seul état, toutes les relations intersecteurs ainsi que la composition de la demande finale et des ressources importées; on est ainsi assuré de n'avoir négligé aucune relation importante. Cette matrice permet en outre d'établir des coefficients de consommation qui tiennent compte des besoins tant indirects que directs; elle facilite ainsi l'évaluation de l'effet global, sur l'économie, d'une modification de la production d'un secteur donné.

72. Toutefois, l'établissement d'une matrice des productions et des consommations présente de sérieuses difficultés d'ordre pratique; avant tout, il faut connaître les coefficients techniques de corrélation entre la consommation et la production pour chaque secteur. Dans les quelques pays sous-développés qui se sont efforcés d'établir une matrice des consommations et des productions pour la dernière année de l'exécution du plan ou pour les années intermédiaires, on a d'ordinaire commencé par inclure dans cette matrice les données tirées des balances de marchandises. Dans le cas des activités productives pour lesquelles on n'avait pas construit de balance de marchandises, les coefficients techniques ont été évalués en fonction d'une matrice des consommations et des productions établie pour une année de référence récente, les coefficients étant ajustés pragmatiquement pour tenir compte des modifications structurelles prévues de l'économie. On a ainsi établi la matrice en combinant diverses évaluations fondées, d'une part, sur les modifications envisagées de la production et des consommations et, d'autre part, sur les tendances passées de l'économie.

4. — PROCÉDURES DE FORMULATION DES PLANS

73. L'établissement d'un plan d'ensemble réaliste a reposé dans une large mesure sur la coordination harmonieuse des plans et des projets des innombrables unités économiques de la nation. Dans les paragraphes qui précèdent, on a donné une description des méthodes qui ont été employées, lors de la formulation des plans pour réaliser cette synthèse. Mais les possibilités d'utilisation de ces méthodes ont été directement fonction des procédures institutionnelles qui ont été mises au point aux fins de l'élaboration des plans; en fait, la nature des plans élaborés dans les divers pays et les procédures effectives de planification sont deux éléments indissociables.

74. Là où les plans n'ont guère consisté qu'en la formulation d'objectifs généraux touchant le revenu, l'investissement, la consommation, les exportations et les importations de l'ensemble du pays, ou la production des principaux secteurs, les procédures d'élaboration

des plans ont été relativement simples. Ces plans ont été essentiellement établis sur la base d'une analyse économique et statistique générale et leur élaboration n'a en conséquence guère débordé le cadre de l'organisme planificateur lui-même. Il en est le plus souvent résulté que les plans se sont essentiellement limités aux projections du taux global de croissance, fondés sur l'analyse d'ensemble d'éléments comme le rapport global capital-production, le rapport épargne-revenu et la fonction importation.

75. On a déjà donné à comprendre que, pour les pays sous-développés, la valeur opérationnelle de plans fondés sur une telle analyse macro-économique est limitée. Il est vrai que ces plans ne visent parfois qu'à fournir des lignes directrices d'ensemble à l'action générale des pouvoirs publics, par exemple en ce qui concerne les politiques monétaires ou fiscales. Ces projections peuvent utilement signaler la nécessité d'une action énergique — par exemple, pour élever le niveau de l'épargne et celui de l'investissement — si l'on veut assurer un taux de croissance satisfaisant. Mais si l'on veut pouvoir faire davantage fond sur des plans globaux de cette nature, il faut leur donner une base plus solide comme celle qu'offre une analyse plus fouillée de la situation et des perspectives économiques.

76. L'élaboration de plans réalistes et leur bonne exécution dépendent dans une large mesure de la qualité du système d'informations économiques. Ceci signifie que de nombreux courants d'information doivent être établis entre l'organisme de planification central et les différentes branches d'activité si l'on veut pouvoir disposer de renseignements détaillés sur les plans et les programmes des divers secteurs de l'économie.

77. La nécessité d'établir un double courant d'information entre les planificateurs publics et privés découle de deux considérations. Premièrement, les planificateurs publics doivent s'efforcer de procéder à une évaluation aussi exacte que possible des réactions du secteur privé pendant la période du plan devant différents changements de l'action gouvernementale. Deuxièmement, le secteur privé doit, pour élaborer ses plans d'investissement, avoir à sa disposition des renseignements aussi précis et aussi détaillés que possible sur les conditions économiques qui existeront pendant la durée du plan. Etant donné que les décisions de ces deux groupes sont interdépendantes, il est essentiel qu'ils entretiennent des rapports étroits. Dans un certain nombre de pays, par exemple, de grands progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'établissement de statistiques non seulement sur l'attitude passée et présente des consommateurs et des producteurs privés, mais sur leurs décisions probables dans l'avenir. L'amélioration de ces projections est indispensable à la planification dans les pays sous-développés d'économie mixte.

78. Un bon exemple de la conception selon laquelle l'élaboration des plans doit résulter d'une action concertée de nombreuses unités économiques, et non pas être le fait isolé d'un organisme planificateur central, nous est fourni par l'expérience tentée en France après la

guerre. Dans ce pays, en effet, le premier stade de la planification a consisté en l'établissement, par les soins de l'organisme planificateur, de plusieurs schémas préliminaires traduisant l'incidence de divers taux d'expansions de la production sur l'emploi, l'investissement, l'épargne, la balance extérieure et le budget de l'Etat. Après avoir examiné les diverses solutions possibles, le gouvernement a indiqué à l'organisme planificateur le taux de croissance qui devait constituer l'objectif à atteindre. Partant de là, l'organisme planificateur a introduit dans son schéma les chiffres que la demande finale devait atteindre au cours de la dernière année sur laquelle portait le plan. On a donc été amené à entreprendre une analyse des dépenses de consommation, des décisions se rapportant à la formation de capital publique et des hypothèses relatives aux échanges extérieurs et aux investissements nécessaires pour assurer la croissance pendant la période postérieure à la période d'exécution du plan. Sur cette base, il a été possible d'établir une matrice des consommations et des productions contenant des estimations des échanges de chaque secteur avec les autres secteurs.

79. Lors de la seconde phase de l'élaboration du plan, des consultations approfondies ont eu lieu avec les représentants des diverses branches d'activité économique, etc. Ces travaux se sont déroulés dans le cadre des Commissions de modernisation. Un premier groupe de commissions assure la représentation des divers secteurs de l'activité économique : agriculture, industries manufacturières, enseignement, logement, etc. Grâce à ce groupe de commissions, on a pu élaborer des plans sectoriels plus détaillés et vérifier, aux fins de révision éventuelle, l'exactitude des hypothèses initiales contenues dans le premier schéma, telles que celles ayant trait aux coefficients techniques. Le second groupe de commissions s'occupe de problèmes plus généraux tels que le maintien de l'équilibre entre l'investissement et l'épargne, et entre la demande et l'offre de main-d'œuvre, ou le développement régional équilibré. Grâce au travail minutieux de ces deux groupes de commissions, le plan initial a été soumis à des vérifications et révisions d'où est finalement sortie une version définitive qui a pu être soumise pour approbation aux organes politiques.

80. Des procédures comparables de formulation des plans ont été suivies dans les pays sous-développés qui ont élaboré des plans relativement détaillés. Dans de nombreux pays, les organismes planificateurs, en collaboration avec les ministères intéressés, ont établi des contacts directs avec les différentes branches d'activité. Celles-ci peuvent être représentées par des associations d'employeurs et les entreprises les plus importantes, ainsi que les directeurs, ont également participé aux discussions. Dans certains pays, comme l'Inde, on a créé des conseils spéciaux pour le développement de certaines branches d'activité. Les ministères du gouvernement central ont été chargés d'entrer directement en consultation avec les diverses branches d'activité ou les diverses entreprises par l'entremise desquelles l'organisme planificateur a fourni et reçu la majeure partie des données nécessaires.

Pays à économie planifiée

81. Dans les pays à économie planifiée, le fait que l'Etat détient la plus grosse partie des moyens de production a eu une influence décisive sur les systèmes de planification utilisés. La gestion d'une économie fondée sur la propriété publique exige et permet à la fois une planification d'ensemble de tout le processus de développement économique. Dans ces pays, la planification englobe tous les facteurs tels que ressources naturelles, moyens de production et main-d'œuvre, qui jouent un rôle dans la croissance économique. Elle s'étend aussi à tous les aspects du processus économique; ainsi, elle affecte la création du produit social et sa répartition entre les investissements et la consommation, l'échange des produits à l'intérieur et à l'extérieur du pays, la consommation de matières premières, de produits semi-finis et de produits finis, le système des prix et les relations de crédit. En outre, dans les pays à économie planifiée, la planification est une planification d'ensemble en ce sens que les plans régionaux constituent un élément important du plan d'ensemble.

82. Dans ces pays, la planification est caractérisée aussi par le fait que la plupart des objectifs sont traduits en directives, qui sont obligatoirement suivies par les différentes unités. Partant d'indicateurs globaux fondamentaux et de projections par secteur, les plans sont élaborés jusqu'au niveau des indicateurs précis valables pour chacune des unités économiques; c'est ainsi que chaque unité économique reçoit un cadre de directives dans lequel elle doit poursuivre ses activités économiques. Pour compléter ces directives, cependant, on prévoit, comme cela est indiqué ci-dessous, certains encouragements matériels pour les entreprises et les travailleurs individuels. En outre, un certain nombre de mesures relatives aux allocations de crédits et ressources d'investissement, aux prix et au commerce extérieur sont insérées dans ces plans et sont utilisées en vue d'atteindre les objectifs fixés.

83. Les rapports étroits existant entre les plans à long terme, les plans à moyen terme et les plans annuels constituent un autre trait caractéristique de la planification dans les pays à économie planifiée. A l'aide des plans à long et à moyen terme on a défini les objectifs stratégiques généraux du développement et de la transformation de la structure économique et sociale. Les plans annuels sont l'instrument qui permet de traduire les objectifs généraux à long terme en objectifs pratiques à court terme et de donner un cadre à la gestion courante de l'économie.

84. Ces traits généraux ont caractérisé de manière constante la planification en Union soviétique et dans les autres pays à économie planifiée; cependant, au cours des années, un certain nombre de changements et d'améliorations ont été apportés à ces systèmes de planification, pour tenir compte notamment de la croissance et de la diversification des économies de ces pays, des modifications concomitantes dans leurs structures et des changements institutionnels intervenus dans les domaines économiques et sociaux. Au cours de la

première phase de développement, dans de nombreux pays à économie planifiée, les systèmes de planification et de gestion étaient sensiblement les mêmes, car les problèmes à résoudre et les conditions à satisfaire pour la transformation économique et sociale des pays étaient également les mêmes. Par la suite, cependant, alors qu'on a conservé les mêmes méthodes fondamentales de planification et de gestion, on les a adaptées progressivement aux conditions particulières d'ordre économique, social ou autre des différents pays.

85. Ces changements sont intervenus surtout au cours des six ou sept dernières années. On a accordé de plus en plus d'attention et d'importance aux plans à long et moyen terme. En même temps, on a eu tendance à exprimer et définir le plan général simplement en termes d'indicateurs globaux et à réduire la variété et le nombre des directives très détaillées transmises aux entreprises; ceci a donné aux entreprises une autonomie et une initiative opérationnelles plus grandes dans le cadre des objectifs planifiés. Dans certains de ces pays, notamment en Union soviétique, on a renforcé considérablement l'autorité des organes régionaux en matière de planification. D'une manière générale, on a encouragé davantage un meilleur rendement de la part des individus et des entreprises et une utilisation plus rationnelle des ressources. Alors qu'au début la planification donnait la priorité aux indicateurs physiques du développement, au cours des dernières années on a accordé une attention croissante aux critères d'efficacité économique et aux rôles des calculs économiques.

86. Ces changements, bien entendu, n'ont pas été indépendants du degré de développement atteint par ces pays ou des exigences qu'une économie plus développée et diversifiée impose à la planification du développement économique quant au choix de méthodes plus raffinées. Au fur et à mesure que l'économie se transforme, les méthodes de planification et de gestion changent et s'améliorent également.

1. — CRITERES ET PRIORITES INTERVENANT DANS LA FORMULATION DES PLANS

87. Il est évident que les méthodes d'établissement du plan ne donnent pas, en elles-mêmes, la solution des problèmes de croissance économique. Les plans doivent tenir compte de certains critères et de certaines priorités qui découlent de la politique d'ensemble de développement économique. Cependant, si en formulant les plans on analyse les possibilités réelles, on peut évaluer dans quelle mesure une politique donnée est applicable. Les techniques analytiques utilisées au cours du processus de planification permettent de dégager les possibilités et les limites de croissance économique; elles peuvent, ainsi, mettre davantage en lumière les critères de choix appropriés, indiquer certaines priorités dans l'utilisation des ressources et d'une manière générale contribuer à la formulation d'une politique de développement.

88. Dans les pays à économie planifiée, les décisions relatives aux choix macro-économiques tels que l'orientation du développement, la

portée et le volume des changements structuraux et l'ordre général des priorités, sont influencées par les objectifs généraux d'ordre économique et social et par le niveau de développement atteint dans le pays. Dans une définition d'ensemble des objectifs économiques communs de la croissance et du développement, on inclurait sans aucun doute la croissance rapide des moyens de production qui, à leur tour, contribuent à l'élévation rapide du niveau de vie de la population. Mais, pour atteindre de tels objectifs généraux, il est nécessaire d'avoir une stratégie du développement économique. A côté des objectifs donnés, il faut tenir compte du volume initial des ressources matérielles, du niveau de développement économique atteint, des facteurs qui facilitent de nouveaux progrès et de toutes les possibilités, tous les problèmes et toutes les limites relatifs à la croissance. En outre, dans la poursuite des objectifs généraux, la stratégie doit également chercher à maintenir un équilibre dynamique entre les secteurs.

89. L'une des caractéristiques communes du développement dans les pays à économie planifiée a été la tendance à la mise en place d'une structure économique permettant une croissance rapide. C'est la raison pour laquelle, dans les plans de tous ces pays, notamment aux premiers stades, il y avait une tendance marquée à augmenter le taux des investissements avec toutes les conséquences qu'une telle politique doit avoir sur l'utilisation des ressources et la structure du développement. Pendant longtemps, la priorité a été donnée à des secteurs tels que l'énergie, les métaux de base, les industries mécaniques, la construction et les transports, c'est-à-dire aux secteurs particulièrement susceptibles de contribuer à l'augmentation ultérieure des investissements. Bien entendu, on a développé aussi, selon les possibilités, d'autres secteurs industriels tels que ceux qui produisent des biens de consommation; de même, on a accordé une attention particulière au développement de l'agriculture, selon l'ordre de priorité déjà établi. Il est certain cependant que les secteurs mentionnés d'abord ont bénéficié d'une priorité importante et joué un rôle fondamental dans les changements structuraux ultérieurs des économies de ces pays.

90. Au cours du développement, au fur et à mesure que le niveau de la production s'élevait, la structure de ces économies s'est modifiée. A un niveau de production plus élevé, comme des taux d'épargne et d'investissement relativement importants avaient déjà été atteints, le processus de croissance a nécessité une orientation différente des changements structuraux dynamiques. En règle générale, la croissance continue a demandé une plus grande diversification de l'économie et une intégration plus poussée des différents secteurs. Cette situation s'est accompagnée de modifications dans l'ordre des priorités.

91. Dans ces conditions, les relations et les rapports dans la répartition du produit social et des ressources disponibles ont été progressivement modifiés. De plus en plus, on a stabilisé le rapport entre les investissements et la consommation; parallèlement, les changements survenus dans la structure des investissements et l'augmentation du revenu des consommateurs se sont traduits par une croissance

accélérée des industries de biens de consommation; en outre, ces facteurs ont contribué à l'accroissement de la production agricole, au développement du secteur des services et à la construction accrue de logements et d'autres installations. Ainsi, tandis que les objectifs généraux de la politique économique, notamment celui de la croissance rapide des moyens de production, n'ont pas changé, on a modifié progressivement les critères et priorités de développement, en fonction du niveau de développement atteint, des changements structuraux déjà réalisés et de l'intégration plus poussée des différents secteurs. Au cours des dernières années, ces critères et priorités ont été influencés de plus en plus par l'expansion générale du commerce extérieur et une coopération plus étroite entre les pays à économie planifiée et une meilleure coordination de leurs plans; dans le choix des priorités, on a accordé une attention plus grande aux avantages résultant d'une spécialisation internationale.

92. Il est évident que cette évolution, que ce soit dans ses aspects substantiels ou son déroulement dans le temps, n'a pas été uniforme dans tous les pays à économie planifiée. Des différences de niveau et de structure économiques au départ ont donné à chacun des pays des traits particuliers. En outre, un tel processus ne pouvait guère se dérouler sans qu'il surgisse des difficultés passagères, dues à l'ordre des priorités contenu dans le plan, ou à des événements imprévus ou des défaillances dans l'application des plans. Ceci est facile à comprendre, notamment si l'on tient compte du fait que, dans les économies planifiées, des changements importants ont été condensés et réalisés en une période de temps relativement courte; ces changements, dans des conditions différentes, ont généralement été étalés sur une plus longue période de l'histoire.

2. — MÉTHODES FONDAMENTALES DE PLANIFICATION

93. Dans les pays à économie planifiée la préparation des plans est une opération complexe impliquant la participation, à différents stades, de l'important appareil des organes centraux de planification, des services de planification des ministères, des organismes régionaux, des entreprises, des instituts de recherche scientifique, et d'autres services. La participation d'une si grande variété d'organisations et de personnel est indispensable si l'on peut qu'il soit tenu compte aussi exactement que possible des conditions locales du développement, des ressources disponibles pour ce développement et des facteurs objectifs dont il dépend. L'organisation du travail de planification étant ainsi conçue, il a évidemment été impossible d'établir en une seule étape l'ensemble du plan économique national; au contraire, il a souvent été nécessaire de se reporter à des indicateurs calculés précédemment, et de les modifier. Dans ces conditions, il est tout aussi évident que la mise au point d'un système d'indicateurs coordonnés n'était pas possible si l'on procédait à l'élaboration du plan par une série continue d'opérations, notamment parce que, dans

la pratique, ces indicateurs sont tous interdépendants. Les travaux de planification ont donc porté à la fois sur des indicateurs sectoriels et sur des indicateurs d'ensemble et ont été menés parallèlement par les services centraux et par toutes les autres unités de l'organisation économique. Ainsi, on peut dire que la méthode d'établissement des plans dans les pays à économie planifiée est une méthode d'approximations successives effectuées en plusieurs étapes, jusqu'à ce que l'on parvienne à un plan cohérent qui représente une solution plus ou moins optima.

a) *Elaboration de directives générales*

94. Il va de soi que toutes ces opérations, qui sont menées par un grand nombre d'organismes, doivent être orientées dès le début vers la coordination progressive du plan dans son ensemble. Dans ce but, l'organe central de planification établit un cadre quantitatif du plan, qui consiste en une série de chiffres dits de « contrôle ». Ces chiffres comprennent : a) des objectifs provisoires de production qui, à ce stade initial, sont plutôt des indications que des directives; b) définies dans des limites plus étroites, les quantités de matériel, de main-d'œuvre, de matières premières et d'autres éléments de la consommation productive, qui seront mises à la disposition des entreprises pendant la période du plan. En vue de ces travaux préparatoires, l'organe central de planification analyse des données relatives à la période précédant celle du plan, et établit des modèles économiques provisoires qui montrent, dans leurs grandes lignes, les rapports entre les indicateurs d'ensemble; ces modèles sont ensuite complétés et vérifiés à l'aide d'indicateurs sectoriels, d'indicateurs de branches d'activité, et d'autres indicateurs, calculés avec plus de précision. On trouvera aux paragraphes ci-dessous une brève description de ces méthodes opérationnelles.

95. L'analyse de l'évolution au cours de la période précédente permet de dégager tout d'abord, les indicateurs initiaux pour la période du plan et, ensuite, des renseignements sur les principales tendances et les principaux facteurs susceptibles soit d'accélérer, soit de ralentir le développement. Il faut accorder une attention particulière aux facteurs de ralentissement, étant donné que le rythme général de développement pendant la période du plan dépend de la façon dont seront résolus les problèmes qu'ils posent. Par ailleurs, les renseignements tirés de l'analyse des tendances passées sont d'une grande importance pour l'identification des industries dont la croissance est considérée comme capitale pour l'expansion de l'ensemble de l'économie. Ces industries sont souvent appelées les « éléments essentiels » du plan, étant donné que leur incidence détermine, dans une certaine mesure, l'ensemble des rapports d'interdépendance entre les divers indicateurs du plan. Il va de soi que ces éléments essentiels, de même que les facteurs de ralentissement, varient en fonction de la conjoncture au cours de la période analysée.

96. Compte tenu du niveau de développement atteint au début de la période du plan, ainsi que des tendances et des facteurs structu-

raux révélés par l'analyse on élabore un *modèle général* en vue de la planification du développement pendant cette période. On utilise notamment comme modèle général le système d'indicateurs de la comptabilité nationale, appelé balance de l'économie nationale. Ces indicateurs sont généralement calculés, au premier stade, par une extrapolation — qui n'est, évidemment, pas seulement linéaire — les résultats obtenus étant corrigés à l'aide de nouveaux coefficients fondés sur l'analyse des changements dans les rapports d'interdépendance observés au cours de la période du plan précédent.

97. Ces calculs ont été effectués à partir d'extrapolations des tendances de la production, de l'emploi et de la productivité du travail, des rapports capital-production, des investissements et de la consommation; ces extrapolations sont souvent faites simultanément, et leurs résultats sont comparés. Par exemple, on a procédé à des calculs fondés sur la balance des ressources en main-d'œuvre. Cette dernière est établie sur la base de données démographiques; elle indique la population totale en âge de travailler, la population active et la répartition de la main-d'œuvre par secteur. Ces données permettent de déterminer l'augmentation estimative du nombre total des travailleurs; les estimations sont établies séparément pour les secteurs productifs, qui comprennent l'industrie, l'agriculture et les transports, et pour les secteurs non productifs, c'est-à-dire les services. Le nombre de travailleurs occupés dans le secteur productif, combiné avec l'accroissement estimatif de la productivité du travail, sert à déterminer l'augmentation générale du volume du produit social. Le volume et la croissance du capital fixe et des investissements totaux qui sont nécessaires pour atteindre cet accroissement général estimatif sont ensuite déterminés par l'analyse des tendances des investissements par unité d'accroissement du produit social. L'accroissement des dépenses réelles courantes est ensuite estimé d'après les tendances antérieures. Les éléments fondamentaux de la balance du produit social et du revenu national sont ainsi établis. Ces éléments fournissent une base qui permet d'étudier le potentiel de croissance de la consommation et finalement de procéder à un ajustement réciproque de tous les éléments de la balance. (Il y a lieu de noter que dans les pays en question, le produit social est égal à la somme des valeurs brutes de la production de tous les biens et des services productifs.)

98. La balance d'ensemble ainsi obtenue doit encore être vérifiée et ajustée par l'analyse de certaines relations intersectorielles importantes qui peuvent influencer de façon décisive sur la suite du développement et qui, au cours de la période précédente, ont pu limiter le potentiel de croissance de l'économie. Par exemple, des secteurs tels que l'agriculture et la sidérurgie et, dans les pays dont l'économie nationale est étroitement liée au commerce extérieur, le volume des exportations et des importations ont pu avoir cet effet à divers moments. Le volume des exportations et des importations est déterminé par l'analyse des coefficients d'importation et de l'évolution du rapport exportations-production. A l'aide de ces calculs et de ces analyses,

la balance d'ensemble du produit social et du revenu national est précisée, ce qui donne un meilleur aperçu de leur structure interne.

99. Ce système sommaire de planification et d'analyse entrepris aux stades initiaux de la formulation du plan par l'organe central de planification est, pour les organes supérieurs du parti et le gouvernement, un des points de départ de l'élaboration de leurs directives politico-économiques générales pour le plan. L'élaboration de ces directives commence par l'analyse générale des objectifs et des besoins du développement de la société; il est tenu compte non seulement des besoins économiques, mais également des besoins culturels et sociaux ainsi que des besoins liés aux relations politiques internationales. Toutefois, la possibilité matérielle d'atteindre ces objectifs et de répondre à ces besoins ressort de l'analyse initiale entreprise par l'organe central de planification. C'est ainsi que l'élaboration des directives générales pour la préparation du plan est entreprise dès le début, en même temps que la préparation du cadre quantitatif initial du plan, et que l'établissement des conditions préalables et des directives est de bien des façons lié à ces travaux de planification, bien que les deux choses ne soient pas identiques.

100. On notera incidemment qu'on accorde actuellement beaucoup d'attention à l'étude des conditions préalables et des possibilités d'utilisation des *techniques entrée-sortie* dans les travaux préliminaires. Des premiers essais ont été faits dans un certain nombre de pays; mais, comme ces techniques n'ont pas encore été utilisées depuis assez longtemps pour servir à l'étude de l'évolution passée de l'économie nationale, et comme, en conséquence, on ne dispose pas de données de base suffisantes pour établir des projections des changements dans les coefficients techniques, il n'a pas été possible d'utiliser cette méthode avec toutes les garanties nécessaires, et c'est pourquoi on n'a pas pu en généraliser l'emploi. Cependant, il est évident que, à mesure que les conditions préalables seront remplies, cette technique d'évaluation de l'équilibre intersectoriel sera de plus en plus largement utilisée comme trait d'union entre la planification des agrégats économiques et celle des différentes branches d'activité économique. En fait, des études ont déjà été entreprises sur les possibilités et sur les conditions d'utilisation de ces techniques, non seulement au stade initial de la planification, lorsque les travaux se fondent sur des données reflétant des relations existantes, mais encore aux stades ultérieurs, lorsqu'elles servent à vérifier si les objectifs fixés pour les différentes industries sont cohérents.

b) *Rôle des balances spéciales*

101. Le premier stade des opérations de planification et d'adoption des directives susmentionnées servent de point de départ pour l'établissement de plans détaillés relatifs aux divers secteurs de production, aux investissements fixes, à la main-d'œuvre et aux salaires, aux coûts de production, aux niveaux de vie, au commerce extérieur et à d'autres éléments de la vie économique.

102. En vue de maintenir un lien continu entre les divers facteurs du développement économique, un certain nombre des balances sont calculées pour la préparation du plan. Elles jouent un rôle décisif dans la détermination des rapports d'interdépendance entre les différents secteurs de production, et des relations entre la production et la consommation des produits finis. Le contenu de l'ensemble du système de balances varie en fonction d'estimations détaillées, établies sur le plan technique et sur le plan économique, des besoins en matières premières et en énergie, de l'emploi de matériel, de terres, et d'autres ressources. Les estimations se fondent à la fois sur l'expérience pratique des entreprises et sur les résultats de la recherche scientifique. Le système le plus souvent utilisé est celui des *balances-matières*, qui traite de la production et des besoins d'articles finis et semi-finis.

103. Un instrument fort important dans la formulation des plans de production est la *balance de la capacité de production* des principaux secteurs et branches de l'économie; cette balance comprend des indicateurs physiques de la capacité existante au début de la période, de la capacité mise en et hors service, de la capacité estimée à la fin de la période et de la capacité moyenne utilisée tout au long de la période. Dans la pratique, les résultats des calculs de la capacité productive ont été utilisés essentiellement pour donner une forme concrète aux plans provisoires relatifs à la production industrielle, pour planifier les investissements fixes et pour établir des balances et des plans aux fins de répartition des machines et du matériel.

104. La planification et la construction de nouvelles entreprises ainsi que l'agrandissement des entreprises existantes appellent la création d'un stock correspondant de matières premières. Les plans relatifs à ce secteur sont élaborés à l'aide de *balances des minéraux*. Ces balances sont calculées d'après les données relatives à la capacité planifiée des entreprises, au volume des réserves révélées par la prospection, au volume des matières premières minérales extraites au début et à la fin de la période de planification, et aux possibilités d'importation.

105. Pour la planification du développement de l'agriculture, on établit une autre balance de ressources, elle aussi importante, à savoir la *balance des terres*. Celle-ci indique la superficie cultivée, et donne un aperçu général de l'utilisation de toutes les terres du pays. Par l'analyse de cette balance, on détermine la possibilité d'améliorer davantage l'utilisation des terres et de mettre en culture les terres inoccupées, les terres vierges et les terres temporairement marécageuses.

106. En plus de ces balances qui traitent de la capacité, de la main-d'œuvre et des ressources matérielles, la préparation du plan se fonde sur un système de *balances des courants monétaires*. Au nombre de celles-ci figure la *balance des revenus et des dépenses monétaires* de la population. Cette balance sert à fixer des objectifs destinés à assurer l'élévation du niveau de vie de la population, et elle est utilisée pour égaliser les liquidités de la population et l'offre de

biens et services. Les renseignements tirés de cette balance sont complétés par des indicateurs de l'élasticité de la demande par rapport au revenu, établis d'après les résultats d'enquêtes sur les budgets des familles entrepris parmi les divers groupes sociaux de la population. L'ensemble de ces calculs sert de base à la formulation de mesures relatives aux niveaux de vie, telles que les mesures touchant les niveaux des salaires nominaux et des prix de détail, et la fourniture de services gratuits.

107. En ce qui concerne la planification des niveaux de vie, il y a lieu d'attirer l'attention sur la différence entre les méthodes utilisées pour les plans annuels et à moyen terme d'une part, et les plans à long terme d'autre part. Dans ce dernier cas, les estimations de la consommation établies à la lumière du volume total des ressources disponibles se fondent principalement sur des considérations relatives à la structure et au volume les plus rationnels de la consommation qui tiennent compte des normes de nutrition et du résultat d'autres recherches effectuées dans ce domaine, et sur la détermination des moyens les plus économiques de répondre aux besoins de consommation ainsi définis, soit par la vente de biens de consommation ou de services à la population, soit par la fourniture de services gratuits. Il est possible de procéder ainsi parce que tous les facteurs influant sur le choix de la structure de la consommation, tels que le revenu et les prix, sont également déterminés par le plan et peuvent être considérablement modifiés au cours d'une aussi longue période. En revanche, pour les plans quinquennaux et plus encore pour les plans annuels, il faut tenir compte de la structure réelle des revenus et des prix et des élasticités correspondantes de la demande, car ces facteurs ne peuvent guère être modifiés au cours d'aussi brèves périodes.

108. La planification financière a également joué un rôle important dans le système de planification économique national; elle a pris la forme de *balances financières* résumées établies par les organes centraux de planification, et comprenant le budget d'Etat préparé par le Ministère des finances, les plans relatifs aux liquidités et aux crédits, préparés par les banques d'Etat, et les plans de financement des entreprises. Etant donné que le volume physique du développement planifié a déjà été fixé dans le plan économique national d'après divers calculs, et que la fourniture des matières premières nécessaires pour atteindre le volume et la structure de la consommation intermédiaire et finale est un des objets essentiels et déterminants de la planification dans les pays à économie planifiée, le but principal des plans financiers est d'assurer que le volume des moyens financiers circulant dans l'économie nationale corresponde étroitement aux données du plan physique. En conséquence, les plans financiers jouent un rôle essentiellement secondaire dans la planification économique nationale. Il en est d'autant plus ainsi que dans un système où la quasi-totalité des moyens de production sont propriété publique et où les prix sont fixés par les pouvoirs centraux, le financement des investissements fixes, par exemple, ne pose aucun problème particulier, autre que celui de la fourniture des moyens physiques nécessaires. Cepen-

dant, comme ils expriment les échanges de biens et de services en termes monétaires, ces plans sont utilisés comme moyens de vérifier la cohérence générale du plan économique national.

109. Les plans financiers jouent cependant un rôle très important dans l'exécution des plans généraux; le flux planifié des moyens monétaires soutient la circulation planifiée des marchandises, ou influe directement sur elle lorsqu'elle n'a pas été fixée en détail dans le cadre du plan. Les instruments de la planification économique tels que la fiscalité, l'octroi de crédits et le système de « comptabilité économique » des entreprises, ont contribué de façon substantielle à inciter les entreprises à atteindre les objectifs du plan en matière de production et d'échanges de marchandises.

110. Les méthodes décrites ci-dessus donnent un aperçu général de la manière dont est préparé un plan dans les pays à économie planifiée, mais cet exposé ne rend certainement pas compte de tous les travaux que comporte cette préparation. L'ensemble de ces travaux aboutit à l'élaboration de plans détaillés pour toutes les branches ainsi que pour les principales catégories d'activité. Etant donné que la méthode des balances est utilisée directement au stade des travaux relatifs à des objectifs particuliers du plan, et que les chiffres de contrôle général sont établis au début de l'opération d'après des calculs et des analyses d'agrégats, tous les objectifs particuliers du plan devraient théoriquement être reliés entre eux dans le cadre d'un système équilibré. Toutefois, en pratique, il est généralement impossible à ce stade de parvenir à un résultat aussi parfaitement cohérent, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, les chiffres de contrôle tirés du modèle d'ensemble initial ne peuvent tenir compte du détail des rapports structuraux, si bien que, fort souvent, les plans détaillés qui ont été élaborés ne correspondent pas exactement à leurs cadres. En outre, lors de l'élaboration de plans détaillés, il est généralement impossible de tenir compte de tous les rapports entre les éléments en jeu, étant donné qu'il existe entre eux des corrélations extrêmement compliquées. C'est pourquoi il est nécessaire de vérifier à nouveau les plans spéciaux après qu'ils ont été élaborés, et de les modifier pour les mettre pleinement en harmonie.

c) *Rôle des balances générales*

111. Les balances spéciales décrites ci-dessus ont trait à certains secteurs particuliers, aux ressources et aux courants financiers. Ces balances sont intégrées dans un système de comptabilité nationale appelé *balance de l'économie nationale*. La balance de l'économie nationale est utilisée à la fois pour mettre en harmonie les plans partiels et s'assurer que les changements structuraux qu'impliquent ces plans sont conformes aux objectifs d'ensemble. Les comptes nationaux comprennent:

i) La *balance de la production et de l'utilisation du produit social*, qui reflète, sous une forme générale, les changements intervenant

dans le volume et la structure du produit social, et qui est, par conséquent, calculée en prix constants. Elle est subdivisée en balances plus détaillées — les moyens de production, d'une part, et les marchandises entrant dans la consommation finale, d'autre part; ces dernières sont à leur tour subdivisées en production industrielle, construction et production agricole. Dans certains pays dont la structure industrielle est plus complexe, la balance planifiée de la production industrielle est établie séparément pour les branches qui relèvent de tel ou tel ministère; lorsqu'un déséquilibre général se fait jour, cette méthode permet d'en découvrir plus facilement la source.

ii) La *balance de la production, de la distribution et de l'utilisation finale du revenu national*, qui reflète, également sous une forme générale, la variation des revenus, et qui, pour cette raison, est calculée aux prix courants. Cette balance reflète les rapports inhérents à la distribution des revenus entre le secteur de la production, le secteur des services et la population; ces rapports sont déterminés par le budget de l'Etat et par la balance des crédits, la balance financière des entreprises et des institutions, et la balance des revenus et dépenses monétaires de la population. On détermine les recettes nettes des secteurs productif et non productif et de la population d'après l'ensemble de ces opérations de distribution et de redistribution. Ces recettes sont ensuite rajustées en fonction de la répartition planifiée du revenu national net, calculée sur la base de plans détaillés relatifs à des éléments tels que le commerce de détail, les investissements fixes et la consommation matérielle du secteur non productif.

iii) La *balance des ressources en main-d'œuvre*, qui a déjà été mentionnée au début de la présente section.

iv) La *balance du capital fixe*, qui reflète les changements intervenus dans le volume des biens de capital entre le début et la fin de la période et permet ainsi d'analyser des facteurs tels que les modifications du taux d'accroissement du capital fixe, son taux de dépréciation par rapport au volume des investissements, et les changements dans le volume de la construction inachevée.

112. L'ensemble de ces balances permet de vérifier la cohérence générale du plan. En outre, l'analyse des rapports entre leurs indicateurs fait ressortir les tendances en ce qui concerne l'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre et du capital et d'autres conditions structurales préalables, ainsi que les mouvements prévus par les plans partiels. Ces balances fournissent donc un moyen de déterminer dans quel sens les plans partiels doivent être ajustés. Toutefois, dans la pratique, les ajustements et les améliorations ne peuvent être effectués en se fondant seulement sur ce système de tableaux équilibrés de l'économie nationale, étant donné que les indicateurs qu'il contient sont trop généraux. L'ensemble du système des balances des ressources naturelles, de la capacité de production, et, en particulier, les balances des besoins en matières premières et en énergie, doivent être utilisés dans ce but.

113. A ce sujet, comme on l'a indiqué plus haut, les pays à économie planifiée envisagent la possibilité d'utiliser les *techniques*

entrée-sortie, notamment pour ce qui est du système des balances-matières. L'utilisation des balances-matières est particulièrement compliquée et la liste des matières et produits sélectionnés qui sert à l'établissement des balances n'est pas assez complète pour que les changements intervenus dans une balance se répercutent pleinement et uniformément sur toutes les autres balances. Cependant, l'utilisation des techniques d'entrée-sortie dans ce domaine se heurte à certaines difficultés. On a déjà mentionné, à propos des modèles d'agrégats, le problème de la variabilité des coefficients techniques dans un plan portant sur une période plus ou moins longue. Or, comme une matrice de ce genre comporte inévitablement un grand nombre d'éléments dans une économie planifiée, il faut en outre disposer d'un très grand nombre de données fondamentales, et celles-ci doivent être très exactes, car des inexactitudes dans une partie du tableau affectent la validité des indicateurs de l'ensemble de la matrice. Les balances dont disposent actuellement les organismes centraux de planification ne contiennent pas de données classées de façon suffisamment détaillée pour être utilisées dans une matrice. Lorsqu'elles sont utilisées dans des buts opérationnels, ces balances classent souvent les utilisateurs non pas selon les produits particuliers qu'ils fabriquent, mais par grands complexes industriels produisant chacun toute une gamme de produits; de plus, les balances n'énumèrent séparément que les besoins des utilisateurs les plus importants et ne contiennent que des estimations approximatives des besoins des utilisateurs de moindre importance considérés en tant que groupe. Par ailleurs, les utilisateurs énumérés séparément ne sont pas les mêmes dans chaque balance. C'est pourquoi les matrices établies jusqu'ici dans les pays à économie planifiée ont été utilisées pour effectuer des calculs approximatifs aux stades initiaux du plan, ou pour déterminer approximativement les ajustements à effectuer dans ce dernier. Elles ne peuvent pas encore remplacer le système des balances pour ce qui est de la distribution des matières premières et des produits.

114. Par tous ces moyens, un plan économique national coordonné est finalement établi, et la liste correspondante des indicateurs fondamentaux est déduite de ce plan. Après ratification du plan par le gouvernement et par le parlement, ces indicateurs sont transmis aux exécuteurs directs du plan, à savoir aux entreprises et autres organisations. On comprendra que le plan ne peut être absolument cohérent. Cela tient non seulement à l'imperfection relative des méthodes utilisées jusqu'ici pour sa préparation et à l'impossibilité de prévoir dans le plan toutes les conditions particulières dans lesquelles les tâches qu'il prescrit seront exécutées. Cela provient également du fait que le plan central ne détermine pas jusqu'au plus infime détail tous les aspects de la vie économique du pays; ses indicateurs sont plus ou moins globaux et laissent par conséquent le soin aux administrateurs d'adopter des solutions indépendantes pour les problèmes de détail en vue de sauvegarder la production et de répondre aux besoins des consommateurs. En conséquence, le plan doit permettre une certaine

souplesse; cela est rendu possible dans le plan par la constitution de certaines réserves de biens essentiels destinées à faire face à des circonstances imprévues.

d) *Critères d'efficacité dans la planification des investissements*

115. Le calcul de l'efficacité économique des investissements fixes joue un rôle de plus en plus important dans la préparation des plans d'investissement et de la balance du capital fixe mentionnée ci-dessus, en particulier lorsqu'il s'agit de l'efficacité d'investissements qui visent à introduire de nouvelles techniques ou à mécaniser et automatiser des processus de production. Ces calculs, qui sont effectués à tous les stades de la projection et de la planification, permettent de déterminer les méthodes les plus efficaces de développement des techniques de production, d'établir un ordre de priorité des opérations et de déterminer l'effet de ces opérations sur les indicateurs du plan économique national. Les calculs ne sont pas utilisés pour déterminer la répartition des investissements par secteur, mais plutôt pour choisir entre divers projets qui diffèrent quant à l'intensité d'utilisation du capital. Pour opérer ce choix on applique un critère qui ne permet de choisir de projets à plus grande intensité de capital que moyennant certaines conditions. En résumé, le choix entre deux projets comportant une utilisation plus ou moins intensive de capital pour un volume égal de production ne se fixe sur le premier projet (utilisation plus intensive) que si le capital additionnel utilisé pour son exécution peut être récupéré grâce à des économies sur les frais courants pendant une période égale ou inférieure à la période type de récupération du capital fixée par les autorités. Pour évaluer l'efficacité de chaque projet, on tient compte non seulement des dépenses directes de capital, mais encore des investissements correspondants dans les branches de production connexes, ainsi que de la durée de la période de construction et de la durée utile du projet. En pratique, sinon en théorie, le rôle que joue la période type de récupération du capital — ou, plus exactement, sa réciproque, que l'on appelle le coefficient d'efficacité — est dans un certain sens analogue à celui d'un taux d'intérêt fictif. Ainsi, si l'on considère les économies réalisées sur les frais courants comme le revenu du capital additionnel, le projet comportant une utilisation plus intensive de capital n'est choisi que si son taux de rentabilité dépasse le taux d'intérêt fictif.

116. En Union soviétique, on a établi différentes périodes types de récupération ou, pour utiliser la réciproque, différents « coefficients types d'efficacité » pour chacune des diverses branches de la production. Dans quelques autres pays, cependant, le même coefficient a été appliqué à tous les secteurs. Le coefficient type a été déterminé d'après les résultats d'enquêtes sur la possibilité de réduire les dépenses courantes en remplaçant les moyens de production existants par du matériel qui permet d'accroître la production du travail par les méthodes les plus récentes ou de réaliser des économies sur les matières premières.

117. A propos du problème de l'efficacité économique des investissements fixes, les pays à économie planifiée ont également étudié la question des prix utilisés dans ces calculs. Le but visé dans ce cas étant d'accroître la productivité d'ensemble, il a été nécessaire d'utiliser des prix qui reflètent le plus exactement possible la proportion de ressources utilisées pour la production de telle ou telle marchandise. En réalité, cependant, les prix se sont écartés de ces niveaux relatifs. On étudie par conséquent la mise en place d'un système conventionnel de prix comptables pour calculer l'efficacité économique.

3. — METHODES DE PLANIFICATION

118. La préparation d'un plan pour l'ensemble de l'économie nationale nécessite le travail coordonné de toutes les unités de l'appareil de planification. La participation des unités de planification à tous les niveaux garantit que la version finale du plan est fondée sur des renseignements exacts tant en ce qui concerne les besoins de l'économie qu'en ce qui concerne la main-d'œuvre et les ressources matérielles, financières et autres, nécessaires pour faire face à ces besoins.

119. Comme on l'a déjà mentionné, le travail de préparation des plans est effectué presque simultanément dans tous les départements de l'appareil de planification. Les plans à moyen terme sont formulés en tenant compte des plans à long terme, et les objectifs de ces plans sont répartis par année, secteur individuel, région économique, entreprise et organisme de construction. Les plans courants annuels sont élaborés à partir des objectifs fixés pour chaque année dans le plan à moyen terme, modifiés selon les progrès accomplis dans l'exécution de ce plan et selon les changements intervenus dans les besoins de l'économie et dans les relations économiques.

120. Les organes directeurs fixent à l'avance la procédure à suivre et les limites imposées dans le temps pour la préparation du plan économique national. Le travail de préparation du plan peut être divisé en plusieurs étapes, de la manière suivante : préparation de la forme des tableaux, des indicateurs et de leur mode d'emploi ; estimation des résultats et analyse des réalisations du plan précédent ; élaboration de directives et de chiffres de contrôle pour la préparation du plan ; préparation et confirmation du plan ; transmission des objectifs du plan national sous la forme de directives aux entreprises et autres unités directement intéressées à son exécution. En pratique, cependant, il est souvent difficile de séparer les étapes les unes des autres. Par exemple, on commence à analyser l'exécution du plan précédent avant la fin de celui-ci tout en fixant à l'avance les indicateurs à utiliser pour le plan suivant ; d'autre part, le travail de préparation du nouveau plan s'effectue en même temps que l'on revise et corrige continuellement les données que l'on possède sur les résultats anticipés du plan précédent.

121. Le choix de la présentation des tableaux et l'élaboration des indicateurs et de leur mode d'emploi ont pour but d'assurer la préparation uniforme du plan dans tous les organes de planification. Des tableaux, des indicateurs et des méthodes de calcul uniformes permettent de comparer les plans et d'additionner les éléments concernant des domaines particuliers de l'économie ou les régions différentes.

122. Etant donné que l'élaboration du nouveau plan commence avant la fin de la précédente période de planification, il devient essentiel de déterminer par anticipation les résultats obtenus au cours de cette dernière. Les renseignements fournis sont utilisés pour la partie écoulée de la période, mais, pour la partie restant à courir, il faut évaluer par anticipation les réalisations de l'ancien plan.

123. La préparation véritable du nouveau plan économique national commence avec l'élaboration de normes chiffrées pour la période considérée. Ces normes indiquent les objectifs de développement pour les différents secteurs de l'économie, fixent les principales étapes de la période de planification et prescrivent les mesures les plus importantes à prendre pour assurer que les objectifs seront atteints. Les chiffres de contrôle provisoires sont préparés par les organismes centraux de planification avec l'aide des ministères et des services et, en Union soviétique, des organismes planificateurs des Républiques, du Conseil économique national de l'URSS et d'autres organismes. Dès ce stade, on utilise abondamment un système de balances économiques pour s'assurer que toutes les étapes et tous les indicateurs du plan sont bien coordonnés. Une fois les chiffres de contrôle confirmés à l'échelon du gouvernement, ils fournissent la base sur laquelle l'ensemble du plan est bâti.

124. Le nombre et le type des principaux indicateurs exprimés dans les chiffres de contrôle varient considérablement selon les pays. Dans tous cependant, à ce stade de la formulation du plan, on fixe des limites aux moyens dont on disposera pour le développement ou on les confirme. Ces limites concernent les ressources en matériaux essentiels, investissements et main-d'œuvre; les entreprises doivent observer ces limites lorsqu'elles élaborent leurs propres plans. D'autres indicateurs, contenus dans les chiffres de contrôle et relatifs au volume de la production et des ventes, sont donnés à ce stade à titre indicatif plutôt qu'en tant que directives.

125. Le travail de planification propre des entreprises est fondé sur les chiffres de contrôle qui leur sont transmis. Chaque entreprise, dans la préparation de son plan, consulte ses fournisseurs et ses clients, de sorte que le plan est déjà coordonné en principe avec les plans des entreprises connexes. Cette coordination entre les entreprises, bien entendu, ne couvre pas toutes les exigences en ce qui concerne les fournitures matérielles, les importations et d'autres ressources.

126. Pendant tout le travail d'élaboration du plan, les problèmes qui se posent et les objectifs fixés font l'objet de discussions et de consultations avec les travailleurs des entreprises et d'autres organisations, avec les organismes syndicaux et, lorsque le plan intéresse le

développement économique d'une région particulière, avec la population locale. L'important de tout ceci est que, plus les individus comprennent le contenu des plans et plus ils se considèrent comme étant responsables de leur exécution, plus il est vraisemblable qu'ils s'efforceront de les appliquer activement et plus leur initiative sera grande au cours de la période considérée.

127. Les plans des entreprises sont contrôlés et modifiés dans les ministères, puis les plans généraux concernant les différents secteurs de l'économie sont soumis à l'organisme planificateur central, qui reçoit en même temps les indicateurs financiers, les plans provisoires des unités régionales, et d'autres renseignements pertinents. Le rôle de l'organisme planificateur à ce stade est de fonder les plans partiels et de s'assurer que les exigences du plan économique national dans son ensemble sont satisfaites. Généralement, les imperfections sont découvertes à ce stade: elles sont étudiées et corrigées en coopération avec les ministères et, lorsqu'un problème particulier l'exige, avec les entreprises elles-mêmes. Une fois équilibré et vérifié, le plan économique national est soumis par l'organisme planificateur central au gouvernement; après approbation du gouvernement et du Parlement, le plan devient obligatoire. Les plans quinquennaux et les plans à long terme, ou les directives qui les concernent, sont généralement examinés par le Comité central du Parti.

128. La préparation des plans à long terme ne se fait généralement pas de la même manière que celle des plans annuels et à moyen terme. Les plans annuels et à moyen terme, dont les méthodes de planification viennent d'être décrites, fournissent la base du contrôle direct du développement de l'économie. Par contre, un plan à long terme couvrant une période de 15 à 20 ans n'est pas un instrument permettant de contrôler l'économie mais une base servant à la préparation des plans annuels et à moyen terme. La recherche scientifique et l'évaluation des ressources sont les éléments essentiels de la préparation des plans à long terme; les travaux concernant ces plans sont donc organisés de manière sensiblement analogue aux grands travaux de recherche scientifique, en utilisant les services de nombreux spécialistes et savants éminents. Ce travail ne se fait que dans les services centraux, où l'organisme planificateur central collabore avec les ministères, et les indicateurs pertinents ne sont pas transmis aux entreprises.

129. Dans les dernières années, on a beaucoup discuté et étudié, dans les pays à économie planifiée, le problème de la continuité de la planification. A cet égard, on a émis, et quelquefois appliqué, diverses idées concernant des plans quinquennaux mobiles ou des plans annuels prolongés. Par exemple, dans certains pays comme la Tchécoslovaquie, lorsqu'on élabore le plan annuel fondé sur le plan quinquennal, on fixe en même temps les directives de planification pour l'année suivante. Ceci permet aux entreprises, notamment dans les secteurs qui ont un cycle de production long, d'avoir une perspective plus claire de l'avenir.

130. Il est très important de résoudre ce problème de la continuité de la planification pour assurer un développement économique plus harmonieux. L'amélioration des plans à moyen terme, qui a résulté de l'intensification de la planification à long terme et de la prise en considération constante des résultats des développements en cours, est une étape vers la solution de ce problème. En même temps, on a constaté une tendance à étendre la période de planification pour les plans opérationnels eux-mêmes, qui sont encore établis annuellement. L'expérience des prochaines années devrait montrer quelle solution est la meilleure.

a) *Coordination internationale des plans*

131. Dans les dernières années, les pays à économie planifiée ont fait des efforts considérables au Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) en vue de coordonner plus étroitement les plans nationaux. Le processus de coordination des plans de développement des pays du CAEM est actuellement le suivant: une fois établis les projets de plans nationaux, les pays membres du CAEM tiennent des consultations multilatérales. Les ressources et les besoins totaux sont pris en considération et des modifications sont apportées aux plans provisoires des différents pays. Les organes du CAEM émettent des recommandations sur les questions qui nécessitent un examen commun. Ces recommandations, présentées par des comités spécialisés permanents, sont adoptées au cours des sessions du Comité exécutif et des sessions annuelles du CAEM. En vue de faciliter la coordination internationale, on a recherché la solution d'un certain nombre de problèmes. Parmi ceux-ci, les plus importants ont été les problèmes de normalisation, les méthodes de formation des prix, la mise au point de méthodes de comparaison internationale des coûts relatifs et l'amélioration des méthodes d'évaluation de l'efficacité des investissements.

4. — FORMULATION DES PLANS EN YOUGOSLAVIE

132. La Yougoslavie est le seul pays à économie socialisée qui ait mis au point des méthodes entièrement nouvelles de planification et de gestion. Pendant les premières années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, le système d'organisation et de gestion de l'économie en Yougoslavie était analogue à celui qui était appliqué dans les autres pays à économie planifiée. Mais, durant les années cinquante, ce système a subi une série de modifications. Celles-ci ont surtout consisté à confier la gestion de l'économie, dans tous les domaines d'activité, à des conseils de travailleurs. Cette réforme s'est accompagnée d'une décentralisation très poussée dans la gestion des activités économiques, sociales et administratives. On a accordé une large autonomie non seulement aux entreprises, mais aussi aux organes politiques régionaux (communes, régions, républiques) et aux services sociaux, toujours selon des principes d'autogestion. Les plans nationaux ont donc

revêtu un caractère plus global; on a voulu établir des rapports globaux entre le taux de croissance des différents secteurs, la répartition du revenu, la structure des investissements, le commerce extérieur et la balance des paiements. Ces rapports impliquent nombre d'autres relations, prévues pour résoudre les problèmes dynamiques et structuraux essentiels du développement économique. Ils constituent ainsi un groupe d'éléments cohérents et harmonieux. Les plans, de ce fait, n'assignent plus aux entreprises individuelles des objectifs détaillés.

133. La politique suivie en matière de planification, qui vise à atteindre des objectifs dynamiques dans l'orientation de la production, la répartition du revenu, le volume et la structure des investissements et de la consommation et la balance des paiements, est mise en vigueur essentiellement par la fixation de normes légales générales, qui règlent la répartition des revenus des entreprises, par des mesures fiscales, par une politique de crédit à long terme, qui influence la dynamique et la structure des investissements, et par une politique de crédit à court terme, et une politique des prix et du commerce extérieur. La réglementation générale, fixée par des lois, ou par des arrêtés du gouvernement, est conçue pour inciter les entreprises à parvenir à un certain degré de rentabilité et à tenter d'augmenter la productivité générale.

134. Pour la formulation des plans, on effectue des analyses macro-économiques et sectorielles des possibilités de développement, en utilisant un ensemble de bilans et de modèles agrégatifs; ceux-ci couvrent les principaux facteurs dynamiques et structuraux de la production, des investissements, de la consommation, de l'emploi, de la productivité, du revenu et des prix. Ces analyses, même lorsqu'elles sont très poussées, ne servent qu'à déterminer les rapports globaux du développement économique, le rôle des divers facteurs économiques et les objectifs généraux.

135. Les méthodes utilisées dans la formulation des plans en Yougoslavie tiennent compte également de l'autogestion dans les activités économiques et les services sociaux et de l'autonomie des autorités régionales. Comme les entreprises socialisées sont des unités autonomes, il n'existe aucune relation administrative entre les entreprises et les organes gouvernementaux pour la formulation des plans. Mais les entreprises sont souvent consultées par l'intermédiaire des conseils de planification régionaux, des chambres et associations industrielles et d'autres organismes. Pour la préparation des plans, l'organisme fédéral de planification coopère étroitement avec les conseils de planification des républiques et des régions, et consulte également les organismes tels que les associations industrielles, les syndicats, les banques, les associations d'entreprises et les instituts de recherche. Dans la première phase de l'élaboration des plans, on fixe un cadre global offrant plusieurs options en ce qui concerne les objectifs et la politique et on demande aux organismes politiques et professionnels à différents niveaux d'en discuter. Lorsqu'une position a été adoptée

et qu'on a choisi les diverses solutions fondamentales possibles, on commence de manière plus concrète la formulation du plan. On consulte alors à plusieurs reprises les différents organismes professionnels et politiques. Lorsque le texte final du plan a été élaboré et approuvé par le gouvernement, on le soumet au Parlement pour décision définitive.

L'EXÉCUTION DES PLANS

Économies d'entreprise privée et économies mixtes

136. La façon de concevoir l'exécution des plans est nécessairement déterminée par le cadre social et institutionnel. Le niveau de développement d'un pays et la nature même de la planification et son évolution créent des situations diverses. Dans les pays de libre entreprise et d'économie mixte les plus avancés, la planification a souvent commencé au lendemain même de la deuxième guerre mondiale, car il s'agissait alors avant tout de relever et de reconstruire l'économie. Dans ces conditions, les objectifs désignés se présentaient généralement sous la forme d'allocations prioritaires de ressources destinées aux secteurs essentiels; les gouvernements s'efforçaient d'atteindre ces objectifs en utilisant des méthodes qui, en principe du moins, n'étaient pas très différentes de celles employées dans les économies de guerre. Par la suite quelques-uns de ces pays ont commencé à préparer une expansion équilibrée de tous les secteurs de la production et des services publics au moyen d'une méthode coopérative de planification; les représentants de tous les groupes qui partagent le pouvoir de décision dans le domaine économique ont pris une part effective à l'élaboration des plans. Cette méthode, là où elle a été appliquée, a eu pour effet d'encourager assez vivement les particuliers à orienter leurs décisions vers la réalisation des objectifs définis collectivement et les plans ont pris le double caractère d'un programme d'action concertée et d'une étude globale du marché. Après avoir établi leur budget d'équipement en fonction des objectifs du plan, les autorités ont également exercé en général un certain contrôle sur les investissements privés au moyen de mesures d'encouragement appliquées à cet effet. Dans certains pays, il s'agissait surtout d'une planification économique à court terme et l'on s'attachait essentiellement à utiliser les institutions et la législation existantes pour éviter ou corriger des perturbations qui auraient pu avoir une influence défavorable sur le taux de croissance. Dans d'autres pays, les uns développés, les autres sous-développés, où la préparation des plans était, dans une large mesure, l'œuvre d'un groupe de spécialistes relevant du gouvernement, les plans comportaient des objectifs précis à plus long terme. Dans presque tous les cas, l'exécution des plans se faisait en application de directives générales et de décisions de principe; mais celles-ci n'étaient souvent liées que de manière assez lâche aux objectifs du plan et entre elles car il fallait laisser au secteur privé une grande liberté de choix dans le cadre des objectifs du plan. Par conséquent, les politiques visant à influencer sur le secteur privé ont généralement consisté à créer l'infrastructure et à modifier

le système des mesures d'encouragement et de dissuasion. Le seul secteur de l'activité économique où le lien entre les objectifs du plan et les mesures nécessaires pour leur réalisation ait été direct et étroit est le secteur public. Dans une très large mesure, il s'est agi, pour exécuter les programmes du secteur public dans ces pays, de coordonner les programmes dudit secteur avec le budget et de fournir l'appareil administratif permettant de mener à bien les projets.

1. — COMMENT SONT ATTEINTS LES OBJECTIFS FIXÉS EN MATIÈRE D'ÉPARGNE ET DE RÉSERVES DE DEVISES ÉTRANGÈRES

137. Les plans de développement des pays sous-développés fixent des taux relativement élevés d'accroissement du revenu national. Pour atteindre cette cadence rapide d'expansion économique, on a prévu une augmentation sensible de la formation de capital. Pour augmenter l'investissement dans d'aussi fortes proportions, il a fallu prévoir un accroissement parallèle de l'épargne, afin d'atteindre les objectifs fixés sans provoquer l'inflation dans le pays ou de graves difficultés de balance des paiements. Par conséquent, on a envisagé une augmentation très forte de l'épargne tant extérieure qu'intérieure.

a) *Epargne intérieure*

138. Les plans de développement reposent invariablement sur l'hypothèse que l'augmentation voulue de l'épargne intérieure se produira grâce en partie à l'accroissement spontané de l'épargne privée et de l'épargne publique, mouvement qui va généralement de pair avec l'augmentation du revenu. On se fie aussi beaucoup aux mesures prises par le gouvernement pour augmenter la proportion de l'épargne par rapport au revenu global. En fait, la politique gouvernementale a été considérée comme un facteur indispensable de l'augmentation voulue de l'épargne totale.

139. L'augmentation de l'épargne publique est un facteur clef dans la plupart des plans de développement. L'importance que l'on accorde généralement à une plus forte contribution du gouvernement à l'épargne totale est peut-être une façon de reconnaître tardivement que le niveau de l'épargne publique était insuffisant ces dernières années. Pendant les années 1950 et suivantes, par exemple, le rapport entre l'épargne publique et le produit national n'a guère ou aucunement augmenté dans la plupart des pays sous-développés. Cela était attribuable pour beaucoup à l'augmentation rapide des dépenses de consommation de l'Etat, conséquence de l'évolution économique et sociale.

140. Dans la plupart des pays, les planificateurs comptent, pour augmenter l'épargne publique, sur les efforts visant à limiter l'accroissement de la consommation de l'Etat et sur les mesures destinées à augmenter les recettes publiques. Cependant, étant donné la de-

mande toujours plus forte de services publics très divers et les facteurs qui poussent l'Etat à accroître ses dépenses de consommation, il n'est pas surprenant que dans de nombreux pays l'augmentation des ressources de l'Etat escomptée dans les plans de développement soit étroitement subordonnée à un accroissement considérable des recettes publiques. On admet généralement aujourd'hui que la réforme du système fiscal est essentielle pour l'exécution des plans de développement. Les gouvernements des pays sous-développés ont toujours eu tendance à compter beaucoup sur les impôts indirects, en particulier sur ceux qui frappent le commerce extérieur, pour accroître le volume des recettes publiques. On a fréquemment eu recours à l'impôt sur les biens de consommation importés, qui a l'avantage d'être facile à administrer, d'avoir un rendement considérable et, en même temps, de décourager les importations superflues ou concurrentielles. Dans certains pays, les droits d'exportation constituent une source importante de recettes publiques; ces recettes proviennent de sources différentes, notamment les taxes à l'exportation, les monopoles commerciaux d'Etat et les offices de commercialisation. Dans quelques cas, les bénéfices découlant de l'application d'un système de taux de change multiples procurent également des recettes substantielles au gouvernement. L'imposition des produits et services à l'intérieur du pays a généralement pris de l'importance; en effet, bien des pays ont récemment majoré la taxe sur les articles de luxe et étendu à un plus grand nombre de produits le champ d'application des taxes intérieures.

141. Bien que les pays sous-développés aient en général compté plus sur les impôts indirects, ils ont également fait appel dans une mesure appréciable aux impôts directs, notamment à l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises. Les impôts sur le capital, bien que très répandus, ont en général grossi relativement peu les recettes publiques. Bien souvent, on n'a pas exploité au maximum la possibilité d'accroître les recettes publiques provenant du secteur agricole. Mais il faut reconnaître que la capacité fiscale d'importantes fractions de ce secteur est peu élevée en raison de bas niveaux de revenus et de productivité. En même temps, la valeur des terrains est en général incorrectement estimée aux fins de l'impôt et si un certain nombre de pays ont pris des mesures pour appliquer un régime fiscal réaliste au secteur agricole, il reste que dans l'ensemble le besoin d'une réforme générale des impôts agricoles se fait sentir. Ces réformes ont visé notamment le régime fiscal et ont eu pour but d'accorder des dégrèvements suffisants aux petits exploitants agricoles et d'instituer un impôt progressif frappant davantage les gros revenus agricoles.

142. Devant la nécessité d'accroître d'urgence l'épargne publique, de nombreux pays ont pris des mesures pour augmenter les recettes fiscales en modifiant à la fois l'assiette et le taux de l'impôt. Les réformes fiscales comprennent le relèvement de l'impôt sur le revenu des particuliers et la création d'impôts sur les gains de capital, la fortune, les dépenses des particuliers et les dons. Ces dernières années, la plupart des pays ont également fait des efforts pour éliminer toutes

les échappatoires légales, rendre plus stricte l'administration des lois fiscales et combattre l'évasion fiscale.

143. Si les gouvernements ont cherché en général à accroître le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers, ils ont souvent fait des progrès plus lents dans leurs efforts pour tirer des bénéfices plus élevés de la gestion des entreprises publiques. Comme ces entreprises vendent leurs biens et services à bas prix, un bon nombre d'entre elles non seulement ne réalisent pas de bénéfices mais encore sont en déficit. Il ne faut cependant pas oublier que des entreprises publiques doivent bien souvent être lancées à très grands frais et sont souvent bien longtemps en gestation avant de devenir rentables.

144. Dans leur programme de financement des plans, quelques pays ont fait une place importante à une politique de financement sans contrepartie budgétaire. D'une manière générale, quand les déficits sont ainsi prévus, on compte sur l'accroissement de l'épargne privée intérieure ou sur le transfert des ressources étrangères pour porter l'épargne au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs fixés en matière d'investissement. On cherche généralement à pratiquer pendant quelque temps une politique de dépenses publiques sans contrepartie budgétaire dans des limites sûres et « non inflationnistes », en tenant dûment compte du gonflement de la masse monétaire nécessitée par une économie en expansion. Cependant, en dépit des efforts déployés pour augmenter l'épargne publique, la tendance à l'accroissement des dépenses et les difficultés rencontrées pour augmenter les recettes fiscales ont amené un certain nombre de pays à pratiquer cette politique d'une manière que l'on pourrait considérer excessive et improvisée. Pour financer ces déficits budgétaires, on a souvent eu recours à l'emprunt auprès des banques; très fréquemment, toutefois, l'importance de ces emprunts par rapport aux ressources disponibles dans l'économie a provoqué de fortes poussées inflationnistes.

145. En élaborant les politiques fiscales destinées à augmenter l'épargne publique, les gouvernements ont dû tenir compte de l'effet des mesures adoptées sur l'épargne privée et celle des sociétés. On s'est préoccupé de ce que la charge fiscale peut réduire l'épargne privée, ce qui fait qu'en fin de compte l'épargne intérieure globale n'atteint pas le niveau voulu. L'importance que les gouvernements attachent à l'augmentation de l'épargne privée s'est traduite directement par des mesures visant tout particulièrement à encourager l'épargne des entreprises et des particuliers. Le contrecoup immédiat de la politique des pouvoirs publics sur l'épargne privée est évidemment atténué par le fait que, dans une large mesure, l'épargne privée est déterminée par des facteurs sur lesquels la politique gouvernementale n'a qu'une influence indirecte. Cependant, la politique gouvernementale peut exercer une certaine influence sur l'épargne privée et contribuer à l'orienter vers les investissements souhaités.

146. Parmi les mesures que les gouvernements ont adoptées pour augmenter l'épargne des entreprises, on peut citer l'exonération temporaire d'impôts sur les bénéfices réalisés par les nouvelles entre-

prises. Un certain nombre de pays ont accordé l'exonération de l'impôt sur les bénéfiques réinvestis, tandis que certains cherchaient à faire augmenter l'épargne des entreprises en accordant des concessions généreuses en matière d'amortissement. Dans divers pays, on a fait des efforts spéciaux pour encourager les petites entreprises à épargner en les faisant bénéficier d'un traitement fiscal favorable. Pour encourager l'épargne des particuliers, on a accordé des dégrèvements au titre de certaines formes d'épargne comme les primes d'assurance sur la vie, ainsi que l'exonération de l'impôt sur le revenu des obligations de l'Etat. L'épargne sous forme de placements de portefeuille a été encouragée par certains pays qui ont accordé une exonération de l'impôt sur les dividendes. D'autres ont institué des impôts sur les dépenses de consommation pour encourager l'épargne. En plus des mesures fiscales, plusieurs pays ont employé divers moyens pour encourager l'épargne des particuliers. On peut citer notamment les campagnes de vente d'obligations de l'Etat et l'assistance fournie pour la création ou l'extension des moyens d'épargne comme les caisses d'épargne locales, les caisses d'épargne postales, les caisses de prévoyance et les coopératives. Ces mesures et d'autres destinées à développer les institutions et à encourager la création de marchés de capitaux visent aussi bien à accroître et mobiliser l'épargne qu'à l'orienter vers des voies productives.

b) *Epargne extérieure et devises étrangères*

147. Jusqu'à présent, presque tous les pays sous-développés ont compté sur les capitaux étrangers pour financer une fraction plus ou moins grande de leurs dépenses d'investissement. Cette conception se retrouve dans les plans de développement récents, qui partent en général de l'hypothèse que, pour financer les programmes d'investissement, ces pays pourront faire appel à l'épargne extérieure aussi bien qu'à l'épargne intérieure pour accélérer leur développement économique. L'apport que l'on peut attendre de l'épargne extérieure s'est montré variable, mais dans la majorité des pays il représentait au moins le cinquième du montant global des dépenses d'investissement. Il est particulièrement important que les pays sous-développés disposent des devises étrangères nécessaires pour financer leurs plans. Ainsi donc, même si les ressources globales fournies par l'épargne sont suffisantes, la pénurie de devises indispensables à l'achat de certains biens d'équipement et de matières premières essentiels peut empêcher ou ralentir l'exécution des plans dans quelques secteurs clefs de l'économie. La bonne marche du plan exige une progression satisfaisante non seulement de l'accroissement de l'épargne, mais aussi des réserves de devises.

148. Etant donné le rapport étroit qui existe entre la balance intérieure et la balance extérieure et l'importance des réserves de devises étrangères, la planification du commerce extérieur en tant que partie intégrante du plan d'ensemble revêt une importance particulière, surtout dans les pays sous-développés. En pratique, un petit

nombre de pays sous-développés seulement ont arrêté des programmes détaillés d'exportation et d'importation dans le cadre de leur plan de développement. Les raisons pour lesquelles de nombreux pays semblent ainsi négliger la planification du commerce extérieur sont faciles à comprendre. La planification des exportations est nécessairement sujette à des risques d'erreurs importants en raison des variations fréquentes et imprévisibles de la demande mondiale de produits primaires. Outre la tendance constamment défavorable depuis quelques années des termes de l'échange pour les pays sous-développés, les prix de leurs exportations ont subi des fluctuations considérables causées par des perturbations cycliques dans les pays développés à régime d'entreprise privée aussi bien que par les caprices du temps dont on ne peut prévoir les répercussions sur l'offre de produits agricoles pour l'exportation et la consommation intérieure. Ces divers éléments d'incertitude réunis rendent plus difficile la tâche de planifier le secteur du commerce extérieur. De plus, l'insuffisance des renseignements statistiques et le manque de personnel qualifié ont fréquemment entravé les efforts faits pour préparer des programmes d'ensemble pour le secteur extérieur. C'est pourquoi les gouvernements, lorsqu'ils préparent des plans de développement, se sont souvent bornés à indiquer leurs objectifs généraux en matière d'exportation et à évaluer de façon approximative leurs besoins en importations. Ces objectifs et ces évaluations ont dû se conformer aux caractéristiques de la balance des importations, mais bien souvent on n'a pas vérifié leur concordance avec les plans de dépenses et de production.

149. Bien que la politique d'encouragement des exportations repose souvent sur la simple hypothèse que les augmentations systématiques de la production agricole permettront d'intensifier les exportations, certains gouvernements ont agi de façon plus directe. Un certain nombre de pays ont fixé des objectifs pour divers produits d'exportation particuliers et inscrit dans leurs plans nationaux des projets concernant la production de nouveaux produits d'exportation. Plusieurs pays ont également essayé de combiner leurs plans de développement industriel avec des programmes d'encouragement des exportations en créant des industries dont la production trouverait des débouchés à l'extérieur. Les ventes à l'exportation ont aussi été encouragées au moyen de mesures telles que l'octroi de primes à l'exportation, la réduction des taxes d'exportation, l'élimination des restrictions sur les exportations, l'octroi de conditions spéciales de financement pour les industries qui travaillent pour l'exportation et la conclusion d'accords de troc ou d'autres accords commerciaux bilatéraux. Les politiques de contrôle des changes et surtout les systèmes de taux de change multiples ont également servi à encourager le exportateurs.

150. Si les politiques d'encouragement des exportations n'ont pas toujours donné les résultats espérés, c'est également à des circonstances échappant au contrôle des pays sous-développés qu'il faut souvent attribuer le fait que les objectifs fixés pour les exportations

n'ont pas été atteints. Parmi ces circonstances, on peut citer notamment plusieurs facteurs économiques qui exercent une influence sur les exportations de produits primaires et aussi les politiques commerciales des pays développés à régime d'entreprise privée. C'est ainsi que les recettes d'exportations de produits primaires ont souffert de la grande instabilité qui caractérise le marché de ces produits. De même, la lenteur du rythme d'accroissement de la demande de nombreuses denrées et les changements technologiques tels que les économies réalisées dans l'emploi de matières premières industrielles et la mise au point des produits synthétiques ont limité les possibilités d'augmentation des exportations. Bien que de nombreux pays développés à régime d'entreprise privée aient pris des mesures pour assouplir leur politique commerciale, le contingentement des importations de produits alimentaires et de certains minerais et métaux, les tarifs protecteurs et les restrictions sur les importations de textiles et de certains autres produits manufacturés des pays sous-développés sont, en fin de compte, restés en vigueur et ont considérablement entravé l'augmentation des exportations des pays sous-développés. Les perspectives défavorables des exportations, en particulier des exportations de produits manufacturés vers les pays industriellement développés, ont amené un certain nombre de pays à chercher dans leur propre région d'autres débouchés pour leurs produits d'exportation.

151. Les politiques d'importation des pays sous-développés montrent que ces pays accordent une priorité élevée à l'augmentation de la production intérieure des produits destinés à remplacer les importations. Le remplacement des importations a un double objet : réduire les importations des biens qui pourraient être produits économiquement dans le pays et augmenter la proportion des recettes en devises étrangères qui pourraient être affectées à l'achat de biens d'équipement. Les programmes de remplacement des importations ont porté notamment sur l'augmentation de la production intérieure de denrées alimentaires, le développement des industries manufacturières produisant des articles de grande consommation et la création d'au moins quelques industries de biens de production. La plupart des plans comprennent plusieurs de ces programmes, dont l'importance relative dépend de la situation de l'offre au moment considéré, des ressources disponibles, de la dimension du marché et du degré de développement.

152. Afin d'atteindre plus facilement les objectifs fixés en matière d'importations, on a adopté diverses mesures relatives au commerce extérieur et aux paiements. A part un nombre relativement faible de pays qui ont maintenu la libre convertibilité, les pays sous-développés ont imposé des restrictions, plus ou moins sévères selon le pays, sur les transactions en devises étrangères. Dans bien des cas, ces restrictions ont été combinées avec un système de licences d'importation et de contingentement des importations. Le contrôle des changes a généralement amené le gouvernement à répartir les devises entre les importateurs en fonction de priorités fixées par lui. Certains pays ont

également combiné le contrôle des changes avec l'utilisation de taux de change multiples.

153. En exécutant leurs plans, de nombreux pays ont constaté qu'ils avaient fixé des objectifs trop ambitieux pour les exportations ou que les importations tendaient à dépasser les estimations initiales. Les possibilités d'intensifier les exportations étant en général relativement limitées, ces pays avaient le choix entre réduire leurs importations ou augmenter les emprunts à l'étranger. Comme il leur était souvent impossible de se procurer des capitaux étrangers supplémentaires, ils ont dû en général réduire les importations. Dans bien des cas, ils ont renforcé les restrictions aux importations de biens de consommation non essentiels, mais très souvent aussi les importations de biens d'équipement et de matières premières industrielles ont été restreintes. Il a fallu alors comprimer les programmes d'investissement ou sous-utiliser la capacité réelle de production, ce qui a ralenti les progrès vers les objectifs du plan.

154. Dans l'impossibilité de financer les plans de développement uniquement par l'épargne intérieure et le commerce extérieur, les gouvernements font des efforts concertés pour accélérer l'afflux de capitaux étrangers. Bien que les gouvernements aient en général accordé la préférence à des capitaux officiels de l'étranger plutôt qu'à des capitaux privés en tant que source extérieure de financement, on dénote dans certains pays un changement récent d'attitude à l'égard des investissements privés de l'étranger. L'une des causes importantes de ce changement est le besoin d'obtenir non seulement des capitaux mais aussi les services de techniciens et de cadres étrangers. Les politiques visant à attirer les capitaux privés ont consisté notamment à relâcher l'ensemble des restrictions sur les mouvements de capitaux, à étendre les garanties relatives au rapatriement des capitaux privés et du revenu des placements et à assouplir la législation qui restreint la participation de capitaux étrangers à certaines entreprises du pays. Certaines nouvelles entreprises étrangères ont également obtenu, dans bien des cas, des avantages fiscaux spéciaux. Cependant, en dépit des efforts déployés pour attirer les capitaux étrangers vers des activités qu'on avait décidé de développer, la majeure partie des capitaux privés a continué de s'orienter vers les industries travaillant pour l'exportation et vers les services publics, tandis que les investissements dans l'industrie manufacturière restaient relativement faibles et se concentraient surtout dans quelques pays sous-développés relativement industrialisés.

155. Quelques pays ont pu obtenir des capitaux étrangers en plaçant des valeurs sur les marchés de capitaux des pays développés à régime d'entreprise privée, mais ces transactions ne représentent qu'une très petite partie du mouvement global de capitaux étrangers à destination des pays sous-développés. Les crédits à l'exportation consentis par des banques ou des bailleurs de fonds dans ces pays développés représentent une fraction bien plus importante du volume des capitaux privés étrangers. Toutefois, ces crédits sont en général remboursables dans un laps de temps relativement bref et le service

de la dette constituée a fait peser dans certains cas une charge très lourde sur la balance des paiements.

156. Les pays sous-développés comptent beaucoup sur les organismes intergouvernementaux bilatéraux et multilatéraux pour leur fournir une assistance en vue du financement de leurs plans de développement. Si la plupart des pays sous-développés ont cherché à obtenir l'aide d'organismes nationaux et internationaux, beaucoup ont montré une préférence pour les sources multilatérales de financement. Cependant, bien que le nombre des organismes multilatéraux d'assistance ait augmenté ces dernières années et que leurs opérations se soient intensifiées, leurs ressources totales continuent d'être faibles par rapport au montant des crédits consentis dans le cadre de programmes bilatéraux d'assistance.

2. — EXÉCUTION DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

157. Dans la section précédente, il a été question des politiques gouvernementales visant à accroître le volume de l'épargne publique. La nécessité de cet accroissement découle de la fixation d'objectifs exigeant l'augmentation des investissements, en particulier dans le secteur public. Le recours aux investissements publics comme moyen d'atteindre les objectifs du plan a été un des traits principaux des plans de développement des pays sous-développés, mais il a également tenu une grande place dans la politique économique des pays industrialisés.

158. Au cours de ces dernières années, la proportion des investissements publics par rapport aux investissements totaux a varié de 20 p. 100 environ à 40 p. 100 dans les pays développés à régime d'entreprise privée. La limite supérieure a été déterminée en partie par le fait que l'activité économique est essentiellement entre les mains du secteur privé. Un autre facteur qui a contribué à limiter le volume des investissements publics dans ces pays est l'opinion que l'on s'y fait du rôle de ces investissements, opinion qui est souvent très différente de celles qui influent sur la formation publique de capital dans les pays sous-développés; ce qui ne veut pas dire, cependant, que les divers pays développés à régime d'entreprise privée ont des idées identiques sur l'étendue des responsabilités qu'il convient de confier au secteur public ni que leurs opinions sur ce point n'évoluent pas avec le temps. Elles varient d'un pays à l'autre et de temps à autre à l'intérieur des pays eux-mêmes. C'est ce qui explique en partie les variations considérables du pourcentage des investissements publics par rapport aux investissements totaux entre les différents pays.

159. Dans les pays développés à régime d'entreprise privée, on considère souvent — encore que cette opinion, elle aussi, ait pu évoluer avec le temps — que les dépenses publiques doivent permettre uniquement de fournir des services de caractère social, tels que les services de santé et d'enseignement, ainsi que certains services économiques essentiels, notamment ceux qui se rapportent à ce que l'on

appelle les « monopoles naturels », comme les services publics. Toutefois, le seul fait de fournir ces services a entraîné un volume substantiel d'investissements. En outre, à court terme, le volume des dépenses publiques a été déterminé en grande partie par le souci de maintenir la stabilité économique.

160. La part des investissements publics a été relativement élevée dans les pays où l'on estime que c'est le rôle de l'Etat de fournir une gamme comparativement étendue de services publics traditionnels, voire de s'occuper d'activités économiques clefs telles que l'extraction minière et d'autres branches de l'industrie lourde. En outre, dans plusieurs pays, le contrôle ou la gestion, par le gouvernement, de certaines industries ont été motivés, au moins partiellement, par l'intention des pouvoirs publics de ne pas se borner à fournir la gamme ordinaire des services publics, mais, en outre, de susciter des changements structureaux souhaitables ou d'encourager l'expansion économique.

161. Dans le souci d'orienter l'évolution future de l'économie, les politiques et les plans actuels des pays développés à régime d'entreprise privée accordent une importance considérable à la nécessité d'étendre les services publics et, dans de nombreux pays, l'on a envisagé, pour les investissements publics, un rythme d'expansion plus rapide que pour les investissements privés. Toutefois, l'accent a continué d'être mis principalement dans ces pays sur le rôle déterminant de l'entreprise privée dans l'économie.

162. Alors que ces pays développés, comme nous venons de le voir, considèrent l'entreprise privée comme la principale source d'expansion économique et que beaucoup d'entre eux jugent que la tâche principale des pouvoirs publics est d'assurer la stabilité économique et d'établir un climat économique favorable au secteur privé, les pays sous-développés considèrent généralement le secteur public comme le principal instrument du développement économique. Les plans de développement des pays sous-développés ont mis l'accent sur la nécessité d'introduire des changements structureaux importants et d'élever le taux de la formation de capital. Vu la lenteur excessive de l'accroissement de l'épargne privée et la nécessité de fournir une gamme étendue de services qui ne présentent pas d'attrait pour l'entreprise privée, le secteur public a été appelé à jouer un rôle dynamique dans le développement. En particulier, les investissements publics ont été considérés comme étant à la base de toute croissance économique, principalement en ce qu'ils permettent de fournir des services sociaux et économiques fondamentaux qui manquent actuellement, mais aussi du fait que, souvent, ils servent à produire des biens essentiels.

163. Bien que pratiquement tous les pays sous-développés aient donné aux investissements publics un rôle primordial dans la réalisation des objectifs des plans de développement, la part des investissements publics dans les investissements totaux a beaucoup varié d'un pays à l'autre. En général, cette part a été plus petite dans les cas où des progrès considérables avaient été réalisés précédemment en ma-

tière d'infrastructure, par exemple dans de nombreux pays d'Amérique latine. Elle a été particulièrement élevée dans un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie. L'importance accordée aux investissements publics dans toutes les régions ressort du fait que la part de ces investissements dans les investissements totaux s'est fortement accrue au cours de la dernière décennie. De plus, les plans de développement actuels des pays sous-développés prévoient, à quelques exceptions près, la continuation de la tendance passée à un accroissement de la part des investissements publics. Comme les années précédentes, la part des investissements publics planifiés tend souvent à être la plus élevée dans les pays où le volume des investissements privés est relativement faible et où, dans le passé, le développement de l'infrastructure a progressé avec lenteur.

164. Le rôle assigné aux investissements publics peut être envisagé non seulement sous l'angle de l'importance de ces investissements par rapport aux investissements totaux, mais aussi sous l'angle de leur répartition entre les divers secteurs économiques. Cette répartition a varié considérablement d'un pays sous-développé à l'autre. Cette diversité est due à un certain nombre de facteurs, notamment à l'orientation qui a été donnée au développement dans les différents pays, au degré de priorité qui a été assigné aux divers secteurs, à la nature des goulots d'étranglement existant dans les services publics ou la fourniture de produits clefs et aux différences entre les dépenses d'investissement nécessaires pour fournir divers services et produire certaines marchandises. La majorité des pays sous-développés ont consacré la plus large part des investissements publics au développement des transports et des moyens de communication. L'énergie électrique a, elle aussi, donné lieu à des dépenses importantes. Le développement de ces éléments de l'infrastructure a été considéré comme une mesure préliminaire indispensable pour le développement de secteurs plus directement productifs. Dans un certain nombre de pays, une part importante, bien que plus petite, des fonds publics a été consacrée à des dépenses d'administration générale, à l'hygiène publique et à l'enseignement. En Asie surtout, les programmes d'investissements publics ont accordé une grande importance aux investissements dans l'agriculture, en particulier dans des travaux d'irrigation et dans la mise en valeur de nouvelles terres. Dans bon nombre de ces pays, l'expansion de l'agriculture a été considérée comme ayant une importance capitale pour le développement de l'économie, en raison du rôle joué par ce secteur, qui procure une grande partie de l'épargne et des devises étrangères ainsi qu'un grand nombre d'éléments matériels de la consommation productive nécessaires à la croissance économique. Les niveaux élevés d'investissements dans l'agriculture s'expliquent également, dans une très large mesure, par le souci d'assurer un approvisionnement adéquat en produits alimentaires à des populations en rapide accroissement, ainsi que par la nécessité d'atténuer les pressions exercées sur les maigres réserves en devises étrangères de ces pays. Les investissements publics dans l'industrie ont atteint des niveaux moyens. Ces investissements ont notamment été consacrés

à des produits clefs tels que les engrais, le ciment, l'acier et les combustibles. Dans les pays en question, ils ont été effectués soit parce que le secteur privé n'avait pas pu répondre aux besoins du développement, soit parce qu'ils s'inscrivaient dans le cadre de programmes conçus pour augmenter la participation des pouvoirs publics à la production industrielle.

165. Bien que les investissements publics aient généralement augmenté, dans bien des cas les objectifs des plans d'investissements publics n'ont pas été atteints. Une des raisons de ce retard a été l'insuffisance des crédits budgétaires consacrés au financement des programmes de développement du secteur public. Dans certains cas, le retard s'explique par l'insuffisance des ressources disponibles, due à une évolution défavorable imprévue de la situation économique. On constate souvent, en effet, que les coûts intérieurs et extérieurs sont plus élevés qu'on ne l'avait prévu initialement au moment de l'élaboration du plan. Lorsqu'il y a pénurie de devises étrangères, en particulier, la sous-estimation des coûts extérieurs crée des difficultés. Ce sont ces difficultés qui ont mis en lumière la nécessité d'introduire une certaine souplesse dans la planification; un certain nombre de pays ont cherché à obtenir ce résultat en établissant, dans le cadre des plans à moyen terme ou à long terme, des plans et des programmes d'exécution annuels. Ces plans annuels permettent de modifier la portée des projets qui font partie des plans à moyen terme ou à long terme, compte tenu des derniers renseignements obtenus, et de mettre à profit les possibilités nouvelles de développement qui peuvent apparaître au fur et à mesure de l'exécution des plans.

166. Une autre raison pour laquelle les objectifs des plans n'ont pas été atteints est que les projets envisagés n'ont pas été assez bien mis au point et échelonnés, outre que les coûts effectifs ont été sous-estimés. La minoration du coût des projets a souvent été due non seulement au fait que les dépenses d'investissements fixes nécessaires à leur exécution ont été sous-estimées, mais encore au fait que l'on n'avait pas prévu les dépenses qu'entraînent l'exploitation et l'entretien après la mise en service.

167. A cause de ces difficultés, il arrive souvent que les demandes de crédits budgétaires pour ces projets ne soient pas formulées de façon réaliste ni avec suffisamment de précision. Parfois, tout en indiquant les grandes lignes des objectifs de développement à atteindre, les plans ne font pas la correspondance entre ces objectifs et les mesures concrètes à prendre ou ne fournissent pas de directives assez claires quant aux mesures de programmation plus détaillée qui doivent suivre. Il est difficile de réussir à coordonner les projets et les programmes connexes, lorsque les plans ne précisent pas quelles sont les tâches que les divers services doivent exécuter, dans quel ordre elles doivent se succéder et quelles sont celles qui sont prioritaires. Ce sont ces facteurs qui expliquent, en grande partie, le manque de cohésion que l'on constate parfois, au stade de l'exécution, entre les activités des divers départements.

168. Une autre difficulté couramment rencontrée lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre le budget fiscal et les plans de développement est celle qui découle de l'insuffisance des méthodes traditionnelles de préparation du budget, qui ont tendance à mettre l'accent sur l'objet des dépenses plutôt que sur leur fonction ou leur but compte tenu des programmes gouvernementaux. Pour résoudre cette difficulté, un certain nombre de pays sous-développés ont récemment adopté le système du budget-programme, qui suit un système de classification de caractère économique et fonctionnel. Outre les efforts qu'ils ont faits en vue de coordonner la planification et l'établissement du budget au niveau technique, certains pays ont tenté de resserrer les liens entre ces deux processus au moyen d'une participation accrue des autorités de planification à la préparation du budget. C'est ainsi que dans un pays, les difficultés soulevées par l'ajustement des dépenses aux plans au cours du premier plan quinquennal ont entraîné la création de groupes de travail composés des représentants de la Commission de planification et du Ministère des finances ainsi que des représentants des autres autorités intéressées, qui décident des dépenses à effectuer. Dans un autre pays, l'autorité chargée de la planification prend part à toutes les phases de l'élaboration du budget, depuis le stade des projets jusqu'au contrôle de son exécution.

169. De nombreux gouvernements ont également eu des difficultés à assurer que les dépenses publiques se traduisent effectivement par la production, dans les proportions voulues, de biens physiques et de services publics. L'une des raisons qui expliquent ces difficultés est l'absence d'un organisme technique spécialisé capable d'établir les objectifs exprimés sous forme de réalisations matérielles, lorsque la chose est possible, et d'en surveiller l'exécution. Pour établir de tels objectifs, un certain nombre de pays ont adopté le système du budget fonctionnel, en vertu duquel l'aspect physique et l'aspect financier des activités du gouvernement sont liés par l'imputation sur le budget du coût final de la réalisation des projets exprimés en termes physiques. Plusieurs pays d'Amérique latine ont eu recours aux budgets-programmes et aux budgets fonctionnels pour faciliter l'exécution du plan, tandis qu'un grand nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine ont introduit cette technique sur une échelle limitée, à savoir dans les cas de programmes et de projets particuliers.

170. Par ailleurs, l'exécution des programmes d'investissements publics a souvent été rendue difficile par des facteurs tels que l'insuffisance de coordination entre les services d'exécution et la nécessité d'obtenir chaque année l'approbation du Parlement pour les dépenses à engager au cours de l'année suivante. La réalisation des programmes relatifs au secteur public a aussi été entravée par le manque de personnel expérimenté. Parfois, la capacité nouvellement installée de certaines entreprises publiques n'a pas été pleinement utilisée faute de personnel qualifié. Les compétences de chef d'entreprise et d'administrateur sont rares dans les pays sous-développés, et les entreprises publiques ont éprouvé de sérieuses difficultés à recruter le personnel de ce genre dont elles ont besoin. De plus, pour des

raisons de mauvaise administration, les offres de contrats ainsi que les autorisations nécessaires pour pouvoir entreprendre les travaux sont souvent communiquées avec retard.

3. — EXÉCUTION DES PROGRAMMES SOCIAUX

171. Dans les pays sous-développés, l'exécution des programmes sociaux tend de plus en plus, depuis quelques années, à s'intégrer dans les plans généraux de développement économique. Certains de ces programmes sont considérés comme indispensables pour la réalisation des plans d'ensemble. Ce sont, notamment, les programmes qui concernent l'éducation, la formation technique, l'éradication des maladies et l'amélioration générale des conditions de vie.

172. Chacun de ces programmes sociaux implique évidemment l'exécution de tâches particulières mais leur réalisation à tous pose des problèmes communs. Tout d'abord, l'accroissement démographique, l'intensification de l'urbanisation et de l'industrialisation ainsi que l'apparition chez les masses d'exigences toujours plus élevées augmentent constamment la demande de services sociaux. En même temps, l'évolution des techniques met constamment à l'épreuve la capacité d'adaptation de la main-d'oeuvre. Cependant, les ressources prévues dans les plans et effectivement disponibles sont toujours insuffisantes pour satisfaire même les besoins urgents et hautement prioritaires. En second lieu, l'exécution des programmes sociaux continue à se ressentir du manque de personnel qualifié, notamment de personnel enseignant, de médecins, d'infirmières et de travailleurs sociaux. En troisième lieu, c'est essentiellement aux administrations locales, aussi bien dans les villes que dans les régions rurales, qu'il appartient d'assurer l'exécution des programmes sociaux. Ces administrations n'ont, le plus souvent, que de faibles ressources à leur disposition; elles n'ont pas assez de personnel ayant l'expérience et les qualités nécessaires et elles sont insuffisamment organisées. En quatrième lieu, la formation du personnel « intermédiaire », comme les travailleurs qualifiés et les cadres moyens, est assurée en grande partie par des institutions privées qui ont besoin d'être encouragées. Enfin, l'exécution de tout programme social exige dans chaque communauté locale une direction, de l'initiative, une conscience de plus en plus grande des problèmes et un effort de coopération, toutes qualités qui ne se développent pas en un jour. En fait, la formulation et l'exécution des programmes sociaux, compte tenu des moyens disponibles, la réalisation d'une bonne coordination entre ces programmes et les plans de développement économique et les dispositions à prendre pour que la masse de la population bénéficie réellement de ces programmes sont des tâches complexes dont l'accomplissement exige une bonne organisation et des rouages appropriés capables d'évaluer les résultats à l'échelon national aussi bien qu'aux échelons de la région et de la localité. Il est également indispensable

qu'il y ait dans chaque ministère ou dans l'administration de chaque Etat (dans les Etats fédéraux) et dans chaque administration locale une section de planification qui puisse élaborer les programmes relevant de la compétence de chaque administration et se charger, en permanence, d'analyser et d'évaluer les divers programmes par rapport aux plans d'ensemble.

4. — EXÉCUTION DES PLANS AGRICOLES

173. Dans la plupart des pays développés à régime d'entreprise privée ou à régime d'économie mixte, les plans agricoles ont été conçus pour permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs. D'une part, ils devaient permettre d'augmenter la contribution que l'agriculture apporte à la production nationale, grâce à une utilisation plus efficace des facteurs de production; mais, d'autre part, ils visaient à atteindre certains objectifs particuliers en ce qui concerne le niveau de vie de la population agricole. Dans la plupart des cas, ces pays ont cherché à établir une certaine parité entre l'augmentation du revenu moyen par habitant dans l'agriculture et dans les autres secteurs. C'est ainsi qu'ils ont souvent été amenés à offrir de nouvelles possibilités d'emploi dans l'industrie ou dans le secteur des services à une partie de la main-d'œuvre agricole de manière à atteindre les objectifs prévus dans les plans pour ces deux secteurs. Cette transformation a presque toujours exigé une modification de la tendance existante en ce qui concerne l'expansion des diverses cultures de manière à favoriser le développement de celles qui avaient le plus de chances de trouver des débouchés sur le marché intérieur ou à l'étranger à des prix suffisamment élevés pour que l'on obtienne l'augmentation souhaitée des revenus.

174. Les méthodes employées pour atteindre ces objectifs, qui sont parfois contradictoires, comportent généralement l'application des mesures suivantes ou de certaines d'entre elles:

a) Diverses mesures de soutien des prix, telles que soutien sélectif des prix par le moyen d'achats du gouvernement, subventions à l'exportation, accumulation de stocks, restrictions quantitatives pour certaines cultures, ou, parfois, contrôle direct des ventes;

b) Programme d'investissements devant permettre de fournir l'équipement nécessaire pour que la production atteigne le niveau fixé dans le plan et pour augmenter le bien-être dans les régions rurales;

c) Assistance financière et technique du gouvernement, lorsque cela est nécessaire, pour assurer le remembrement, afin d'augmenter la superficie moyenne des propriétés;

d) Assistance financière et technique du gouvernement accordée aux coopératives de divers types.

175. Dans la plupart des pays sous-développés, l'agriculture est organisée surtout sur une base traditionnelle et ne fait que répondre aux besoins élémentaires des agriculteurs et de leur famille. La pro-

ductivité est très faible et la production est très peu sensible aux variations du marché qui, de toute manière, sont relayées d'une manière très imparfaite, si même elles le sont, aux producteurs agricoles. C'est surtout le cas en ce qui concerne les cultures vivrières de base et l'élevage du bétail traditionnel. Pour les cultures de produits primaires destinés à l'industrie locale ou à l'exportation, les circuits de distribution sont généralement mieux établis et la production agricole est organisée selon des méthodes plus commerciales. L'accroissement de productivité dans le secteur alimentaire et, en particulier, l'augmentation des stocks destinés à la vente a constitué un problème essentiel sur lequel se sont penchés les gouvernements des pays en voie de développement. L'accroissement de la production pour l'exportation a été également un objectif important dans bien des pays.

176. Les obstacles à l'expansion agricole que les gouvernements des pays sous-développés ont cherché à éliminer sont, en gros, de trois types principaux : en premier lieu, l'absence des ressources matérielles et des services constituant les facteurs essentiels du développement agricole; en second lieu, l'existence d'un cadre institutionnel et de conditions économiques refusant aux agriculteurs les stimulants qui pourraient les encourager à accroître leur production agricole; enfin, l'insuffisance — obstacle lié aux deux autres — des organismes et des institutions qui s'adressent aux producteurs des villages et diffusent auprès d'eux des connaissances techniques.

177. Le problème fondamental que pose le faible niveau de la productivité dans la majorité des pays sous-développés rend nécessaire de fournir certains intrants à l'agriculture. Dans la plupart des plans de développement agricole, on a tenu compte du fait que, pour accroître la productivité, il fallait introduire des méthodes agricoles plus perfectionnées. Les gouvernements ont dû s'efforcer de trouver la meilleure combinaison possible d'intrants et de techniques pour obtenir une augmentation de la production agricole grâce à des innovations techniques. De fait, leur choix a été influencé par un certain nombre de facteurs, notamment le montant et la nature des ressources disponibles, l'ordre de priorité reconnu au secteur agricole et la nature des besoins de chaque pays dans le domaine de l'agriculture. L'évolution de la situation dans de nombreux pays indique qu'ils ont eu tendance à sous-estimer les investissements et autres conditions nécessaires pour assurer le développement du secteur agricole. Cependant, le rythme décevant de la croissance économique, dû en partie aux insuffisances de la production agricole, a amené un grand nombre de pays à augmenter dans leurs plans les plus récents le pourcentage de leurs investissements publics destiné à l'agriculture.

178. Sauf dans les pays où le pourcentage des dépenses publiques consacrées à l'agriculture est très faible, les gouvernements se sont efforcés récemment d'assurer l'exécution des plans de développement en jetant diverses bases, utilisées selon des combinaisons différentes: installations d'irrigation; projets à fins multiples pour la production d'énergie, l'adduction d'eau et la lutte contre les inondations; octroi de subventions pour l'achat d'engrais et de semences; crédit agricole;

mise en valeur de nouvelles terres cultivables; approvisionnement en outillage et matériel agricoles, amélioration des moyens de transport, en particulier construction de routes de raccordement; installations et moyens de transformation, de commercialisation et d'entreposage; extension des services coopératifs et programmes de formation.

179. La mise en place d'installations d'irrigation permettant de protéger les récoltes contre la menace de précipitations trop faibles et d'augmenter la productivité tient une place importante dans l'exécution des plans agricoles d'un grand nombre de pays. Elle revêt une importance particulière dans les plans des pays du Moyen-Orient, où la pénurie d'eau constitue souvent un sérieux obstacle à l'accroissement de la production agricole. Dans certains pays, l'irrigation doit être assurée en même temps que d'autres services au moyen de grands projets hydrauliques à fins multiples. D'autres pays cependant ont entrepris à la fois des projets à fins multiples et des travaux d'irrigation de moyenne et petite ampleur dans leurs plans les plus récents. Ces deux catégories d'activités répondent à des besoins différents: les projets à fins multiples offrent toute une série de services et de facteurs de production agricole, alors que les projets plus modestes satisfont les besoins en eau rapidement et aisément, d'une manière adaptée aux conditions et aux besoins locaux. Comme l'aménagement de grandes installations d'irrigation prend beaucoup de temps, les pays ont intérêt à entreprendre simultanément des projets de moyenne et de petite envergure qui permettent de satisfaire, en attendant, une partie des besoins. Dans les pays sous-développés où les besoins dans ce domaine sont très grands, les petits ouvrages que peuvent construire les cultivateurs par leurs propres moyens ont un rôle important à jouer en raison de leur utilité propre et parce qu'ils peuvent être reliés aux grands réservoirs.

180. Un grand nombre de gouvernements ont insisté sur la nécessité d'augmenter l'offre et de généraliser l'utilisation des engrais et des semences ou plants améliorés, et d'en faire des éléments importants des plans visant à atteindre les objectifs agricoles par l'élévation des rendements. On a souvent encouragé l'emploi de ces intrants au moyen de prêts agricoles ou de subventions généreuses. Un certain nombre de pays industriels à régime d'entreprise privée ont eux aussi recouru à cette méthode avec beaucoup de succès. Pour augmenter ces ressources, divers pays ont créé ou aidé à financer des pépinières et des fabriques d'engrais.

181. L'absence de crédit à des conditions raisonnables, notamment pour les petits cultivateurs, a beaucoup contrarié l'expansion des investissements et de la production agricoles. S'il existe, dans beaucoup de pays sous-développés, des sociétés de crédit rural ou des associations qui accordent des prêts aux agriculteurs, ces organismes n'ont souvent que de maigres ressources financières à leur disposition. Pour remédier à cet état de choses, les gouvernements ont de plus en plus recouru à la création d'établissements de crédit agricole (banques de développement agricole et coopératives d'exploitants agricoles). Dans certains pays, des liens étroits ont été établis entre la

Banque centrale et les établissements de crédit agricole. Pour que les petits exploitants aient facilement accès au crédit, les prêts accordés sont souvent gagés sur la récolte et non sur la propriété immobilière, de manière à ne pas exiger une condition qu'un grand nombre d'agriculteurs ne pouvaient remplir. Bien que le volume du crédit agricole accordé par les établissements d'Etat soit relativement faible par rapport au crédit privé, il a, ces 10 dernières années, augmenté très rapidement dans beaucoup de pays. On reconnaît de plus en plus la nécessité pour le gouvernement de prendre des mesures en vue d'étendre le crédit à moyen et long terme aux exploitants, aux fins d'investissements.

182. Pour que le crédit consenti par les établissements d'Etat joue un rôle plus efficace dans l'exécution des plans de développement, il a fallu le fournir parfois en nature, sous forme d'engrais par exemple, plutôt qu'en espèces. En outre, il a été fréquemment lié de façon étroite à l'obligation pour le bénéficiaire de commercialiser ses produits, notamment par l'intermédiaire de coopératives de crédit ou de vente, ce qui facilite le remboursement des prêts. D'autres fois, mais moins souvent, l'octroi du crédit a été lié, grâce aux services de vulgarisation agricole, à l'établissement de plans en vue de l'amélioration des méthodes d'exploitation agricole, un contrôle étant exercé sous diverses formes. Cette coordination des moyens mis en œuvre est pratiquée avec beaucoup de succès depuis de nombreuses années au Japon et on y a depuis peu recours dans d'autres pays d'Asie ainsi qu'en Amérique latine.

183. Une des mesures les plus efficaces pour résoudre un certain nombre des problèmes auxquels se heurtent les agriculteurs est le développement des coopératives. Les coopératives ont servi de base, dans une certaine mesure, pour organiser la production mais le plus souvent, elles n'ont été utilisées que pour améliorer la répartition des approvisionnements et du crédit, fournir des installations d'entreposage et des rouages de commercialisation, orienter l'activité des services de vulgarisation. Dans certains pays, les bénéficiaires des mesures de redistribution des terres ont été tenus d'adhérer à des sociétés coopératives. D'une manière générale, cependant, les coopératives ne sont pas encore entrées dans la tradition des pays sous-développés.

184. Il est indispensable que le producteur dispose des intrants matériels et des services décrits ci-dessus si l'on veut que s'opère la transformation des méthodes et des techniques agricoles qui s'impose dans les pays sous-développés. Toutefois, les agriculteurs ne sont pas tentés d'adopter des méthodes plus perfectionnées dans un grand nombre de pays où le cadre institutionnel et économique ne les encourage pas à accroître leur production. Parmi les éléments peu favorables du cadre, on peut citer l'insécurité de jouissance et les loyers élevés, l'ampleur des fluctuations des prix, l'insuffisance des communications et la désorganisation des circuits de vente des produits agricoles, ainsi que l'endettement persistant des exploitants. Comme ces dettes sont contractées surtout à l'égard des propriétaires et des

commerçants dans un grand nombre de pays en voie de développement, le pouvoir de négociation économique des petits exploitants agricoles est souvent très faible. Pour résoudre ces problèmes, les pouvoirs publics ont fait porter une bonne partie de leur effort sur la réforme agraire, sur l'établissement de prix plus rémunérateurs pour les récoltes et sur l'amélioration des rouages de commercialisation agricole.

185. Une des principales raisons qui expliquent le peu d'empressement à accroître les investissements et la productivité a été le régime de la priorité foncière qui prévaut à peu près partout. Dans la plupart des pays sous-développés, on a entrepris ou l'on se propose d'éliminer, par exemple, l'extrême disparité de superficie des terres, les loyers prohibitifs et les contrats de location peu équitables. Une caractéristique commune à maints pays d'Amérique latine et d'Asie est que la propriété foncière est très inégalement répartie, c'est-à-dire que la grande majorité des producteurs n'exploitent qu'une petite partie de la superficie totale cultivable. Dans nombre de pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les terres sont souvent trop morcelées pour pouvoir être judicieusement cultivées et, d'autre part, les loyers sont souvent très élevés. Pour remédier à cet état de choses, on a notamment exproprié certaines terres, les propriétaires étant généralement indemnisés au moyen d'obligations à long terme, on a redistribué aux paysans les terres ainsi acquises pour qu'ils les exploitent soit à titre individuel soit collectivement, sous une forme ou une autre, on a baissé les loyers et on les a réglementés, on a protégé les droits du locataire et remembré progressivement les terres.

186. La mise en œuvre de la réforme agraire a rarement pu s'opérer rapidement et aisément; cela tient en partie aux difficultés d'ordre politique, mais aussi à la complexité des problèmes soulevés par l'application des mesures de réforme agraire et à la nécessité de créer des institutions capables de procurer des services, des crédits par exemple, fournis jusque-là par les propriétaires. Une autre raison, étroitement liée aux précédentes, a été la nécessité de rattacher la réforme agraire à l'amélioration de la productivité agricole, ce qui implique la fourniture de services consultatifs techniques aux nouveaux propriétaires, la formation du personnel de gestion des exploitations coopératives et une plus large distribution d'approvisionnements agricoles de meilleure qualité. Pour que les terres soient mieux mises en valeur, certains pays ont prévu des pénalités pour les grands domaines insuffisamment exploités; d'autres pays ont entrepris de remembrer les fermes dont la faible superficie est un obstacle à leur rentabilité. Des mesures ont été prises récemment non seulement dans les pays sous-développés, mais aussi dans un certain nombre de pays développés à régime d'entreprise privée, afin de donner aux exploitations agricoles une superficie qui les rende plus rentables. Ainsi, dans les pays de la Communauté économique européenne, le remembrement des exploitations de faible superficie a été encouragé en tant que moyen d'accroître la rentabilité agricole.

187. Outre les très grands efforts qu'ils déploient pour encourager l'expansion agricole, en réformant la propriété foncière et l'exploitation des terres, les gouvernements se sont également efforcés d'assurer l'exécution des plans de développement agricole en adoptant une politique des prix qui garantisse un profit satisfaisant. Certes, dans plusieurs pays, on s'en est tenu comme précédemment à la pratique courante consistant à contrôler le prix des denrées alimentaires de base grâce à diverses mesures tendant à protéger les consommateurs et à contrecarrer les tendances inflationnistes. Mais, l'accent étant mis de plus en plus sur l'expansion agricole, beaucoup de pays ont révisé leur politique des prix afin d'offrir aux producteurs des stimulants tangibles qui les incitent à faire des investissements plus importants. Les nouvelles mesures ont souvent revêtu la forme de garanties par lesquelles l'Etat s'engage à acheter certaines récoltes à des prix intéressants. Dans certains cas, ces mesures de soutien des prix ont été intégrées dans les programmes de stabilisation des prix intérieurs impliquant la constitution de stocks de régulation. Le succès des politiques de prix garantis nécessite l'existence d'un réseau de bureaux d'achat officiels facilement accessibles aux producteurs, d'installations d'entreposage adéquates et d'un système efficace de contrôle de la qualité. D'une manière générale, les insuffisances du réseau de commercialisation ont eu pour effet de limiter l'efficacité des politiques de prix à la production, notamment en ce qui concerne les produits alimentaires de base.

188. En ce qui concerne l'insuffisance des services fournis par les institutions aux producteurs, on a déjà signalé les efforts que font les gouvernements pour y remédier, en créant des coopératives, des organismes de crédit et de vente et en instituant des prix garantis. Une autre mesure, tout aussi importante, consiste en l'établissement d'un vaste réseau de services de vulgarisation destiné à élever la productivité avec la coopération des familles paysannes afin d'atteindre les objectifs du plan agricole. A la différence des travailleurs industriels, les agriculteurs des pays en voie de développement restent fortement soumis aux influences de la société traditionnelle, de sorte qu'une politique d'enseignement et de conseils est un élément essentiel de l'exécution de plans agricoles. Cette nécessité est admise de plus en plus par les gouvernements qui développent leurs services de vulgarisation agricole et intensifient les efforts de recherche qui doivent servir de base à la vulgarisation. On a davantage recours dans de nombreux pays à des démonstrations dans les champs mêmes des exploitants, car ces démonstrations sont le plus sûr moyen de faire adopter plus largement de meilleures méthodes agricoles telles que l'emploi d'engrais et de semences améliorées et la lutte contre les parasites et la maladie. On remédie progressivement à la pénurie d'agents qualifiés de vulgarisation et de recherche en entreprenant à tous les niveaux des programmes d'enseignement et de formation agricole. Deux facteurs contribuent puissamment à ouvrir les régions rurales aux idées nouvelles : l'amélioration des moyens de transport,

notamment la construction d'embranchements vers les villages, et l'électrification des campagnes.

189. Dans les pays sous-développés, le chômage déguisé ou sous-emploi de la main-d'œuvre rurale est généralement trop important pour que la perspective d'un accroissement de la demande globale suffise pour l'éliminer. Mais ce problème constitue, à la fois un obstacle qu'il faut surmonter et une occasion que l'on peut mettre à profit. Le recours à la main-d'œuvre rurale sous-employée pour faire des aménagements matériels indispensables au développement de l'économie rurale peut, en effet, jouer un grand rôle dans l'exécution des plans établis pour le secteur agricole. Il est possible notamment d'accroître la productivité de la terre dans de nombreuses régions en exécutant certains travaux que l'on peut confier à une main-d'œuvre non qualifiée (aménagement de fossés de drainage et d'irrigation, conservation du sol par la construction de terrasses et de digues, programmes de reboisement, etc.). Plusieurs gouvernements, notamment en Asie, mettent au point actuellement des méthodes d'organisation et de compensation qui permettent d'affecter les travailleurs sans emploi à l'exécution de projets productifs. De nombreux gouvernements s'intéressent à d'autres méthodes destinées à utiliser au maximum la main-d'œuvre rurale: diversification de la production agricole par la pratique, en particulier, de la double récolte et l'expansion de l'élevage, accès plus facile à un plus grand nombre d'emplois non agricoles dans les régions rurales pour les membres des familles paysannes, etc. L'électrification des campagnes et l'installation des petites industries capables de traiter les produits agricoles ou de fabriquer des articles nécessaires aux agriculteurs sont des aspects importants de l'exécution de quelques plans agricoles. En fin de compte, pour résoudre le problème du sous-emploi dans les régions rurales, il faut éloigner de façon permanente du secteur agricole, à mesure que la productivité augmente, les travailleurs qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture. En ce sens, le progrès du secteur agricole dépend du développement de l'économie dans son ensemble.

190. Dans nombre de pays, les politiques de prix avantageux ont fait une large place à l'encouragement des exportations de produits agricoles. Un certain nombre de pays ont entrepris de stimuler les exportations agricoles en supprimant les taux de change multiples défavorables ou en réduisant les droits d'exportation qui freinaient jusque-là l'accroissement des exportations en question. Pour que les producteurs soient assurés de tirer un bénéfice assez stable de leurs produits d'exportation et donc pour éliminer un des principaux facteurs freinant la production, on a adopté plusieurs types de mesures. Dans divers pays d'Afrique, on a eu recours à des caisses de stabilisation. Dans un grand nombre de pays d'Amérique latine, des droits d'exportation variables ont été l'un des moyens employés pour protéger dans une certaine mesure les producteurs contre les fluctuations des prix mondiaux.

191. L'expérience a clairement montré qu'il est indispensable d'adopter toute une gamme de mesures pour pouvoir développer

l'agriculture. Une des raisons pour lesquelles on ne parvient pas, bien souvent, à atteindre les objectifs fixés est que, si l'on a pris soin d'éliminer un ou deux facteurs défavorables, on en a négligé d'autres. Si l'on ne s'attaque qu'à un nombre trop limité de problèmes c'est, en partie, parce que les rouages et l'organisation nécessaires font défaut, et, en partie, parce que les ressources disponibles sont insuffisantes. Dans un certain nombre de cas récents, toutefois, des programmes d'ensemble ont été entrepris sur le plan régional ou pour la mise en valeur de nouvelles terres. L'accès aux terres domaniales non encore utilisées a souvent constitué un aspect important des mesures de réforme agraire; ces terres ont fréquemment servi aux programmes de réinstallation destinés à aider les exploitants agricoles ne possédant pas de terre. D'importants programmes de colonisation rurale ont été entrepris dans de nombreux pays. Dans le cadre de ces programmes, des services gouvernementaux ont fourni une assistance de formes diverses, notamment: construction de routes, exploitation des ressources hydrauliques, orientation technique, équipement, crédit et moyens de commercialisation.

192. Des programmes d'ensemble de ce genre, que l'on désigne souvent sous le nom de programmes de développement communautaire, ont été adoptés dans un certain nombre de pays. Ces programmes ont permis de mettre plusieurs services et installations essentiels à la disposition de vastes régions, d'amener la population rurale à mieux prendre conscience des problèmes et de stimuler les efforts de la population sur le plan local. Ils n'ont pas permis, par contre, bien souvent, de fournir les ressources nécessaires et un personnel suffisant pour pouvoir assurer un développement intensif de l'agriculture, surtout dans les régions où toutes les conditions sont réunies pour une augmentation rapide de la production agricole. Certains pays, comme l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan, cherchent à remédier à cet inconvénient, inhérent à tous les programmes de développement communautaire, en s'efforçant de fournir toute une gamme de ressources à des districts particuliers choisis comme centres ou zones pilotes de développement intensif de l'agriculture. C'est ainsi qu'en Inde on a choisi, pour commencer, un district dans chaque Etat pour y appliquer l'Intensive Agricultural District Programme. En outre, on a aussi choisi des régions pour y déployer des efforts plus intenses en vue d'augmenter la production de certaines cultures, comme celles du riz, du coton et des graines oléagineuses. Toutes les campagnes possédant désormais un minimum de services de vulgarisation et de développement communautaire, on a de plus en plus souvent recours à la méthode qui consiste à créer des zones de développement intensif de l'agriculture. Dans un certain nombre de districts des Etats du Pakistan occidental, on a eu également recours à la concentration des ressources pour augmenter la production. Des sociétés de développement agricole ont été créées dans chaque région. Elles serviront à fournir des produits de consommation productive, des services de vulgarisation et du crédit agricole dont l'utilisation est supervisée.

Ultérieurement, ces fonctions seront assumées par des coopératives au niveau des villages.

193. L'exécution de tous les programmes de développement agricole pose des problèmes complexes en matière d'organisation et de mobilisation des ressources. Pour que l'on puisse retirer de ces plans tous les avantages que l'on peut en attendre, il faut qu'il y ait une bonne coordination et une bonne répartition des tâches entre les divers services, d'une part, les communautés locales et les agriculteurs, d'autre part. Il faut constamment adapter les méthodes et techniques de vulgarisation aux besoins et aux conditions des différentes régions et les améliorer sans cesse, compte tenu de l'expérience acquise. Pour obtenir ces résultats, il faut procéder, en permanence, à l'évaluation des différents aspects du développement agricole et rural. En Inde, par exemple, les évaluations objectives et impartiales des résultats qui ont été faites au cours des dix dernières années par les agents locaux de l'Organisme d'évaluation des programmes de la Commission de la planification ont permis d'apporter des modifications importantes aux programmes et aux mesures de développement rural.

5. — EXECUTION DES PLANS D'INDUSTRIALISATION

194. Dans les pays développés à régime d'entreprise privée où l'on a de plus en plus recours à la planification pour stimuler la croissance économique, les objectifs établis pour le secteur public concernent non seulement l'enseignement, l'infrastructure et les services de santé, mais aussi les industries placées sous le contrôle de l'Etat. En outre, des objectifs ont été fixés pour l'industrie privée dans son ensemble et pour un certain nombre de branches d'industrie. On s'est beaucoup préoccupé, à cet égard, de la question de l'emplacement des entreprises et du développement régional de l'industrie. Les objectifs prévus pour l'industrie privée sont établis sur la base d'une étude sérieuse des ressources disponibles et du volume probable de la demande interne et de la demande externe de biens et de services. Ces objectifs n'ont pas un caractère obligatoire; leur intérêt réside en ceci qu'ils indiquent la voie à suivre, du fait qu'ils forment un ensemble cohérent, qu'ils reposent sur une analyse de haute qualité et que les plans sont établis après des consultations avec les associations d'employeurs et les syndicats. En outre, les pouvoirs publics prennent souvent des mesures appropriées, telles que dégrèvements fiscaux et octroi de subventions, pour aider l'industrie à atteindre les objectifs prévus dans les plans.

195. Dans beaucoup de pays sous-développés, l'industrialisation est depuis un certain nombre d'années un important objectif de la politique générale, au point que l'adoption de mesures destinées à favoriser la création d'entreprises industrielles y a souvent précédé la mise en œuvre de plans d'ensemble. Dans les pays où les programmes d'industrialisation font partie intégrante des plans généraux de déve-

loppement, comme c'est souvent le cas à l'heure actuelle, l'expérience a montré combien il était important de coordonner aussi étroitement que possible l'exécution des programmes intéressant l'industrie et celle des programmes intéressant des secteurs connexes comme ceux des transports, de l'énergie et de la planification de l'utilisation de la main-d'œuvre. L'expérience a aussi mis en lumière l'interdépendance des divers secteurs de l'économie et la nécessité d'assurer une expansion rapide de l'agriculture et des services sociaux en même temps que l'on entreprend un programme d'industrialisation.

196. Les moyens par lesquels les gouvernements se sont employés à appliquer leurs plans de développement industriel sont de deux ordres. Les uns consistent à assumer la responsabilité directe de l'exécution et de la gestion des projets industriels et il en a été question plus haut à propos des politiques d'investissements publics. Les autres consistent à aider le secteur privé en mettant à sa disposition des ressources limitées et en adoptant des mesures destinées à encourager les investissements dans l'industrie. Dans la pratique, les gouvernements ont souvent recouru à ces deux types de moyens pour exécuter leurs plans intéressant l'industrie. Indépendamment de quelques pays qui, pour des raisons de principe, ont préconisé le régime de la propriété d'Etat dans certaines branches d'activité, tous les pays sous-développés ont prévu, dans leurs plans, la création d'entreprises industrielles publiques ou semi-publiques afin d'assurer la production de certains produits essentiels. D'un autre côté, même les pays qui ont donné la préférence à la propriété d'Etat pour des raisons de politique nationale ont laissé aux intérêts privés le soin de développer certains secteurs industriels.

197. A l'inverse des programmes industriels du secteur public qui, dans la plupart des cas, ont été conçus en fonction d'objectifs assez précis concernant les investissements et la production, les buts assignés à l'industrie privée varient beaucoup — dans l'ensemble et dans les détails — d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, même quand il s'agit de pays industrialisés. Dans nombre de ces derniers, les gouvernements ont principalement compté sur la réaction du secteur privé à des mesures indirectes relevant par exemple de la politique monétaire et fiscale. Le contrôle financier exercé sur les dépenses d'équipement et l'assistance financière accordée sous forme de crédits et de subventions par les pouvoirs publics ont parfois joué un rôle important, notamment dans la modernisation des industries à coûts élevés ou dans le développement des industries jugées d'intérêt national.

198. Dans les pays sous-développés, les pouvoirs publics se sont généralement gardés, sauf par le biais des régimes de licence, d'intervenir directement dans les activités du secteur privé. Ils ont plutôt compté pour l'influencer sur des mesures visant à encourager l'investissement, à créer des conditions favorables au développement des industries nationales, à procurer aux industriels les ressources nécessaires et à éliminer les obstacles s'opposant à l'exécution des projets jugés souhaitables. L'action des pouvoirs publics s'est surtout traduite

par l'adoption, en matière de commerce et de devises, de politiques propres à accélérer l'expansion de l'industrie nationale, par l'adoption de mesures financières favorables aux investisseurs et par l'octroi d'avantages fiscaux. De plus, quelques pays se sont particulièrement intéressés au développement de la petite industrie et à la formation de personnel de direction.

199. Les gouvernements conjugent généralement ces mesures, l'importance relative de chacune d'entre elles dépendant du stade de développement, de facteurs institutionnels et de la nature des obstacles s'opposant à l'expansion industrielle. En général, les mesures les plus efficaces se sont révélées être les attributions de devises et l'assistance financière. Sauf dans les plus industrialisés des pays sous-développés, les mesures fiscales, telle que taux d'imposition favorables et amortissement accéléré, ont nécessairement eu une portée limitée, car elles ne peuvent être efficaces que dans la mesure où les chefs d'entreprise ont des ressources suffisantes pour faire des investissements et où les perspectives du marché sont assez favorables pour les inciter à réinvestir leurs bénéfices dans le secteur industriel.

200. Les programmes d'industrialisation ont en général visé à encourager d'une part la production de biens destinés à remplacer certaines importations et d'autre part la consommation de matières premières d'origine locale. A cette fin, on a recouru à des mesures relatives au commerce et aux devises pour assurer une position privilégiée sur le marché aux produits nationaux et consacrer les réserves limitées de devises au financement des importations de biens d'équipement. La plupart des pays sous-développés ont, d'une manière ou d'une autre, réglementé les conditions d'utilisation des devises. A cet effet, ils ont notamment eu recours au contingentement des importations, au contrôle des changes et aux taux de change multiples. Ils ont le plus souvent combiné ces mesures, encore qu'une certaine désaffectation se soit manifestée ces dernières années à l'égard du système des taux de change multiples. Les barrières douanières, traditionnellement utilisées pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère, ont été aussi très fréquemment employées mais ont joué un rôle secondaire dans la plupart des pays en raison du recours généralisé aux contrôles directs sur les échanges et les paiements.

201. Si ces mesures ont généralement beaucoup encouragé la production destinée au marché intérieur, il convient de noter que les possibilités de recourir à des produits de substitution pour remplacer certaines importations tendent à se réduire au fur et à mesure que la production nationale augmente. Au début de la période d'industrialisation, l'élimination progressive de la concurrence exercée par les importations de biens de consommation essentiels contribue puissamment à l'expansion de l'industrie manufacturière nationale. Mais dans les plus industrialisés des pays sous-développés, l'industrie nationale a déjà atteint un degré de développement lui permettant de faire face à la majeure partie de la demande de biens de consommation essentiels. Dans ces conditions, l'effet que les restrictions à l'importation pouvaient avoir sur l'expansion des industries nationales de biens de

consommation s'est fait de moins en moins sentir; en fait, ces industries ne peuvent continuer à se développer que si la demande interne s'accroît. En même temps, du fait de la diversification croissante de l'économie, il devient nécessaire de développer l'industrie des biens d'équipement.

202. Les ressources nécessaires pour financer l'investissement privé étant généralement insuffisantes dans les pays sous-développés, la plupart des gouvernements ont fourni des capitaux publics pour faciliter le financement de l'investissement industriel. Pour mettre des fonds publics à la disposition des emprunteurs éventuels, ils ont souvent créé des établissements de crédit spécialisés (sociétés de développement et banques industrielles par exemple). Certains de ces établissements non seulement ont servi à mettre les fonds publics à la portée des intéressés, mais encore ont été autorisés à se procurer des ressources supplémentaires soit auprès des banques et autres établissements financiers, soit parfois au moyen d'émissions d'obligations dans le public. Dans un certain nombre de cas, ces établissements spécialisés ont pu obtenir et mettre à la disposition des intéressés des prêts en devises à des fins déterminées. Leur taux d'intérêt était sensiblement plus bas que le taux officiel. La plupart d'entre eux ont, en outre, participé à la création et à la gestion d'entreprises, en fournissant non seulement des capitaux mais aussi les services d'experts et des cadres directeurs. Dans le cas des projets hautement prioritaires exigeant d'importantes mises de fonds, certains pays ont créé des entreprises mixtes mi-publiques, mi-privées, avec participation financière directe de l'Etat. Dans les pays limitant les droits de propriété des étrangers sur les entreprises locales, les pouvoirs publics ont eu de plus en plus tendance à s'assurer, soit directement, soit par l'entremise d'organismes spécialisés, une certaine participation aux entreprises constituées au moyen de capitaux étrangers.

203. Dans certains pays sous-développés où se sont créées des industries nationales de biens d'équipement et de biens de consommation durables, le financement des ventes de ces biens a posé un problème. A l'un des premiers stades du développement national, quand il faut importer le matériel industriel, les crédits à moyen terme nécessaires pour en financer l'achat proviennent de sources étrangères. Comme l'impossibilité de trouver sur place les ressources permettant d'acquérir les biens d'équipement produits dans le pays peut arrêter l'expansion des industries qui les fabriquent, il est important que les politiques qui visent l'exécution des plans de développement contiennent des dispositions prévoyant les moyens et institutions de financement nécessaires.

204. Le gouvernement peut également — et c'est là une forme relativement nouvelle d'assistance, recommandée dans les plans les plus récents de plusieurs pays — accorder sa garantie aux prêts d'origine privée consentis à l'industrie. Les banques commerciales, en effet, par tradition le plus souvent, et parfois parce que les opérations industrielles leur sont peu familières et parce que le lancement d'entreprises industrielles comporte des risques relativement élevés, se

bornent à accorder des crédits à court terme. Dans ces conditions, les garanties accordées par le gouvernement peuvent contribuer à abaisser le loyer de l'argent en réduisant les risques et aider à vaincre les hésitations des banques peu enclines à immobiliser des fonds pour consentir des prêts industriels à long terme.

205. Parfois aussi, l'assistance financière a été octroyée sous forme de subventions pour l'achat d'équipement industriel. Ces subventions ont, par exemple, été accordées au titre de plans régionaux de développement, en vue d'inciter les entrepreneurs à installer leurs exploitations industrielles dans des régions déshéritées. Les petites et moyennes entreprises ont souvent été favorisées de ce point de vue, surtout dans les cas où l'on a cherché à encourager la création d'entreprises de cette nature en vue de l'exécution de programmes de résorption du chômage dans les zones peu développées.

206. L'assistance financière des pouvoirs publics a certes nettement favorisé le développement industriel, mais elle s'est souvent révélée moins efficace qu'on ne l'espérait. Comme on l'a déjà indiqué au chapitre 1^{er}, le fait que les prix courants des facteurs de production ne reflètent pas leur rareté relative peut amener à choisir, en vue du développement, des industries qui ne présentent pas un caractère économique du point de vue national. Ce risque devient encore plus grand lorsque l'on fournit certains facteurs de production à des prix bien inférieurs aux prix courants. Il s'ensuit que la possibilité de se procurer du crédit à bon marché peut entraîner et, en fait, a entraîné le recours à des techniques qui exigent trop de capitaux. Cette remarque ne s'applique pas seulement au coût du facteur capital; elle est valable dans tous les cas où les prix diffèrent des prix « comptables ». Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit du taux auquel on peut se procurer des devises étrangères. Là aussi, grâce aux diverses mesures adoptées par le gouvernement, les intéressés peuvent se procurer des devises à un taux inférieur à celui du marché, lequel peut être déjà inférieur au taux qui correspondrait à la pénurie de devises. Il ne faut pas oublier non plus que ces facteurs ont parfois provoqué une expansion de la capacité de production trop importante pour que celle-ci puisse être effectivement utilisée, du fait que la demande était insuffisante ou que le personnel qualifié nécessaire faisait défaut.

207. La troisième des formes principales d'intervention des pouvoirs publics en faveur de l'industrie privée consiste dans l'octroi d'avantages fiscaux divers. Les dégrèvements fiscaux ont servi à attirer les capitaux privés dans les secteurs industriels auxquels ils s'appliquaient et à augmenter les ressources que les entrepreneurs peuvent consacrer à l'investissement. Ces stimulants fiscaux ont été largement utilisés comme moyens d'exécution de la politique dans les pays industrialisés d'entreprise privée, ainsi d'ailleurs que dans les pays sous-développés, bien qu'ils y revêtent une importance pratique moindre. Dans ces pays, on a eu fréquemment recours à une autre forme d'encouragement fiscal, à savoir l'exonération fiscale partielle ou totale pour certains types d'investissement nouveaux pendant une période

donnée. D'autre part, quelques pays ont permis aux entreprises nouvellement créées de faire la moyenne de leurs bénéfiques sur un certain nombre d'années aux fins de l'établissement de l'assiette de l'impôt. Des dispositions relatives à l'amortissement accéléré, du type de celles qui ont été largement utilisées en vue de favoriser l'investissement dans les pays industrialisés, ont également été, à une date récente, adoptées ou proposées dans certains pays sous-développés. Enfin, les pouvoirs publics ont parfois proposé de faire bénéficier certains projets hautement prioritaires d'un régime de forfait fiscal pendant une période déterminée.

208. Il ne faut pas surestimer l'effet des mesures fiscales. D'une part, en effet, le taux de l'impôt dans les pays sous-développés n'a pas été fixé à un niveau assez élevé pour qu'il risque de décourager les capitaux de s'orienter vers des investissements intéressants et, d'autre part, l'effet des avantages fiscaux sur les marges bénéficiaires n'a pas été suffisamment appréciable pour amener les capitaux à s'investir dans des entreprises qui antérieurement ne permettaient d'escompter que des revenus modérés. Les avantages fiscaux ont encouragé l'investissement dans le secteur industriel dans la mesure non seulement où la technique choisie répondait aux exigences de la situation mais aussi, pour une large part, dans la mesure où les pouvoirs publics ont réussi à créer de nouvelles formules d'investissement et où la structure du secteur des entreprises avait la solidarité voulue. Dans la mesure où l'investissement dans le secteur industriel n'a pas acquis un caractère auto-entretenu, les avantages fiscaux accordés aux entreprises industrielles n'ont souvent abouti qu'à subventionner les entrepreneurs et n'ont guère servi les fins pour lesquelles ils avaient été établis. De plus, en l'absence de contrôles appropriés, ils ont eu tendance à encourager l'inefficience.

209. Il est arrivé que des avantages fiscaux spéciaux soient offerts aux capitaux étrangers s'investissant dans certains secteurs. Combinés à une politique cambiaire appropriée, ces avantages ont permis, dans quelques cas, d'amener les entreprises étrangères à jouer un rôle dans le développement et la diversification de l'industrie. Il convient toutefois de souligner qu'en dépit des efforts déployés tant par les pouvoirs publics de certains pays importateurs de capitaux que par ceux de pays exportateurs de capitaux, les capitaux privés ont eu tendance à se concentrer sur les industries travaillant pour l'exportation plutôt que sur les industries manufacturières produisant pour le marché local.

210. Plusieurs pays ont fait une large place dans leurs plans au développement des petites entreprises, parce qu'elles contribuent à relever le niveau de l'emploi, à répandre l'activité industrielle dans le pays et à favoriser un meilleur équilibre de l'économie rurale. Du fait des avantages découlant de la spécialisation, elles peuvent en effet apporter un complément bien nécessaire aux grandes organisations industrielles; elles peuvent fournir toute une série de produits et de services divers qui peuvent être produits tout aussi avantageusement ou même plus avantageusement dans des établissements spécialisés

distincts que dans des complexes entièrement intégrés. Mais les petites entreprises sont particulièrement désavantagées dans les économies sous-développées. Elles sont bien souvent incapables de se procurer l'énergie, les transports et autres moyens nécessaires; le crédit, les devises étrangères et les licences et autorisations officielles ne leur sont pas aussi facilement accessibles qu'aux grandes entreprises; elles peuvent rarement assurer la formation de leur personnel, payer les frais d'entretien et de réparation du matériel et elles ont besoin de services consultatifs très variés qui n'existent généralement pas dans les pays sous-développés. Plusieurs moyens ont été employés pour remédier à ces difficultés, notamment la création de services officiels spéciaux, chargés de conseiller et d'aider les petites entreprises, et d'institutions spéciales de crédit et de formation, l'adoption de mesures destinées à faciliter leurs achats, la fourniture de matériel et de matières premières, et, dans quelques pays, la formation de domaines industriels. Ces derniers sont des zones exclusivement affectées à la petite industrie où le gouvernement fournit les bâtiments, les installations, les transports et l'énergie, des conseils techniques et commerciaux, des crédits et une assistance sous d'autres formes.

211. Dans un certain nombre de pays où le développement vient à peine de commencer, l'absence de personnel de direction et d'administration et de techniciens qualifiés et expérimentés, tant dans les entreprises publiques que privées, est un des problèmes qui limitent sérieusement le taux d'industrialisation. Dans les pays développés, on reconnaît de plus en plus, depuis quelques années, qu'en formant du personnel de direction et en perfectionnant celui qui est en place, on mettra les cadres à même de mieux résoudre, par l'analyse rationnelle et logique, les problèmes de gestion qu'ils peuvent rencontrer. Pour atténuer cette pénurie critique, un certain nombre de pays sous-développés créent actuellement des centres de formation de personnel de direction.

Pays à économie planifiée

212. Dans les pays à économie planifiée, l'exécution des plans économiques nationaux pose un problème très différent, à bien des égards, de celui que connaissent les pays de libre entreprise ou à économie mixte. Dans ces pays, les organismes d'Etat qui gèrent directement la plupart des activités économiques jouent un rôle capital lorsqu'il s'agit d'organiser l'exécution des plans. Quand on ramène les objectifs visés par le plan au niveau de chaque entreprise, on spécifie en détail non seulement les buts assignés à chaque unité économique, mais aussi les moyens nécessaires pour atteindre ces buts. Les directives qui traduisent ces buts indiquent généralement les chiffres prévus en ce qui concerne la production, les intrants matériels, l'investissement, la main-d'œuvre, les charges salariales, les taux de salaire moyens par industrie et d'autres indicateurs importants. Il convient de noter que les plans nationaux n'énoncent que les objectifs généraux assignés aux différents secteurs et branches d'activités; ces plans

ne précisent pas les tâches dévolues à chaque entreprise. Ce sont les ministères et les services économiques qui, sur la base de ces indicateurs généraux, répartissent entre chaque entreprise les tâches à accomplir. Les indicateurs figurant dans les plans nationaux sont plus ou moins détaillés ou plus ou moins généraux selon les pays à économie planifiée; dans certains pays, par exemple, la liste des articles produits et des matières fournies se limite à quelques centaines de groupes généraux tandis que dans d'autres la liste établie est beaucoup plus détaillée. Il en est de même d'autres indicateurs qui revêtent un caractère plus ou moins général. A partir de ces indicateurs, les entreprises élaborent leurs propres plans détaillés, dans lesquels elles indiquent les objectifs qu'elles doivent atteindre, concernant par exemple la production, les intrants matériels, l'emploi, la production par unité de main-d'œuvre, les salaires, la réduction des coûts, les ventes, les bénéfices et leur répartition, l'investissement et son mode de financement.

1. — METHODES ET MOYENS ESSENTIELS PERMETTANT D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU PLAN

213. Comme les plans des entreprises et autres unités économiques ont un caractère obligatoire; les autorités administratives supérieures qui contrôlent directement les entreprises jouent un rôle fondamental dans l'exécution des plans d'ensemble. Parmi les principaux moyens auxquels on a recours pour exécuter les plans, il faut citer la négociation d'accords entre les entreprises — qui, une fois conclus, deviennent obligatoires — l'emploi de stimulants matériels, la politique en matière de crédit et d'opérations bancaires et la politique des prix. Ces différents moyens peuvent exercer leur effet, car chaque entreprise existe en tant qu'entité juridique distincte fonctionnant sur la base de la rentabilité économique. Autrement dit, chaque entreprise, après avoir reçu de l'Etat un actif fixe et un fonds de roulement doit couvrir ses dépenses courantes à l'aide de ses ressources et faire des bénéfices. Dans les limites imposées par le plan, les entreprises sont, jusqu'à un certain point, libres de régler les questions d'exploitation comme bon leur semble.

214. Les objectifs que le plan assigne aux entreprises présupposent qu'il existe entre elles des liens mutuels en ce qui concerne la production et les approvisionnements; ces liens s'établissent entre elles soit directement, soit par l'intermédiaire d'organisations chargées des approvisionnements et des achats. Sur cette base et compte tenu des plans plus détaillés qu'elles établissent elles-mêmes, les entreprises passent entre elles des contrats afin de s'assurer que tous leurs produits seront fabriqués et écoulés dans les proportions fixées par les plans nationaux. Le plan tout entier devient ainsi un système d'obligations mutuelles ayant force légale. L'exécution de ces contrats liant les entreprises les unes aux autres est assurée par des dispositions détaillées qui peuvent comprendre des sanctions; il existe également un tribunal d'arbitrage pour le règlement des litiges.

215. Un autre moyen important auquel on a recours pour exécuter les plans est l'application du principe des stimulants matériels. En fait, bien que les plans revêtent le caractère d'un ensemble de directives, les entreprises n'exécutent pas simplement des ordres se rapportant aux tâches prévues dans leurs plans. Les entreprises n'atteignent leurs objectifs concernant la production, la réduction des coûts, les économies de matières premières, les innovations et même la modernisation de leur équipement que dans la mesure où leur direction et leur personnel font preuve d'une grande initiative. A l'obligation d'exécuter les plans et directives administratives des autorités de contrôle s'ajoutent donc des encouragements de toutes sortes dont l'objet est d'inciter les entreprises à atteindre ou dépasser les objectifs du plan. Ces stimulants tiennent une place importante même au stade de l'élaboration des plans parce que les organes planificateurs doivent dans une large mesure se fier aux renseignements et aux demandes qui leurs parviennent des directeurs et qui peuvent être influencés par le système des encouragements.

216. Dans les pays à économie planifiée, le principe des stimulants matériels, qui joue un rôle important dans l'exécution des plans, est appliqué sous diverses formes. Dans ces pays, en dehors des traitements et salaires liés à la productivité des travailleurs et constituant la principale forme de rémunération, il existe des encouragements supplémentaires sous forme de primes accordées au personnel de direction, aux ingénieurs et aux techniciens lorsque, par exemple, l'accroissement de la production est égal ou supérieur aux chiffres prévus, la qualité des produits améliorée et le prix de revient unitaire réduit. Des primes peuvent être accordées, en outre, à l'ensemble du personnel d'une entreprise qui a réussi à lancer un matériel très perfectionné permettant d'alléger le travail ou d'économiser les ressources de main-d'œuvre. Dans la plupart des cas, ces primes ne sont accordées que lorsque la production combinée des entreprises est conforme au plan, que les objectifs fixés en matière de productivité des travailleurs ont été atteints et que les entreprises se sont acquittées de leurs obligations de livrer certaines marchandises à d'autres entreprises. Un des stimulants utilisés pour encourager les entreprises à augmenter leur rentabilité consiste à créer des caisses dont les fonds servent à élever le niveau de vie des travailleurs et à améliorer la production. Ces caisses sont alimentées à mesure que les objectifs du plan concernant le volume et la gamme des articles produits, la réduction des coûts ou les bénéfices sont atteints ou dépassés.

217. Les fonds servant au règlement des primes ne sont pas constitués de la même façon dans les différents pays; ils sont soit fixés directement par l'organisation supérieure, soit subordonnés à la qualité du travail de l'entreprise telle qu'elle est mesurée, par exemple, par l'accroissement des bénéfices. Les modalités de la répartition de ces fonds sont également précisées par l'autorité administrative supérieure, de sorte qu'une certaine partie seulement des fonds destinés à être versés sous forme de primes reste à la disposition du directeur de l'entreprise.

218. Parallèlement aux primes qui sont versées lorsque les objectifs du plan sont atteints ou dépassés, il est prévu également diverses sanctions qui sont appliquées en cas de non-exécution des plans et des engagements, ou lorsqu'il y a violation de la réglementation en matière de crédit ou des dispositions d'ordre économique prises entre entreprises ou organisations, ou encore lorsque les produits sont de fabrication défectueuse. Par exemple, une sanction est infligée lorsque les obligations contractuelles n'ont pas été respectées ou que les produits ne remplissent pas les conditions voulues du point de vue qualité. En outre, lorsque les conditions en matière de crédit ne sont pas observées, les banques d'Etat s'adressent généralement à l'organisation de contrôle pour obtenir des garanties, ce qui amène cette dernière à resserrer son contrôle sur l'entreprise en cause et à adopter des mesures appropriées à son égard.

219. Le régime des primes et le mode d'utilisation des fonds des entreprises varient d'un pays à l'autre. D'autre part, les méthodes adoptées évoluent et s'améliorent à mesure que chaque pays progresse. Cette amélioration vise surtout à mettre au point des méthodes de nature à stimuler autant que possible l'esprit d'initiative des directeurs d'entreprises et à l'orienter vers l'intérêt général de l'Etat tel qu'il s'exprime dans les plans économiques nationaux.

220. En général, l'encouragement le plus courant a pris la forme du montant du profit laissé à la disposition de l'entreprise. Etant donné que les prix des intrants et des extrants sont imposés et que son profit est prévu, le profit réel reflète normalement la qualité du fonctionnement de l'entreprise. Toutefois, il n'indique pas exactement si les objectifs de production fixés ont été atteints, puisqu'il reflète les modifications non seulement de la production, mais aussi des coûts. Aussi les prévisions de profit peuvent-elles être dépassées sans que les objectifs de production fixés par les plans soient atteints. Il a donc été décidé que l'entreprise ne pourrait conserver une certaine proportion de son profit, à titre de prime pour les ouvriers et les cadres ou, par exemple, pour son fonds d'investissements, que si elle avait atteint les buts fixés par le plan en ce qui concerne la production totale et ses éléments principaux ainsi que la réduction du coût et le profit. Dans certains pays, la part du profit conservée par l'entreprise est plus petite lorsque le profit atteint la somme prévue et plus grande lorsqu'il la dépasse. Dans d'autres, ce système a été écarté de crainte qu'il n'incite les entreprises à minimiser leurs possibilités lors de la formulation des plans afin d'obtenir un profit plus élevé en dépassant les objectifs fixés par les plans. On a donc mis au point divers dispositifs qui, d'une part, font dépendre la proportion des profits conservés par l'entreprise de l'augmentation du profit par rapport à l'année précédente et, d'autre part, laissent à l'entreprise une plus large part des profits prévus et une plus petite part des profits dépassant les niveaux prévus. Les entreprises sont ainsi encouragées à faire très exactement connaître leur capacité lors de l'établissement des plans, ce qui crée les conditions nécessaires à un développement plus rationnel durant la période de planification.

221. La réalisation des objectifs du plan est fortement influencée par le système qui veut que les prix soient fixés par les organes centraux de l'Etat. Le système général des prix couvre les prix de gros et les frais de transport applicables aux transactions effectuées entre entreprises, les prix à l'achat des produits agricoles réservés à l'Etat et les prix de détail. Dans les pays à économie planifiée, un impôt sur le chiffre d'affaires est généralement prélevé, surtout lorsqu'il s'agit de biens de consommation. Dans la plupart des cas, cet impôt représente la différence — compte tenu d'une marge normale pour frais commerciaux — entre les prix de gros et les prix de détail, chacun de ces prix étant fixé séparément par l'Etat. L'impôt n'est généralement pas un pourcentage fixe du prix de gros. Les prix de gros sont, en règle générale, fixés en fonction des coûts de production majorés d'une petite marge de bénéfice, tandis que les prix de détail sont fixés de façon à équilibrer l'offre et la demande de biens de consommation.

222. Le règlement des transactions entre entreprises est fondé sur le système des prix prévus. Le prix auquel une entreprise écoule sa production (prix de gros sortie d'usine) couvre le prix de revient prévu et garantit un bénéfice fixe à chaque entreprise opérant dans des conditions normales. Les prix de gros sont identiques pour un produit donné qui est fabriqué par différentes entreprises. Toutefois, le prix n'est pas fixé simplement en fonction des conditions moyennes de production, mais de façon à stimuler l'amélioration de la production tout en évitant, autant que possible, que les entreprises opèrent à perte. Dans certains cas, lorsque les différences dans les conditions de production entre entreprises d'un secteur donné ne peuvent être rapidement annulées (par exemple, dans les industries extractives ou dans certaines branches de l'industrie lourde), on établit des prix de vente différents pour la production de certaines entreprises, mais les entreprises consommant le produit en question paient le même prix d'achat; la différence est généralement compensée par l'organisation chargée de commercialiser la production du secteur.

223. On modifie fréquemment les prix tant pour régulariser le volume des articles produits ou consommés que pour améliorer leur qualité. On fixe les prix des matières qui font défaut de façon à encourager les producteurs à accroître la production de ces matières tout en en limitant la consommation d'autre part. Les prix des produits interchangeables sont établis de manière à stimuler la consommation du produit le plus économique. Pour encourager les entreprises à améliorer la qualité, on vend les produits de haute qualité à des prix plus élevés. Les prix des nouveaux produits de haute qualité revêtent une importance spéciale. Pour les établir, on se fonde normalement sur le prix des produits analogues existants que l'on ajuste pour tenir compte des différences de qualité. Des mesures systématiques sont également prises pour modifier les prix de gros de façon qu'ils soient davantage en rapport avec les conditions dans lesquelles les produits sont fabriqués et vendus et avec les objectifs qui ont été fixés en vue d'améliorer les bases matérielles et techniques de l'industrie.

224. Les organismes centraux ne fixent pas seulement les prix des produits, ils arrêtent aussi d'autres normes qui déterminent les conditions dans lesquelles les entreprises ou d'autres unités économiques doivent atteindre les objectifs fixés par les plans économiques régionaux. Une des plus importantes de ces normes est la classification des postes et des taux de salaires qui lie la rémunération du travail au degré de compétence et aux conditions de travail ainsi qu'à l'importance que les plans nationaux attachent à certains secteurs. Cette classification a pour effet non seulement d'inciter les travailleurs à améliorer leur compétence, mais aussi de faciliter l'affectation de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus importants du point de vue de la planification du développement.

2. — CONTRÔLE ADMINISTRATIF DIRECT DE L'EXÉCUTION DES PLANS

225. Les mesures adoptées par les autorités administratives obligent les unités économiques à procéder à l'exécution du plan dans certaines conditions. Mais il n'y a pas là une garantie automatique de réalisation du plan. D'autre part, les conditions qui déterminent l'exécution des plans dans une entreprise dépendent à bien des égards du travail accompli par d'autres entreprises. Au surplus, les conditions dans lesquelles un plan donné est exécuté peuvent varier par rapport à celles que posait le plan lui-même. Il est donc indispensable que les organes administratifs à tous les niveaux suivent attentivement et minutieusement la façon dont l'exécution du plan progresse afin de veiller au maintien ou au rétablissement de l'équilibre économique et d'atteindre les objectifs généraux du plan.

226. Tous les organes chargés de l'exécution des plans, c'est-à-dire tous les échelons de l'administration pour ce qui est des activités économiques dont ils sont responsables procèdent périodiquement à ce contrôle de l'exécution du plan d'une façon globale et en le faisant porter sur tous les indicateurs du plan. Généralement, ce contrôle est plus ou moins fréquent pour telle ou telle branche selon la variabilité des conditions de travail et l'importance de la branche en question par rapport à l'ensemble de l'économie. Tous les mois, on analyse approximativement les résultats de l'exécution du plan et tous les trimestres, on procède à une analyse plus approfondie de ces résultats. Les analyses sont faites à partir de données relatives au degré d'exécution du plan qui ont été réunies par les services de statistiques et de comptabilité et à partir de données fournies par les banques d'Etat (dont le rôle est décrit plus loin).

227. Le contrôle a surtout pour but de faire apparaître les facteurs qui contrarient l'exécution du plan et de révéler les besoins en ressources supplémentaires, c'est-à-dire ceux dont il n'a pas été tenu compte à l'origine. Une fois que l'on a analysé ces facteurs et ces besoins, on prend des mesures appropriées en ce qui concerne les moyens de financement, le crédit, les importations et les exportations,

ainsi que les approvisionnements en matériel et en matières, afin d'assurer un développement équilibré.

228. Pour agir sur l'exécution du plan, les organes centraux ont à leur disposition un important moyen : ils peuvent créer des réserves de matières et de devises compte tenu des plans. Ces réserves sont constituées par les autorités centrales et sont distinctes des réserves dont les entreprises se servent pour leur production courante. Les réserves de matières sont de deux types. D'une part, il y a ce qu'on appelle les réserves d'Etat, qui sont surtout des réserves de matières brutes importantes et d'autres matières ne pouvant être utilisées qu'en cas de nécessité et sur décision expresse du gouvernement. D'autre part, il y a ce qu'on appelle les réserves administratives, que les organes centraux prévoient dans leurs plans de distribution de matières premières et autres matières et qu'ils répartissent pour couvrir les besoins créés par la progression du plan.

3. — LE SYSTEME BANCAIRE ET LA REALISATION DES OBJECTIFS DU PLAN

229. Le système bancaire dans les pays à économie planifiée est suffisamment souple pour qu'il soit possible d'exercer des contrôles préventifs sur les entreprises, basés sur les flux de monnaie passant par les banques. Grâce aux fonctions spéciales qui leur sont attribuées, les banques ont la possibilité d'exercer un contrôle permanent sur les activités des entreprises; et en contrôlant les finances des entreprises, elles peuvent prévenir des dérogation illicites au plan. En effet, tous les flux de monnaie entre les entreprises, l'Etat et ses divers organismes doivent passer par l'intermédiaire des banques d'Etat. En outre, les entreprises sont tenues de conserver pratiquement tous leurs capitaux dans des banques. Cela étant, l'examen des comptes en banque des entreprises permet aux autorités bancaires de savoir dans quelle mesure l'exécution des plans se rapproche de tel ou tel objectif avant que les autorités administratives ne connaissent les renseignements définitifs. D'une part, les prix, le taux du profit prévu et son affectation au budget central sont déterminés d'avance; d'autre part, le profit doit au fur et à mesure être transféré aux comptes budgétaires des banques. Des changements dans le flux de monnaie entre les entreprises et les organismes bancaires signifient donc nécessairement que la production, le coût des matières ou le montant des salaires payés par les entreprises se sont modifiés. En outre, aucune entreprise n'est autorisée à virer des fonds aux comptes d'autres entreprises sans fournir les pièces justificatives voulues et, le cas échéant, ces virements peuvent être bloqués pour empêcher les entreprises d'utiliser des fonds à des fins qui ne sont pas conformes aux dispositions des plans économiques et financiers les concernant. De même, des retraits de fonds pour le paiement des salaires ne sont autorisés que sur présentation de pièces justificatives aux autorités bancaires. Les autorités administratives peuvent ainsi être immédiatement informées de toute dérogation au plan.

230. Un autre moyen tout aussi important de surveiller l'exécution des plans est le contrôle exercé par les banques sur les fonds investis en capital fixe et en capital de roulement. La majeure partie de l'investissement en capital fixe est financée par des subventions budgétaires dont s'occupent les banques. Etant donné que le transfert de ces fonds ne peut s'effectuer qu'à des intervalles fixés conformément au rendement réel des organisations ou des entreprises qui les investissent, les banques savent à tout moment où en est l'exécution des plans et quels sont les besoins nouveaux créés par sa progression.

231. Des crédits, utilisés presque exclusivement comme fonds de roulement à court terme, sont alloués par les banques conformément aux plans nationaux. Ces crédits sont accordés moyennant un intérêt destiné à encourager leur utilisation judicieuse par les entreprises. Si le rendement d'une entreprise n'a pas atteint les chiffres fixés par le plan ou si elle les a dépassés, le montant du crédit est ajusté en conséquence. Comme les crédits sont accordés à des fins précises et ne peuvent être utilisés pour des règlements à moins que l'on fournisse la preuve écrite du transfert de biens ou de services, les banques peuvent contrôler les échanges de biens entre les entreprises et prévenir une nouvelle répartition illicite de matières premières et de ressources financières.

232. En dehors des crédits à court terme, des crédits sont accordés dans certains pays pour une durée de deux à trois ans, pour couvrir les dépenses à engager afin de mécaniser, moderniser et perfectionner les techniques de production, et pour un an au maximum lorsqu'il s'agit de dépenses nécessaires pour organiser et développer la production et pour améliorer la qualité des biens de consommation. Pour pouvoir obtenir un crédit, il faut avant tout que l'action qui va être entreprise soit efficace et qu'elle garantisse le remboursement du crédit dans les délais prescrits grâce aux nouveaux fonds qu'elle aura permis d'accumuler. Des crédits à long terme sont également accordés pour aider les entreprises qui se sont lancées dans des investissements financés à l'aide de leurs propres ressources.

4. — EXECUTION DES PLANS AGRICOLES

233. En principe, les méthodes d'exécution des plans sont les mêmes dans tous les secteurs de la production où les entreprises d'Etat ont un rôle prépondérant. Mais en agriculture, les problèmes posés par l'exécution des plans diffèrent sensiblement de ceux que l'on rencontre dans d'autres secteurs. Ces différences proviennent en partie de ce que la production dépend des caprices du climat et en partie de ce que les entreprises agricoles sont en majorité des exploitations collectives ou privées, et non des entreprises d'Etat. Il en résulte que les plans de production agricole sont considérés comme des prévisions plutôt que comme des directives à communiquer aux diverses entreprises. Les exploitations agricoles d'Etat reçoivent en fait des directives des autorités chargées de les surveiller au sujet de la

production de certains produits et d'autres aspects de leur activité. Mais les exploitations collectives sont libres de fixer leur production, et leur politique en matière d'utilisation de la main-d'œuvre, du volume des investissements et des conditions régissant la rémunération du travail. Hormis le paiement d'impôts et l'obligation de constituer des réserves d'investissement et d'amortissement, elles sont uniquement tenues de vendre les contingents de certains produits que leur ont fixés les pouvoirs publics; ces contingents sont ou bien établis par accord entre les unités de production agricole et les organismes d'achat de l'Etat, conformément aux plans, ou bien fixés par l'Etat. Les ventes de ces produits subissent l'influence des mouvements des prix. Par le truchement de sa politique des prix et de sa politique fiscale, l'Etat influence le montant des recettes que les exploitations agricoles tirent de la vente de divers produits et, partant, la structure de la production et des ventes.

234. Les plans d'achat, ainsi que la politique des prix et la politique fiscale, sont accompagnés d'autres mesures visant à assurer l'exécution des plans agricoles. C'est l'Etat qui se charge d'établir les plans du développement de la production et de la fourniture de tracteurs, de machines agricoles, de moyens de transport, d'engrais chimiques et minéraux et de parasitocides, d'entreprendre les programmes d'irrigation et de récupération des terres, de mettre en culture les terres vierges ou en jachère, d'organiser la production de semences de qualité et d'élevage de bestiaux à grand rendement ainsi que leur vente aux exploitations collectives, de constituer un réseau de stations d'élevage et de médecine vétérinaire et d'exécuter les plans de formation ou de réorientation de spécialistes et de diffusion des progrès techniques.

235. Contrairement aux entreprises d'Etat, les exploitations collectives ne reçoivent aucune directive directe au sujet des éléments de la consommation productive ou des investissements. En conséquence, les plans d'investissements dans le secteur libre de l'agriculture sont fondés, d'une part, sur l'évaluation de la demande d'investissement des exploitations agricoles qui ne dépendent pas du secteur public et, d'autre part, sur l'estimation de fonds investis dans les exploitations collectives et des crédits prévus à cette fin par le gouvernement. Les instruments essentiels qui permettent de contrôler les investissements dans le secteur libre de l'agriculture sont donc les allocations de crédits et les prix fixés par le gouvernement pour les biens d'investissement agricoles, ainsi que les plans de livraison de matériel et d'autres ressources. Par ces mécanismes, les autorités centrales peuvent contrôler le volume des investissements agricoles conformément aux nécessités de la politique gouvernementale.

5. — EXÉCUTION DES PLANS RELATIFS AU COMMERCE EXTÉRIEUR

236. L'exécution des plans relatifs au commerce extérieur, qui représente un monopole d'Etat, est assurée par des méthodes analogues à celles qui sont en usage dans la plupart des autres secteurs.

Les plans d'ensemble pour le commerce extérieur sont mis en œuvre par des directives communiquées aux organismes d'importation et d'exportation de l'Etat. Ils sont également intégrés aux plans d'achat et de répartition des diverses organisations d'approvisionnement et, dans bien des cas, aux plans de production et de vente des entreprises travaillant pour l'exportation. L'exécution de ces plans est garantie par l'existence du monopole d'Etat pour le commerce extérieur et par les accords commerciaux à long terme conclus avec d'autres pays à économie planifiée. Ces garanties ne sont cependant pas entièrement efficaces, le commerce avec les pays de libre entreprise ou à économie mixte étant sujet aux fluctuations de la demande extérieure et des prix; ce fait peut influencer sur l'exécution des plans commerciaux et autres. D'autre part, le monopole du commerce extérieur assure l'équilibre entre les prix intérieurs et les prix du marché étranger, si bien que les fluctuations des cours sur le marché mondial sont sans effet direct sur les entreprises de production. En outre, les fluctuations des ventes et achats de produits sur le marché mondial peuvent également être absorbées grâce aux réserves des organisations d'Etat pour le commerce extérieur ainsi qu'aux stocks et aux réserves en devises constitués par le gouvernement.

237. Bien que le monopole d'Etat du commerce extérieur et les accords bilatéraux à long terme constituent un important mécanisme pour l'exécution des plans relatifs au commerce extérieur, leur efficacité dépend de la capacité de mener à bien les plans de production. Le monopole du commerce extérieur fait que si ces plans ne sont pas réalisés, l'exécution des plans relatifs au commerce extérieur n'en souffre pas nécessairement. Mais, le plus souvent, elle est en fait modifiée sensiblement par l'écart entre la production réelle et les contingents prévus. Ce phénomène revêt naturellement la forme la plus aiguë dans les cas où une grande proportion d'une production donnée est destinée aux exportations. Comme ces écarts par rapport au volume prévu et à la composition des importations et des exportations se produisent sous contrôle du gouvernement, ils n'entraînent pas nécessairement de changements significatifs dans la balance prévue des paiements. Les accords bilatéraux ne comportant que des marges limitées de crédit, l'impossibilité d'exécuter les plans d'exportation s'est accompagnée généralement d'une réduction des importations prévues, sauf lorsqu'on a pu obtenir des crédits supplémentaires à long terme.

6. — EXECUTION DES PLANS D'ENSEMBLE

238. Comme les objectifs globaux des plans, tels que les taux de croissance de la production totale et sectorielle, la répartition du revenu national entre l'accumulation et la consommation et l'allocation par secteur des investissements, sont obligatoires, il est évident que l'exécution des plans de production et des plans financiers des divers établissements et entreprises se confond pratiquement avec celle des plans d'ensemble. En conséquence, les politiques d'exécution

portent surtout sur la direction et le contrôle des activités des entreprises par l'application des mesures déjà décrites. En général, on ne doit recourir qu'à un petit nombre de mesures complémentaires de caractère global pour assurer l'exécution des plans. En fait, ces mesures ne se révèlent nécessaires que dans les secteurs auxquels ne s'appliquent pas directement les plans des établissements et entreprises. En d'autres termes, il s'agit principalement du revenu disponible de la population et de l'usage qui en est fait. Toutefois, même dans ce cas, on n'a guère besoin d'adopter de mesures spéciales tant que les plans financiers et les plans de production des entreprises sont respectés.

239. Comme il n'existe pas de bénéfiques privés et que l'Etat se charge des assurances sociales et des pensions de vieillesse, l'épargne provenant du revenu privé ne représente qu'une fraction relativement peu importante de l'épargne totale. De ce fait, il est beaucoup moins nécessaire d'adopter des mesures complémentaires pour puiser ailleurs que dans les entreprises les ressources qu'exigent les investissements. Il en résulte aussi que la consommation personnelle équivaut à peu près au revenu disponible. On prévoit le volume des ventes au détail en fonction de la demande anticipée de consommation, qui est à son tour déterminée par le montant prévu des salaires, par les revenus perçus par la population au titre du budget national et par les revenus monétaires de la population rurale. La planification des prix de détail contribue à assurer l'équilibre du marché intérieur, tant dans son ensemble que pour les produits individuels. En cas de besoin, on peut prélever sur les stocks ou les réserves financières prévus par les plans nationaux.

7. — EXECUTION DES PLANS EN YUGOSLAVIE

240. Ainsi qu'il ressort du chapitre précédent, les changements apportés au système de planification en Yougoslavie ont radicalement modifié les méthodes d'exécution des plans. La gestion indépendante des entreprises et des services sociaux ainsi que la large autonomie de l'administration régionale se sont accompagnées d'une décentralisation considérable des ressources financières. Comme la planification, telle quelle est conçue en Yougoslavie, a pour objet de fixer des objectifs d'ensemble et d'équilibrer la structure du développement économique, on a cessé de procéder par la voie de directives détaillées destinées aux entreprises individuelles. Les objectifs et l'équilibre en question sont atteints grâce à un système de conditions et de règles générales gouvernant l'activité économique des entreprises, auquel viennent s'ajouter des mesures de politique générale. Cet ensemble de conditions et de mesures peut être adapté de façon à établir une différenciation plus ou moins grande dans le traitement réservé aux divers secteurs ou aux divers phénomènes du développement économique.

241. L'ensemble des dispositions relatives à la répartition du revenu des entreprises constitue un élément important du système.

Les entreprises sont tenues de mettre à la disposition de la collectivité une partie de leurs recettes sous forme de droits, contributions et taxes qui représentent la source principale des recettes des budgets et fonds d'investissement et autres du gouvernement fédéral et de ses services, ainsi que des républiques et des communes. L'intérêt sur le capital payé par les entreprises et les taxes sur la valeur ajoutée dans les entreprises industrielles, établis d'après des barèmes et des critères déterminés, jouent un rôle important. Le reliquat des recettes est entièrement laissé à la disposition des entreprises, qui le répartissent entre leurs fonds de traitements et salaires, d'investissement et de réserve. Les entreprises ont le droit d'augmenter la rémunération de leur personnel en proportion de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et de leur propre prospérité. Pour calculer le montant des salaires, les entreprises se servent de certains indicateurs spécialement recommandés, tels que les augmentations réalisées de la valeur ajoutée par travailleur et par unité de capital. De cette façon, le système en question exerce une influence considérable sur la répartition des revenus entre les investissements (fonds d'investissement des diverses institutions et entreprises), les dépenses sociales (fonds réservés aux budgets publics, aux assurances sociales, etc.) et la consommation personnelle (salaires et traitements). Ce système permet également de régler la question de la centralisation ou de la décentralisation des fonds mis à la disposition des divers organismes. Toutefois, ce serait une erreur de croire que ce système a surtout des répercussions d'ordre fiscal. Certains des moyens mis en œuvre ont pour objet non seulement d'influer sur la répartition des revenus, mais aussi de servir d'encouragement ou de critère économique en vue d'évaluer ou d'influer les décisions prises par les organes autonomes.

242. Outre les dispositions générales touchant la répartition des revenus et les normes juridiques définissant le statut des entreprises et le cadre dans lequel s'exercent les pouvoirs des organes autonomes, on trouve dans les méthodes de planification en usage en Yougoslavie divers aspects des politiques à long terme et à court terme en matière de crédit, de prix, de commerce extérieur et de change auxquels on peut avoir recours en vue d'atteindre les objectifs prévus par les plans. Ainsi, la plus grande partie des fonds d'investissement réservés aux crédits à long terme est attribuée par les banques conformément à certains principes et à certaines règles. Les ressources d'investissement centralisées sont attribuées aux divers secteurs conformément aux dispositions des plans. L'attribution à l'intérieur des secteurs se fait par les banques sur la base des demandes soumises au titre de projets concurrents. Il arrive cependant que le gouvernement intervienne en pratique, lorsqu'il s'agit de décider de l'attribution de crédits d'investissement pour de grands travaux (construction de chemins de fer, construction de routes ou grands projets de récupération des terres) ou pour des projets nécessitant un large appoint financier de l'étranger. Le plan national comporte également des dispositions spéciales concernant le volume et la structure des investissements fournis par le fonds central aux régions sous-développées du pays en

sus de leurs propres ressources. Ces transferts se font sous forme de subventions aux organes régionaux et territoriaux intéressés. Outre les crédits à long terme destinés à l'expansion des moyens de production, on se sert de façon très sélective de crédits à court terme pour maintenir au niveau souhaitable les différentes branches de la production et les échanges commerciaux. Il faut également citer les mesures intéressant les prix, notamment la fixation de prix plafond pour certains produits intermédiaires de base, de prix garantis pour les produits agricoles les plus importants et d'un contrôle des prix pour certains produits de consommation importants, lorsque les conditions du marché le justifient. Toutefois, pour la plus grande partie de la production, les prix se forment librement sur le marché, bien que l'impôt sur le chiffre d'affaires serve à influencer sur le niveau des prix des produits finis. En revanche, la réglementation administrative relative au commerce extérieur et aux devises étrangères demeure importante, la situation de la balance de paiements n'ayant pas permis jusqu'à présent de faire preuve d'une plus grande souplesse.

243. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays à économie planifiée, les entreprises individuelles yougoslaves sont des unités autonomes dont les activités de production ne sont pas assujetties à des obligations individuelles précises vis-à-vis des autorités. Chaque entreprise est libre d'adopter la politique de production, de vente, de prix et d'investissement de son choix. On part du principe que l'intérêt bien compris des administrateurs et des conseils de travailleurs les conduira à accorder leurs activités aux besoins de l'économie, tels qu'ils se manifestent dans la situation du marché. Les autorités nationales peuvent cependant exercer une influence considérable sur les décisions des entreprises par le truchement de leur politique dans les domaines des finances publiques, du crédit et des prix. Bien que l'on ait surtout voulu éviter l'adoption de mesures particulières et limiter l'intervention de l'Etat à l'application de mesures générales, on a eu recours, dans la pratique, aussi bien à des mesures particulières qu'à des mesures générales. En d'autres termes, on a appliqué des politiques différentes aux diverses branches de l'activité industrielle ou à certains produits afin d'assurer que les activités des entreprises soient conformes au plan national. On a, par exemple, pu faire varier les impôts indirects frappant certains produits pour modifier la demande et amener les entreprises en cause à ajuster leur production. De même, on a fait fluctuer le taux d'imposition appliqué à certaines industries. Enfin, en remaniant sur une base sélective aussi bien que générale la politique de crédits à court terme, on a pu stimuler ou limiter l'activité des entreprises. Jusqu'à une date récente, le système de taux de change multiples pour les importations et les exportations a constitué un autre instrument régulateur important.

244. Si l'on a surtout eu recours à ces mesures indirectes pour faire en sorte que les activités des entreprises correspondent aux plans nationaux, les autorités régionales et d'autres organisations économiques ont également influencé les décisions des entreprises. Bien que les entreprises ne relèvent pas de l'autorité juridique des com-

munes ou républiques où elles sont situées, elles ne sauraient entièrement négliger leurs opinions, d'autant plus que les administrations exercent un contrôle sur l'allocation de crédits prélevés sur leurs propres ressources, ainsi que sur certains impôts. De plus, les communes et les républiques sont obligées d'aligner leurs plans et politiques économiques sur les plans nationaux; elles constituent donc un chaînon de plus qui permet de raccorder les activités des entreprises aux plans nationaux.

245. Si l'on a fortement décentralisé le mécanisme de décision en ce qui concerne les activités courantes des entreprises, les autorités gouvernementales n'en continuent pas moins d'être largement responsables du montant et de la répartition des investissements pour l'ensemble de l'économie. Il est vrai que les autorités n'ont pu influencer la politique d'investissement des entreprises existantes que lorsque ces dernières avaient besoin de prêts pour exécuter leurs plans. Mais c'est une caractéristique importante du système que les entreprises existantes n'ont en général décidé de faire d'investissement que dans la modernisation et l'expansion des services existants. Dans la pratique, ce sont les autorités régionales, notamment les communes, qui ont généralement lancé de nouveaux projets. Ces organes gouvernementaux ont un intérêt financier dans la création de nouvelles entreprises sur leur territoires, puisque, à la longue, celles-ci assurent l'accroissement de leurs recettes. Fait plus important encore, la création de nouvelles entreprises représente l'un des aspects principaux de leurs attributions et, comme ces organismes s'inspirent des mêmes considérations générales dans les domaines politique et économique que les autorités nationales, leurs activités d'investissement tendent à se conformer aux plans nationaux. En fait, les plans d'investissement fixent des objectifs pour chacun des secteurs de base de l'économie, bien qu'ils ne prévoient d'objectifs détaillés ni pour des projets d'investissement déterminés ni pour les régions.

246. La mobilisation de l'épargne relève surtout des autorités fédérales, des républiques et des communes. Au cours des dernières années, par exemple, environ un tiers des investissements totaux a été financé par des fonds d'investissement fédéraux et un autre tiers par des fonds d'investissement des républiques et des communes; seul le dernier tiers a été financé par les fonds laissés à la disposition des entreprises. Les ressources des fonds d'investissement fédéraux, de républiques et des communes proviennent surtout des impôts prélevés sur les entreprises.

247. Sans doute est-il vrai, encore une fois, que la proportion du revenu que les entreprises peuvent garder en réserve est déterminée non par les autorités gouvernementales mais, en toute indépendance, par les conseils de travailleurs. Les conseils répartissent les bénéfices entre la rémunération des travailleurs et les fonds affectés à l'investissement ou à la consommation collective, en observant la règle générale que l'augmentation des salaires et traitements doit correspondre à l'augmentation de la productivité et de la prospérité des entreprises. Dans la pratique cependant, comme la rémunération

dépend du revenu net, le personnel aussi bien que la direction ont intérêt à accroître l'efficacité des entreprises en modernisant ou en rénovant les installations et le matériel. De plus, leurs décisions sont influencées également par la politique fiscale et la politique de crédit. Abstraction faite d'autres impôts, les sommes destinées aux fonds d'investissement des entreprises et à la rémunération du personnel sont aussi assujetties à des taux d'imposition différents, dont les variations peuvent influencer sur la façon dont les entreprises décident de répartir leurs ressources.

248. Le soin d'exécuter les plans de répartition des investissements incombe principalement aux banques qui gèrent les fonds d'investissement des autorités fédérales, des républiques et des communes. Contrairement à ce qui se passe dans les autres pays à économie planifiée, les entreprises yougoslaves ne reçoivent pas de subvention en capitaux du budget de l'Etat mais doivent financer leurs investissements par leurs propres moyens ou grâce à des prêts accordés par les fonds d'investissement. Pour encourager les entreprises à réduire leurs dépenses en capital, ces prêts portent intérêt.

249. La politique suivie par les banques pour répartir les prêts entre les divers secteurs ou industries s'inspire largement des plans d'investissement de leurs administrations régionales respectives, qui sont eux-mêmes préparés conformément aux plans nationaux. Dans le processus d'exécution, le fonds d'investissement fédéral peut, en modifiant de la façon voulue la répartition de ses crédits, compenser les dérogations à un plan national qui sont enregistrées dans certains secteurs à la suite de décisions autonomes des fonds d'investissement régionaux. De même, les fonds d'investissement des républiques et des collectivités locales tiennent compte, dans l'élaboration de leur politique de crédit, des décisions prises en matière d'investissement par les entreprises situées dans leurs territoires.

250. Mais grâce au fonds d'investissement fédéral, les autorités fédérales ont pu également exercer un contrôle plus direct sur la répartition des investissements par secteur. Il est vrai que ce fonds central ne représente qu'un tiers des ressources financières totales utilisables à des fins d'investissement, mais le lancement de nouveaux projets dépend le plus souvent de la faculté d'emprunter au fonds fédéral une partie des capitaux nécessaires; en fait, environ les trois quarts des investissements productifs suivent ainsi les grandes lignes des plans nationaux. La banque d'investissement qui gère le fonds fédéral a stipulé que les organisations économiques désirant emprunter au fonds fédéral doivent être à même de financer une certaine partie de leurs besoins d'investissement grâce à leurs propres ressources locales. La participation requise de l'emprunteur va de 5 à 80 p. 100 du coût du projet, selon la priorité accordé par le plan national à l'investissement dans les différents secteurs de production. L'ajustement de ces conditions de participation a constitué un instrument important que les autorités centrales ont utilisé pour mobiliser les fonds décentralisés en vue d'atteindre les objectifs nationaux d'investissement. Cette méthode d'exécution n'a pas été absolument sûre

et l'on a parfois enregistré des écarts entre des investissements financés exclusivement par des ressources décentralisées et les objectifs du plan. Néanmoins, ces écarts, qui peuvent parfois donner naissance à des déséquilibres temporaires, n'ont pas eu une ampleur suffisante pour porter sérieusement atteinte à l'exécution des plans nationaux.

251. L'évolution récente du système d'investissement yougoslave indique une décentralisation accrue des ressources d'investissement ainsi qu'un rôle élargi des fonds bancaires et des fonds d'entreprises. Cette évolution reflète la tendance qui se manifeste dans la nouvelle Constitution yougoslave en faveur d'un relâchement du contrôle de l'Etat sur la direction de l'économie et sur le processus des investissements.

Chapitre 3

ORGANISATION ET GESTION DE LA PLANIFICATION

252. Les principaux éléments de la planification sont les suivants: évaluation des possibilités et des objectifs, élaboration des plans et des politiques à suivre en vue de leur réalisation, formulation de programmes d'action déterminés, exécution des plans et revision et mise au point périodiques de ces plans. La nature de l'appareil établi à cette fin varie considérablement d'un pays à l'autre selon l'importance du rôle assigné à la planification, le stade de développement, la nature du système politique et économique, la structure des pouvoirs publics, etc.

Pays dont l'économie repose sur l'entreprise privée et pays à économie mixte

253. Dans certains pays où l'économie repose sur l'entreprise privée et dans certains pays à économie mixte, l'exécution des diverses tâches de planification a été confiée à des organismes gouvernementaux existants; dans d'autres pays, elle a été confiée à des organismes nouveaux. L'organisme planificateur national et son organe directeur ont généralement été chargés d'établir les plans et de formuler la politique à suivre. La mise en œuvre des politiques permettant d'exécuter le plan a été d'ordinaire confiée aux divers ministères ou à des organismes publics autonomes. La coordination des politiques est assurée par les divers ministères, selon leur compétence et, si ces politiques ont des rapports entre elles, par l'organisme de planification lui-même, agissant sous l'autorité et la direction générale du Cabinet ou du Conseil des ministres. De même, l'évaluation des progrès est assurée par les divers ministères dans le cadre de leurs fonctions et sur un plan plus général, par l'organisme de planification. A l'intérieur de l'organisme de planification, c'est au secrétariat technique qu'ont nécessairement été confiés les principaux travaux relatifs à l'évaluation.

1. — L'APPAREIL DE PLANIFICATION

254. Dans les pays où l'économie repose sur l'entreprise privée et dans les pays à économie mixte, l'organisme planificateur se compose généralement d'un conseil supérieur et d'un secrétariat technique. Ce conseil est l'organe consultatif supérieur en matière de planification. Il est en général chargé de préparer des projets de plans et d'élaborer des politiques qu'il recommande aux plus hautes autorités politiques et qu'il soumet à leur approbation. Dans quelques pays, l'organisme

planificateur a deux organes chargés d'élaborer les recommandations au sujet de la politique à suivre : un conseil supérieur, qui fixe les objectifs généraux et définit les grandes lignes de la politique à suivre et un conseil subsidiaire, de composition plus large, chargé d'examiner de plus près les diverses questions soulevées.

255. La partie technique de l'élaboration des plans est généralement répartie entre le secrétariat de l'organisme planificateur et les divers ministères, le premier s'intéressant plus spécialement à l'élaboration d'un plan d'ensemble, les seconds s'occupant de domaines déterminés. Il s'agit des diverses analyses économiques, statistiques, techniques et autres qui sont nécessaires à la formulation du plan de développement. Le secrétariat technique, travaillant dans le cadre des objectifs fixés par le gouvernement ou le parlement, ne formule pas seulement le plan provisoire; souvent, il analyse aussi les diverses politiques que l'on peut adopter pour l'exécution du plan afin d'aider l'organe directeur à prendre des décisions ou à formuler des recommandations.

256. Comme on l'a signalé, le mécanisme de consultations avec divers groupes extérieurs à l'organisme planificateur joue un rôle important dans la formulation des plans; la coopération de ces groupes est nécessaire si l'on veut obtenir leurs avis spécialisés sur la qualité des plans et des instruments de politique proposés. Ces consultations s'opèrent par l'intermédiaire des organes législatifs, d'organes consultatifs représentant divers intérêts économiques privés, ou d'institutions non gouvernementales comme les établissements techniques et les instituts de recherche. Certains organismes planificateurs désignent également des groupes d'experts chargés de donner des avis dans certains domaines. Dans les pays où il existe des organismes régionaux de développement ou de planification ceux-ci font parfois intégralement partie de l'appareil national de planification, et participent ainsi directement à la formulation de plans nationaux. Dans d'autres pays, ces organismes ont constitué des organes autonomes. Dans ce dernier cas, la liaison institutionnelle entre l'organisme planificateur national et les organismes planificateurs régionaux est assurée en pratique par un service distinct de l'organe directeur de l'organisme planificateur national. Mais le problème que pose l'établissement d'une coordination permanente entre les activités de l'organisme planificateur national et celles des organismes planificateurs régionaux n'a pas encore reçu de solution satisfaisante dans tous les pays.

2. — DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES POUR L'EXÉCUTION ET L'ÉVALUATION

257. Dans les pays qui ont des plans de développement, l'exécution de ces plans a toujours été confiée aux divers ministères. La coordination de l'activité des ministères entre eux et avec l'organisme planificateur est d'ordinaire assurée par des comités interministériels; dans certains pays, on a créé des services de planification distincts

dans chaque ministère pour améliorer la coordination avec l'organisme planificateur central. En dernière analyse, cependant, la mesure dans laquelle les ministères ont orienté leurs activités en fonction du plan national a varié selon l'importance accordée à l'exécution du plan à l'échelon politique le plus élevé. Il convient également de noter qu'il a souvent été nécessaire d'opérer des réformes dans l'administration publique, notamment en ce qui concerne les procédés et méthodes budgétaires, pour assurer l'exécution efficace des plans.

258. Si la pratique a varié d'un pays à l'autre, c'est généralement le Conseil des ministres qui est l'autorité la plus élevée en ce qui concerne l'exécution des plans. Sous la direction du Conseil, les divers ministères sont chargés d'exécuter les plans relevant de leur compétence. Dans les pays où il existe des gouvernements régionaux ou d'Etats avec les administrations correspondantes, ces autorités sont chargées de l'exécution des plans qui relèvent de leur compétence. La tâche qui consiste à assurer une coordination d'ensemble sur une base permanente est ordinairement assumée par une autorité désignée par le Conseil des ministres. Il peut s'agir du Ministère des finances, doté d'un service spécial de planification, ou de l'organisme planificateur lui-même. Souvent, les objectifs d'ensemble en ce qui concerne l'épargne et l'investissement ont été proposés par l'organisme planificateur et le Ministère des finances agissant de concert et soumis ensuite à l'approbation du Conseil des ministres.

259. Le Ministère des finances, qu'il soit ou non directement chargé de la planification, joue habituellement un rôle extrêmement important dans l'exécution du plan. Il a notamment pour tâche d'élaborer des mesures et des politiques en vue d'atteindre les objectifs fixés en ce qui concerne l'épargne et l'investissement et de préserver l'équilibre de la balance extérieure. Le Ministère des finances est directement responsable de la politique fiscale; en outre, il coopère généralement étroitement avec la banque centrale en vue de définir la politique monétaire; de son côté, la banque centrale consulte le ministère, conformément à une convention établie, pour formuler la politique à suivre, ou bien elle est tenue, de par la loi, de se conformer aux instructions du ministère.

260. Grâce à son rôle traditionnel de gardien du trésor national, le Ministère des finances peut souvent exercer un contrôle sur les programmes d'investissements publics, dont l'application relève directement d'autres ministères. En outre, dans les pays où existe un contrôle des changes, c'est souvent le Ministère des finances qui est chargé de se prononcer en dernier ressort sur l'allocation des devises, bien que l'organisme d'exécution soit habituellement la banque centrale.

261. La plupart des autres ministères sont chargés d'exécuter des plans dans certains secteurs particuliers de la production: industrie, agriculture, transports et communications, etc. Dans quelques pays, ces ministères sont appelés principalement à exécuter, dans les secteurs relevant de leur compétence, les programmes d'investissements

publics ou les programmes de dépenses courantes ayant trait au développement. Cependant, dans la plupart des pays sous-développés, où l'investissement ou les activités de production courantes du secteur privé sont réglementés, ces ministères sont généralement chargés de délivrer les autorisations. Dans un certain nombre de pays, par exemple, la construction de nouveaux établissements industriels n'a pu être entreprise qu'avec l'assentiment du Ministère de l'industrie. Quelques pays ont même chargé des comités composés de représentants de l'industrie et d'autres groupes intéressés d'examiner les projets avant qu'ils soient soumis au ministère pour approbation. Ces permis autorisant la mise en œuvre d'un projet devaient être joints à toute demande tendant à acquérir des matériaux locaux rationnés, comme le ciment, ou à obtenir une licence pour l'importation d'outillage. En outre, les banques de développement n'accordent des prêts que si le projet est approuvé par le ministère; sans cette approbation, il est également impossible d'émettre des valeurs sur le marché intérieur.

262. L'efficacité du contrôle, de la coordination et de l'évaluation de l'exécution du plan exige un examen continu de l'état des travaux, tant en ce qui concerne la réalisation des objectifs d'ensemble que l'achèvement de nouveaux projets et de tâches déterminés. Pour permettre une étude d'ensemble, certains pays ont jugé utile d'entreprendre des évaluations plus vastes des plans chaque année et une fois l'exécution du plan achevée. Les évaluations sont d'ordinaire effectuées soit par l'organisme planificateur national, soit par des commissions créées spécialement à cette fin. Les évaluations annuelles jouent un rôle important en ce qu'elles permettent de réviser les objectifs particuliers ou l'ordre de priorité des diverses parties du plan.

263. Le contrôle et l'évaluation de l'état des travaux concernant certains projets ou tâches est, dans le premier cas, nécessairement confié aux ministères ou autres organes chargés de l'exécution des programmes. On leur demande souvent, également, de soumettre à l'organisme planificateur des rapports d'activité sur l'état d'avancement des projets dont ils sont chargés.

264. En outre, l'exécution des projets est surveillée périodiquement, soit par les services d'inspection de l'organisme planificateur, soit par des organes indépendants, extérieurs à cet organisme, qui sont chargés spécialement d'examiner l'état d'avancement de projets donnés. Ces activités de surveillance consistent essentiellement à vérifier si les travaux sont exécutés dans les délais fixés et si les dépenses effectives restent dans les limites des coûts prévus, et à évaluer les résultats économiques et financiers des projets dont l'exécution est achevée. Les rapports d'activité périodique et les évaluations des projets en cours d'exécution qui sont communiqués à l'organisme planificateur national, lui permettent de déceler les problèmes particuliers et de vérifier les progrès relatifs accomplis dans l'exécution des diverses parties du plan, afin de synchroniser les opérations. Il faut que

ces renseignements soient complets, exacts et fournis à temps pour que l'on puisse prendre les mesures voulues pour éviter tout goulot d'étranglement ou tout retard dans l'exécution des plans. Si, par exemple, les ressources financières dont on dispose sont moins importantes qu'on ne l'avait prévu, il est facile aux planificateurs de décider des ajustements qui conviennent le mieux s'ils ont en permanence une vue d'ensemble de l'état d'avancement des diverses parties du plan.

265. Certains pays suivent les progrès d'exécution des projets et procèdent à des évaluations périodiques de l'efficacité du plan, jugent utile de prendre également des mesures spéciales sur le plan national ou dans le cadre de l'organisme planificateur pour obtenir des rapports et des renseignements à de courts intervalles — un mois ou 15 jours — sur certains aspects essentiels des projets importants, tels que la circulation des matériaux bruts et des produits finis, l'approvisionnement en énergie, la disponibilité de matériaux rares et l'utilisation des allocations en devises. Ces mesures ont pour but d'aider à prévoir les difficultés et les goulots d'étranglement ou à prendre ou suggérer les dispositions qui s'imposent dès que ces problèmes apparaissent. D'une façon plus générale, on peut dire qu'à mesure que les activités de planification se développent et que les opérations économiques deviennent plus complexes, la gestion de la planification exige une plus grande variété des mesures techniques et institutionnelles telles que celles qui ont été décrites ci-dessus.

3. — PLACE DE L'ORGANISME PLANIFICATEUR DANS LA HIÉRARCHIE ADMINISTRATIVE

266. Bien que l'organisme planificateur soit invariablement un organe consultatif, la place qu'il occupe dans la hiérarchie administrative et l'efficacité de la coordination avec les autres organismes publics et privés jouent un rôle considérable dans la formulation et l'exécution du plan. Dans l'intérêt du développement et de l'efficacité des activités de planification, il est indispensable que l'organisme occupe une place suffisamment élevée dans la hiérarchie et qu'il soit reconnu comme un instrument important du gouvernement.

267. Dans quelques pays l'organisme planificateur est rattaché à un ministère, comme le Ministère des finances ou celui des affaires économiques. Si l'organisme est rattaché parfois au Ministère des finances, c'est que ce dernier est souvent chargé de mobiliser les ressources financières nécessaires aux investissements dans le secteur public et d'appliquer les politiques monétaires et fiscales qui influent sur l'orientation des investissements dans le secteur privé. Dans d'autres pays, on a créé un ministère ou un organe spécial pour la planification du développement. On a constaté fréquemment que le rattachement de l'organisme planificateur au cabinet du Premier Ministre donne des résultats satisfaisants. L'exécution des plans a été souvent entravée lorsque la structure institution-

nelle du gouvernement y faisait obstacle. Il est important de s'assurer que les modifications que différents ministères proposent d'apporter au plan restent conformes à ses objectifs généraux et ne sortent pas des limites des fonds disponibles pour le réaliser.

268. Dans de nombreux pays, l'organisme planificateur national a été rattaché au cabinet du chef de l'exécutif, ou le chef de l'exécutif placé à la tête de l'organisme, qui peut alors disposer d'une autorité suffisante et avoir des liens administratifs efficaces avec d'autres organismes gouvernementaux. L'organisme planificateur a donc ainsi accès aux ministères par les voies administratives existantes. En fait, il est fréquent que certains membres de l'organe directeur de l'organisme planificateur fassent partie du cabinet ou du conseil des ministres ou que le conseil exécutif en soit un sous-comité. Cet arrangement facilite la coordination des plans prévus pour les divers secteurs. On peut aussi favoriser la coordination en créant un dispositif de consultation entre le personnel technique des divers ministères et le personnel de l'organisme planificateur. Dans de nombreux cas, notamment en Amérique latine, le directeur de la banque centrale est membre de l'organe directeur; on reconnaît ainsi le rôle important que joue la banque centrale dans la formulation de la politique à suivre, ainsi que son rôle consultatif.

269. Comme il est nécessaire de disposer de statistiques satisfaisantes pour formuler le plan et évaluer les progrès accomplis, on s'est efforcé, dans de nombreux pays, de rattacher les services de statistique existants à l'organisme planificateur. Dans quelques pays où l'écart existant entre les services fournis par le bureau central de statistique et les besoins de l'organisme planificateur a donné lieu à un certain mécontentement, le bureau de statistique a été rattaché administrativement à l'organisme planificateur. Dans d'autres pays, le bureau de statistique et l'organisme planificateur ont été rattachés au même ministère afin d'assurer entre eux des consultations et une coordination étroites. Quelques pays ont estimé qu'il était préférable de séparer le bureau de statistique et l'organisme planificateur, étant donné que le bureau joue un rôle d'information et devrait être indépendant des autres organes chargés de formuler les politiques à suivre.

Pays à économie planifiée

270. Dans les pays à économie planifiée, où les moyens de production essentiels appartiennent à la société et sont détenus par l'Etat et les coopératives, la coordination est poussée beaucoup plus loin qu'ailleurs entre la gestion des activités économiques et le développement d'ensemble de l'économie. Malgré les différences que présente l'appareil planificateur d'un pays à l'autre, les analogies l'emportent généralement de beaucoup. La Yougoslavie, toutefois, constitue une exception notable: comme on le verra plus loin, l'appareil de planification mis en place au cours des années 1950 diffère sensiblement de celui des autres économies planifiées.

1. — LES ORGANES PLANIFICATEURS

271. L'autorité suprême en matière de décision et d'organisation de la planification, sous réserve de l'approbation du Parlement, appartient au Conseil des ministres. Le Parlement approuve le plan économique national et le budget de l'Etat, examine périodiquement l'état d'avancement du plan, adopte les normes législatives régissant la vie économique du pays, définit la structure des organes administratifs et planificateurs, et fixe les principes de gestion des entreprises, le système monétaire et le crédit.

272. Le Conseil des ministres est chargé d'exécuter et de mener à bien les plans économiques nationaux et de les adapter de temps à autre pour tenir compte de l'évolution de la situation. Il examine les plans économiques et le budget de l'Etat et les soumet à l'approbation du Parlement; il organise le contrôle de leur exécution; il prend des mesures pour renforcer la monnaie et le crédit; et, d'une façon générale, il décide des questions importantes relatives au développement de l'économie.

273. L'organisme planificateur central a toujours été responsable devant le Conseil de ministres. Ce sont les directives générales arrêtées par ce conseil qui servent à orienter l'élaboration des plans, bien qu'en pratique, de telles décisions soient influencées par diverses suggestions des organismes planificateurs et des divers comités du Conseil des ministres. Ces échanges de vues, qui se poursuivent continuellement tout au long de l'élaboration et de l'exécution des plans, se trouvent grandement facilités du fait que les membres du gouvernement participent directement aux travaux des organes de planification. L'appareil de planification comprend cependant bien autre chose que les organismes planificateurs centraux. Chaque administration économique, c'est-à-dire non seulement le gouvernement central, mais aussi les ministères des diverses branches d'activités, les conseils industriels centraux, les administrations régionales et locales et les entreprises elles-mêmes, possède son propre service de planification.

274. A chacun de ces échelons, les organismes planificateurs sont en principe conçus comme des organes consultatifs subordonnés à l'administration dont ils relèvent. Tous les membres des organes planificateurs, à l'échelon ministériel, régional et local, sont nommés par l'organe administratif correspondant, qui dirige leurs travaux et approuve leurs plans avant de les soumettre aux autorités administratives supérieures. Les organes planificateurs, aux échelons inférieurs, ne sont donc pas officiellement rattachés aux organes planificateurs supérieurs; ils ne sont pas juridiquement responsables devant eux et ne font pas partie d'un ensemble unique et homogène de services de planification. En pratique, cependant, les organes planificateurs inférieurs ont toujours travaillé en coopération étroite et directe avec les services de planification des organes administratifs supérieurs. Comme il fallait intégrer tous les plans particuliers dans un plan unique pour chaque région et pour chaque secteur, puis finalement

dans un plan national, des liens de coopération et de consultation se sont établis directement entre les organismes planificateurs aux divers échelons.

2. — ATTRIBUTIONS DES ORGANISMES PLANIFICATEURS

275. Les organismes planificateurs ont en général pour principales attributions d'élaborer les plans, de surveiller leur exécution et de conseiller les organes exécutifs sur les questions de principe que soulèvent la préparation et l'exécution des plans. L'exécution des plans et la gestion de l'économie incombent au gouvernement central, aux ministères et à leurs organes subsidiaires, ainsi qu'aux administrations régionales et locales. En règle générale, les organismes planificateurs centraux ne disposent pas de pouvoirs de décision. L'Etat, toutefois, leur a délégué celui d'apporter au plan des modifications secondaires ou de réallouer les réserves de matières au cours de son exécution. En principe, cette délégation ne porte que sur les modifications qui ne changent pas les grandes lignes du plan national.

276. En Union soviétique, l'organisation et les attributions des organismes planificateurs sont largement déterminées par l'étendue du pays et le fait qu'il s'agit d'une union de plusieurs républiques. Les traits caractéristiques du système de préparation et d'exécution des plans en Union soviétique ont été très fortement accusés par les changements intervenus au cours des dernières années. C'est pourquoi, dans les paragraphes qui suivent, les systèmes appliqués à l'Union soviétique et dans les autres économies planifiées sont présentés séparément.

277. Le système de planification en Union soviétique comprend les organes suivants:

- a) Les organes généraux de planification de l'Union, des républiques et des collectivités locales, chargés de la planification d'ensemble dans leurs territoires respectifs;
- b) Les organes planificateurs des ministères et départements, chargés des activités économiques de leur ressort;
- c) Les organes planificateurs des sovnarkhozes et ceux des conseils de production agricole, respectivement chargés de la production industrielle et agricole dans leurs territoires;
- d) Les services de planification des entreprises.

278. Depuis 1957, d'importantes modifications sont intervenues dans les attributions des divers organismes chargés de la planification d'ensemble. La plus importante a été une extension notable des tâches incombant aux commissions du plan d'Etat, dites *Gosplans* des républiques fédérées. Tandis que ces commissions s'occupaient jusqu'alors surtout de cette partie de l'industrie des républiques qui produit des biens de consommation, des matériaux de construction et des bois d'œuvre, elles dressent maintenant des plans portant sur le développement de toutes les branches d'activité. Ainsi, les conditions ont été créées pour la planification du développement intégré de l'économie

et pour l'utilisation maximum des ressources naturelles et humaines de chaque république.

279. En même temps, de nouveaux organes chargés de l'administration et de la planification des industries ont été créés dans les régions d'administration économique: ce sont les conseils économiques territoriaux ou *sovnarkhozes*. Il n'en existe pas dans les régions où l'industrie n'est pas assez développée. Les *sovnarkhozes* travaillent exclusivement dans les limites des plans d'Etat dressés par les organes de planification des républiques et de l'Union. Le contrôle des constructions leur appartenait au début, mais il a été attribué ensuite aux commissions de construction des républiques, responsables devant la commission des constructions de l'URSS.

280. Les plans destinés aux *sovnarkhozes* et aux républiques fédérées sont dressés d'après les tâches assignées à l'ensemble du pays par le plan de développement économique unifié, approuvé par le Gouvernement central. Les *Gosplans* des républiques fédérées travaillent en contact avec les *sovnarkhozes*, les ministères et administrations des républiques et les organes régionaux et locaux de planification.

281. Les services de planification qui relèvent des conseils existant à chaque échelon des divisions administratives dans les républiques fédérées jouent également un rôle important. Ces services apportent leur concours aux *Gosplans* des républiques pour les travaux d'intérêt économique général, comme la préparation de la balance d'énergie pour l'ensemble de la région ou du territoire, l'élaboration de projets de plans pour la production de toutes les entreprises industrielles de cette région ou territoire, et l'établissements d'une balance de main-d'œuvre.

282. Les plans pour les activités économiques générales, comme les finances, le commerce extérieur ou les transports, qui ne dépendent pas exclusivement ou directement des républiques fédérées, sont préparés par les ministères de l'Union et autres organismes centraux. Avec l'aide de leurs divisions du plan, les ministères préparent ces projets de plans pour les soumettre au *Gosplan* de l'URSS.

283. Les organes de financement et de crédit prennent une part active à la planification économique. Chaque année, le Ministère des finances de l'URSS prépare, d'après les objectifs fixés par le plan économique national annuel, un projet de budget public de l'URSS, qu'il présente au gouvernement. La Banque d'Etat de l'Union établit de même des projets de plans des crédits et encaisses. Le Ministère du commerce extérieur dresse un projet de plan annuel d'exportations et d'importations, ainsi qu'un projet de plan des devises pour les opérations de commerce extérieur. Le *Gosplan* de l'URSS étudie la coordination de tous ces plans avec le plan national annuel, et présente à l'Etat ses observations y relatives. Bien que les plans financiers se fondent à l'origine sur les plans économiques nationaux, leur examen peut indiquer la nécessité d'apporter certaines modifications à ces derniers.

284. En 1962 et 1963, la structure administrative de la gestion de l'économie nationale a subi une nouvelle modification touchant l'organisation des organes planificateurs. Un Conseil supérieur de l'économie nationale, nouvellement créé et directement responsable devant le Conseil des ministres, est maintenant chargé de la gestion de l'industrie et de la construction et de la planification d'ensemble. La gestion de l'agriculture relève d'une commission distincte, qui est également directement responsable devant le Conseil des ministres. Le Conseil supérieur de l'économie nationale a sous son autorité la Commission centrale de planification, le Conseil économique national de l'URSS chargé de gérer l'industrie, la Commission de construction de l'URSS, la Commission centrale de coordination de la recherche scientifique et les commissions centrales de production qui s'occupent d'un petit nombre d'industries déterminées.

285. Le Conseil supérieur de l'économie nationale a pour rôle principal de coordonner les activités de tous ces organes. Ses décisions en matière d'exécution des plans font loi. Le Conseil économique national de l'URSS est chargé de l'exécution des plans économiques nationaux autres que ceux qui se rapportent à l'agriculture et à la construction. Il s'en acquitte par l'intermédiaire des conseils économiques de République et interrépubliques, qui, à leur tour, dirigent les activités des sovnarkhozes, quand il en existe plusieurs dans une république donnée. Le Conseil s'acquitte également de ses tâches d'exécution des plans économiques par l'intermédiaire des ministères et administrations de l'Union. En même temps, il remplit certaines fonctions de planification, surtout en matière de répartition des approvisionnements, dans le cadre des plans annuels. La Commission de construction du Conseil des ministres de l'URSS est chargée d'administrer les constructions essentielles. Les commissions centrales de production, dont la plupart relèvent directement du Conseil supérieur de l'économie nationale, s'occupent de la gestion des entreprises dans quelques industries déterminées placées sous le contrôle direct du Conseil supérieur.

286. Le *Gosplan* de l'URSS et le Conseil économique national de l'URSS travaillent en rapports étroits avec les commissions industrielles centrales, dont les présidents siègent à leurs conseils. Ces commissions ont pour attribution principale d'élaborer des projets en vue de l'élaboration d'une politique technique unifiée et de dresser les plans de recherche scientifique et de travaux expérimentaux. Ce sont elles qui sont responsables de l'adoption rapide, dans les entreprises, des nouvelles machines et techniques.

287. Dans les républiques fédérées, les *Gosplans*, les conseils économiques nationaux et les comités de la construction relèvent d'une double autorité : celle des organes correspondant du gouvernement central et celle des gouvernements des républiques. Le *Gosplan* de l'URSS est chargé de préparer les plans à long et moyen terme ainsi que de les répartir en plans annuels ; il lui incombe également de corriger ces plans annuels d'après l'expérience et d'après les propositions faites par les *Gosplans* des républiques fédérées.

288. Dans d'autres pays à économie planifiée, les liens institutionnels entre les divers organes de planification ont été tout à fait analogues à ceux qui existaient en Union soviétique, mais l'appareil de planification s'est révélé différent à bien des égards, ce qui était dû en grande partie à des différences dans l'organisation de la gestion. En Union soviétique, la gestion de l'économie est passée des ministères centraux aux collectivités locales, alors que, dans d'autres pays à économie planifiée, les ministères centraux ont, en principe, continué à diriger l'activité des entreprises. Par suite, les organismes planificateurs qui se trouvent directement au-dessous des organes centraux de planification sont des organes ministériels qui s'occupent d'une branche donnée de l'activité économique; on trouve ensuite, en descendant l'échelle, les services de planification des associations d'entreprises et les services de planification des entreprises elles-mêmes.

289. Les plans des entreprises relevant des ministères centraux sont élaborés sous la surveillance des organismes planificateurs ministériels. Contrairement à ce qui se passe en Union soviétique, où toutes les entreprises situées dans un territoire donné relèvent des services de ce territoire, dans d'autres pays, les organes régionaux et locaux de planification s'occupent surtout de la planification d'activités d'intérêt local: logement, services publics, et production pour les besoins locaux. Dans certains pays, toutefois, les attributions de ces organes sont plus étendues. D'ailleurs, cette répartition des fonctions n'est pas absolue. Comme les entreprises qui relèvent des ministères vendent sur place une partie de leur production, utilisent des marchandises produites sur place et recrutent sur place la main-d'œuvre, leurs activités ne peuvent jamais être complètement indépendantes des plans et des politiques des autorités locales. Par suite, les services régionaux et locaux de planification n'ont pu se contenter d'incorporer dans leurs plans les tâches que les ministères avaient assignées aux entreprises relevant d'eux, et ils ont dû élaborer des plans régionaux ou locaux en coopération directe avec les divers ministères et avec l'organisme de planification central.

3. — STRUCTURE INTERNE DES ORGANISMES PLANIFICATEURS

290. La structure interne de l'organisme planificateur central est identique sur les points essentiels dans tous les pays à économie planifiée. L'organisme s'est toujours composé d'une commission et de son secrétariat. Dans quelques pays, ses travaux courants sont dirigés par un présidium composé du président et des vice-présidents de la commission; dans d'autres, comme en Union soviétique, les chefs des départements de l'organisme siègent également à l'organe directeur. Le secrétariat se compose généralement de deux groupes principaux de départements: ceux qui sont chargés de l'élaboration des plans pour tel ou tel secteur ou pour telle ou telle branche d'activité, et ceux qui sont chargés de coordonner ces plans et de les intégrer dans des

plans d'ensemble. Le nombre des départements de la première catégorie a en général varié selon que les objectifs fixés à l'échelon central avaient un caractère plus ou moins général et selon l'importance attachée à telle ou telle branche d'activité.

291. Les activités de planification ne se limitent cependant pas, dans les pays à économie planifiée, aux travaux des organismes planificateurs. La planification fait aussi appel à un grand nombre d'instituts de recherche s'occupant de l'analyse économique, d'études des problèmes méthodologiques et d'études techniques des diverses branches d'activité. Certains de ces instituts sont directement subordonnés aux organismes planificateurs. Mais les organisations de planification sont aussi autorisées à faire appel à des institutions autonomes, comme les instituts de recherche de l'Académie des sciences, les universités ou les instituts créés par des ministères ou de grandes entreprises. Le caractère très vaste de la planification et la subordination de toutes les institutions de recherche à l'Etat facilitent la mobilisation de toutes les compétences en vue de la solution des problèmes techniques et économiques qui se posent aux organes de planification.

4. — L'APPAREIL DE PLANIFICATION EN YOUGOSLAVIE

292. En Yougoslavie, le cadre institutionnel de la planification est assez différent de celui des autres pays à économie planifiée, conséquence directe des méthodes de gestion et de planification propres à la Yougoslavie, qu'on a déjà décrites. La conséquence immédiate de ces méthodes a été l'absence de liens administratifs hiérarchiques étroits entre les organismes planificateurs et les entreprises. Toutefois, la consultation et la coopération sont actives entre les organes planificateurs aux différents échelons, ainsi qu'entre les entreprises, soit en particulier, soit collectivement, comme encore entre les syndicats d'une part et les organismes planificateurs de l'autre.

293. En Yougoslavie, l'organe planificateur suprême est l'Institut fédéral de planification, qui a été chargé de l'élaboration du plan fédéral soumis au gouvernement et aux assemblées législatives. L'Institut n'a aucun pouvoir exécutif; ses attributions sont techniques et consultatives. Outre l'élaboration des plans à long terme et des plans annuels, l'Institut analyse le développement de l'économie et ses perspectives d'avenir, formule des recommandations sur la politique à suivre pour l'exécution des plans et met au point des méthodes de planification. Des organismes locaux de planification existent dans les républiques, dans les districts et dans les circonscriptions administratives locales (« communes »); mais, dans les communes les moins développées, il n'y a pas d'organisme planificateur distinct et ce sont des sections de planification de l'administration économique qui ont élaboré les plans les concernant. Les organismes planificateurs des républiques ont élaboré les plans concernant le territoire de leur ressort en procédant de la même manière que l'Institut fédéral, et les ont soumis aux autorités des républiques pour approbation.

294. Les organismes planificateurs des républiques coopèrent étroitement avec l'Institut fédéral de planification à l'élaboration des plans. En même temps, des consultations sur la politique de planification se poursuivent à l'échelon politique, c'est-à-dire au gouvernement fédéral, où les républiques ont des représentants permanents. Ainsi, bien que les républiques ne soient nullement tenues en droit de soumettre leurs plans à l'approbation des autorités supérieures ou des organes de planification, ces plans s'élaborent selon les mêmes politiques générales que le plan fédéral. Des méthodes analogues de coopération existent entre organismes planificateurs des communes et des républiques, de même qu'entre communes et entreprises. Ainsi, aux divers stades d'élaboration des plans, les organes de gouvernement se trouvent consultés sur les idées directrices, les objectifs principaux et les instruments de la politique de développement. Cette coopération assure, dans l'élaboration des plans, un accord mutuel sur les principaux problèmes et buts du développement économique, de même que sur les objectifs et les instruments de la politique économique. Les grandes lignes de la politique économique, une fois fixées par le plan fédéral et approuvées par le Parlement, fournissent le cadre des plans de tous les organes inférieurs.

Chapitre 4

PLANIFICATION NATIONALE ET MESURES INTERNATIONALES

295. Il ne fait aucun doute que l'intérêt de plus en plus grand que l'on porte à la planification vient de ce que tous les pays du monde désirent accélérer leur croissance économique, améliorer les niveaux de vie, diversifier leurs structures économiques et élever leur niveau de productivité. Dans les pays sous-développés, la planification est même devenue un des principaux moyens de mobiliser toutes les ressources disponibles en vue du développement économique, de remodeler les institutions économiques et sociales et de lutter contre les maux tenaces d'une indigence largement répandue. L'orientation précise que chaque pays donne à son expansion dépend nécessairement des circonstances, des besoins et des aspirations qui lui sont propres. Au fur et à mesure qu'un nombre croissant de pays — sous-développés aussi bien que développés, pays ayant ou non une économie de marché — adoptent la planification, le monde prend mieux conscience de l'interdépendance des Etats et de la nécessité de trouver des moyens et des institutions qui expriment cette interdépendance d'une façon plus concrète et plus définie, pour le plus grand bien de toutes les nations. La conscience aiguë du rôle et des possibilités de la coopération économique internationale s'est manifestée dans toutes les assemblées mondiales de même que sur le plan régional. La diversité croissante des activités de l'ONU et de ses institutions spécialisés, dans de nombreux domaines, et d'autres évolutions récentes en témoignent clairement.

296. Extirper la pauvreté et refaire leur structure économique et sociale, c'est, pour les pays sous-développés, une entreprise ardue et de longue haleine. La nature de la tâche diffère certes selon les conditions de chaque pays, notamment ses dimensions, sa population, ses ressources naturelles et humaines, la structure de ses institutions et son stade de développement; mais certains problèmes sont communs à la plupart des pays sous-développés, par exemple le besoin urgent de techniques et de connaissances nouvelles, le besoin d'équipement, et celui de débouchés pour les produits, primaires et autres. En s'efforçant d'exécuter leurs plans — qui sont d'ailleurs modestes par rapport aux besoins — les pays sous-développés se voient contraints d'accélérer leur croissance économique et de répondre à des exigences accrues dans toutes les directions, exigences qui souvent dépassent leur capacité d'épargne actuelle. Ils ont un besoin à la fois urgent et crucial de ressources en devises tout en devant faire face, de temps à autre, à des problèmes à court terme dus à leur balance des paiements. De plus, les conditions actuelles des échanges mondiaux font

que la demande de leurs produits primaires, de la part des pays développés, est soumise à des fluctuations considérables en prix et en volume, et que les produits manufacturés qu'ils seraient à même d'exporter sont difficiles à écouler. Tout ceci a pour effet de rendre leur commerce extérieur plus incertain, de réduire leur capacité de gagner des devises et, en augmentant leur dépendance à l'égard de l'étranger, de rendre plus difficile l'exécution de leurs plans de développement. En d'autres termes, pour que les plans nationaux des pays sous-développés puissent atteindre leurs objectifs et pour que le processus de développement et de reconstruction puisse être accéléré au maximum, il faut que ces plans soient appuyés par une série de mesures éclairées prises sur le plan international et par tous les Etats. Les enquêtes économiques annuelles de l'Organisation des Nations Unies et d'autres études ont révélé les dimensions mondiales du problème de la pauvreté. L'évolution économique de la dernière décennie indique des disparités croissantes entre pays riches et pays pauvres, lesquelles ne peuvent qu'intensifier et prolonger la lutte actuelle des nations sous-développées. Renverser cette tendance et créer les conditions sociales, économiques et autres, nécessaires à la croissance rapide des pays sous-développés a donc été considéré à juste titre comme un objectif majeur de la Décennie des Nations Unies pour le développement et comme le but commun à toutes les nations.

1. — EVOLUTION ET INSTABILITÉ DU COMMERCE EXTERIEUR

297. Pour les économies d'entreprise privée et les économies mixtes, l'une des tâches les plus difficiles et les plus importantes de la planification a été de faire entrer le commerce extérieur dans les plans nationaux et d'exécuter ces plans en tenant compte de l'évolution de ce commerce. La raison essentielle en est que les tendances du commerce extérieur sont difficiles à prévoir, car elles dépendent non seulement de la situation intérieure, mais aussi des conditions et de l'évolution économique dans d'autres pays. Dans les pays d'économie planifiée, les plans de commerce extérieur sont partie intégrante des plans nationaux et, depuis quelques années, une coopération économique plus poussée, tant entre ces pays eux-mêmes qu'avec les pays sous-développés, exerce une influence accrue sur le volume et la structure du commerce extérieur et sur les plans correspondants.

298. On peut noter à cet égard que les accords commerciaux à moyen terme ont été un élément important des relations économiques entre les pays à économie planifiée et les pays à économie mixte ou à économie d'entreprise privée, notamment les pays sous-développés. D'une part, ces accords ont permis aux économies planifiées de mieux intégrer leur commerce extérieur dans leurs plans à moyen terme; d'autre part, ces accords ont également profité, à bien des égards, aux pays sous-développés, en donnant plus de stabilité à leurs échanges et en facilitant la mise en œuvre de leurs plans de développement.

299. Dans presque tous les pays, le commerce extérieur absorbe une importante proportion du produit intérieur et constitue aussi une

source importante de l'offre sur le marché intérieur; aussi, malgré les difficultés, la planification nationale ne peut être vraiment menée à bien si l'on ne tient pas un compte exact du commerce extérieur. La chose est déjà vraie des économies développées d'entreprise privée; elle l'est encore plus pour les pays sous-développés. Ce n'est pas seulement que, dans nombre de ces pays, le volume de la demande extérieure conditionne le taux de croissance économique intérieure, en raison de l'étendue du secteur d'exportation. Un fait d'importance plus générale est que, dans la plupart des pays sous-développés, à leur stade actuel de développement, l'essentiel des biens d'investissement n'est pas produit sur place, mais acheté aux pays avancés. Quelque progrès a certes été réalisé par un certain nombre de ces pays, touchant l'accroissement de la production intérieure de ces biens, mais les besoins se sont accrus rapidement aussi. En général, ces pays sont restés relativement aussi tributaires des importations; souvent, ils le sont devenus davantage. Les besoins en devises se sont également accrus, car il fallait répondre à certaines exigences courantes de caractère essentiel; c'est ainsi que, pour pouvoir utiliser à plein la capacité disponible, il fallait souvent être sûr que l'on disposerait d'approvisionnements suffisants en matières premières importées ou encore en pièces de rechange pour l'équipement. Ainsi, quelle que soit la part des exportations dans la vie économique, ce sont les disponibilités en devises qui ont surtout limité le taux de développement économique planifié dans les pays sous-développés.

300. C'est cette constatation qui a poussé nombre de pays sous-développés à placer l'évolution escomptée des disponibilités en devises à la base de leurs plans économiques. Dans la préparation des plans, on s'est notamment préoccupé de libérer des ressources croissantes de devises en vue du développement, par exemple pour l'importation de biens d'investissement et de matières premières essentielles. Les programmes d'investissements ont donné la priorité à la création d'industries destinées à remplacer des importations ou à développer les exportations. Si, dans une certaine mesure, ces politiques ont produit les résultats escomptés, l'évolution défavorable de leur commerce d'exportation est demeurée une source de grave préoccupation pour les pays en voie de développement. En ce qui concerne les produits d'exportation de ces pays, la structure de la demande mondiale a subi de profondes modifications pendant les dernières décennies. La demande de la plupart des denrées alimentaires étant assez peu élastique par rapport aux revenus, elle a augmenté beaucoup moins vite que ne l'ont fait les revenus dans les pays avancés. Parallèlement, les progrès techniques ont permis d'utiliser plus économiquement les matières premières et de mettre au point des produits synthétiques de remplacement. Sous l'action combinée de ces forces, le taux de croissance des exportations traditionnelles des pays en voie de développement s'est trouvé ralenti. D'autre part, la capacité de production de nombreux produits de base a été fortement développée à la suite des pénuries éprouvées au cours des années antérieures. Cet accroissement a contribué, à son tour, à élargir l'écart entre les mouvements

des prix mondiaux des produits primaires et ceux des prix des articles manufacturés. La détérioration des termes de l'échange, en réduisant leur capacité d'importation, a encore augmenté les difficultés des pays sous-développés. D'autre part, certains des plus industrialisés d'entre eux ont accordé une attention croissante à la nécessité d'accroître les exportations d'articles manufacturés afin de compenser cette évolution défavorable.

301. Sans compter la très lente croissance à long terme de la demande extérieure pour leurs exportations traditionnelles, les pays sous-développés connaissent, à court terme, une instabilité marquée dans leurs recettes d'exportations, ce qui fait qu'ils ont encore plus de peine à adapter leurs plans à une évolution rapide. Certains pays ont cherché à atténuer l'effet de l'instabilité extérieure sur leur économie intérieure en faisant passer les exportations par des offices de commercialisation, tandis que d'autres recouraient à des droits d'exportation mobiles. Là où l'on a institué le contrôle des changes, l'emploi de budgets en devises, sujets à révision périodique au bout de quelques mois, compte tenu de la situation de la balance des paiements, a également aidé à assurer un ajustement ordonné des moyens aux besoins. Par diverses mesures nationales, on a cherché à atténuer les fâcheux effets de cette instabilité, mais ce que peuvent faire séparément les pays sous-développés se heurte à d'étroites limites. Dans quelques cas, un pays sous-développé a réussi à conclure avec son principal client un contrat à long terme pour la vente d'une quantité fixée d'un produit majeur d'exportation, à un prix garanti. Mais ces cas sont rares. C'est cette constatation qui a fait conclure au cours de l'après-guerre, plusieurs accords internationaux sur les produits, prévoyant des contrats multilatéraux d'achat et de vente, des contingents d'exportation et des stocks tampons et qui a fait créer des organes de délibération et de consultation internationales sous forme de conseils et de groupes d'étude de produits. Mais, sur le plan pratique, le progrès a été assez lent et la question se pose aussi de savoir si la méthode des accords par produit suffit à répondre aux exigences du développement économique d'ensemble. A ce propos, le Conseil économique et social a noté avec satisfaction les nouvelles dispositions prises par le Fonds monétaire international pour venir en aide aux pays membres dont les exportations connaissent un recul temporaire, de même que le fait que toute la question du financement compensatoire doit figurer à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

302. Ce n'est pas seulement par leur montant et leur instabilité que les échanges extérieurs ont posé des problèmes particulièrement difficiles aux pays sous-développés. Comme on l'a vu dans un chapitre précédent, incorporer le commerce extérieur aux plans nationaux oblige également à décider quelles industries d'exportation ou quelles industries de remplacement des importations il vaudra mieux développer. Pendant les débuts du développement, les plans ont tendu à se concentrer sur la croissance équilibrée dans les limites du marché intérieur, surtout à cause des possibilités limitées d'une spécialisation

internationale. Il y a, certes, des exceptions, par exemple les pays qui, disposant de ressources spéciales, sont capables de produire des biens industriels intermédiaires sur une échelle qui dépasse de beaucoup leurs besoins intérieurs actuels. A la longue, toutefois, le processus de développement économique entraîne nécessairement des changements dans la structure traditionnelle du commerce extérieur. A mesure que les pays accèdent à des stades plus évolués, il devient souhaitable, et même économiquement nécessaire, d'accorder plus d'attention aux possibilités d'accélérer la croissance en se spécialisant dans des branches nouvelles de production. Ceci est d'autant plus important que, comme on l'a déjà relevé, bien des pays sous-développés ont eu de la peine à accroître leurs exportations primaires, la demande extérieure étant limitée. Dans certains cas, en outre, sous le coup du développement économique, et de la hausse des revenus intérieurs, les surplus exportables de matières premières ont été réduits par l'expansion de la demande intérieure de ces produits. Les changements dans la structure du commerce extérieur ne s'opèrent d'ailleurs pas sans soulever des problèmes et des difficultés pendant la période de transition. De gros obstacles doivent être surmontés par le pays sous-développé qui veut pouvoir affronter la concurrence sur les marchés mondiaux de produits manufacturés. Depuis quelques années, on cherche, dans les pays développés, des marchés pour certains des articles manufacturés que plusieurs pays sous-développés sont de plus en plus aptes à exporter; cette recherche a montré la nécessité, pour les pays avancés, de pratiquer une politique plus libérale qui facilite l'accès à leurs marchés. L'opinion s'est également fait jour que les pays avancés devraient réserver délibérément des débouchés aux articles manufacturés que les pays sous-développés sont en mesure de produire rentablement.

2. — LES BESOINS EN CAPITAUX ÉTRANGERS

303. Il apparaît que, dans les pays sous-développés, même les efforts les plus acharnés d'augmentation des ressources en devises par le développement des exportations et le remplacement des importations n'ont pas suffi à fournir les montants nécessaires à l'exécution des plans. Ces plans reposaient d'ailleurs généralement sur l'hypothèse qu'aux sommes en devises gagnées par les exportations ou économisées par le remplacement des importations s'ajouterait un courant croissant de capitaux étrangers, privés ou publics. Les capitaux de ce genre s'accompagnent d'ailleurs souvent d'un apport important de compétences techniques et de connaissances, qui, elles aussi, sont rares dans les pays sous-développés.

304. Ayant besoin de fonds étrangers, les pays sous-développés ont généralement adopté toute une série de mesures pour en augmenter le courant. Ils ont recherché la collaboration de capitaux privés étrangers avec des entreprises privées aussi bien que publiques. La tendance qu'ont les capitaux privés étrangers, dans certains cas, de limiter leur participation au secteur privé a tendu à réduire leur rôle

dans l'exécution des plans de développement des pays sous-développés. Aussi est-il souhaitable que, dans leur politique générale, les institutions internationales et les pays exportateurs de capitaux adoptent des vues plus larges, en harmonie avec les plans nationaux. Afin d'attirer les capitaux privés étrangers, la plupart des pays ont donné des assurances relatives aux droits de propriété, comme à l'exportation des bénéfices et au rapatriement du capital; en outre, divers types d'avantages fiscaux ont été offerts aux investisseurs étrangers. Malgré ces mesures, les capitalistes étrangers s'abstiennent souvent à cause des risques politiques qu'ils attribuent à des entreprises qui les tenteraient par ailleurs. Diverses propositions ont été avancées pour surmonter ces difficultés. On a songé à un système d'assurance multilatérale pour couvrir les risques en question. Mais comme ces risques sont très difficiles à évaluer, un système de ce genre se heurte à de grandes difficultés pratiques. Une autre solution, qui semble avoir de meilleures chances de réussir, serait de formuler un code des investissements internationaux qui soit largement acceptable et qui pose des règles touchant les relations entre les autorités publiques d'un pays et les investisseurs étrangers. Ces règles fixeraient le statut général des capitaux privés étrangers et donneraient le même genre de garanties que celles qui sont accordées actuellement par beaucoup de pays sur une base bilatérale. Elles énonceraient, en outre, les conditions auxquelles les investisseurs devraient se plier, par exemple, quant à la publicité et aux vérifications nécessaires. D'autres règles pourraient s'appliquer aux entreprises mixtes associant le capital privé étranger au capital national d'origine privée ou publique, comme on l'a vu plus haut. Il faudrait s'entendre sur les institutions de conciliation et d'arbitrage destinées à régler les différends qui pourraient surgir entre les autorités publiques et les capitalistes privés étrangers. Le code en question ne lierait pas les partenaires en train de négocier, mais son existence même serait de nature à faciliter les négociations et à réduire les incertitudes qui, à l'heure actuelle, empêchent souvent d'aboutir à des résultats positifs.

305. On doit admettre, néanmoins, que la meilleure des réglementations n'empêchera pas une distribution inégale du courant international des capitaux privés. Les capitaux privés sont allés et iront principalement aux pays dotés des ressources qui font l'objet d'une demande mondiale active. Plusieurs pays souffrent même d'une fuite de leur épargne privée nationale. Un contrôle efficace des échanges ne suffit pas toujours à enrayer ce mouvement. Ces faits ont conduit certains observateurs à suggérer que les gouvernements des pays exportateurs de capitaux devraient chercher activement à mettre au point des mesures visant à encourager le courant des capitaux privés, et à l'adapter aux exigences des plans des pays sous-développés. La Société financière internationale pourrait encore développer ses efforts de garantie afin de stimuler le flot des capitaux privés et elle pourrait relier plus largement ces efforts aux plans de développement des divers pays. D'autres suggestions ont été avancées en ce qui concerne la nécessité d'encourager les institutions financières appropriées des

pays en voie de développement à émettre des emprunts sur les marchés de capitaux des pays développés. Ces suggestions doivent prendre une forme plus concrète, grâce aux efforts des institutions internationales et à ceux des pays avancés, et il convient de s'employer promptement et sérieusement à faciliter l'accès des grands marchés de capitaux aux gouvernements et aux institutions des pays sous-développés qui ont entrepris le développement planifié de leur économie.

306. Du fait de la répartition inégale et de l'incertitude des apports de capitaux privés, l'assistance économique officielle a joué un rôle grandissant dans l'accélération de la croissance économique des pays sous-développés. Cette assistance comprend celle des institutions internationales aussi bien que l'aide accordée sur une base bilatérale tant par les économies avancées d'entreprise privée que par les économies planifiées. Les dons et prêts publics ont, en règle générale, tendu à compenser la concentration marquée des courants de capitaux privés. De fait, sans cette aide officielle, les plans de nombreux pays qui, ces dernières années, n'ont que peu ou aucunement bénéficié du courant international de capitaux privés, se seraient trouvés compromis. D'autre part, à mesure que le rythme du développement s'accroît grâce aux efforts plus poussés des pays sous-développés et grâce à une assistance extérieure plus substantielle de la part d'autres gouvernements et des institutions internationales, le courant des capitaux privés pourra également s'en trouver stimulé.

307. L'assistance bilatérale offerte par les économies avancées d'entreprise privée a joué un grand rôle dans l'aide au développement de nombreux pays, et elle semble devoir continuer à le faire pendant un certain nombre d'années. On admet généralement qu'elle est de grande valeur et qu'il est nécessaire de l'élargir encore. Néanmoins, ces dernières années ont mieux mis en lumière certaines limitations inhérentes aux méthodes et à la conception actuelles de l'assistance économique bilatérale, et, à l'heure actuelle, les préférences vont nettement à l'octroi d'une part croissante de l'assistance économique sur une base multilatérale et internationale. L'assistance prêtée par un pays à un autre a tendu de plus en plus à limiter les achats au pays donateur; cette pratique a, dans l'ensemble, tendu à rendre le développement plus coûteux. Les difficultés de balance des paiements des pays donateurs se sont souvent réfléchies dans les modalités et conditions des crédits qu'ils accordaient aux pays sous-développés. L'aide s'étant limitée presque exclusivement à des projets déterminés nécessitant des biens d'équipement, l'emploi des ressources en devises s'est trouvé soumis à des règles assez rigides, de sorte que la balance des paiements de bien des pays donataires s'est détériorée. On peut même penser que la part trop large faite à l'assistance bilatérale a retardé une attaque concertée, de la part des pays avancés, contre les problèmes de balance des paiements; ce retard a été préjudiciable aux pays sous-développés. De plus, on ne saurait nier que l'assistance bilatérale puisse être facilement influencée par des considérations ou des vues non économiques.

308. Dans ces conditions, les efforts déployés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en vue d'aider les pays donateurs à coordonner leur assistance économique en formant des consortiums ou des groupes consultatifs pour une aide multilatérale aux pays sous-développés, et en vue d'élargir le champ d'application de ses propres emprunts et de ceux qui sont accordés à des conditions plus avantageuses par l'Association internationale pour le développement, sont les bienvenus et méritent d'être appuyés davantage par les pays membres. De son côté, le Fonds spécial des Nations Unies est l'amorce importante du vaste système d'assistance économique internationale par le canal des Nations Unies qui est préconisé depuis longtemps par les pays sous-développés et en leur nom. Dans ce domaine, certains ajustements seront nécessaires, pendant quelque temps, mais il n'y a guère de doute que l'extension des mécanismes multilatéraux ou internationaux d'assistance économique aux pays sous-développés est destinée à accroître l'efficacité de l'aide, à accélérer le développement de ces pays, et même à faciliter la solution de problèmes importants qui se posent entre les pays avancés. D'ailleurs, sans une action internationale considérable en matière d'assistance économique, les conditions de l'aide risquent de rester trop onéreuses pour les pays sous-développés et il pourrait être difficile d'élaborer une politique intégrée et conséquente au regard des divers plans nationaux pris dans leur ensemble.

309. L'accroissement du potentiel économique de plusieurs économies planifiées, au cours des dernières années, leur a également permis d'accorder un volume croissant de crédits d'investissement à un certain nombre de pays sous-développés. Jusqu'ici, fait caractéristique, ces crédits ont été presque toujours liés à la fourniture d'équipements par le pays créditeur; leur remboursement a été généralement prévu sous la forme de livraisons de produits de base par le pays bénéficiaire. Jusqu'à présent, le taux d'intérêt de ces crédits a été notablement moins élevé que les taux couramment pratiqués sur les marchés de capitaux. La durée pour laquelle ces crédits sont accordés diffère selon les cas. En gros, elle est plus longue que celle des prêts accordés par les institutions commerciales de crédit, mais plus courte que celle des prêts consentis par certaines organisations financières internationales.

310. La nécessité de fixer les modalités de l'assistance économique de telle manière qu'elle facilite le développement dans toute la mesure du possible est reconnue de plus en plus, et elle a été soulignée en particulier dans les organes de l'ONU et dans ses institutions spécialisées, notamment la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. On fait valoir à cet égard, tout d'abord, qu'en « liant » les crédits à des projets déterminés on risque parfois d'altérer les priorités du plan et de négliger les besoins courants de l'économie en pièces détachées et en matières premières, destinées notamment à assurer la pleine utilisation des capacités de production. En deuxième lieu, l'opinion unanime des pays sous-développés est qu'ils atteindraient bien plus facilement les objectifs de leurs plans d'invest-

tissement et de production si l'assistance extérieure leur était assurée autant que possible pour la durée de leurs plans, et assez longtemps à l'avance, au lieu d'être accordée sur une base annuelle et avec des retards considérables, comme cela a été le cas jusqu'ici. Ces dernières années, en raison du fardeau de plus en plus lourd que représente le service des emprunts étrangers, ces pays ont senti fortement le besoin de recevoir plus de dons en même temps que plus de prêts consentis à des conditions (taux d'intérêt et durée de l'amortissement) favorables au développement. Dans la situation actuelle, chaque plan successful comporte des charges plus lourdes pour le remboursement du capital et le service des intérêts, et laisse de moins en moins de devises utilisables pour le développement. De ce fait, la reconstitution, actuellement envisagée, des ressources de l'Association internationale pour le développement constitue une étape essentielle dans la croissance économique équilibrée des pays sous-développés. Pour ce qui est du développement à long terme des pays sous-développés, les excédents alimentaires de certains pays ont déjà joué un rôle important, et les nouveaux efforts, bilatéraux ou internationaux, envisagés dans le Programme alimentaire mondial pourraient apporter une contribution précieuse à l'intensification du développement, notamment au regard de l'agriculture, des programmes sociaux et d'une meilleure utilisation des ressources en main-d'œuvre.

311. Etant donné que les plans de développement économique des pays sous-développés dépendent dans une très large mesure de ressources croissantes en devises, provenant à la fois des recettes d'exportation et de l'assistance extérieure, il importe que ces pays évaluent exactement les besoins futurs en devises qui sont implicites dans ces plans. Or, comme on l'a relevé plus haut, il s'en faut que tous les pays aient été en mesure de surmonter les difficultés inhérentes à cette évaluation. Les raisons en sont nombreuses. Même si toutes les données nécessaires étaient disponibles, c'est là une tâche longue et difficile, car elle exige une analyse détaillée de la composition, aussi bien que du volume du produit et de la dépense intérieurs. Très souvent d'ailleurs, les données nécessaires manquent dans une large mesure. Les renseignements concernant le développement d'avant la planification n'offrent qu'une base assez chancelante, puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'effet des nouveaux projets sur les besoins en devises. Il est difficile de calculer cet effet à part, car il dépend de la forme exacte que l'investissement lié à ces projets prendra dans le temps, de la partie de cet investissement qui pourra être fournie par le pays lui-même, des fluctuations imprévisibles du niveau des prix des biens d'équipement étrangers, et de quantité d'autres facteurs variables. Il est plus ardu encore d'évaluer les effets indirects de la mise en œuvre des nouveaux projets. Néanmoins, les devises requises pour les programmes d'investissement et de production intérieure sont un élément essentiel du succès de ces programmes dans les pays sous-développés, et il y a donc intérêt à tenter au moins une évaluation approximative des besoins en devises. En effet, d'une part on risque de ne pas atteindre les objectifs d'investissement si les besoins en de-

vises dépassent les prévisions, et, d'autre part, une meilleure estimation initiale de ces besoins aurait pu faire envisager un volume moins élevé d'investissement intérieur, et même peut-être, dans une certaine mesure, une autre structure de cet investissement, ce qui aurait moins pesé sur la balance des paiements. Là où l'effort de développement envisagé représente déjà le minimum indispensable au regard des besoins, ce qui est souvent le cas, une évaluation plus exacte des besoins en devises pourra permettre aux institutions internationales et aux pays plus avancés de prendre une idée plus claire des dimensions du problème et, par conséquent, d'entreprendre une assistance plus large qu'ils ne se sentiraient tenus de le faire normalement.

3. — COOPÉRATION MULTINATIONALE ET COORDINATION RÉGIONALE DES PLANS ET DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

312. Une tendance, qui s'est affirmée ces dernières années, porte des groupes de pays qui ont atteint sensiblement le même stade de développement économique à resserrer les liens commerciaux et économiques à l'intérieur du groupe. Le souci accru des avantages que la spécialisation peut offrir pour l'expansion économique ordonnée a ainsi conduit les pays sous-développés non seulement à chercher des débouchés pour leurs produits manufacturés dans les pays avancés, mais aussi à explorer plus largement les possibilités d'augmenter les échanges entre eux. Ce mouvement a déjà donné deux résultats importants: la constitution de l'Association latino-américaine de libre-échange, et la création, par cinq pays d'Amérique centrale, d'un marché commun qui a commencé à coordonner la politique commerciale de ces pays. Entre les Etats membres des commissions économiques de l'ONU pour l'Afrique, d'une part, et pour l'Asie et l'Extrême-Orient, d'autre part, il y a eu également des débats prolongés sur les possibilités de resserrer leurs liens et de développer les échanges intra-régionaux.

313. L'action concertée de groupes de pays sous-développés soucieux d'accélérer leur développement économique et de faciliter la planification nationale ne s'est nullement limitée au commerce extérieur. L'effort de coopération multinationale a également porté, par exemple, sur l'aménagement de bassins fluviaux communs à plusieurs pays, sur le développement intégré de certaines exportations de minerai de fer et des ports et autres facilités de transport qu'elles utilisent et sur la spécialisation dans la production de certaines denrées agricoles. La coopération en matière financière a conduit à créer des banques régionales de développement. Plus récemment, des mesures ont été prises pour créer, en Afrique, en Amérique latine et en Asie, des instituts régionaux de développement, qui constitueront des centres régionaux de formation aux méthodes de planification ainsi que de recherche et de diffusion de renseignements et qui, dans certains cas, aideront à la préparation de plans nationaux. De même, on semble de plus en plus conscient de la nécessité de coopérer davantage dans la

création de nouvelles capacités de production industrielle. Des gouvernements, en particulier dans les pays économiquement peu importants, où le marché intérieur est trop restreint pour permettre des capacités de production rentables, envisagent une planification multinationale, et non plus nationale, de l'industrie, afin de tirer parti des économies d'échelle. Une telle spécialisation n'aboutit pas nécessairement à une évolution nettement divergente de l'industrialisation dans les pays qui coopèrent; elle peut tout aussi bien s'appliquer à des branches différentes d'une même industrie. Les pays d'Amérique centrale ont déjà entrepris des travaux en vue d'une coopération de ce genre. On voit ainsi que des forces sont à l'œuvre qui préparent l'extension de la coopération régionale à tous les domaines de la planification économique.

314. Du côté des pays avancés à économie d'entreprise, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée peu après la seconde guerre mondiale, a été la première organisation importante chargée de faciliter la coordination des politiques économiques des pays d'Europe occidentale. Sa première tâche a été d'aider à répartir entre les pays membres l'aide étrangère reçue dans le cadre du Plan Marshall, afin qu'ils pussent mener à bien leurs programmes de reconstruction et leurs plans de développement. Par la suite, l'OECE a apporté une contribution substantielle à la libération des échanges entre les pays membres et elle a préparé leur retour à un système de paiements pleinement multilatéral. Par ces mesures et par d'autres, l'OECE a été un facteur majeur dans l'expansion considérable du commerce entre les pays d'Europe occidentale. Récemment, elle est devenue l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec la participation du Canada et des Etats-Unis. Les nouvelles entreprises de l'OCDE comprennent l'organisation d'une aide multilatérale aux pays sous-développés et des études qui serviront de base à la coordination des politiques économiques des pays membres. Ces études fournissent notamment une comparaison et une analyse critique des projections à moyen terme et à long terme, ainsi que, le cas échéant, des plans de développement. Ces études sont particulièrement utiles aux pays membres qui planifient dans quelque mesure leur économie nationale, notamment pour ce qui est du commerce extérieur.

315. De son côté, la Communauté économique européenne (CEE) établit des liens beaucoup plus étroits entre six des membres de l'OCDE. D'une part, la CEE établit entre les six pays un marché intégré sur tous les produits et tous les facteurs de production, en supprimant les restrictions quantitatives et les droits de douane entre eux, en instituant un tarif douanier commun au regard du monde extérieur, et en prévoyant la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux à l'intérieur du groupe. En second lieu, elle tend à instaurer une politique économique commune en ce qui concerne le plein emploi, la limitation des fluctuations économiques, la croissance économique à long terme et l'établissement de conditions égales pour les entreprises concurrentes à l'intérieur du groupe. La coordination des

mesures de développement à moyen terme doit se fonder sur des projections communes. Celles-ci seront établies principalement à partir des projections déjà faites dans les pays membres, mais on examinera également des variantes fondées sur d'autres hypothèses; les projections comprendront les études relatives au commerce extérieur de la Communauté, et elles seront coordonnées avec les travaux entrepris par l'Organisation des Nations Unies à l'échelle mondiale. Les projections communes devraient aider à coordonner les politiques de développement des pays membres, ce qui en augmentera beaucoup le rendement.

316. La tendance croissante qui porte des groupements régionaux de pays à intégrer leurs politiques commerciales et leurs politiques des investissements conduit à poser la question de l'influence de cette évolution sur le volume et les mouvements du commerce mondial. Il n'y a pas de raison péremptoire pour que l'intégration régionale conduisant à une répartition plus rationnelle des ressources entre les pays d'une région donnée, telle que l'envisagent la Communauté économique européenne, les pays d'Europe orientale et l'Association latino-américaine de libre-échange, ait pour conséquence une réduction du commerce avec les autres régions. En fait, ce genre d'intégration régionale, en permettant de mieux tirer parti des économies d'échelle, peut mener à une meilleure division internationale du travail pour l'ensemble du monde. Il reste que les groupements régionaux peuvent poursuivre une politique propre à restreindre leurs échanges avec d'autres groupements. Une telle politique aurait des conséquences fâcheuses, notamment pour les pays sous-développés qui connaissent des difficultés de change particulièrement graves. Il faut donc souhaiter qu'on donne aux accords régionaux une structure qui permette d'éviter ces effets néfastes.

317. Le processus de consultation mutuelle et d'échange de renseignements qu'on vient de décrire sur le plan régional a récemment pris une importance mondiale à la suite des mesures prises par l'Assemblée générale des Nations Unies. La résolution 1708 (XVI) de l'Assemblée générale a prévu, outre la rédaction du présent rapport, la création d'un Centre des projections et de la programmation économique au Siège de l'ONU, avec des bureaux auxiliaires dans les commissions économiques régionales. Ce centre a entrepris d'élaborer un modèle de la croissance à long terme de l'économie mondiale qui permettra, par l'examen des rapports économiques sous-jacents, d'évaluer la compatibilité des plans et des programmes nationaux, qui aidera les pouvoirs publics des différents pays à mettre au point des politiques appropriées dans le cadre d'une structure internationale. Un travail analogue sera entrepris par les sous-centres régionaux. Le Centre a également commencé des études sur les problèmes et les techniques de la planification économique dans des systèmes économiques et sociaux différents. Ces études ne seront pas seulement utiles aux instituts nationaux et régionaux de développement et de planification économiques; les conceptions ainsi dégagées et la diffusion active des informations par l'Organisation des Nations Unies

permettront de répandre les bienfaits de la recherche internationale. Un autre avantage de la nouvelle entreprise est que le Centre pourra fournir une aide organique aux opérations d'assistance technique des Nations Unies, pour ce qui est de la planification économique.

318. A l'heure actuelle, plusieurs institutions internationales, notamment celles du système des Nations Unies, prêtent leur appui aux efforts de développement des pays sous-développés. Cet appui prend différentes formes, telles que l'assistance technique et le transfert de fonds. Comme ces diverses institutions abordent les problèmes sous des angles différents, leurs décisions ne sont pas toujours coordonnées avec les priorités et les plans des pays sous-développés. Il y aurait donc grand intérêt à mieux ajuster ces activités aux plans des pays sous-développés.

319. Dans les économies planifiées de l'Europe orientale, la coopération internationale, avec coordination des plans nationaux, a atteint un stade avancé. La coordination a été facilitée par le fait que tous ces pays ont adopté un régime économique et social analogue, entretiennent des rapports politiques étroits et planifient à long terme le développement de leur économie.

320. La coopération et la coordination économiques entre ces pays sont passées par deux stades distincts. Durant le premier, de la fin de la seconde guerre mondiale jusque vers 1955, les plans économiques étaient dressés sans coordination directe avec ceux des autres pays. Pendant cette période, les problèmes de la division internationale du travail n'ont guère joué de rôle dans la planification du développement économique, ni dans la politique commerciale des divers pays. Le développement des économies n'était coordonné que d'une façon indirecte, par les échanges extérieurs et les octrois de crédit. Cette coordination indirecte était assurée principalement par des accords bilatéraux pour l'échange de biens déterminés, des accords de crédit et des accords prévoyant des échanges scientifiques et techniques.

321. Depuis 1955 environ la coordination internationale des plans nationaux des économies planifiées s'est beaucoup élargie et renforcée. L'expansion substantielle de la production et la diversification des économies nationales ont permis aux économies planifiées de l'Europe orientale de coopérer directement en matière de production. Alors que durant le premier stade, il concentrait ses efforts sur le commerce extérieur, le Conseil d'entraide économique a entrepris d'influer sur l'établissement des plans nationaux en partant de considérations telles que les économies d'échelle réalisées grâce à la production de masse et la réduction des prix de revient par la spécialisation.

322. La coordination ne s'étend pas seulement aux plans de production, mais aussi aux plans du commerce extérieur, aux transports, à la balance des paiements et au progrès technique. Sur la base de la coordination des plans économiques nationaux, on détermine les principales directions dans lesquelles s'exerceront les efforts de spécialisation et de coopération dans la production, pour les branches indus-

trielles connexes et pour l'utilisation en commun des matières premières, des combustibles et de l'énergie; des décisions concertées sont prises pour l'exécution en commun de grands projets économiques intéressant plusieurs pays; on règle d'un commun accord les problèmes relatifs au développement et à l'exploitation des divers modes de transport et de communication; des décisions sont prises touchant les progrès de la science et de la technique, y compris la formation, initiale et avancée, des cadres. De cette manière, on cherche à réaliser une division internationale rationnelle du travail entre les pays membres du Conseil d'entraide économique.

323. La coopération entre les pays à économie planifiée qui s'occupent de développer ces secteurs de l'industrie revêt diverses formes: attribution de prêts, fourniture de matériel et établissement des documents scientifiques et techniques nécessaires. Les installations construites en coopération sont la propriété du pays sur le territoire duquel elles sont établies. Les comptes résultant des crédits accordés pour ces projets sont normalement réglés par des livraisons de biens produits dans les entreprises construites en commun.

324. La tendance à la coordination des plans nationaux s'est accompagnée d'une tendance à l'expansion des échanges entre les pays du Conseil d'entraide économique. Au premier rang des mesures propres à favoriser cette évolution, figure la récente décision d'instituer un système de règlements multilatéraux entre les pays membres et d'établir une banque internationale à cet effet.

325. Les recommandations du Conseil d'entraide économique relatives à la coordination des plans nationaux ne prennent effet qu'avec l'accord des pays membres. Les principes et les procédures du Conseil en la matière ont été consignés dans les « Principes fondamentaux de la division socialiste internationale du travail », adoptés en juin 1962. Selon ce document, le Conseil d'entraide économique vise à accroître le rendement global de l'économie du groupement, tout en tenant dûment compte du développement économique général et diversifié de chacun des pays membres. Il s'efforce également de réduire encore et d'éliminer graduellement les différences dans le degré de développement de ces pays. Ainsi, les membres moins industrialisés pourront être favorisés dans l'attribution des crédits d'investissement et dans la fixation du prix de certains produits d'exportation, pendant la phase initiale de la production. La coordination internationale des plans fondés sur ces idées directrices doit, d'après les « Principes », s'appliquer aux branches fondamentales de l'industrie et permettre de réaliser le développement d'ensemble de chaque pays en même temps que la spécialisation internationale par branche. La coordination portera principalement sur les plans à long terme, vu le temps nécessaire pour effectuer les changements de structure et de technique voulus. Les plans coordonnés doivent constituer des engagements fermes pour les pays participants, afin de prévenir l'apparition de déséquilibres.

326. L'évolution du commerce mondial et des relations économiques internationales en général ne dépend pas seulement des considérations économiques évoquées dans le présent chapitre; elle est

fortement influencée par certains facteurs non économiques, notamment ceux qui affectent les relations entre les économies planifiées, d'une part, et les économies avancées d'entreprise privée, d'autre part. L'expérience a montré que la solution de ce problème doit être recherchée, pour une large part, dans la réduction progressive des tensions qui empreignent l'ensemble des relations internationales. D'autres difficultés peuvent tenir aux techniques commerciales différentes des deux groupes. Il est certain, en tout cas, que dans un climat amélioré, la normalisation des relations économiques internationales contribuerait au progrès de tous les pays et renforcerait les principes sur lesquels repose l'Organisation des Nations Unies.

Chapitre 5

QUELQUES CONCLUSIONS

327. Dans les chapitres qui précèdent, on a présenté un large exposé des méthodes et techniques adoptées par des pays de systèmes économiques différents pour élaborer leurs plans et politiques de développement et pour en assurer l'application efficace. Les différences que l'on constate dans les méthodes de planification peuvent provenir de nombreuses causes : parmi les plus importantes figurent le système économique, les buts et valeurs économiques et sociaux, le niveau de développement et le type de problèmes qui se posent à chaque pays par suite des conditions historiques, de l'étendue du territoire, du chiffre de la population et de la situation économique du moment. Parmi toute cette diversité, un fait saillant se dégage : la plupart des pays en voie de développement acceptent la nécessité de la planification, comme principal moyen d'assurer une croissance économique rapide. Les plans de développement peuvent fournir à ces pays la base de politiques et programmes économiques d'ensemble qui soient cohérents et réalisables et contribuer ainsi à déterminer l'ordre pertinent des priorités, compte dûment tenu des besoins tant à court qu'à long terme. De même, ils peuvent constituer le moyen qui permettra aux pays développés d'apporter un concours continu et régulièrement croissant à leur développement. Du point de vue des pays en voie de développement, il peut être souhaitable de rappeler certains aspects généraux de l'expérience acquise dans la planification qui peuvent être d'un intérêt particulier pour leur effort de développement et d'indiquer certains des principaux domaines où des mesures de leur part s'imposent spécialement pour assurer l'exécution des plans.

328. Dans l'élaboration des plans, surtout au stade initial du développement, les pays considérés se trouvent dans une situation où les besoins et priorités du développement sont assez évidents et ils peuvent être définis avec une exactitude suffisante, sans recours à des instruments analytiques de précision. Mais, au cours de la croissance, ces priorités perdent d'ordinaire de leur netteté et gagnent en complexité ; l'absence de connaissances pertinentes et précises sur les ressources humaines, naturelles et autres dont on dispose, ainsi que de données statistiques fondamentales relatives aux caractéristiques essentielles de l'économie, peuvent alors opposer un grave obstacle à une appréciation objective des problèmes du développement. Comme il faut beaucoup de temps pour se donner les moyens statistiques appropriés, il importe que chaque pays prenne, dès le début de son développement, des mesures systématiques pour améliorer les

renseignements statistiques et autres nécessaires au cours de la planification.

329. La préparation d'un plan de développement doit être tenue pour la première d'une série de démarches liées entre elles tendant à résoudre des problèmes économiques et sociaux rebelles, par une croissance économique rapide et soutenue. Le plan doit donc prévoir les instruments économiques nécessaires à la politique considérée, par exemple les mesures pour augmenter le volume de l'épargne et pour assurer l'application des ressources, notamment en devises, aux priorités voulues; il doit également fournir l'appareil administratif et technique qui permettra d'atteindre ses principaux objectifs. La conquête de ces objectifs s'étend nécessairement sur une longue période et il faut donc une continuité dans la planification. Les buts fixés dans les plans à moyen et à long termes doivent être liés, par l'intermédiaire de plans annuels, aux diverses décisions de politique et à la gestion courante de l'économie. Parfois, peut-être, on ne pourra atteindre complètement certains des objectifs partiels dans des secteurs déterminés par suite des difficultés rencontrées dans les phases initiales de la croissance. Mais ces quelques écarts ne doivent pas être une cause de déception et faire douter de la planification. C'est le mouvement même du développement, tel qu'il se manifeste dans la création de nouvelles institutions, le meilleur emploi des ressources humaines et autres, le changement de perspectives parmi les masses et le large concours de la collectivité, qui constituent l'essence du concept de planification et qui lui donnent son ressort.

330. Au cours des années récentes, la planification a été entreprise dans des conditions si variées et sur une telle échelle qu'on dispose déjà d'un riche fonds d'expérience où les pays en voie de développement peuvent puiser. De plus, dans tous les pays et notamment ceux de planification déjà ancienne, on fait maintenant des efforts particuliers pour en adapter les techniques aux exigences d'économies changeantes et toujours plus complexes. Les pays en voie de développement ont donc l'occasion d'élaborer des méthodes de planification convenant à leurs conditions particulières et de les appliquer à résoudre leurs propres problèmes. A un degré variable, leurs plans prévoient l'extension du secteur public tout en cherchant, simultanément, à profiter des possibilités de développement offertes par le secteur privé. L'expérience des techniques de planification adoptées, tant dans les économies planifiées que dans certaines des économies de libre entreprise les plus avancées, présente donc une grande valeur pour tous ces pays.

331. Plus encore que des méthodes de formulation et d'élaboration des plans, la réussite dans la planification dépend des techniques et instruments d'exécution et des dispositifs adoptés dans la structure administrative et politique, ainsi que dans les diverses institutions économiques et dans les entreprises elles-mêmes, pour prévenir les défaillances dans l'exécution et la réalisation du plan. On ne saurait trop souligner ce point. A ce propos, il faut également marquer l'importance qui s'attache à suivre de façon systématique et critique

l'avancement du plan et à rapporter la conquête de ses buts et objectifs à une estimation constante des conditions et possibilités économiques du moment.

332. Ce sont nécessairement les pays se trouvant dans la nécessité d'élever au plus vite les niveaux de vie de leurs populations et de développer leurs ressources et aptitudes qui doivent fournir le gros de l'effort de développement. Mais, pour le succès de leurs plans nationaux, des politiques et mesures éclairées sont également essentielles sur le plan international. En particulier, l'attention a été attirée dans le présent rapport tant sur l'état critique des ressources en devises nécessaires pour assurer la croissance économique et industrielle, que sur les écrasantes difficultés rencontrées par de nombreux pays en voie de développement pour étendre leur commerce extérieur et augmenter leur capacité de se procurer des devises.

333. Outre leurs propres efforts pour mobiliser les ressources, les pays en voie de développement attribuent à juste titre dans leurs plans un rôle important à l'assistance extérieure. On a attiré l'attention dans le présent rapport sur les graves faiblesses des arrangements actuels et, en particulier, sur l'incertitude qui persiste quant aux ressources extérieures disponibles, sur le bouleversement des priorités du plan et les autres inconvénients qu'entraîne le fait d'imposer l'affectation de certains crédits, ou celui de les verser dans une monnaie déterminée ainsi que sur la lourde charge que représente le service des emprunts qui, à son tour, vient encore augmenter les difficultés du développement. Tout en reconnaissant la valeur de l'assistance bilatérale — pour autant qu'elle existe — le présent rapport a souligné certains problèmes qui lui sont inhérents, et a insisté pour une extension des arrangements multilatéraux et internationaux pour l'assistance économique aux pays sous-développés. On pense qu'on rendrait ainsi plus efficace l'aide fournie à ces pays et que l'on hâterait leur développement, en créant des conditions plus satisfaisantes pour tous les intéressés, ainsi qu'une méthode mieux intégrée et plus suivie pour aborder dans leur ensemble les plans nationaux de tous les pays. Un dispositif international se développant selon ces principes faciliterait un courant accru de capitaux privés des pays développés vers les pays sous-développés, dans des conditions qui serviraient au mieux les intérêts à long terme des uns et des autres. On a également indiqué certains moyens de stimuler ces mouvements de capitaux.

334. L'intégration du commerce extérieur dans un plan économique national pose, comme on l'a vu, des problèmes difficiles. Des questions importantes, relatives aux conditions du marché pour les produits primaires et aux possibilités d'absorber les importations d'articles manufacturés et semi-finis provenant des pays en voie de développement, font actuellement l'objet d'une étude approfondie et seront débattues plus en détail à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui doit se tenir en 1964. En plus de souligner d'urgence des mesures larges et pratiques sur ces questions et celles qui s'y rattachent, on peut rappeler ici deux autres considérations. D'abord, les problèmes du commerce et du développement

doivent être considérés ensemble, sur le plan tant national qu'international. Ainsi, les pays développés devraient délibérément formuler leurs propres plans et politiques de façon à réserver, pour ainsi dire, certaines possibilités prometteuses de production et d'échange aux pays en voie de développement. De même, ces derniers pays devraient concevoir leurs propres plans de développement pour profiter pleinement des possibilités offertes ainsi ou autrement. Deuxièmement, comme la réalisation de ces possibilités demanderait des mesures soutenues au moyen de plans nationaux et par des programmes d'investissement et de développement technique, les pays développés devraient s'efforcer, à l'occasion de la Conférence sur le commerce et le développement ou autrement, d'élaborer des mesures et des politiques pour mettre à la disposition des pays en voie de développement l'assistance économique et technique qui leur est nécessaire pour pouvoir réaliser leurs plans au cours des années à venir.

335. On sait maintenant que les problèmes qui se posent aux pays sous-développés sont bien plus complexes et difficiles qu'on ne le supposait communément voilà quelques années. Les progrès possibles sans modification profonde des politiques et méthodes appliquées sur le plan international restent très limités. Cette constatation ne sous-estime pas l'importance des efforts que les pays sous-développés doivent faire eux-mêmes, ni n'oublie le concours que les institutions internationales et les pays plus développés ont déjà commencé à apporter. Il n'en reste pas moins que l'ampleur et le rythme des efforts de développement actuellement entrepris, tant à l'échelon national que sur le plan international, sont loin d'être suffisants, et que des efforts accrus des différents pays considérés doivent être bien plus fortement soutenus par des mesures et des politiques hardies et clairvoyantes sur le plan international. En particulier, en ce qui concerne la Décennie des Nations Unies pour le développement, il faut insister pour que les diverses institutions internationales des Nations Unies examinent de nouveau comment mieux intégrer les programmes en cours et la politique suivie dans les plans nationaux de développement, de façon à hâter la réalisation des objectifs prioritaires et à accélérer le progrès économique et social dans son ensemble.

ANNEXES

ANNEXE I

Mandat

EXTRAIT DE LA RÉSOLUTION 1708 (XVI), ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
À SA 1084^e SÉANCE PLÉNIÈRE, LE 19 DÉCEMBRE 1961

Planification en vue du développement économique

L'Assemblée générale,

Convaincue de la nécessité urgente pour les pays peu développés d'établir et d'exécuter des plans nationaux de développement complets et cohérents, afin de construire leur société selon leurs principes propres,

Considérant qu'à cet effet il est nécessaire de poursuivre l'élaboration de techniques de planification qui puissent s'adapter aux besoins et problèmes particuliers des divers pays,

Considérant la tendance croissante à recourir à diverses formes de planification qui se manifeste dans la politique économique des pays en voie de développement,

...

III

1. *Invite* le Secrétaire général à préparer, avec l'aide d'un groupe d'experts choisis en raison de leur connaissance des diverses techniques de planification dans différents systèmes économiques et en collaboration avec les instituts intéressés de divers pays, une étude d'ensemble sur l'expérience acquise et les techniques utilisées en matière de planification du développement économique par les différents pays, et en même temps exprime l'espoir que les gouvernements des États Membres aideront à exécuter l'étude en question;

2. *Prie* le Conseil économique et social d'examiner l'étude susmentionnée à sa trente-sixième session et de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa dix-huitième session, des recommandations concernant l'utilisation, au profit des pays en voie de développement, de l'expérience qui se dégage de la planification économique;

3. *Invité également* le Secrétaire général à inclure dans l'étude sur l'économie mondiale, pour une des années à venir, un chapitre spécialement consacré aux questions de planification du développement économique.

ANNEXE II

Projet concernant les chapitres 1^{er}, 2, 3 et 4 présenté par le professeur M. Z. Bor

CHAPITRE PREMIER

LA FORMULATION DES PLANS

PAYS SOCIALISTES

FORMULATION DES PLANS DESTINÉS A ACCELERER LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION AINSI QUE LA TRANSFORMATION DE LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

1. L'accroissement des taux de croissance économique, principal objectif des pays sous-développés, ne peut être obtenu par la simple analyse de la structure de la demande et des conditions qui permettent la pleine utilisation des ressources disponibles. La solution consiste à créer les conditions nécessaires à l'accroissement rapide de ces ressources productives, ce qui présuppose des transformations radicales dans leur structure et le développement prioritaire de ceux des éléments de cette structure qui pourront stimuler l'augmentation rapide de l'ensemble de la production et de la consommation. Ces objectifs ne peuvent être atteints que par des méthodes combinant l'économique et le politique.

2. Des objectifs de ce genre ont été atteints dans le passé et sont atteints de nos jours avant tout par les pays socialistes qui, ce faisant, ont accumulé un vaste fonds d'expérience touchant les méthodes de planification. Cette expérience comprend une série d'éléments et de conceptions qui peuvent être utilisés avec profit par d'autres pays, notamment les pays sous-développés du monde.

3. Lors de la préparation des plans, on procède d'abord à une étude minutieuse des besoins de l'économie et de la population en biens matériels et en services, en moyens d'enseignement, en services sanitaires, etc. En même temps, on détermine les ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins, en fonction du niveau de développement atteint ainsi que des possibilités du pays.

4. Le développement rapide et équilibré de l'économie présuppose l'activité coordonnée et délibérée de tous les secteurs de l'économie nationale et le respect constant des principes de la démocratie, qui garantissent la pleine concordance des tâches économiques avec les intérêts de la population et qui assurent la confiance inconditionnelle du peuple dans les autorités d'Etat qu'il a élues et dans les directives économiques qui en émanent.

5. La *combinaison de la gestion centralisée de l'Etat et de l'initiative créatrice des autorités locales et du personnel des entreprises* assure l'unité des objectifs des plans généraux d'Etat qui fixent les directions fondamentales du développement économique, et des projets contenus dans les plans des entreprises, des districts et des régions. Dans ces projets, on tient

compte à tous égards de toutes les possibilités et de toutes les ressources en vue de l'expansion continue de la production et de la construction. En même temps, lorsqu'elles établissent leurs projets de plans, les autorités locales doivent aborder les questions sous l'angle de l'économie nationale et sauvegarder avant tout les intérêts de l'Etat dans son ensemble.

6. Les principes majeurs de la planification économique sont la *localisation correcte et rationnelle de l'industrie*, le développement proportionné de toutes ses branches, une large spécialisation et la coopératisation. Un élément particulièrement important est le développement complexe de l'économie des diverses régions, compte tenu de leur spécialisation rationnelle.

7. Deux méthodes fondamentales sont utilisées en URSS pour l'élaboration des plans économiques nationaux:

a) La *méthode des estimations techniques et économiques*, qui sont orientées vers les objectifs du plan. Pour les établir, on fait un large usage des déductions et des conclusions générales de disciplines comme la statistique, la comptabilité et l'économie pratique. Les méthodes mathématiques faisant appel aux techniques modernes de calcul électronique prennent une importance croissante dans l'établissement des estimations techniques et économiques;

b) La *méthode des balances*, pour la coordination de toutes les divisions et de tous les indicateurs du plan. Cette coordination assure le maintien des proportions voulues dans le développement des divers secteurs et branches de l'économie, dans tous les maillons de la planification, et à tous les stades de la préparation, de l'exécution et du contrôle du plan.

8. Toutes les projections concernant l'accroissement de la production dans les diverses branches sont fondées sur des estimations techniques et économiques détaillées portant sur la demande des divers produits et sur les quantités qu'il est possible de produire.

9. Les estimations techniques et économiques reposent essentiellement sur les normes de planification. Celles-ci sont tirées d'un examen minutieux des résultats obtenus par les entreprises dont le rendement est au-dessus de la moyenne, et en particulier par les entreprises d'avant-garde. D'autre part, afin que les normes soient suffisamment différenciées et conformes à la réalité, toutes les entreprises, les kolkhozes, les chantiers, etc., sont divisés en groupes selon la similarité des conditions d'exploitation.

10. Les normes de planification forment le lien qui unit la méthode des estimations techniques et économiques et la méthode de planification dite des balances. D'une part, on utilise des normes techniques et économiques pour déterminer les besoins de l'économie nationale touchant les divers types de produits, de travaux et de services, ainsi que l'importance de la production de chacun; d'autre part, on se sert de balances-matières pour coordonner les besoins avec les ressources. Enfin, les normes de planification d'après lesquelles sont calculés les besoins et les ressources sont elles-mêmes le résultat d'estimations techniques et économiques.

11. Ainsi, les objectifs fixés pour les opérations essentielles des branches de l'économie nationale (production, construction, transports, etc.) sont fondés sur les estimations techniques et économiques de la capacité de production et sur l'évaluation des approvisionnements en matériaux industriels, ainsi que de la main-d'œuvre et de sa productivité. Il importe particulièrement que les objectifs de production s'appuient sur des ressources financières suffisantes.

12. Parmi les diverses estimations techniques et économiques utilisées dans la planification économique nationale, une place particulière revient

à celles qui concernent l'efficacité économique des nouvelles techniques, de la mécanisation et de l'automatisation. Des estimations de ce genre sont établies à tous les stades de la projection et de la planification. Elles permettent de déterminer l'orientation à donner au progrès technique dans la production industrielle, d'établir l'ordre des opérations, de connaître le montant des économies réalisées annuellement et de faire apparaître l'effet de ces opérations sur les indicateurs du plan économique national.

13. Les problèmes que présente l'évaluation de l'efficacité économique sont résolus au moyen d'une comparaison entre les indicateurs de la variante à adopter et une base initiale. Le choix correct de cette base détermine dans une grande mesure l'exactitude des estimations de l'efficacité, lesquelles doivent fournir une réponse à deux questions. Premièrement: quel est le progrès que représente la mesure en question, et son adoption est-elle possible? Deuxièmement: quel sera son effet sur l'économie nationale?

14. Pour répondre à la première question, on prend comme base initiale les indicateurs des meilleurs exemples de la technologie nationale et étrangère, et pour répondre à la seconde, les indicateurs de la technique à remplacer. Si les exemples retenus doivent être généralisés, les indicateurs choisis comme base initiale pour le calcul de l'effet économique peuvent être ceux de la technique la plus répandue dans la branche en question.

15. L'indicateur de base pour l'efficacité économique de mesures tendant à l'adoption d'une nouvelle technique est l'effet économique annuel.

16. Pour le choix des variantes, on emploie également des indicateurs tels que le capital investi par unité de capacité nouvelle, les variations de la consommation de matières premières, de combustible et d'énergie, ainsi que de la dépense de travail et l'utilisation du matériel et des surfaces de production par unité de production ou de travail achevé.

17. L'expression *méthode des balances*, telle qu'elle est utilisée dans la planification, la statistique et la comptabilité, signifie la *combinaison des procédés utilisés pour coordonner et accorder des indicateurs interdépendants*. Aussi variés que puissent être les indicateurs, ces procédés ont un seul et même objet, qui est de « mettre en équilibre », c'est-à-dire en concordance, ces indicateurs interdépendants.

18. Dans la planification de l'économie nationale, l'emploi de la méthode des balances permet d'assurer les proportions et les taux de croissance nécessaires au développement économique, de mobiliser les ressources nationales et de constituer des réserves.

19. Pour éviter toute interruption dans la production, il faut veiller à établir une corrélation entre la demande de moyens de production émanant de certaines branches et le volume de la production des moyens en question, laquelle est assurée par d'autres branches. Aussi établit-on des balances économiques nationales de divers types.

20. Le système des balances comprend:

- 1) Les balances des éléments matériels de la production, de la consommation et de l'accumulation;
- 2) Les balances de la main-d'œuvre;
- 3) Les balances financières.

21. Les balances des éléments matériels de la production, de la consommation et de l'accumulation comprennent:

- a) Les balances des ressources naturelles;

- b) Les balances des capacités de production;
- c) Les balances des fonds fixes;
- d) Les balances matières.

22. Les *balances des ressources naturelles* indiquent l'état et les variations des facteurs naturels les plus importants de la production sociale. Les balances des terres, des superficies agricoles et des champs labourés, et les balances des ressources hydrauliques offrent un point de départ pour l'élaboration de plans prospectifs de développement agricole, tandis que les balances des minerais et des réserves minérales non métalliques, du bois d'œuvre, etc., servent de base aux plans de développement des industries extractives.

23. Les *balances des capacités de production* font ressortir l'état des capacités de production par branches de l'économie nationale et leur évolution pendant la période du plan; elles offrent un moyen de coordonner les capacités de production avec les besoins de l'économie nationale en grands produits industriels, ainsi que les capacités énergétiques avec la demande de l'économie en énergie.

24. Les *balances des fonds fixes* indiquent les principaux éléments d'actif productifs et non productifs du pays, par branches de l'économie nationale. Elles permettent de donner une réponse aux questions concernant le mode et le rythme de renouvellement des fonds fixes, leur dépréciation, le rapport par branches de l'économie entre la part de fonds fixes consommés et la part mise nouvellement en activité, etc.

25. Les *balances matières* se répartissent en deux groupes selon leur objet économique:

- 1) Balances matières des moyens de production;
- 2) Balances matières des biens de consommation.

Le premier groupe comprend:

a) Les balances des produits industriels nécessaires aux activités de la production courante: métaux, charbon, pétrole et produits dérivés, produits chimiques, énergie électrique, etc.;

b) Les balances des machines et de l'équipement: machines-outils, turbines, génératrices, bateaux, locomotives, automobiles, tracteurs, moissonneuses-batteuses, équipement métallurgique et chimique, etc.;

c) Les balances des produits industriels nécessaires à l'exécution des projets de construction: ciment, carton bitumé pour toiture, ardoises, briques, bois et autres matériaux de construction;

d) Les balances des matières premières agricoles destinées à un traitement industriel: coton, lin, laine, autres matières premières d'origine animale, graines oléagineuses, betteraves, etc.

Le second groupe comprend:

a) Les balances des produits industriels destinés à la consommation: tissus, chaussures, vêtements, sucre, conserves, confiserie, etc.;

b) Les balances des produits agricoles destinés à la consommation: viande, lait et produits laitiers, pommes de terre, légumes, fruits, etc.

26. La classification qui précède est naturellement arbitraire. Divers produits industriels et matières agricoles sont utilisés en même temps dans la production courante et dans la construction (métaux et bois de construction) ou appartiennent à la fois à la catégorie des moyens de production et à celle des biens de consommation (lait, viande, sucre, légumes, fruits, etc.).

27. Pour la portée et le contenu, on distingue trois sortes de balances matières:

- 1) Les balances matières de l'économie nationale,

- 2) Les balances matières régionales,
- 3) Les balances matières individuelles.

28. Les *balances de la main-d'œuvre* sont utilisées largement dans l'élaboration des plans économiques nationaux. Si l'on veut exécuter les programmes de production et atteindre les buts quantitatifs et qualitatifs fixés par le plan, il faut que chaque branche de l'économie ait l'effectif nécessaire de travailleurs qualifiés.

29. Les balances de la main-d'œuvre permettent de coordonner et d'accorder les besoins des diverses branches de l'économie nationale et des divers districts avec les disponibilités en main-d'œuvre et en cadres qualifiés. Le système des balances de la main-d'œuvre comprend, d'une part, les balances des réserves de main-d'œuvre, qui indiquent l'état de ces réserves et leur évolution pendant la période du plan et, d'autre part, les balances de la main-d'œuvre proprement dites qui établissent les besoins en main-d'œuvre, coordonnent ces besoins avec les ressources et fixent la répartition de la main-d'œuvre conformément aux objectifs économiques et politiques visés pour la période en question.

30. Enfin, le troisième des principaux groupes de balances utilisés dans le plan économique national est celui des *balances financières*. Celles-ci servent à assurer une coordination générale entre la production, la distribution et la circulation des biens produits par l'économie nationale sous leur forme naturelle ou physique, d'une part, et la formation et l'utilisation des revenus des entreprises, des kolkhozes et de la population, d'autre part.

31. Les principales balances financières sont le budget de l'Etat (qui est le plan financier principal du pays), les balances des recettes et des dépenses des entreprises, des départements et des ministères, les plans de liquidités et de crédit de la banque d'Etat et des banques spéciales, la balance des recettes et des dépenses en espèces de la population, et le plan financier général de l'Etat.

32. La plupart des pays sous-développés ont commencé la formulation de leur plan par l'établissement d'agrégats destinés à servir de cadre général à la fixation des objectifs de la production totale et de sa répartition entre la consommation, l'investissement et l'exportation. Pour préparer la planification de l'allocation des ressources, quelques pays ont commencé à faire des estimations touchant le taux potentiel d'accroissement du volume total de la production et des importations, la fraction des revenus additionnels à épargner et à investir, et les taux d'accroissement de la consommation et des exportations. Les pays qui ont poursuivi avec vigueur la planification et qui ont élaboré dans le détail des plans matériels et financiers ont dû souvent modifier sensiblement les objectifs initiaux dérivés du modèle agrégé. Aussi, la planification au niveau des agrégats a-t-elle consisté moins à construire des modèles à partir desquels on pourrait déterminer les changements à apporter à la composition de la production et à l'allocation des ressources qu'à tester la cohérence et la possibilité générale d'exécution des plans sectoriels de production.

33. On pourrait soutenir, d'un point de vue formel, que cette différence dans l'utilisation des modèles agrégés n'est qu'une différence de degré; après tout, dans une économie avancée d'entreprise privée, les modèles agrégés servent également, dans la pratique, à indiquer les changements de politique nécessaires pour obtenir un niveau d'activité élevé et croissant. Mais, sur le plan opérationnel, cette différence est vraiment importante. En effet, pour évaluer les relations entre agrégats, on ne peut se fonder aussi étroitement sur l'expérience du passé; il faut partir d'une analyse détaillée des changements qui affecteront la structure de l'économie, et,

ce qui est plus important encore, des intentions de la politique gouvernementale. L'accroissement du niveau de l'épargne, par exemple, qui est communément recherché par les pays sous-développés, dépend généralement dans une grande mesure de l'évolution probable de l'épargne publique. Les gouvernements doivent donc prendre des décisions quant à la politique qu'ils entendent appliquer en matière de finances et de dépenses publiques courantes. En fait, l'un des intérêts que présente l'établissement d'un modèle agrégé est de fournir des indications concrètes sur la mesure dans laquelle il faudra changer la politique afin d'obtenir une augmentation donnée de l'épargne; les gouvernements peuvent ainsi mettre en balance les avantages qu'offrira, à longue échéance, un accroissement de l'épargne, et les inconvénients à court terme résultant d'impôts plus élevés ou d'une limitation des dépenses courantes. Pour estimer le niveau futur de l'épargne globale, les pays sous-développés ont donc dû établir des projections détaillées des recettes et des dépenses publiques et ils ont dû analyser dans une certaine mesure l'épargne privée ainsi que leur capacité d'obtenir des capitaux étrangers et d'en assurer le service. Ce travail est loin d'avoir été entrepris par tous les pays, encore que le besoin en ait été évident. C'est seulement grâce à de telles études et sur la base des décisions gouvernementales en matière financière et budgétaire qu'on a pu arriver à une estimation réaliste du montant global d'investissement que l'économie peut supporter. De même, pour obtenir une estimation sûre du rapport global capital/production ou de la fonction d'importation, on n'a pas seulement tenu compte de l'évolution de ces relations dans le passé, mais on a effectué une analyse détaillée des besoins en capitaux et en importations découlant de la composition escomptée de la production et de la demande intérieures.

34. L'élaboration d'un plan implique: *a*) une analyse de l'état actuel de l'économie et de la culture; *b*) la détermination de leurs possibilités réelles de développement (c'est-à-dire des ressources et des besoins); *c*) la fixation des objectifs fondamentaux du plan; *d*) le choix des méthodes à suivre pour résoudre les problèmes de planification.

35. L'analyse de la situation économique antérieure au plan a pour objet principal de faire apparaître de nouvelles réserves économiques dont l'utilisation permettra d'accélérer le développement économique du pays. L'analyse des taux relatifs de développement des divers secteurs économiques et la détermination des tendances constituent un processus complexe, car le développement de chaque secteur ou région est étudié en fonction des intérêts et des besoins de l'économie dans son ensemble et des résultats obtenus dans les régions ou secteurs voisins et interdépendants. Cette analyse a pour but d'assurer l'utilisation des ressources disponibles en vue de répondre aux besoins particuliers de chaque région ou secteur et du pays dans son ensemble, c'est-à-dire qu'elle vise essentiellement à déterminer dans quelle mesure la production est adaptée à la consommation.

36. L'analyse du développement économique comprend une étude des rapports existant, dans chaque secteur économique, entre des secteurs connexes à l'intérieur des diverses républiques et régions économiques, et entre les régions économiques. Il faut mentionner, parmi les rapports économiques essentiels qui font l'objet d'une analyse minutieuse, les rapports entre les divers taux de croissance: celui de la production des moyens de production et celui de la production de biens de consommation, celui de l'industrie et celui de l'agriculture, celui des industries d'extraction et celui des industries de transformation, etc.

37. Pour l'analyse des rapports économiques, il ne suffit pas d'évaluer les éléments matériels de la production. Le fonds des salaires et les autres revenus personnels doivent être comparés au volume de la production de biens de consommation, au fonds d'articles du marché et au volume des services payants offerts au public. Le volume des grands travaux est mis en balance avec les crédits ouverts pour les financer. Le volume de la production est comparé au volume des grands travaux, de la construction d'installations collectives et culturelles et de la construction de logements, à la circulation totale de marchandises et aux indicateurs financiers et budgétaires.

38. L'analyse des rapports économiques permet de déterminer les tendances générales et particulières du développement économique et facilite les efforts entrepris pour orienter ces tendances dans la direction voulue: il peut s'agir, par exemple, d'intensifier le développement de telle branche de l'industrie lourde, de l'agriculture ou de la production de biens de consommation, d'accélérer l'expansion économique de certaines régions, etc.

39. Une grande importance est attachée à l'analyse comparative des indicateurs interdépendants des opérations de production dans des secteurs économiques voisins et dans des entreprises analogues, ainsi qu'à la recherche de nouveaux moyens d'améliorer l'utilisation des capacités de production, d'augmenter la productivité de la main-d'œuvre et de réaliser des économies sur les matières premières et le combustible.

40. L'analyse ne se borne pas, bien entendu, à l'examen d'indicateurs moyens, de résultats moyens, de taux effectifs moyens, etc. Des analyses distinctes sont effectuées pour des groupes d'entreprises de types donnés, des groupes de coopératives, etc. L'expérience acquise dans les entreprises d'avant-garde qui ont atteint des résultats supérieurs est étudiée de très près en vue de l'emploi d'indicateurs progressifs dans l'élaboration du nouveau plan. On fait largement usage à cet égard de la méthode dite de « groupage » et de l'analyse comparée des indicateurs économiques pour des entreprises analogues. L'analyse de la dynamique de processus économiques s'étendant sur plusieurs années est utile pour la détermination des règles qui doivent être observées dans la préparation des plans économiques.

41. Il est très important, en fixant les objectifs du plan pour l'industrie, la construction et les transports, de faire l'analyse des niveaux de production maximaux qui ont été maintenus sans fléchissement.

42. L'analyse de la situation économique antérieure au plan est complétée par une évaluation générale du niveau de développement économique du pays et du niveau de vie de la population. Cette évaluation repose sur les ressources naturelles et le potentiel économique réel du pays et sur une comparaison entre les indicateurs soviétiques et les indicateurs comparables d'autres pays (en principe ceux qui sont le plus avancés économiquement). L'évaluation du potentiel, par exemple, suppose une comparaison des matières premières disponibles et des autres ressources naturelles avec le degré de leur utilisation, des capacités de production avec le niveau de la demande des produits en question, et de l'offre effective de biens avec le niveau de la consommation nationale. L'autre phase de l'évaluation implique la comparaison en chiffres absolus du volume de la production et d'autres indicateurs économiques. Des comparaisons analogues des volumes, des taux et des facteurs, effectuées à des stades plus tardifs de la planification, permettent d'arrêter des critères plus précis et des limites optimales pour certains objectifs particuliers des plans.

DETERMINATION DU POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

43. Pour élaborer un plan de développement économique qui soit viable, il convient, après avoir analysé le niveau de développement déjà atteint, de déterminer les possibilités qui s'offrent réellement pour la suite du développement. Dans cette détermination interviennent, entre autres facteurs, l'accroissement de la population, les changements de la structure démographique, les disponibilités en main-d'œuvre qualifiée, les réserves existantes et latentes de matériel de base, de matières premières et d'autres ressources naturelles, et la possibilité d'augmenter la productivité de la main-d'œuvre.

44. Toute planification économique vise en fin de compte à satisfaire aussi entièrement que possible les besoins de la société. Elle doit donc avoir pour objectif d'assurer l'utilisation la plus complète et la plus rationnelle des ressources humaines du pays et d'élever constamment le niveau de vie.

45. L'accroissement de la population et les changements de la structure démographique jouent un rôle important dans la détermination du potentiel de développement économique d'un pays. Il convient, à cet égard, de ne pas perdre de vue les objectifs suivants:

- a) Plein emploi de toute la population capable de travailler;
- b) Répartition correcte des ressources en main-d'œuvre entre les divers secteurs et branches de l'économie nationale, ainsi qu'entre les régions géographiques;
- c) Augmentation constante du niveau productif et technologique général de la population.

46. L'analyse des ressources du pays en main-d'œuvre sert à déterminer ce que sera le total de ces ressources pendant la période du plan, ainsi que les possibilités d'augmenter ce total en chiffres absolus et relatifs, et à s'assurer que le coût total de la main-d'œuvre est réparti dans l'économie nationale conformément aux besoins de la société.

47. L'analyse à long terme des tendances démographiques de l'ensemble de la population et de la fraction qui est employée dans l'économie nationale, ainsi que des rapports les plus importants de la répartition des ressources en main-d'œuvre du pays, offre une base pour la projection, en termes absolus et relatifs, de l'augmentation possible des ressources en main-d'œuvre pendant la période du plan et pour la détermination de la tendance générale de la répartition de ces ressources par catégories d'emploi, secteurs économiques et groupes sociaux.

48. Afin d'assurer une répartition convenable de la main-d'œuvre et l'utilisation la plus judicieuse des ressources du pays en main-d'œuvre, on établit des balances prévisionnelles globales des ressources en main-d'œuvre.

49. Ces balances indiquent aussi la répartition des ressources en main-d'œuvre selon les principales catégories de professions (répartition effective pendant la période sur laquelle porte la balance et répartition prévue pour la période du plan).

50. Les balances prévisionnelles globales des ressources en main-d'œuvre sont préparées pour l'ensemble de l'URSS ainsi que pour les diverses régions administratives et économiques.

51. Comme on l'a déjà fait remarquer, le potentiel de développement économique d'un pays est déterminé non seulement par ses ressources en main-d'œuvre, mais aussi par ses ressources matérielles (équipement, ma-

tières premières, etc.) et ses possibilités d'augmenter la productivité du travail social.

52. Pour déterminer dans quelle mesure la capacité de production d'un pays lui permettra d'augmenter la production, il est essentiel de savoir *a*) quelles sont les capacités utilisées, *b*) jusqu'à quel point les capacités dont disposent les entreprises actuelles peuvent être accrues par l'adoption de nouvelles techniques et l'amélioration des procédés techniques existants, et *c*) quelles capacités nouvelles doivent être créées par la construction de nouvelles entreprises et l'expansion des entreprises existantes.

53. Le plus important des instruments utilisés dans l'élaboration d'un programme de production industrielle est la balance des capacités de production pour les principales branches industrielles.

54. La balance de la capacité de production est dressée sur la base d'une nomenclature préalable de produits (fonte, acier, métal laminé, charbon, pétrole, etc.) et comprend les indicateurs suivants: capacité en service au début de la période; capacités nouvellement installées; pertes de capacité; capacité en service à la fin de la période, et capacité annuelle moyenne.

55. Dans la planification économique, les résultats des estimations de la capacité de production servent essentiellement de base aux plans de production industrielle et aux plans d'investissement, à l'élaboration des balances et des plans relatifs à la répartition de l'équipement, à la planification d'une spécialisation économiquement rationnelle, ainsi qu'aux plans tendant à accroître la coopération intrarégionale et interrégionale.

56. Les plans et la construction de nouvelles entreprises et l'expansion des entreprises existantes exigent la constitution d'une réserve suffisante de matières premières. C'est pourquoi le plan économique national fixe des objectifs pour le développement de la base de matières premières et de minéraux et pour la formation de la réserve nécessaire de gisements connus.

57. Les plans concernant la prospection de minéraux utiles à l'industrie tiennent compte des besoins des entreprises industrielles qui sont en activité ou en construction, ou qui doivent être construites pendant la période du plan.

58. La nature et la portée des opérations de prospection et des études relatives à un minéral particulier sont déterminées par les facteurs essentiels suivants: *a*) les besoins à long terme de l'économie en ce qui concerne le minéral en question; *b*) la richesse probable des gisements; *c*) les conditions économiques existant dans les régions à prospecter.

59. Les besoins à long terme d'un minéral particulier sont calculés sur la base de données concernant la capacité prévue des entreprises, l'importance des réserves connues, ainsi que sur le niveau de production prévu pour le minéral en question au début et à la fin de la période du plan.

60. Le développement de l'agriculture, comme celui de l'industrie, dépend dans une large mesure de l'état de sa base matérielle et technique, c'est-à-dire essentiellement de la présence de terres arables et d'autres terres.

61. L'étendue des surfaces d'ensemencement est déterminée sur la base de la balance des terres, laquelle donne un tableau général de l'utilisation des terres du pays. L'analyse de cette balance permet de juger des possibilités d'améliorer encore l'utilisation des terres et de mettre en culture des terrains en friche, des terres vierges, des zones temporairement marécageuses, etc.

62. L'évaluation des possibilités d'expansion de la production agricole ne peut être fondée uniquement sur des facteurs naturels comme la super-

ficie totale des terres arables et des autres terres, l'effectif du bétail et de la volaille; un autre facteur extrêmement important intervient, à savoir les disponibilités en tracteurs, en machines agricoles et en autre matériel.

FIXATION DES PRINCIPAUX OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX
À ATTEINDRE PENDANT LA PÉRIODE DU PLAN

63. L'analyse de l'état réel de l'économie du pays pendant la période antérieure au plan et la mise en lumière des possibilités de développement économique préparent le terrain pour la fixation des principaux objectifs économiques et sociaux.

64. Au cours du processus de développement des pays socialistes, les principaux objectifs de la planification économique étaient les suivants: assurer l'indépendance technico-économique du pays; assurer le développement maximal du secteur socialiste dans toutes les branches de l'économie nationale; prévenir les déséquilibres de l'économie et accumuler des réserves pour l'accomplissement efficace de toutes les tâches. Chaque pays fixe ses objectifs en fonction de son degré de développement.

65. C'est ainsi que les objectifs du plan perspectif de l'Union soviétique pour la période de 1961 à 1980 sont les suivants:

- a) Créer la base matérielle et technique du communisme;
- b) Prendre la première place dans le monde pour la production par habitant, en augmentant le volume du produit national et le revenu national d'environ cinq fois, la production industrielle de plus de six fois, et la production agricole de 3,5 fois;
- c) Réaliser le taux de productivité du travail le plus élevé du monde;
- d) Atteindre le niveau de vie le plus élevé du monde pour l'ensemble de la population, en multipliant par 3,5 le revenu réel par habitant.

Les objectifs du troisième plan quinquennal de l'Inde (1961-1966) sont les suivants:

- a) Obtenir une augmentation du revenu national de 5 p. 100 par an;
- b) Suffire aux besoins en céréales alimentaires et augmenter la production agricole de manière à satisfaire les besoins de l'industrie et de l'exportation;
- c) Développer les industries de base telles que la sidérurgie, les industries chimiques, la production de combustibles et d'énergie, ainsi que les constructions mécaniques, afin que les exigences de l'industrialisation ultérieure puissent être satisfaites, pour l'essentiel, grâce aux ressources propres du pays;
- d) Utiliser au maximum les ressources en main-d'œuvre du pays;
- e) Réduire les disparités de revenu et obtenir une répartition plus égale de la puissance économique.

66. Quelles que soient les conditions d'un pays, le principal objectif de la planification sera toujours, d'une façon très générale, d'utiliser les ressources productives et la main-d'œuvre disponibles de manière à assurer au mieux la reproduction élargie des forces productives du pays, en vue de la satisfaction maximale des besoins de la société aux moindres frais.

67. Un objectif majeur de la planification du taux de croissance économique est d'atteindre un rythme de développement plus élevé pour l'industrie que pour la production agricole et, dans l'industrie, une expansion accélérée des branches progressives: production d'énergie, constructions mécaniques, produits chimiques. Une économie prospère n'est possible dans aucun pays sans une industrie hautement développée.

68. L'exploitation maximale du potentiel total d'un pays aux fins du développement industriel crée les conditions objectives nécessaires à la pleine utilisation des ressources en main-d'œuvre et à l'élévation rapide du niveau de vie matériel et culturel.

69. Pour fixer la mesure quantitative des objectifs les plus généraux du plan pour une période donnée, les pays socialistes établissent à présent la balance prévisionnelle de l'économie nationale. Cette balance indique:

a) La reproduction élargie du produit social, sur la base du développement plus rapide de l'industrie lourde par rapport au reste de l'économie;

b) La reproduction élargie de la main-d'œuvre, sur la base d'une élévation constante du niveau de vie des travailleurs et d'une augmentation des effectifs des cadres qualifiés;

c) La reproduction élargie des rapports socialistes de production.

70. La balance de l'économie nationale est établie d'abord sous la forme d'une balance comptable. Cette balance constitue le point de départ pour l'élaboration de la balance prévisionnelle de l'économie nationale, laquelle sert à déterminer les dimensions et les taux de croissance généraux du produit social pendant la période du plan et à établir entre le secteur d'Etat et le secteur coopératif, ainsi qu'entre les diverses branches du produit social, les proportions dont la société a besoin pour se conformer aux lois économiques objectives et pour réaliser les tâches concrètes de la construction économique. Les parties essentielles de la balance prévisionnelle sont:

1) La section de synthèse, qui comprend le tableau de synthèse, les balances de la reproduction pour les principaux secteurs de production, la balance des fonds fixes et le tableau des niveaux, des proportions et des taux du développement de l'économie nationale;

2) La balance de la production, de la répartition et de l'utilisation du produit social, ainsi que les balances des moyens de production et des biens de consommation;

3) La balance de synthèse de la production, de la répartition et de l'utilisation finale du revenu national, ainsi que la balance des rapports comptables entre l'Etat, les coopératives, les kolkhozes et la population, et la balance des recettes et des dépenses en monnaie de la population;

4) La balance des ressources en main-d'œuvre.

71. L'expérience acquise par les pays socialistes dans l'élaboration des balances comptables et des balances prévisionnelles permet d'établir une balance provisoire du produit social et de déterminer ainsi, d'une façon approximative, les principaux indicateurs du processus de la reproduction socialiste élargie pour la période à venir. La balance prévisionnelle provisoire du produit social est fondée sur les indicateurs des balances comptables, sur l'analyse des proportions et des interrelations constatées effectivement, sur l'inventaire minutieux des réserves et des possibilités non exploitées (en particulier de celles qui sont liées au progrès technique, à l'augmentation de la productivité du travail social et à une répartition plus rationnelle des ressources en main-d'œuvre).

72. Lorsque les principaux indicateurs du plan ont été remplacés par le « plan provisoire », c'est-à-dire lorsque les balances matières, les balances de la main-d'œuvre et les balances financières ont été établies et que les indicateurs de la production et de la distribution des biens produits dans les divers secteurs ont été déterminés sur la base des estimations techniques et économiques, la balance de l'économie nationale (et en particulier la balance du produit social) joue un rôle nouveau. Elle sert alors d'instrument pour la vérification et la correction des rapports internes du plan.

73. Résoudre les problèmes pratiques que pose la détermination des possibilités réelles de développement économique, c'est avant tout évaluer les besoins et les possibilités en termes comparables et les mettre en équilibre.

a) *Moyens de production*

74. L'expansion relativement plus rapide de la production des moyens de production peut entraîner des marges variables entre les taux de croissance des subdivisions 1 et 2 du paragraphe 70. Cet indicateur ne donne par conséquent que le sens du changement dans le rapport entre les deux subdivisions de production sociale. Le rapport effectivement fixé doit être celui qui permet le mieux d'accélérer le taux de croissance de la production et celui de la consommation.

75. Outre que la production sociale se divise en production des moyens de production et en production des biens de consommation, elle se répartit en deux grands groupes de secteurs productifs: les secteurs d'extraction et les secteurs de transformation. La première catégorie comprend l'extraction de matières premières industrielles, la production agricole primaire et la production de ressources énergétiques, parmi lesquelles l'extraction de combustible a une importance décisive; le second groupe comprend tous les autres secteurs qui transforment les matières premières.

76. La corrélation entre les secteurs d'extraction et les secteurs de transformation est l'une des principales proportions caractérisant la production matérielle. Elle exprime sous forme d'agrégat la somme des rapports concrets entre les diverses branches de l'extraction et de la transformation.

77. Pour déterminer les besoins de la société en moyens de production, il faut d'abord établir la quantité de moyens de production livrés par l'industrie.

78. A cet égard, on tient compte des besoins en équipement, énergie, combustibles et matières premières tant de l'industrie elle-même que des autres secteurs de l'économie: les grands travaux, l'agriculture, les transports, le commerce et les divers secteurs du développement social et culturel.

79. La détermination de la production industrielle nécessaire à l'économie pose un problème extrêmement complexe, car les différents secteurs de l'industrie sont étroitement liés entre eux dans les processus de reproduction et dépendent les uns des autres.

80. Ces rapports multiples peuvent être correctement déterminés et incorporés dans les plans économiques par l'application du principe du chaînon conducteur. En d'autres termes, on choisit, pour l'élaboration du plan, un groupe de secteurs essentiels de l'industrie; on établit d'abord des projections préliminaires pour ces secteurs, d'après lesquels des projections sont construits pour tous les autres secteurs de l'industrie. Naturellement, les projections préliminaires peuvent être modifiées considérablement au cours de l'élaboration du plan global. Comme le principal facteur de l'accroissement de toute la production est l'augmentation de la productivité du travail social, due surtout à l'augmentation de l'outillage technique dont dispose la main-d'œuvre, tous les plans concernant la production des moyens de production prévoient un accroissement plus rapide des instruments de travail et, d'une façon générale, de tous les grands moyens de production. Comme, d'autre part, les instruments de travail dont l'importance est décisive sont ceux qui servent à la production

de nouveaux instruments de travail, les plans fixent une cadence particulièrement rapide pour la production des machines destinées à produire des machines.

b) *Biens de consommation*

81. Les plans relatifs à la production de biens de consommation n'ont pas seulement pour objectif d'assurer une croissance constante et rapide de cette production, à un rythme dépassant celui de l'accroissement de la population; ils établissent aussi un certain rapport entre la composition de cette production et celle de la demande de la population. Comme la composition de cette demande, qui a sa source dans les divers besoins humains, est extrêmement complexe, la règle suivie généralement dans la planification de la production de biens de consommation consiste à établir des rapports corrects entre le développement de la production alimentaire et celui de la production non alimentaire. Les taux de croissance les plus élevés sont fixés pour la production de produits non alimentaires et, dans cette catégorie, la part des articles à usage ménager et culturel s'accroît avec une rapidité toute particulière.

82. A mesure que les forces productives de la société se développent, la composition de la demande de la population change considérablement. Certaines demandes sont entièrement satisfaites; d'autres commencent à se faire sentir. Ce fait exige un développement constant de la production de biens de consommation et une adaptation continue de sa composition. En même temps, la structure de la production des biens de consommation doit être de nature à assurer un certain équilibre dans le développement des différents secteurs de la production, en particulier de ceux qui sont étroitement liés et interdépendants (l'industrie du vêtement, l'industrie textile, les industries alimentaires et l'agriculture, etc.).

83. Le fonds d'achat de la population est calculé d'après la balance des recettes et des dépenses en monnaie de la population. Celle-ci offre un moyen d'assurer la coordination nécessaire entre le fonds d'achat, d'une part, et les ressources en marchandises et le plan de circulation des marchandises, d'autre part; elle permet également de déterminer plus facilement les mesures nécessaires pour accroître les services payants fournis par le réseau des établissements de services personnels, les entreprises municipales et de transport, les cinémas, les théâtres et les moyens de communication.

c) *Produits agricoles*

84. Déterminer la demande de produits agricoles est le problème central de la planification de la production agricole. De la solution correcte dépendent la satisfaction des besoins de la population en biens de consommation, les proportions entre l'industrie et l'agriculture, les taux de développement des diverses branches de l'agriculture et les rapports entre ces branches.

85. Les produits agricoles, on le sait, sont utilisés pour la consommation personnelle, comme matières premières dans l'industrie et pour la consommation productive dans l'agriculture.

86. Le volume des produits agricoles nécessaires à la satisfaction directe des besoins personnels de la population et à la production de biens de consommation est déterminé sur la base des normes de la demande. Une méthode particulière est employée pour fixer les besoins de l'industrie en produits agricoles servant de matières premières pour la production des

biens de consommation: on détermine d'abord, d'après les normes, la demande de la population en produits industriels (tissus, chaussures, etc.), et on établit ensuite le volume des matières premières agricoles nécessaires à la production de ces biens. Les besoins en matières premières agricoles sont calculés d'après les normes de la consommation de matières premières dans la production de tel ou tel article de consommation, ou d'après les normes de rendement en produits finis à partir de la matière première.

87. La demande de produits agricoles à l'intérieur du secteur agricole est déterminée à partir des données concernant, d'une part, les surfaces à ensemercer et l'effectif du cheptel, et, d'autre part, les normes de la consommation de semences et de fourrage.

88. Afin de fixer les besoins de l'économie en produits agricoles et de coordonner ces besoins avec les capacités de production, on établit des balances pour les principaux genres de produits agricoles.

d) *Transports*

89. Les besoins de l'économie en transports s'expriment par le volume du trafic marchandises, qui est mesuré en tonnes-kilomètres.

90. Le volume du trafic marchandises est l'indicateur le plus important du plan des transports, car il détermine au fond les besoins du pays en matériel roulant et en combustibles, la longueur des voies de communication, etc. Le volume du trafic marchandises dépend à son tour, premièrement, du volume des marchandises transportées et, deuxièmement, des distances couvertes.

91. Le volume prévu du trafic marchandises dépend de celui de la production industrielle et agricole. Cela ne signifie pas que le premier soit une fonction directe du second. Le volume du trafic varie également selon la structure de la production et pour les diverses marchandises selon le rapport de la production non transportée à la production totale.

92. L'évaluation du volume du fret d'après son rapport avec la production matérielle est, bien entendu, toujours approximative. Elle ne peut avoir de valeur pratique que dans les cas où une très grande exactitude n'est pas nécessaire, par exemple aux stades initiaux de l'élaboration du plan des transports de marchandises. Il faut se rappeler cependant que les évaluations même approximatives doivent correspondre d'assez près à la réalité. Les coefficients comptables de transport ne peuvent donc pas faire l'objet d'une extrapolation automatique. Ils ne peuvent être utilisés avec succès que s'ils ont été analysés soigneusement et corrigés en fonction des particularités de la reproduction pendant la période du plan.

93. Pour déterminer les besoins en transport de l'économie nationale, on recourt essentiellement à la méthode des balances. Pour connaître le volume des chargements à expédier, tant pour les divers types de marchandises que pour la production dans son ensemble, il faut établir des balances matières pour les types de marchandises qui représentent une proportion importante du trafic.

94. Ce sont les balances régionales de la production et de la consommation des différents types de marchandises qui permettent de fixer avec la plus grande précision le volume des marchandises à transporter. Une tâche importante à cet égard est de déterminer la variante optimale pour relier telle région de consommation aux régions de production.

95. Le principal moyen permettant de déterminer la quantité et l'assortiment des marchandises à produire, ainsi que de planifier les livraisons

de marchandises, est l'étude approfondie et systématique de la demande. Les demandes de biens des millions d'acheteurs soviétiques sont aujourd'hui des plus variées. Les organisations commerciales doivent déterminer le volume de la demande pour les différents articles, en tirer des conclusions générales et porter celles-ci à la connaissance des entreprises qui fabriquent les biens de consommation; elles doivent tenir compte de l'étude de la demande lorsqu'elles passent leurs commandes et lorsqu'elles donnent leur avis quant à l'assortiment (couleurs, modèles, dimensions, emballage, etc.) des produits livrés.

96. L'évaluation détaillée de la demande de biens de consommation est une condition essentielle de la répartition correcte des marchandises entre les diverses régions et les divers districts du pays.

97. Pour déterminer le volume des transports du commerce de détail, on commence par déterminer le montant du fonds d'achats de la population (les moyens monétaires dont elle dispose pour l'acquisition de marchandises). On utilise à cet effet les méthodes de la programmation linéaire, en tenant dûment compte des critères suivants (pris séparément ou ensemble): la distance la plus courte, le prix de revient le plus bas et le tarif de transport le plus bas.

e) *Mise au point de nouvelles techniques*

98. Le progrès technique et les investissements, entre lesquels existe un lien direct, sont les principaux moyens d'accroître et d'améliorer la production; ce sont des éléments importants du programme de production du plan économique.

99. Le but essentiel du plan technique est d'assurer l'utilisation la plus économique du travail social, d'alléger ce travail et de parvenir ainsi à des taux de croissance élevés pour le produit social. Un grand nombre de mesures variées sont prises chaque année à cette fin dans l'industrie, la construction, l'agriculture et les transports. On peut les classer en plusieurs groupes, dont chacun représente une orientation particulière du développement technique: mécanisation, automatisation, électrification des processus de production et application de méthodes chimiques. Ces dernières années, d'autres aspects du développement technique ont pris une importance croissante, par exemple l'électronique, la propulsion à réaction et la technologie atomique.

100. Les plans d'État arrêtent des objectifs précis pour chacun de ces aspects du progrès technique.

101. En raison de l'influence décisive du progrès technique sur le volume et les rapports de la production sociale, il convient de coordonner le plan de mise au point et d'implantation de nouvelles techniques avec le programme de production et de construction, avec le programme relatif à la main-d'œuvre et avec d'autres parties importantes du plan économique national.

102. Les liens qui existent entre le plan de mise au point de nouvelles techniques et le programme de production du plan général sont réciproques. Les indicateurs du plan de progrès technique (perfectionnement des machines, introduction de nouveaux types de matériel, et modernisation des procédés techniques) déterminent dans une large mesure les normes technico-économiques de l'utilisation des matières premières, des matériaux, des combustibles, de l'énergie et de l'outillage. Sur la base du plan technique, on détermine la nomenclature et l'assortiment des produits à

fabriquer, on revise les normes et on relève les exigences concernant la qualité de la production.

103. D'autre part, une condition essentielle du progrès technique est le développement prioritaire de branches industrielles telles que la construction mécanique, la fabrication d'instruments, l'industrie électronique, l'industrie énergétique et la fabrication de matières synthétiques, de résines et de matières plastiques.

f) *Main-d'œuvre*

104. Le nombre des ouvriers et des employés occupés dans des branches et dans des organisations auxquelles sont assignés des objectifs quant au volume d'opérations et à la productivité du travail est calculé en fonction de ces objectifs.

105. Dans les branches et les organisations dont l'activité répond aux besoins culturels et ménagers de la population, ou qui fournissent des services, et pour lesquelles il n'est pas fixé d'objectifs touchant l'augmentation de la productivité du travail, le nombre des travailleurs est établi d'après le plan de développement du réseau d'institutions et d'organisations en question; il est tenu compte de la date à laquelle les institutions et les organisations doivent entrer en activité, de l'ampleur de leurs opérations et du nombre de personnes à desservir, les calculs étant fondés sur les normes d'emploi approuvées et sur les effectifs réels du réseau existant.

106. Par exemple, le nombre des travailleurs employés dans les établissements et services de santé est fixé d'après les dispositions du plan qui concernent le nombre de lits d'hôpital et de maison de cure, le nombre de places dans les crèches et les garderies d'enfants, et l'effectif normal du personnel par centaine de lits (ou de places), en tenant compte de l'effectif réel du réseau existant, du nombre de médecins et d'auxiliaires médicaux achevant leur formation, et de la proportion du personnel occupant plus d'un poste. L'effectif des maîtres dans les établissements d'enseignement général est fixé d'après le nombre des classes prévues et le programme scolaire.

107. Pour déterminer le nombre des travailleurs, on étudie la composition actuelle des cadres et la mesure dans laquelle celle-ci correspond aux besoins. On vise à obtenir une utilisation plus efficace des cadres, à simplifier la structure des organisations et à réduire encore l'appareil administratif.

108. En calculant l'effectif des ouvriers, on s'attache à déterminer les besoins en personnel occupé aux travaux auxiliaires: transports et manutentions à l'intérieur de l'entreprise, entretien du matériel, préparation de l'outillage, contrôle technique, etc. Il est possible d'augmenter considérablement la productivité de la main-d'œuvre en général en relevant celle de ces travailleurs auxiliaires.

109. L'industrialisation du pays et l'élévation du niveau technique de la production sociale ont amené un changement notable dans la répartition des ressources en main-d'œuvre entre les diverses branches. La proportion des travailleurs industriels s'est fortement accrue, tandis que celle des travailleurs employés dans l'agriculture s'est réduite.

110. En même temps, les grands programmes destinés à accroître le bien-être des travailleurs et à satisfaire au maximum les besoins culturels et ménagers de la population se traduisent par une augmentation considérable du nombre des travailleurs employés dans l'enseignement, les ser-

vices sanitaires, l'économie communale et l'habitat, ainsi que dans les services culturels et ménagers.

111. Des plans sont en cours d'élaboration pour simplifier la formation professionnelle et pour attirer les jeunes gens vers l'industrie.

g) *Spécialistes*

112. Les plans de formation de spécialistes dans les différents domaines de la vie économique et culturelle sont établis d'après la demande de ces spécialistes dans chaque branche de l'économie. Pour évaluer cette demande, on tient compte de la proportion entre les spécialistes possédant de hautes qualifications et ceux qui ont des qualifications moyennes et des variations que cette proportion doit subir selon les besoins de l'économie nationale.

113. Le nombre des étudiants admis annuellement dans les établissements d'enseignement supérieur et secondaire spécial est déterminé, pour chaque catégorie, en fonction des besoins supplémentaires des différentes branches de l'économie et des différents domaines d'activité culturelle. Ces besoins sont calculés sur une base annuelle.

114. Les besoins supplémentaires de spécialistes sont établis d'après les plans perspectifs arrêtés pour le développement de la production et des divers secteurs non productifs. On tient compte à cet effet de facteurs tels que l'élévation du niveau technique de la production, les changements concernant la technologie et la structure de la production, l'augmentation de la charge de travail des bureaux d'études, etc.

MÉTHODE D'ÉTABLISSEMENT DU PLAN

115. L'élaboration d'un plan économique d'ensemble exige les efforts réunis de tout l'appareil de planification. Toutes les parties du plan et ses indicateurs doivent être justifiés en détail en ce qui concerne tant la détermination des besoins économiques que leur satisfaction en fonction des ressources matérielles et financières et des disponibilités en main-d'œuvre.

116. Les travaux d'élaboration du plan se poursuivent presque simultanément dans tous les départements de l'appareil de planification. La planification repose sur des plans à long terme, dont les objectifs sont échelonnés d'année en année, par secteurs particuliers, régions économiques, entreprises et organismes de construction. Les plans annuels actuels sont fondés sur la décomposition annuelle des objectifs du plan à long terme, compte tenu de l'état d'avancement de l'exécution du plan et des modifications survenues dans les besoins de l'économie et dans les relations économiques.

117. Le plan de l'Etat est fondé sur les plans préparés par les entreprises, les organismes de construction, les sovnarkhozes, les ministères et les services. La méthode à suivre et les délais à respecter pour l'élaboration des plans économiques nationaux sont fixés à l'avance par décision des organes directeurs.

118. L'élaboration du plan comprend les opérations suivantes:

Détermination de la forme des tableaux, des indicateurs et de leur mode d'emploi;

Récapitulation et estimation des résultats du plan en cours;

Etablissement des directives (chiffres de contrôle) pour l'élaboration du plan;

Mise au point et approbation du plan;

Communication des objectifs du plan d'Etat aux organes directement chargés de sa réalisation — entreprises, organismes de construction, etc.

119. Dans la pratique, il est très souvent difficile de distinguer chacune de ces opérations. Ainsi, en analysant les travaux d'exécution du plan pendant la période précédente, on établit les indicateurs de base pour la période planifiée; mais, ce faisant, on précise en même temps les résultats attendus de l'exécution du plan à la fin de la période précédente.

120. La détermination de la présentation des tableaux, des indicateurs et de leur mode d'emploi assure l'uniformité de l'élaboration du plan dans tous les organes de planification.

121. Une présentation des indicateurs et un mode d'emploi uniformes permettent d'établir les plans sous une forme comparable et schématique dans tous les domaines économiques (ainsi qu'à l'intérieur de chacun de ces domaines), tant à l'échelon national que dans chaque territoire.

122. Pour les entreprises, les tableaux et les indicateurs sont fixés de façon à pouvoir s'inscrire aisément dans le cadre des projets de plans établis par les ministères, les services, les républiques fédérées, les sovnarkhozes, ainsi que dans l'ensemble du plan d'Etat unique.

123. Après avoir établi les formulaires de tableaux, les indicateurs et les modes d'emploi, on procède à l'organisation des travaux directement liés à l'élaboration du plan. Au stade initial, ces travaux consistent à résumer et à analyser les résultats du plan pendant la période de base en cours.

124. Etant donné que les travaux relatifs au plan futur sont commencés avant la fin de la période en cours, il y a lieu de déterminer le niveau de réalisation prévu. A cette fin, on utilise les données connues relatives au temps déjà couru, et le niveau d'exécution du plan prévu pour la partie qui reste à courir est déterminé grâce à une analyse rigoureuse et à des méthodes de prévision scientifique.

125. L'élaboration proprement dite du plan économique national débute par l'établissement de directives ou de chiffres de contrôle pour la période de planification. Ces données indiquent les objectifs du développement économique pour chaque secteur, déterminent les domaines de base où les objectifs sont fixés en priorité pendant la période de planification et comprennent également l'exposé des principales mesures à prendre en vue de leur réalisation. Des chiffres de contrôle provisoires sont établis par les organes centraux de planification, avec l'aide des républiques, des ministères et des services, compte tenu des indications fournies par l'analyse des données d'exécution pendant la période précédente. En même temps, on fait largement appel au système des balances économiques, afin d'assurer la coordination de toutes les parties du plan et de ses indicateurs à ce stade d'élaboration. Les chiffres de contrôle approuvés par les organes administratifs nationaux constituent une base indispensable pour l'élaboration d'un projet de plan détaillé.

126. Les directives (chiffres de contrôle) des plans à long terme sont décomposées en fractions annuelles.

127. Outre les chiffres de contrôle provisoires, les organes centraux de planification élaborent et soumettent à l'approbation du gouvernement un projet de balance d'ensemble dans les domaines suivants: métaux ferreux et non ferreux, combustibles, produits pétroliers, énergie électrique, produits chimiques, bois d'œuvre et matériaux de construction, principaux types de matériel, matériel agricole et principaux produits de l'industrie légère et de l'industrie alimentaire.

128. Sur la base des chiffres de contrôle, des projets de plans sont élaborés dans tous les secteurs du système de planification. En URSS par exemple, ce travail se fait comme suit:

129. Les entreprises et les organismes de construction mettent au point des plans en se servant des chiffres de contrôle comme point de départ et en tenant compte des rapports économiques directs déjà établis et de leur extension ultérieure. Les plans sont examinés par les assemblées collectives des entreprises et des organismes de construction et entrent en vigueur après avoir été approuvés par le sovnarkhoze.

130. Les sovnarkhozes élaborent les plans d'ensemble à long terme pour chaque région compte tenu des rapports directs avec les autres régions économiques. Les conseils des ministres des républiques veillent à ce que les plans établis par les sovnarkhozes correspondent aux chiffres de contrôle et approuvent le plan d'ensemble à l'échelon de la république. L'élaboration des plans s'effectue à peu près de la même manière pour toutes les branches de l'économie, qu'elles relèvent de la compétence de l'Union, des républiques fédérées ou des ministères et des services des républiques.

131. Les organes centraux de planification s'assurent que les plans des républiques, des ministères et des services sont conformes aux chiffres de contrôle approuvés et décident dans quelle mesure les modifications que l'on propose d'y apporter sont justifiées; ils élaborent ensuite un plan d'ensemble pour toute l'URSS qu'ils soumettent à l'approbation du gouvernement. En même temps, une liste des investissements destinés aux projets de constructions les plus importants lui est soumise. Le volume de capitaux et les travaux de construction et de montage qu'exige chaque projet de construction sont également fixés pour toute la période de préparation et les matériaux nécessaires sont prévus.

132. Dans l'examen des projets de plans des républiques, des ministères et des services, on s'attache particulièrement à assurer des rapports satisfaisants entre les républiques dans chaque secteur économique.

133. En ce qui concerne l'agriculture, les plans de production des fermes collectives se distinguent par certaines particularités. C'est à la ferme collective qu'il appartient de déterminer la superficie des terres à ensemen- cer pour chaque culture, ainsi que la productivité de l'élevage du bétail et le nombre de têtes de chaque espèce, en se fondant sur les objectifs qui lui ont été fixés pour la vente à l'Etat des produits de l'agriculture et de l'élevage et en tenant compte des besoins en produits agricoles des travailleurs des fermes collectives.

134. Les projets de plans d'ensemencement pour les différentes cultures et les plans relatifs au développement de l'élevage du bétail sont discutés et approuvés lors des réunions générales des travailleurs des fermes d'Etat; ils sont ensuite approuvés par les services de production agricole des fermes collectives du territoire, qui recommandent d'effectuer les remaniements nécessaires.

135. En vue de contrôler et d'assurer l'exécution du plan de production et d'achat par l'Etat des produits de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que la répartition satisfaisante des machines, de l'énergie électrique, des investissements et des autres ressources, les organes centraux de planification analysent les plans de développement agricole qui leur sont soumis par les républiques fédérées.

136. Les divergences d'opinion qui peuvent se faire jour au cours des travaux d'élaboration du plan sont tranchées lorsque le plan est examiné et approuvé par le gouvernement.

137. Il convient de souligner que le projet de plan économique unique de l'Etat n'est pas une simple juxtaposition des plans des républiques et des services. Au cours des travaux relatifs au plan, les plans provisoires des ministères et des républiques sont vérifiés, corrigés et entièrement coordonnés. Afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux intérêts généraux de l'Etat, le *Gosplan* de l'URSS établit un projet de plan provisoire qui sert de critère pour évaluer les plans des républiques, des ministères et des services. Les organes locaux et les organes des républiques procèdent de la même façon pour vérifier les plans des organisations qui relèvent de leur compétence. La coordination des plans des ministères, des départements et des républiques, qui représentent les parties d'un plan économique national unique, est effectuée à l'aide du système des balances, notamment de la balance d'ensemble de l'économie nationale.

138. En déterminant les objectifs, on prévoit également, dans le cadre du plan, les conditions et les mesures fondamentales destinées à assurer leur réalisation dans chaque secteur de l'économie et de la production.

139. Le Conseil des ministres de l'URSS, puis le Soviet suprême de l'URSS, examinent et approuvent le plan économique national, en fonction duquel les ministères, les services, les républiques fédérées, les *sovnarkhozes*, ainsi que les organes locaux et les entreprises directement intéressées mettent au point leurs plans particuliers.

140. Lors de l'établissement des plans annuels, on effectue les remaniements qui peuvent s'imposer dans les objectifs des plans à long terme en raison de la découverte, au cours de l'exécution du plan, de nouvelles réserves et possibilités, de l'apparition de besoins nouveaux, des modifications survenues dans les rapports économiques, etc.

141. Pour chaque entreprise, les indicateurs du plan d'Etat tiennent compte de facteurs concrets: capacité de production et mesure dans laquelle elle est utilisée, délais nécessaires pour la modifier, fourniture de matériaux bruts et autres, de combustible, d'énergie électrique, de personnel, etc.

142. Sur la base des objectifs qui leur sont tracés, les entreprises établissent des plans de production détaillés. Dans les entreprises d'Etat, ces plans sont approuvés par les directeurs. Dans les fermes collectives, les plans de production et les évaluations chiffrées sont approuvés lors des réunions générales des travailleurs des ateliers.

143. Les objectifs communiqués aux entreprises et les plans détaillés établis sur la base de ces objectifs doivent correspondre aux objectifs d'ensemble du plan d'Etat.

144. Sur la base des plans approuvés, des accords économiques sont conclus entre les fournisseurs et les entreprises consommatrices. Ces accords définissent les obligations précises qui incombent aux fournisseurs et aux consommateurs et indiquent exactement la quantité, le degré de finition et la gamme des produits à fournir, le prix unitaire des produits et le montant total des fournitures, ainsi que les méthodes de comptabilité et la procédure à suivre pour imposer des pénalités.

145. L'accomplissement exact et ponctuel des obligations contractuelles est une condition indispensable pour assurer la croissance continue de la production et prévenir l'apparition de déséquilibres et de disproportions dans le développement économique.

146. Afin d'obtenir une croissance continue de la production, la société socialiste crée et utilise, au cours de l'exécution du plan économique, les réserves nécessaires de matières, de main-d'œuvre et de capitaux. Il est impossible de gérer une économie planifiée sans disposer de réserves. En

réservant une partie de la capacité de production, en constituant des réserves de grains, de matières premières, de marchandises et de capitaux, il devient possible de surmonter à coup sûr les difficultés qui peuvent se produire au cours du développement économique du pays, d'éviter les déséquilibres temporaires et partiels et d'assurer le fonctionnement continu des entreprises en toute circonstance ainsi que l'essor régulier de l'économie.

147. La coordination et l'intégration des plans de développement des entreprises, des secteurs et des régions économiques permettent de s'assurer que l'unité nécessaire est maintenue dans le développement de l'ensemble de l'économie conformément à une politique unique. En l'absence de cette coordination et de cette intégration, on ne saurait concevoir une économie planifiée à l'échelle nationale.

148. Coordonner et intégrer les opérations des secteurs mixtes de l'économie et des districts économiques revient, pour l'essentiel, à harmoniser les besoins particuliers d'un district ou d'un secteur, ou de l'ensemble du pays, avec les ressources dont on dispose pour y faire face. En dernière analyse, il s'agit d'adapter la production à la consommation et les besoins aux ressources.

149. Les rapports qu'il convient d'observer entre les divers secteurs de production matérielle sont déterminés en premier lieu par la division sociale du travail et la nature des rapports de production entre les secteurs. En outre, le maintien de rapports convenables entre les secteurs mixtes implique l'établissement de proportions satisfaisantes en ce qui concerne la capacité de production et la répartition de la main-d'œuvre. Il est essentiel que l'interdépendance des rapports intersecteurs soit déterminée avec précision dans le plan, afin que toutes les entreprises puissent fonctionner régulièrement, efficacement et sans interruption.

150. Les modifications qui se produisent dans les proportions de la production matérielle n'affectent pas seulement les secteurs directement intéressés, mais l'ensemble de l'économie nationale.

151. La coordination des plans ne consiste pas seulement à équilibrer et à intégrer les facteurs physiques et matériels. La hausse des salaires et autres revenus individuels doit aller strictement de pair avec l'accroissement de la production des biens mis en vente (stocks des marchés), le rythme d'écoulement des marchandises et le barème prévu pour les divers services payants; l'accroissement du volume des travaux d'équipement doit correspondre au montant total des investissements qui y sont affectés.

RAPPORT ENTRE LES PLANS ANNUELS ET LE BUDGET

152. La planification financière fait partie intégrante de la planification économique. Il faut élaborer et approuver non seulement un plan d'Etat, mais aussi un budget national et les plans de la Banque d'Etat relatifs au crédit et aux paiements au comptant. La planification financière est fondée sur les plans financiers des divers secteurs et entreprises économiques et se traduit par un plan financier global qui porte sur l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.

153. La planification financière a pour but de déterminer le montant des fonds nécessaires pour exécuter le plan économique, des les répartir entre les divers secteurs économiques et les différents types de construction à usage social et culturel, conformément aux objectifs du plan, et de réaliser des économies de matériaux et de capitaux.

154. Le budget national est à la base de l'ensemble du système financier. Dans le processus de reproduction, le budget national a pour fonction économique principale de constituer une réserve financière générale planifiée destinée à l'exécution du plan économique. Le budget constitue le principal plan financier de l'Etat et sert à condenser les divers plans financiers en un système unifié de planification financière. Il tire ses ressources des divers secteurs et entreprises économiques qui influent sur le budget, d'une part par les versements qu'ils effectuent au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires et de la taxe sur les bénéfiques, et d'autre part, par les sommes qu'ils reçoivent aux fins de la création de capital fixe et de la reconstitution des fonds de roulement. Le plan relatif au crédit est alimenté par des fonds budgétaires. Le plan relatif aux paiements au comptant intéresse le budget de l'Etat dans les domaines suivants: paiement des rémunérations aux travailleurs des secteurs non productifs, versements de pensions et de subventions, effectués grâce aux recettes fiscales et à d'autres types de paiement. Le budget national comprend environ les trois quarts de l'ensemble des ressources financières.

155. Les recettes du budget national proviennent surtout des revenus du secteur socialiste de l'économie (taxes sur le chiffre d'affaires et les bénéfiques), de recettes fiscales (taxes perçues sur les particuliers, impôts frappant les fermes collectives et les coopératives et taxes sur les opérations non commerciales) et des fonds d'assurance sociale de l'Etat.

156. La planification du volume des recettes du budget national provenant du secteur socialiste de l'économie est fondée sur le programme de production, sur les plans visant à augmenter la productivité du travail et à réduire les coûts de production, et sur les mesures envisagées pour réaliser de nouvelles économies et obtenir un meilleur rendement dans l'utilisation des ressources matérielles et financières.

157. Une partie des fonds provenant de l'ensemble de la population (impôts, emprunts et dépôts dans les banques d'épargne) passe dans le budget de l'Etat et est destinée à faire face aux besoins généraux. La partie des fonds du budget qui provient des impôts versés par les particuliers diminue régulièrement et, dans quelques années, l'augmentation de l'accumulation socialiste en URSS permettra la suppression de toutes les formes d'impôts versés par ces contribuables.

158. La planification des dépenses du budget national est fondée sur les objectifs du plan visant l'augmentation de la production et de la construction, la réduction des coûts et l'accroissement des bénéfiques, sur les mesures sociales et culturelles et les dépenses consacrées à l'administration et à la défense.

159. Le financement des activités économiques au titre du budget national revêt notamment les formes suivantes: formation de capital fixe, qui assure la reproduction élargie des avoirs fixes; capitaux de roulement versés aux entreprises et aux organisations financièrement autonomes ainsi qu'aux nouvelles entreprises (fonds destinés aux entreprises socialistes et aux organisations économiques en vue d'accumuler des stocks de matériaux de production, des articles finis et semi-finis et d'autres marchandises, et de faire face aux autres besoins en matière de production et d'écoulement); réparation d'avoirs fixes dans certains secteurs économiques; assistance fournie aux nouvelles entreprises pendant la période initiale de fonctionnement. Pour financer les diverses opérations décrites ci-dessus, on utilise, outre les fonds fournis par le budget national, ceux dont disposent les entreprises et les organisations économiques.

160. Dans le cadre de la planification des dépenses concernant l'enseignement public et la culture, il convient de fixer des objectifs en vue d'augmenter le nombre des établissements sociaux et culturels et leurs effectifs, ainsi que de contingentier les fournitures nécessaires à ces établissements. Ces dépenses sont financées à l'aide de fonds provenant du budget national et d'autres sources. Les fonds provenant du budget de l'Etat servent également à couvrir les dépenses imputables aux assurances sociales des travailleurs. En outre, un fonds d'assurance sociale de l'Etat est constitué à l'aide des sommes perçues sous forme de déductions par les entreprises, organisations et institutions socialistes.

161. Les fonds du budget national sont fournis par les entreprises socialistes. Les plans financiers des secteurs économiques sont établis en fonction de la production des entreprises d'Etat, de leurs dépenses de production, de l'accumulation des recettes provenant des taxes sur le chiffre d'affaires et les bénéfices et des dépenses afférentes à la formation de capital, à l'augmentation des stocks courants, etc.

162. Les rapports entre les entreprises d'Etat et le système financier se traduisent dans le budget par des recettes (versements aux organismes d'assurance et intérêts versés sur les crédits bancaires) et par des débours (reconstitution des fonds de roulement, formation de capital et réparations).

163. L'Etat participe au financement des investissements des fermes collectives et des coopératives sous forme de crédits.

164. L'octroi de crédits permet d'absorber les fonds excédentaires des entreprises et les fonds disponibles du budget national conformément au plan prévu.

165. Le système des crédits bancaires, tel qu'il est utilisé par l'Etat, joue un rôle important pour contrôler l'exécution du plan et influencer sur le processus de reproduction. Les opérations de la Banque d'Etat font l'objet d'un plan de crédit, directement lié à la planification de la production, des services de distribution et de la circulation des produits. Dans la partie du plan qui a trait aux dépenses tous les crédits sont classés par bénéficiaires (républiques fédérées, ministères, etc.), et par catégorie (crédits destinés à constituer des stocks saisonniers de matières, avances consenties aux expéditeurs de marchandises en cours de transport en attendant la réception des paiements, etc.). Le plan de crédit permet d'établir la balance des dépenses destinées au secteur socialiste de l'économie.

166. Le plan de la Banque d'Etat relatif aux opérations au comptant, qui est directement lié à la balance des revenus et des dépenses des particuliers, permet de réglementer la circulation monétaire. Conformément aux indicateurs du plan économique et au budget, le plan au comptant fixe le volume des espèces que la banque reçoit de diverses sources, des débours à des fins diverses et, si nécessaire, le montant des espèces à émettre ou à retirer de la circulation.

167. En vue de coordonner l'ensemble du système de planification financière et d'exercer un contrôle plus étroit sur les fonds destinés à l'exécution du plan économique national, on établit un plan financier synoptique, qui couvre toutes les recettes et les dépenses de l'Etat pendant la période d'exécution du plan. Il n'est pas nécessaire que ce plan soit directement approuvé par le gouvernement; c'est un bilan qui sert à élaborer le plan d'Etat et à donner une base économique rationnelle à la planification financière.

168. Le plan financier synoptique comprend les postes de recettes suivants: taxes sur le chiffre d'affaires, bénéfices, provisions pour amortisse-

ment, recettes provenant des fermes collectives et des coopératives, fonds provenant des assurances sociales de l'Etat, fonds perçus par l'Etat sur les particuliers, dépôts dans les banques d'épargne, recettes provenant du commerce extérieur, etc. Les postes de dépenses du plan sont les suivants: travaux d'équipement, réparation des avoirs fixes, augmentation des fonds de roulement des entreprises et organisations d'Etat, augmentation des réserves de cheptel dans les fermes d'Etat et les parcelles annexes, mesures d'ordre social et culturel, augmentation des stocks de matériaux détenus par l'Etat, dépenses afférentes à la défense, à l'administration, à la reconstitution des réserves bancaires, etc.

169. Si le plan financier synoptique fait ressortir un déficit, cela démontre que les objectifs du plan économique en ce qui concerne la production, la consommation et l'accumulation ne sont pas suffisamment coordonnés avec les indicateurs de qualité et de quantité. Pour combler ce déficit, il faut trouver de nouveaux moyens d'accroître la production ou de réduire les dépenses de l'Etat. Si les disponibilités excèdent les dépenses de l'Etat, il convient de prendre, le cas échéant, des mesures pour accroître les fonds alloués aux banques.

CHAPITRE 2

EXÉCUTION DES PLANS

PAYS SOCIALISTES

170. En principe, le problème de l'exécution des plans ne se pose pas de la même façon dans les pays socialistes que dans les pays à économie de libre entreprise ou à économie mixte.

171. Aucun plan, quel qu'il soit, ne peut parer à toutes les éventualités du développement économique, ni prévoir toutes les difficultés qui peuvent se présenter pendant l'exécution du plan. Etant donné que la plupart des activités économiques sont dirigées directement par l'Etat, les pouvoirs publics jouent un rôle primordial dans l'organisation de l'exécution du plan. L'activité économique étant planifiée jusqu'au niveau de l'entreprise, les plans stipulent non seulement les objectifs de chaque unité économique, mais encore les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Par exemple, le plan type d'une entreprise fixe des objectifs non seulement pour la production, mais aussi pour la consommation matérielle, l'emploi, le rendement individuel, les salaires, la réduction des coûts, les ventes, le profit et sa répartition, ainsi que l'investissement et son financement. L'organisation de l'exécution du plan comporte le contrôle systématique de l'exécution, l'institution de stimulants visant à améliorer les indicateurs de fonctionnement, et la fourniture d'équipement et de matières premières et autres.

172. Le contrôle systématique a pour but d'assurer que tous les secteurs de l'économie nationale, toutes les entreprises et tous les sovnarkhozes exécutent régulièrement et conformément à tous les indicateurs quantitatifs et qualitatifs les tâches fixées par le plan; de faire respecter la discipline du plan d'Etat; d'éviter tout esprit de clocher; de déceler et d'exploiter les possibilités latentes de croissance de la production; de donner une large diffusion aux résultats des innovations, et de tirer parti de ces innovations pour préciser et corriger les objectifs annuels des plans

à long terme; de prévenir tout déséquilibre temporaire ou partiel dans le développement des industries et des régions économiques; enfin, d'éliminer rapidement tout goulot d'étranglement dans la production grâce à une utilisation appropriée des ressources matérielles et financières.

173. Le contrôle de l'exécution des plans ne peut être organisé comme il convient que s'il est entrepris de façon systématique. Cela signifie qu'il doit s'effectuer selon un programme déterminé qui a été soigneusement élaboré. Des contrôles sont exercés non seulement dans les industries et les entreprises qui, pour une raison quelconque, sont en retard sur le programme qui leur a été assigné pour une période donnée, mais encore dans les industries et les entreprises novatrices, afin d'étudier et de diffuser les résultats d'expériences nouvelles.

174. Le contrôle de l'exécution du plan vise principalement les secteurs et les industries clefs dont dépend le développement satisfaisant de l'économie nationale tout entière. Il a pour but de favoriser la réalisation des objectifs du plan non seulement au niveau des diverses régions économiques ou administratives, des sovnarkhozes et des républiques, mais encore au niveau de chaque entreprise, car il peut arriver que des moyennes statistiques satisfaisantes masquent le fait que certaines entreprises n'ont pas exécuté le plan.

175. Les vérifications au niveau de l'entreprise ont pour objet de mettre en relief les facteurs qui influent sur l'application du plan. On prend grand soin de rendre le contrôle efficace et pratique, et d'y donner suite: en d'autres termes, on complète le contrôle par des mesures destinées à éliminer tous les facteurs qui entravent la bonne exécution des plans.

176. Dans les pays socialistes, le contrôle de l'exécution des plans économiques est l'affaire de toute la collectivité. Il est organisé à la fois par les autorités de planification du gouvernement central et des républiques et par les autorités administratives de l'Etat, les sovnarkhozes, les ministères et les départements.

177. La nature du contrôle et les moyens employés varient selon l'organisme en cause et le niveau auquel s'exercent ses activités.

178. Les autorités de planification du gouvernement central et des républiques contrôlent principalement les indicateurs généraux des plans d'Etat, en se fondant sur les données fournies par les services de statistique et les sovnarkhozes et en procédant à des vérifications sur le plan local. Elles vérifient soigneusement si les directives et les ordres du Parti et du gouvernement sont exécutés, afin que des mesures puissent être prises rapidement dans les secteurs qui accuseraient un certain retard.

179. Les organismes financiers, les banques et les services statistiques de l'Etat participent à la surveillance de l'exécution des plans économiques exercée par les autorités de planification et les autorités de contrôle. Les organismes financiers, qui tiennent un compte exact des recettes enregistrées par les entreprises socialistes et de l'utilisation des fonds budgétaires, parviennent à remplir leurs obligations budgétaires tout en mettant à jour les lacunes dans l'exécution des plans de production et dans la réalisation des objectifs en matière de coûts de production, ainsi que les violations des règles d'économie.

180. Les organisations locales volontaires du Parti et des syndicats jouent un rôle actif dans le processus de contrôle, en surveillant au jour le jour l'application des plans.

181. Les travailleurs, les ingénieurs et le personnel technique, le personnel de bureau, les cadres et les travailleurs des fermes collectives parti-

cipent à la surveillance de l'exécution des plans. Par l'intermédiaire de leur Parti, de leurs syndicats et des organisations des jeunes communistes, ou à l'occasion des conférences tenues régulièrement au niveau de l'entreprise ou des réunions générales de kolkhoziens, ils dénoncent les insuffisances dans le travail de tel ou tel directeur ou personnel de production et proposent des améliorations.

182. L'exécution des plans est contrôlée conformément à un programme préétabli portant sur les problèmes fondamentaux et sur les problèmes supplémentaires qui se posent en cours d'exécution.

183. Dans la pratique, la méthode fondamentale de contrôle consiste à comparer les données des plans avec les chiffres des relevés. On procède ordinairement à l'analyse des travaux des entreprises ou des sovnarkhozes en comparant les indicateurs réels avec les indicateurs moyens correspondants pour l'ensemble de l'industrie et les chiffres contenus dans les rapports des principales entreprises.

184. L'exécution du plan est vérifiée par l'analyse des relevés et des statistiques et par des enquêtes directes sur place. Ces deux systèmes de contrôle sont complémentaires. La surveillance est organisée en fonction des rapports quotidiens que, dans la pratique, les autorités de planification et les autorités économiques entretiennent avec les entreprises, les projets de construction, les fermes collectives et les fermes d'Etat; elle comporte l'application, pendant le processus même de vérification, de mesures particulières permettant d'atteindre les objectifs de production, et la fourniture d'une assistance en vue de l'exécution du plan.

185. Le système de surveillance n'est pas le seul des moyens administratifs dont on dispose pour assurer l'exécution des plans. Les Etats socialistes recourent également à de puissants moyens d'action économique tels que le système autonome de comptabilité interne (*khozrastchot*), les traitements et les salaires, les prix, le crédit, les profits, etc.

186. Un des moyens les plus efficaces d'encourager l'exécution et le dépassement des plans de production est de faire appel dans toute la mesure du possible au principe des stimulants matériels.

187. L'Etat socialiste applique le principe de l'intéressement des travailleurs des entreprises au produit de leur travail à l'aide de deux types de stimulants matériels: les traitements et les salaires, qui sont la principale forme de rémunération du travail, et des stimulants matériels supplémentaires offerts, sous forme de primes, aux ingénieurs et aux techniciens ainsi qu'aux employés lorsque la production atteint un niveau conforme aux besoins de l'économie nationale. Des primes peuvent être accordées, en outre, à l'ensemble du personnel d'une entreprise qui a réussi à lancer un matériel très perfectionné permettant d'alléger le travail ou d'économiser les ressources de main-d'œuvre, qui a enregistré des résultats remarquables dans la compétition socialiste, etc. Un des moyens matériels de stimuler la qualité du travail de chaque entreprise consiste à créer, dans chaque usine, un fonds d'entreprise dont les ressources servent à élever le niveau de vie des travailleurs et à améliorer la production.

188. Cependant, l'intéressement personnel n'est pas le seul moyen employé pour stimuler le développement économique du pays. Les stimulants moraux sont largement utilisés, soit qu'ils fassent pendant aux stimulants matériels, soit qu'ils soient combinés avec eux de diverses manières.

189. Des primes sont accordées aux directeurs, aux ingénieurs, au personnel technique et aux employés de l'industrie lorsque le plan relatif à la réduction des coûts de production a été exécuté ou dépassé, et, dans certaines industries, également lorsque la qualité de la production a été amé-

liorée et les objectifs des plans de production (ou de construction, ou de transport) atteints pour une série donnée de produits, lorsque les plans relatifs à la productivité du travail ont été exécutés, ou lorsque le personnel a atteint les objectifs qui lui ont été fixés en ce qui concerne la livraison des produits de leurs entreprises à des entreprises situées dans d'autres régions économiques ou administratives.

190. Dans un certain nombre d'industries (charbonnages, industrie pétrolière, mines, métallurgie, industrie chimique, etc.), des primes supplémentaires sont accordées aux directeurs, aux ingénieurs et au personnel technique lorsque le plan de production a été dépassé.

191. Les travaux susceptibles d'améliorer le progrès technique sont encouragés par l'octroi de primes aux travailleurs de l'industrie qui ont inventé de nouvelles machines, ou de nouveaux mécanismes, appareils, dispositifs ou autres éléments plus perfectionnés et plus rentables, ou mis au point de nouveaux types de matières premières et de fournitures, et en ont introduit l'emploi dans la production; aux travailleurs qui ont découvert des procédés de fabrication très rentables qu'ils ont introduits dans la production; et à ceux qui ont effectué des recherches théoriques et des expériences utiles.

192. Afin d'élever le niveau de vie des travailleurs et d'améliorer la production, des fonds d'entreprise sont établis dans toutes les unités industrielles jouissant de l'autonomie financière.

193. Un fonds d'entreprise est alimenté chaque fois que le plan d'Etat dûment approuvé est exécuté et dépassé quant au volume et à la diversité de la production, à la réduction des coûts de production, aux bénéfices ou, dans le cas d'entreprises dont les pertes sont prévues par le plan, chaque fois que des économies sont réalisées grâce à la réduction des coûts de production.

194. Le fonds d'entreprise est géré par le directeur de l'usine de concert avec le comité syndical d'entreprise.

195. Parallèlement au système qui consiste à encourager la pleine exécution des plans, il est prévu également diverses sanctions qui sont appliquées en cas de non-exécution des plans et des contrats, ou lorsqu'il y a violation de la réglementation en matière de crédit ou des dispositions d'ordre économique prises entre entreprises ou organisations, ou encore lorsque les produits sont de mauvaise qualité. Les directeurs d'entreprise sont tenus responsables, tant matériellement qu'administrativement, de l'insuffisance des résultats.

196. Le principe qui consiste à intéresser personnellement les travailleurs à la production est appliqué à l'aide du système autonome de comptabilité interne, qui est un des principaux moyens d'action économique utilisés dans le cadre de la planification. Ce système assure une juste interdépendance entre les intérêts de la société et l'intéressement personnel des travailleurs des entreprises socialistes. La balance entre les mises de fonds et les résultats de la production doit être établie avec précision, les recettes de l'entreprise doivent couvrir ses dépenses, et la rentabilité maximale doit être obtenue avec un minimum de dépenses en matières premières, de frais de main-d'œuvre, et de capitaux. Dans cet esprit, il est fourni aux entreprises d'Etat des capitaux fixes et un fonds de roulement, et un certain degré d'autonomie leur est accordé dans les limites du plan.

197. Le système autonome de comptabilité encourage les cadres et les travailleurs de l'entreprise à faire preuve d'une plus grande initiative en découvrant et en exploitant de nouvelles réserves productives; il stimule

la réduction systématique des coûts de production, l'accroissement de l'accumulation de capital, et l'exécution du plan selon les normes.

198. La comptabilité autonome exige l'établissement de rapports contractuels entre les entreprises. Les contrats donnent une forme concrète au plan et sont un moyen efficace de contrôler son exécution. Ils stipulent le volume, la variété et la qualité des articles à produire, les dates de livraison, les conditions de paiement et les responsabilités des fournisseurs et des cosignataires en cas de non-exécution (amendes, confiscations ou autres sanctions).

199. Une des principales exigences qu'impose le système de comptabilité autonome aux entreprises est la rentabilité. On entend par là que les fonds provenant de la vente de la production doivent non seulement couvrir les coûts de production, mais encore rapporter un certain bénéfice. Une des principales tâches de toute entreprise est d'assurer la rentabilité de ses activités en réduisant systématiquement les coûts de production.

200. L'accroissement de la rentabilité de certaines entreprises ne doit pas être réalisé aux dépens d'autres entreprises; il doit tendre à améliorer la rentabilité de l'ensemble de l'économie.

201. L'application d'une politique des salaires bien conçue constitue un des principaux moyens de stimuler l'exécution et le dépassement des plans de production. Les salaires sont plus élevés dans les industries de base (charbonnages, métallurgie, etc.) et dans les entreprises situées dans des régions éloignées ou sous-peuplées. Il est également tenu compte des qualifications professionnelles et d'autres éléments d'appréciation.

202. La planification des prix d'achat en gros et de vente au détail et des tarifs des transports joue un rôle extrêmement important en tant que moyen économique d'encourager le dépassement du plan.

203. Le régime des prix industriels comporte notamment: des prix de gros sortie d'usine, des prix de gros pour l'ensemble de l'industrie et des prix de détail. En outre, pour certaines catégories de produits industriels, il existe ce que l'on appelle des prix comptables et des prix provisoires.

204. Le prix auquel une entreprise fonctionnant de manière satisfaisante écoule sa production (prix de gros sortie d'usine) couvre le prix de revient prévu et permet de réaliser le profit prévu par le plan.

205. L'entreprise qui réussit à ramener ses coûts au-dessous du niveau planifié obtient un profit plus élevé que celui prévu par le plan. En règle générale, ce profit est suffisant pour permettre la création d'un fonds dont une partie sert à offrir des stimulants collectifs et individuels aux travailleurs de l'entreprise, et le reste à accroître la production. De plus, l'entreprise verse directement au budget une partie des profits réalisés en dépassement du plan.

206. Une des caractéristiques des prix de gros planifiés est qu'ils sont stables et exempts des fluctuations auxquelles ils sont sujets dans une économie de marché.

207. Une autre caractéristique essentielle des prix de gros est qu'ils sont identiques pour un produit qui est fabriqué par différentes entreprises. Le système des prix de gros est étroitement lié à celui des stimulants matériels visant à inciter les travailleurs à réduire les coûts et à accroître la production.

208. Les prix sont également un moyen important d'encourager la production de marchandises de haute qualité. Les produits de bonne qualité sont vendus à des prix supérieurs. Dans l'industrie chimique, les prix des livraisons de matières premières varient selon la teneur de ces dernières en telle ou telle matière utile. Les prix des nouveaux produits de haute

qualité revêtent une importance spéciale. Pour les établir, on se fonde normalement sur les prix des produits analogues existants, qu'on ajuste pour tenir compte des différences de qualité. La différence entre le coût provisoirement plus élevé de la production d'un nouveau produit et son prix est compensée à l'aide d'un fonds pour les nouvelles productions constitué par prélèvements sur les recettes de la vente de toutes les autres marchandises que fabrique l'entreprise intéressée.

209. Les prix sont souvent utilisés pour régler la variété des marchandises produites ou consommées. On fixe les prix des matières qui font défaut de façon à encourager les producteurs à en accroître la production, tout en limitant la consommation. Les prix des produits interchangeables sont établis de manière à stimuler la consommation du produit le plus économique.

210. La réglementation des prix de détail pose des problèmes analogues.

211. Des mesures systématiques sont prises pour modifier les prix de gros sortie d'usine, de manière à assurer que les prix de diverses marchandises et les rapports de prix entre elles correspondent mieux aux conditions actuelles de la production et du commerce et aux buts qui ont été fixés en ce qui concerne l'amélioration des bases matérielles et techniques de l'industrie.

LE CRÉDIT ET LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PLAN

212. Le système du crédit joue un rôle important dans la bonne exécution des plans économiques; ce système prévoit l'octroi et l'utilisation planifiés d'avances temporaires non productrices d'intérêt, et remboursables dans les délais fixés afin que les ressources financières ainsi dégagées puissent être remises au service de l'économie.

213. Les entreprises et les organismes économiques approvisionnent leurs comptes auprès de la Banque d'Etat (*Gosbank*) en y versant le produit de la vente de leur production, leurs amortissements, leurs bénéfices et d'autres sommes; les fonds ainsi constitués sont utilisés à intervalles réguliers. Les revenus croissants des travailleurs qui deviennent disponibles sous forme de dépôts d'épargne sont également une source importante de fonds pouvant être utilisés pour des avances gratuites. Par ailleurs, les besoins temporaires des entreprises et des organismes économiques en crédits d'appoint (aux fins du règlement de dépenses saisonnières, ou pour se procurer des matières, accumuler des réserves de production, couvrir les dépenses effectuées en vue de la production et de la circulation des produits finis, etc.) peuvent être satisfaits par la Banque.

214. La Banque d'Etat consent des crédits à des fins particulières et pour des périodes déterminées — généralement à court terme. Elle peut ainsi exercer un contrôle efficace en vue d'assurer que les délais impartis pour le remplacement des fonds de roulement seront respectés, que la production sera vendue à temps, et que les plans relatifs à la production et à l'écoulement des marchandises seront exécutés de manière satisfaisante.

215. Non seulement, le système de crédit comporte le consentement de prêts d'appoint aux entreprises à des fins d'agrandissement et de progrès technique ou pour leur permettre d'accorder des primes et d'améliorer le niveau de vie des travailleurs, mais il prévoit aussi diverses sanctions frappant les entreprises qui n'ont pas atteint les objectifs de production qui leur ont été fixés.

216. Les entreprises qui n'atteignent pas les objectifs qui leur sont imposés en matière de réduction des coûts ou qui n'exécutent pas pleinement leur plan d'accumulation de capital, qui subissent des pertes pour un montant excédant celui prévu par le plan et qui ne réussissent pas à gérer convenablement leur propre fonds de roulement ne peuvent obtenir des crédits de la Banque d'Etat qu'à des conditions spéciales, notamment en ce qui concerne les modalités de remboursement. La Banque ne peut accorder des crédits à court terme qu'aux entreprises qui ont obtenu la garantie d'un organisme supérieur. Elle refuse tout crédit aux entreprises qui ne peuvent obtenir cette garantie et réclame le remboursement anticipé des prêts qu'elle leur a accordés précédemment.

217. L'entreprise qui, deux ou trois mois après avoir été rangée dans la catégorie soumise aux conditions spéciales de crédit, améliore l'économie de son fonctionnement, mène à bien son plan d'accumulation de capital, supprime la part des déficits qui dépasse les prévisions du plan et reporte son fonds de roulement au niveau prévu par le plan, est replacée dans la catégorie soumise aux conditions générales de crédit.

218. Les entreprises efficaces qui remplissent leur plan d'accumulation de capital, évitent de subir des pertes en excédent des prévisions du plan et maintiennent leur fonds de roulement au niveau voulu, jouissent d'un certain nombre de privilèges en matière d'assistance financière temporaire.

219. Le système qui consiste à modifier les conditions dont sont assortis les crédits accordés aux entreprises industrielles permet à la Banque d'Etat de contrôler plus efficacement l'activité économique de ces entreprises, augmente la responsabilité morale et matérielle des travailleurs à l'égard de l'exécution des plans de production et stimule la recherche de nouveaux moyens d'accroître la productivité du travail et d'améliorer l'emploi des ressources en matières premières.

220. En dehors de ce système de crédits différenciés, la Banque d'Etat consent des crédits à échéance de deux à trois ans destinés à couvrir des dépenses effectuées à des fins de mécanisation et de modernisation ou d'amélioration des techniques de production, ainsi que des crédits à court terme à échéance d'un an au maximum destinés à couvrir des dépenses effectuées en vue d'organiser et de développer la production et d'améliorer la qualité des biens de consommation. Pour obtenir un crédit, la condition fondamentale à remplir est que les mesures que l'on envisage de prendre seront efficaces et permettront de rembourser le crédit dans les délais prescrits grâce à l'accumulation supplémentaire de capital qui sera réalisée.

221. Ces dispositions de crédit donnent l'assurance que le matériel le plus productif et les techniques les plus avancées seront utilisés le plus rapidement possible dans la production.

222. Le système de crédit permet donc d'employer rationnellement les ressources des entreprises socialistes, tout en assurant l'accroissement du volume et de la rentabilité de la production.

223. Les organismes d'approvisionnement jouent un rôle important dans la mise en œuvre des plans. Les fournitures livrées aux entreprises proviennent soit des entrepôts des organismes d'approvisionnement, soit d'autres entreprises auxquelles les organismes d'approvisionnement les invitent à s'adresser. Les entreprises qui ont établi des relations commerciales directes entre elles sont tenues d'informer les organismes d'approvisionnement des termes de leurs contrats ou des opérations commerciales qu'elles envisagent de réaliser; en cas de besoin, ces contrats ou ces opérations peuvent être invalidés. Les organismes d'approvisionnement jouissent

d'une certaine latitude dans l'exécution de leurs plans. Par exemple, un *sovmarkhoze* a le droit de redistribuer les matières premières et autres ressources entre les entreprises qui relèvent de sa compétence. Cependant, il ne peut, sans l'approbation du gouvernement, modifier le plan d'allocation des ressources destinées à des entreprises relevant de la compétence d'autres *sovmarkhozes*. De même, en Union soviétique, les services d'approvisionnement des républiques ne sont pas habilités à modifier les plans de livraison interterritoriaux sans l'approbation des autorités centrales. De plus, les organismes d'approvisionnement ne jouissent pas pour tous les produits de la même latitude en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'allocation. D'un côté, il y a les produits rares pour lesquels les pouvoirs centraux fixent parfois des plans d'allocation très détaillés, qu'aucun organisme ne peut modifier sans l'approbation expresse des autorités centrales; à l'autre extrême, il y a les produits abondants dont les organismes d'approvisionnement peuvent, en cas de nécessité, allouer à discrétion aux entreprises productives des quantités dépassant les contingents initialement prévus.

224. La politique de l'emploi et des salaires des entreprises est définie par des plans relatifs à la main-d'œuvre, qui fixent les objectifs en ce qui concerne le nombre des travailleurs, la productivité du travail et le fonds des salaires. Les objectifs planifiés concernant les effectifs de la main-d'œuvre ne peuvent être modifiés sans l'autorisation expresse de l'autorité de surveillance. La nécessité d'accroître les salaires au-delà des limites fixées par le plan peut se présenter non seulement en cas de dépassement des objectifs de production, mais aussi dans le cas où il n'a pas été possible d'atteindre le niveau planifié de productivité du travail. Dans les deux cas, la Banque n'accorde les crédits nécessaires que sur instruction directe des autorités économiques supérieures.

225. En règle générale, on a cherché à atteindre les objectifs des plans relatifs à la production par ouvrier à l'aide de systèmes de rémunération du travail à la pièce et d'autres stimulants, de l'introduction de nouvelles techniques, etc. On a également eu recours à la révision des normes de rémunération par unité de production, afin de stimuler l'accroissement de la productivité.

226. En principe, les méthodes d'exécution des plans ont été les mêmes dans tous les secteurs de la production où les entreprises d'Etat ont un rôle prépondérant. Mais en agriculture, les problèmes posés par l'exécution des plans diffèrent sensiblement de ceux que l'on rencontre dans d'autres secteurs. Ces différences proviennent en partie de ce que la production dépend des caprices du climat et en partie de ce que les entreprises agricoles sont en majorité des exploitations collectives, et non des entreprises d'Etat. Les exploitations agricoles d'Etat reçoivent en fait des directives de planification au sujet de la production de certains produits et d'autres aspects de leurs activités. Mais les exploitations collectives sont restées libres de fixer leur production et leur politique en matière d'utilisation de la main-d'œuvre, du volume des investissements et des conditions régissant la rémunération du travail. Hormis le paiement d'impôts et l'obligation de constituer des réserves d'investissement et d'amortissement, elles ont été uniquement tenues de vendre les contingents de certains produits que leur avaient fixés les pouvoirs publics. La mesure dans laquelle ces ventes obligatoires ont influé sur le volume et l'orientation de la production des exploitations collectives a dépendu de la part de leur production totale que ces ventes représentaient. En règle générale, les autres ventes de marchandises n'ont pas été planifiées, si bien qu'elles ont évolué en fonction des

mouvements des prix. Par le truchement de sa politique des prix et de sa politique fiscale, l'Etat a influence le montant des recettes que les exploitations agricoles tirent de la vente de divers produits et, partant, la structure de la production et des ventes.

227. Les plans d'achat, ainsi que la politique des prix et la politique fiscale, ont été accompagnés d'autres mesures visant à assurer l'exécution des plans agricoles. C'est l'Etat qui se charge d'établir les plans du développement de la production et de la fourniture de tracteurs, de machines agricoles, de moyens de transport, d'engrais chimiques et minéraux et de parasitocides, d'entreprendre les programmes d'irrigation et de récupération des terres, de mettre en culture les terres vierges ou en jachère, d'organiser la production de semences de qualité et l'élevage de bestiaux à grand rendement ainsi que leur vente aux exploitations collectives, de constituer un réseau de stations d'élevage et de médecine vétérinaire et d'exécuter les plans de formation ou de réorientation de spécialistes et de diffusion des innovations.

228. Contrairement aux entreprises d'Etat, les exploitations collectives n'ont reçu aucune directive directe au sujet des éléments de la consommation productive ou des investissements. En conséquence, les plans d'investissement dans le secteur libre de l'agriculture ont été fondés, d'une part, sur l'évaluation de la demande des exploitations agricoles qui ne dépendent pas du secteur public et, d'autre part, sur l'estimation des fonds investis dans les exploitations collectives et des crédits prévus à cette fin par le gouvernement. Les instruments essentiels qui permettent de contrôler les investissements dans le secteur libre de l'agriculture ont donc été les allocations de crédits et les prix fixés par le gouvernement pour les biens d'investissement agricoles, ainsi que les plans de livraison de matériel et d'autres ressources. Par ces mécanismes, les autorités centrales peuvent accroître ou réduire les investissements agricoles conformément aux nécessités de la politique gouvernementale.

EXÉCUTION DES PLANS RELATIFS AU COMMERCE EXTERIEUR

229. L'exécution des plans relatifs au commerce extérieur, qui est un monopole d'Etat, a été assurée par des méthodes analogues à celles qui sont en usage dans la plupart des autres secteurs. Les plans d'ensemble pour le commerce extérieur ont été mis en œuvre par des directives communiquées aux organismes d'importation et d'exportation de l'Etat. Ils ont également été intégrés aux plans d'achats et de répartition des divers organismes d'approvisionnement et, dans bien des cas, aux plans de production et de vente des entreprises travaillant pour l'exportation. L'exécution de ces plans a été garantie par l'existence du monopole d'Etat pour le commerce extérieur et par les accords commerciaux à long terme conclus avec d'autres pays à économie planifiée. Ces garanties ne sont cependant que partiellement efficaces, le commerce avec les pays capitalistes étant sujet aux fluctuations de la demande extérieure et des prix; ce fait peut influencer sur l'exécution des plans commerciaux et autres.

230. Bien que le monopole du commerce extérieur et les accords bilatéraux à long terme constituent un important mécanisme pour l'exécution des plans relatifs au commerce extérieur, leur efficacité a dépendu de la capacité de mener à bien les plans de production. Le monopole du commerce extérieur fait que cette incapacité n'influence pas nécessairement toujours l'exécution des plans relatifs au commerce extérieur. Mais, le plus

souvent, l'exécution de ces plans a été en fait modifiée sensiblement par l'écart entre la production réelle et les contingents prévus. Ce phénomène a naturellement revêtu la forme la plus aiguë dans les cas où une grande proportion d'une production donnée était destinée aux exportations. Comme ces écarts par rapport au volume prévu et à la composition des importations et des exportations se sont produits sous contrôle du gouvernement, il n'ont pas nécessairement entraîné de changements significatifs dans la balance prévue des paiements. Les accords bilatéraux ne comportant que des marges limitées de crédits, l'impossibilité d'exécuter les plans d'exportation s'est accompagnée généralement d'une réduction des importations prévues, sauf lorsqu'on a pu obtenir des crédits supplémentaires à long terme.

EXECUTION DES PLANS D'ENSEMBLE

231. Comme les objectifs globaux des plans, tels que les taux d'ensemble et sectoriels de la croissance de la production, la répartition du revenu national entre l'accumulation et la consommation, et l'allocation par secteur des investissements sont des agrégats des plans de production et des plans financiers obligatoires des divers établissements et entreprises, il est évident que l'exécution de ces derniers plans se confond pratiquement avec celle des plans d'ensemble. En conséquence, la politique d'exécution porte surtout sur la direction et le contrôle des activités des entreprises. En général, on n'a dû recourir qu'à un petit nombre de mesures complémentaires de caractère global pour assurer l'exécution des plans. En fait, ces mesures ne se sont révélées nécessaires que dans les secteurs auxquels ne s'appliquaient pas directement les plans des établissements et entreprises. En d'autres termes, il s'est principalement agi du revenu disponible de la population et de l'usage qui en était fait. Toutefois, même dans ce cas, on n'a guère eu besoin d'adopter des mesures spéciales tant que les plans financiers et les plans de production des entreprises ont été respectés.

232. Comme il n'existe pas de bénéfices privés et que l'Etat se charge des assurances sociales et des pensions de vieillesse, l'épargne provenant du revenu privé n'a représenté qu'une fraction relativement peu importante de l'épargne totale. De ce fait, il est beaucoup moins nécessaire d'adopter des mesures complémentaires pour puiser ailleurs que dans les entreprises les ressources qu'exigent les investissements. Il en résulte aussi que la consommation personnelle équivaut à peu près aux revenus disponibles. On prévoit le volume des ventes au détail en fonction de la demande des acheteurs, qui est déterminée par le montant prévu des salaires, par les revenus perçus par la population au titre du budget national et par les revenus monétaires de la population rurale.

CHAPITRE 3

ORGANISATION ET GESTION DE LA PLANIFICATION

PAYS SOCIALISTES

233. Dans les pays socialistes, où le droit de propriété et les moyens essentiels de production appartiennent à la société et sont détenus par l'Etat, les fermes collectives et les coopératives, la coordination est poussée

beaucoup plus loin qu'ailleurs entre la planification et la gestion des activités économiques.

234. Des différences dans l'appareil de planification existent bien d'un pays à l'autre, mais les points communs l'emportent de beaucoup. Seule, la Yougoslavie constitue une exception notable. Comme on le verra plus loin, l'appareil de planification qui y fonctionne diffère sensiblement de celui des autres pays socialistes.

235. L'autorité suprême en matière d'administration et de planification appartient au Parlement et au Cabinet, ou Conseil des ministres, constitué par lui.

236. Les pouvoirs du Parlement comprennent l'approbation du plan économique national et du budget de l'Etat, l'adoption de normes législatives régissant la vie économique du pays, la fixation de principes pour la gestion des entreprises dans tous les secteurs de l'économie, la direction du système monétaire et du crédit, la désignation des membres des institutions d'administration et de planification, etc.

237. Pour l'examen préliminaire des projets du plan économique national et du budget de l'Etat, le Parlement établit des commissions permanentes.

238. Le Conseil des ministres examine les plans économiques de l'Etat ainsi que le budget et le soumet à l'approbation du Parlement, organise le contrôle de leur exécution, adopte des mesures de renforcement du système monétaire et du crédit, prend des décisions sur les questions importantes relatives au développement de l'économie socialiste, etc.

239. Dans toutes les républiques fédérées et autonomes, qui forment l'URSS, la planification est dirigée par le Conseil des ministres de la république et, dans les territoires, régions, villes et districts, par les soviets locaux et leurs comités exécutifs.

240. Les divers organes de planification, moyens d'action de l'organe exécutif correspondant, s'occupent directement de la planification économique.

241. Le système des organes de planification englobe tous les éléments économiques et culturels. Il comprend:

a) Les organes centraux et locaux de planification générale;

b) Les organes de planification des ministères, départements, sovnarkhozes et entreprises.

242. Le Comité du plan d'Etat du Conseil des ministres de l'URSS (ou *Gosplan*) est l'organe national de planification économique.

243. Le *Gosplan* est chargé de préparer les plans d'Etat pour le développement de l'économie nationale. Il lui incombe également d'assurer la continuité de la planification et des objectifs du plan et l'amélioration continue de la planification, d'après la généralisation scientifique de l'expérience acquise dans la construction du communisme.

244. Les organes de planification générale des républiques fédérées de l'URSS sont les commissions du plan d'Etat de leur Conseil des ministres (ou *Gosplans* des républiques fédérées).

245. Dans chaque république fédérée, le *Gosplan* se compose d'un président nommé par le Soviet suprême de la république, et de vice-présidents nommés par son conseil des ministres. Une administration, formée de divisions et secteurs tant généraux que spécialisés, l'aide dans l'accomplissement de ses fonctions. Les vice-présidents des *Gosplans* et les directeurs des principales divisions peuvent être des ministres et des membres du Conseil des ministres de la république.

246. Depuis 1957, les tâches des *Gosplans* des républiques fédérées ont été profondément modifiées. Sous le nouveau régime, leurs activités relatives à la planification industrielle ont été considérablement élargies. Tandis que ces commissions s'occupaient jusqu'alors surtout des branches d'activité des républiques produisant les biens de consommation, les matériaux de construction et les bois d'œuvre, elles préparent maintenant des plans portant sur le développement de toutes les industries. Ainsi, les conditions ont été créées pour la planification d'un développement intégré de l'économie et pour l'utilisation maximale des ressources naturelles et humaines de chaque république.

247. Les républiques fédérées jouent maintenant un bien plus grand rôle dans les plans d'implantation de l'industrie, tant pour le choix des emplacements des constructions nouvelles que pour l'agrandissement des entreprises existantes. Les *sovmarkhozes* travaillent exclusivement dans les limites des plans d'Etat dressés par les organes de planification des républiques et de l'Union.

248. Les plans destinés aux *sovmarkhozes* et aux républiques fédérées sont dressés d'après les tâches assignées à l'ensemble du pays par le plan de développement économique unifié, approuvé par le gouvernement central.

249. Les *Gosplans* des républiques fédérées travaillent en contact étroit avec les *sovmarkhozes*, les ministères et administrations des républiques, ainsi qu'avec les *Gosplans* des républiques autonomes, et les organes de planification régionaux (ou territoriaux).

250. Les organes généraux de planification sont: dans les républiques autonomes, les comités du Plan qui relèvent du Conseil des ministres (*Gosplans* des républiques autonomes); et dans les régions (ou territoires) les commissions de planification des comités exécutifs régionaux (ou territoriaux).

251. Les commissions de planification régionales et territoriales comprennent de cinq à sept membres, choisis chacun par les comités exécutifs des soviets des députés des travailleurs, parmi les principaux planificateurs, savants et spécialistes de l'industrie, de l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie.

252. Les commissions de planification locales sont organisées de telle façon que la planification effectuée par les secteurs porte sur toutes les branches d'activité à l'échelon local.

253. Les commissions de planification locales tiennent une place importante dans l'ensemble des organes de planification économique en URSS. Ce sont des commissions permanentes des comités exécutifs des soviets des députés des travailleurs dans les différentes divisions administratives (république socialiste soviétique autonome, territoire, région, zone, ville, district). Leurs fonctions portent non seulement sur la planification, mais aussi sur la coordination du développement de toute l'économie de leur division.

254. Les soviets locaux administrent les écoles qui dispensent un enseignement général, les institutions culturelles, la santé publique et les assurances sociales, le logement et les aménagements communautaires, les routes locales, le commerce, etc.

255. Les commissions de planification locales apportent leur concours aux *Gosplans* des républiques pour les travaux d'intérêt économique général, comme la préparation de la balance d'énergie pour l'ensemble de la région, du territoire ou de la RSS autonome, l'élaboration de projets de

plans pour la production de toutes les entreprises industrielles de cette région ou territoire, l'établissement de la balance de la main-d'œuvre, etc.

256. Dans les villes et districts existent des commissions de planification permanentes et directement responsables devant le Comité exécutif des soviets de députés de travailleurs pour la ville et le district. Elles comprennent un président et de quatre à six membres nommés par le Comité exécutif. Outre leur personnel permanent, elles occupent des spécialistes qui travaillent dans diverses organisations, entreprises et institutions de la ville ou du district.

257. Les ministères et départements jouent un rôle important dans la planification du développement économique. Avec l'aide de leurs divisions du plan, ils préparent des projets de plan pour les secteurs correspondant de l'économie et les sections du plan national, qu'ils soumettent au *Gosplan* de l'URSS.

258. Les organes de financement et de crédit prennent une part active à la planification économique. Chaque année, le Ministère des finances de l'URSS prépare, d'après les objectifs fixés par le plan économique national annuel, un projet de budget public de l'URSS, qu'il présente au gouvernement. La banque d'Etat de l'Union établit de même des projets de plan des crédits et encaisses. Le Ministère du commerce extérieur dresse un projet de plan annuel d'exportations et d'importations, ainsi que le projet de plan des devises pour les opérations de commerce extérieur. Pour assurer la coordination de ces plans avec le plan économique national annuel, le *Gosplan* de l'URSS présente au gouvernement ses observations y relatives.

259. Le Ministère des finances et la Banque d'Etat de l'URSS organisent le contrôle de l'exécution du plan économique national et s'assurent qu'il est fait usage le plus économique et le plus approprié des ressources matérielles et financières.

260. Dans les républiques, régions et districts, des organes du Ministère des finances et de la Banque d'Etat de l'URSS dressent les plans financiers correspondants et organisent le contrôle de leur exécution.

261. Le contrôle de l'exécution des plans d'exportations-importations incombe au Ministère du commerce extérieur.

262. Les conseils économiques, ou *sovnarkhozes*, sont de nouveaux organes chargés de l'administration et de la planification de l'industrie et de la construction.

263. Les *sovnarkhozes* ont été créés dans les régions économiques. Il n'en existe pas dans celles où l'industrie n'est pas assez développée; les entreprises industrielles et du bâtiment de ces régions qui sont assez importantes pour intéresser la république dont ces régions font parties sont placées sous l'autorité des *sovnarkhozes*, régions et territoires voisins.

264. Par décision prise, en novembre 1962, du Plénum du Comité central du PCUS, les *sovnarkhozes* ont été élargis pour correspondre à l'agrandissement des régions économiques. On augmentera ainsi leur souplesse en ce qui concerne la production; on améliorera l'emploi des ressources en matières premières et on accroîtra les possibilités d'appliquer le système coopératif de production. Dans la RSFSR, on trouve maintenant 24 grands *sovnarkhozes* au lieu des 67 précédents; dans la RSS d'Ukraine, 7 au lieu de 14; et dans les républiques d'Asie centrale, 1 seul *sovnarkhoze* de république au lieu de 4.

265. Des changements profonds ont été apportés à la gestion de l'agriculture depuis mars 1962.

266. Dans les régions, territoires et républiques, on a créé des conseils de production territoriaux *kolkhozes-sovkhozes* (ou *sovkhozes-kolkhozes*,

selon le mode de faire-valoir prédominant dans la zone considérée), pour diriger la production agricole.

267. Les conseils de production territoriaux sont subordonnés aux conseils de production et d'approvisionnement agricoles de régions (ou de territoires), qui disposent de départements spécialisés pour les questions telles que l'élevage du bétail et de reproducteurs sélectionnés, l'agriculture et la production de graines, la mécanisation et l'électrification de la production agricole et pour d'autres questions relevant des conditions locales.

268. Les conseils de production et d'approvisionnement agricoles pour la région (ou le territoire) sont, à leur tour, subordonnés aux comités agricoles de régions (ou de territoires) qui exercent un contrôle général sur l'agriculture de la région (ou du territoire).

269. On a également créé un comité agricole de l'Union, dont la fonction principale est d'organiser la vérification pratique de l'exécution des directives agricoles du parti et du gouvernement à l'échelon tant central que local, et de veiller aux progrès de la production ainsi qu'à l'exécution des tâches fixées pour l'approvisionnement en produits agricoles par les républiques, territoires et régions.

270. Dans l'état actuel, la cellule essentielle de gestion de l'agriculture est le conseil territorial de production kolkhoze-sovkhoze (ou sovkhoze-kolkhoze). Leur nombre dépend de celui des fermes collectives et de fermes d'Etat, du volume de la production et de l'approvisionnement, et d'autres facteurs économiques et territoriaux.

271. Les conseils de production territoriaux ont été chargés des questions suivantes: contrôle de l'exécution des décisions du parti et du gouvernement en matière agricole; organisation de la production et réalisation du plan pour les achats par l'Etat de produits agricoles; planification, comptabilité et rapports relatifs à la production et à l'approvisionnement; examen de la production, des plans financiers et des comptes annuels des fermes collectives et des fermes d'Etat; établissement et adoption de systèmes rationnels de culture et d'assolements productifs, emploi efficace du matériel; création d'une saine base fourragère; renforcement administratif et économique de la production des fermes collectives et des fermes d'Etat et augmentation de sa rentabilité; conclusion de contrats à terme avec les fermes collectives et les fermes d'Etat pour la livraison de produits agricoles et de matières premières, etc.

272. Les organisations suivantes sont largement répandues: bureaux publics d'études et de projets, qui mettent en forme et font adopter les propositions et inventions en vue de la rationalisation et traitent de divers problèmes techniques complexes; conseils d'inventeurs, qui s'occupent de nombreuses questions relatives à l'amélioration de la technologie et à l'organisation de la production; instituts de recherche des travailleurs, qui familiarisent les travailleurs avec le travail d'expérimentation scientifique et de recherche sur les méthodes, la technologie, et l'organisation de la production et du travail; bureaux publics d'analyse économique, qui s'occupent surtout à la recherche des moyens de faire des économies dans l'emploi des matières et de la main-d'œuvre, des meilleures méthodes pour planifier et organiser la production, etc.

273. Bien qu'il n'existe pas de liens hiérarchiques directs entre eux, les divers organes de la planification dans les pays socialistes n'en constituent pas moins un système unifié qui permet à la planification d'embrasser l'ensemble de l'économie nationale. L'unité qu'ils obtiennent dans leurs travaux est due essentiellement au fait qu'ils sont guidés par la politique économique du Parti communiste et l'appliquent uniformément. Cette

unité tient encore au fait que la planification de l'économie nationale s'effectue selon les principes généraux de la planification et, dans toute la mesure du possible, d'après le principe de centralisation démocratique. Tous les organes appliquent la même méthodologie dans la formulation des plans. L'unité du système de planification est conditionnée par la nécessité de respecter celle du plan économique national.

274. Dans la planification de l'économie nationale les autorités compétentes s'assurent le concours de l'Académie des sciences de l'URSS, des Académies des sciences des républiques fédérées, de l'Académie agricole fédérale V. I. Lénine, de l'Académie des bâtiments et de l'architecture, de l'Académie des sciences médicales, de l'Académie des sciences pédagogiques, des instituts de recherche scientifique et des établissements d'enseignement supérieur. En outre, un grand nombre de chercheurs et de spécialistes appartenant aux organisations de planification et d'étude, aux *sovnarkhozes*, aux ministères et administrations, sont appelés par leurs collègues à travailler sur des problèmes précis. Les résultats de l'activité scientifique apparaissent dans les plans économiques de l'Etat.

275. A la fin de 1962 et au début de 1963, les organismes centraux de planification de l'URSS ont été réorganisés. On a créé un Conseil supérieur de l'économie nationale du Conseil des ministres de l'URSS, un Conseil économique national pour les républiques fédérées de l'URSS, un *Gosplan* pour les républiques fédérées de l'URSS, un Comité central de la construction pour les républiques fédérées de l'URSS, des comités de secteur et des comités de production.

276. Le Conseil supérieur de l'économie nationale coordonne les activités du *Gosplan* de l'URSS, du Conseil économique national pour les républiques fédérées de l'URSS et du Comité central de la construction de l'URSS, régit toute l'activité économique relative à l'industrie et à la construction, étudie les problèmes relatifs au développement de ces secteurs et à l'exécution des plans et prend des décisions exécutoires sur ces questions.

277. L'autorité du *Gosplan* de l'URSS a été étendue aux républiques fédérées; en conséquence, les *Gosplans* de ces républiques relèvent d'un double contrôle: celui du *Gosplan* de l'URSS et celui du gouvernement de la république considérée. Le *Gosplan* de l'URSS est chargé de préparer les plans à long et moyen terme et de corriger les plans annuels d'après l'expérience, comme d'après les propositions faites par les *Gosplans* des républiques fédérées.

278. Le Conseil économique national de l'URSS a pour principale attribution d'assurer l'exécution des plans de développement économique de l'URSS, d'obtenir l'utilisation la plus rationnelle et la plus efficace des matières, de la main-d'œuvre et des crédits, la croissance générale de la productivité du travail, l'abaissement des coûts et l'amélioration de la qualité de la production, ainsi que la découverte et l'utilisation des ressources économiques inemployées.

279. Le Conseil économique national s'acquitte de ses tâches relatives à l'exécution des plans économiques par l'intermédiaire des *sovnarkhozes* républicains et interrpublicains, ainsi que des ministères et administrations de l'URSS.

280. En même temps, le Conseil remplit des fonctions de planification en divers domaines.

281. Le Comité central de la construction du Conseil des ministres de l'URSS est chargé d'améliorer l'administration des constructions essentielles, d'obtenir une utilisation plus efficace des investissements, d'assurer

l'introduction des nouvelles capacités de production selon le programme, d'appliquer une politique technique uniforme dans la construction et d'apporter une amélioration sensible à la qualité des travaux.

282. Les comités centraux pour les secteurs de l'industrie et les comités centraux de production sont responsables devant le *Gosplan* de l'URSS, le Conseil économique national pour les républiques fédérées de l'URSS, ou le Comité central de la construction de l'URSS. Leurs chefs sont membres des conseils de ses organismes et du Conseil économique national pour les républiques fédérées.

283. Les comités centraux ont pour fonction de dresser les plans de développement du secteur considéré, d'appliquer une politique technique unifiée et de préparer les plans de recherche et d'expériences scientifiques. Ils sont seuls responsables de l'adoption rapide des nouvelles machines et méthodes dans les entreprises.

284. Les Comités centraux de la production exercent également un contrôle direct sur toutes les activités des entreprises de leur ressort.

CHAPITRE 4

PLANIFICATION NATIONALE ET MESURES INTERNATIONALES

ECONOMIES D'ENTREPRISE PRIVÉE ET ECONOMIES MIXTES

285. Pour les économies d'entreprise privée et les économies mixtes, tant développées que sous-développées, l'une des tâches les plus difficiles de la planification est de faire entrer le commerce extérieur dans les plans nationaux et d'exécuter ces plans en tenant compte de l'évolution de ce commerce. Essentiellement, cette difficulté tient au fait que les tendances du commerce extérieur dépendent non seulement de la situation intérieure, mais aussi des conditions économiques régnant dans d'autres pays.

286. Dans presque tous les pays, le commerce extérieur absorbe une importante proportion du produit intérieur et constitue aussi une source importante de l'offre sur le marché intérieur; de ce fait, la planification nationale ne peut être réaliste si, malgré les difficultés, elle ne tient pas un compte exact du commerce extérieur. La chose est déjà vraie des économies avancées d'entreprise privée; elle l'est encore plus pour les pays sous-développés. Ce n'est pas seulement que, dans nombre de ces pays, le volume de la demande extérieure conditionne le taux de croissance économique intérieure, en raison de l'étendue du secteur d'exportation. Un fait d'importance plus générale est que dans la plupart des pays sous-développés, à leur stade actuel de développement, l'essentiel des biens d'investissement n'est pas produit sur place, mais acheté aux pays avancés. Quelque progrès a certes été réalisé par un certain nombre de ces pays, touchant l'accroissement de la production intérieure de ces biens, mais les besoins se sont accrus rapidement aussi. En général, ces pays sont restés relativement aussi tributaires des importations; souvent, ils le sont devenus davantage. Ainsi, quelle que soit la part des exportations dans la vie économique, ce sont les disponibilités en devises qui ont été le principal frein au développement économique planifié dans les pays sous-développés.

287. C'est cette constatation qui a poussé nombre de pays sous-développés à placer l'évolution escomptée des disponibilités en devises à la base de leurs plans économiques. Dans la préparation des plans, on s'est notamment préoccupé de libérer des ressources croissantes de devises en

vue du développement, par exemple pour l'importation de biens d'investissement et de matières premières essentielles. Les programmes d'investissements ont donné la priorité à la création d'industries destinées à remplacer des importations ou à développer les exportations. Les plus industrialisés des pays en voie de développement ont, en fait, accordé une attention croissante à la nécessité d'accroître leurs exportations d'articles manufacturés pour compenser le faible taux de croissance des exportations traditionnelles et l'aggravation des termes de l'échange de produits primaires contre articles manufacturés.

288. Mais, comme on l'a indiqué dans les chapitres précédents, il s'en faut que tous les pays aient cherché à évaluer exactement les besoins futurs en devises qui sont implicites dans leurs plans. Certes, c'est là une tâche longue et difficile, car elle exige une analyse détaillée de la composition, aussi bien que du volume, du produit et de la dépense intérieurs. Néanmoins, les besoins en devises des programmes d'investissement et de production intérieurs importent trop au succès de ces programmes dans les pays sous-développés pour qu'on puisse les négliger. En effet, d'une part, on risque de ne pas atteindre les objectifs d'investissement et de production si les besoins en devises dépassent les prévisions, et, d'autre part, une meilleure estimation initiale de ces besoins aurait pu faire envisager une autre structure de l'investissement intérieur, laquelle aurait moins pesé sur la balance des paiements.

289. Il apparaît, toutefois, que dans les pays sous-développés même les efforts les plus acharnés d'augmentation des ressources en devises par le développement des exportations et le remplacement des importations n'ont pas suffi à fournir les montants nécessaires à l'exécution des plans. Ces plans reposaient d'ailleurs sur l'hypothèse qu'aux sommes en devises gagnées par les exportations ou économisées par le remplacement des importations s'ajouterait un courant croissant de capitaux étrangers. Ayant besoin de fonds étrangers, les pays sous-développés ont généralement adopté toute une série de mesures pour en augmenter le courant. Afin d'attirer les capitaux privés extérieurs, la plupart des pays ont donné des assurances relatives aux droits de propriété, comme à l'exportation des bénéfices et au rapatriement du capital; en outre, divers types d'avantages fiscaux ont été offerts aux investisseurs étrangers. Malgré ces mesures, le courant international de capitaux privés reste très inégalement distribué. Il va surtout aux pays dotés des ressources naturelles qui font l'objet d'une demande mondiale active et il se montre très sensible aux changements politiques intervenant dans les pays sous-développés.

290. Dans ces conditions, l'assistance économique officielle a joué un grand rôle dans l'accélération de la croissance économique des pays sous-développés. Les dons et prêts publics ont, en règle générale, tendu à compenser la concentration marquée des courants de capitaux privés. De fait, sans l'aide intergouvernementale, les plans de nombreux pays qui, ces dernières années, n'ont que peu ou aucunement bénéficié du courant international de capitaux privés, se seraient trouvés compromis. Pour permettre de relier l'assistance économique à l'ensemble du plan national d'un pays, on préfère de plus en plus nettement une aide coordonnée, soit par le système multilatéral des organisations internationales, soit selon la formule du consortium, adoptée par les pays qui viennent en aide à l'Inde et au Pakistan. Les pays sous-développés sont en outre presque unanimes à penser qu'ils atteindraient plus facilement les objectifs de leurs plans d'investissement et de production si l'assistance extérieure leur était assurée pour la durée de leurs plans, et non sur une base annuelle comme

cela a été le cas jusqu'ici. Ils sont également unanimes à penser que les prêts ou subventions de l'étranger ne doivent être subordonnés à aucune condition politique, militaire ni idéologique, mais qu'ils doivent être accordés uniquement sur la base de considérations économiques. On fait observer, dans les pays sous-développés, que, sans parler de la difficulté d'obtenir des prêts, surtout pour une période tant soit peu longue, le taux d'intérêt élevé et l'obligation du remboursement en monnaie non locale représentent de lourdes charges pour l'économie de ces pays.

291. Le recours au commerce extérieur, pour développer les pays sous-développés, se heurte à de grosses difficultés. La tendance à la hausse des prix des matières premières, qu'on a pu observer pendant la guerre et l'après-guerre n'a pas duré. En 1951, les prix des matières premières ont commencé à baisser et ceux des biens industriels à monter, de sorte que les termes de l'échange des uns contre les autres se sont détériorés considérablement, et il y a eu des fluctuations graves dans les cours de certaines matières premières, ainsi que dans le volume de leur commerce. La politique de discrimination appliquée par certains pays dans leurs relations commerciales avec d'autres a provoqué des difficultés sérieuses pour les pays sous-développés. L'instabilité à court terme dont les recettes d'exportation de la plupart des pays sous-développés souffrent de façon marquée fait que ces pays ont beaucoup de peine à adapter leurs plans à l'évolution rapide des circonstances. Certains ont cherché à atténuer l'effet de l'instabilité extérieure sur leur économie interne en faisant passer leurs exportations par des offices de commercialisation, tandis que d'autres recouraient à des droits d'exportation mobiles. Là où l'on a institué le contrôle des changes, l'emploi de budgets en devises, sujets à révision périodique au bout de quelques mois, compte tenu de la situation de la balance des paiements, a également aidé à assurer un ajustement ordonné des moyens aux besoins. Par diverses mesures nationales, on a cherché à atténuer les fâcheux effets de cette instabilité, mais ce que peuvent faire séparément les pays sous-développés se heurte à d'étroites limites. C'est cette constatation qui a fait conclure, au cours de l'après-guerre, plusieurs accords internationaux sur les produits, prévoyant des contrats multilatéraux d'achat et de vente, des contingents d'exportation et des stocks tampons, et qui a fait créer des organes de délibération et de consultation internationales sous forme de conseils et de groupes d'étude de produits. Mais, sur le plan pratique, le progrès a été assez lent et la question se pose aussi de savoir si la méthode des accords par produit suffit à répondre aux exigences du développement économique d'ensemble. Récemment, on a d'ailleurs commencé à envisager des mesures complémentaires plus larges, telles que le système de financement compensatoire qui est à l'étude à l'ONU ou un recours plus étendu aux ressources du Fonds monétaire international.

292. Ce n'est pas seulement par leur montant et leur instabilité que les échanges extérieurs ont posé des problèmes particulièrement difficiles aux pays sous-développés. Comme on l'a relevé dans un chapitre précédent, incorporer le commerce extérieur aux plans nationaux oblige également à décider quelles industries d'exportation ou quelles industries de remplacement des importations il vaudra mieux développer. Pendant les premières années de l'après-guerre, les plans de développement économique ont tendu à se concentrer sur la croissance équilibrée dans les limites du marché intérieur et à négliger les avantages d'une spécialisation internationale. Plus récemment, toutefois, on en est venu à accorder plus d'attention aux possibilités d'accélérer la croissance en se spécialisant dans des branches particulières de production. Pour une part, cette évolution a fait cher-

cher, dans les pays développés, des marchés pour certains des articles manufacturés que plusieurs pays sous-développés sont de plus en plus aptes à exporter; cette recherche a montré la nécessité, pour les pays avancés, de pratiquer une politique plus libérale qui facilite l'accès à leurs marchés. Mais le souci accru des avantages de la spécialisation a également amené à explorer plus largement les possibilités d'augmenter les échanges entre les pays sous-développés eux-mêmes. Un résultat important de ce mouvement a été la constitution de l'Association latino-américaine de libre-échange; un autre, la création, par cinq pays d'Amérique centrale, d'un marché commun qui a commencé à coordonner, non seulement la politique commerciale de ces pays, mais aussi les travaux relatifs à la répartition régionale de telle ou telle industrie. Entre les Etats membres des Commissions économiques de l'ONU pour l'Afrique, d'une part, et pour l'Asie et l'Extrême-Orient, d'autre part, il y a eu également des débats prolongés sur les possibilités de resserrer leurs liens et de développer les échanges intrarégionaux.

293. L'action concertée de groupes de pays sous-développés soucieux d'accélérer leur développement économique et de faciliter la planification nationale ne s'est nullement limitée au commerce extérieur. Une coopération multinationale pour aménagement de bassins fluviaux a, par exemple, été réalisée dans plusieurs régions; les principales entreprises commencées ou menées à bien concernent l'Indus, le Mékong et la Volta. La coopération en matière financière a également conduit à établir des banques régionales de développement. Plus récemment, des mesures ont été prises pour créer en Afrique, en Amérique latine et en Asie et Extrême-Orient, des instituts de développement régional qui constitueront des centres régionaux de formation aux méthodes de planification et qui réuniront et diffuseront des renseignements sur la planification.

294. Si la coordination internationale des plans nationaux a fait défaut entre les économies avancées d'entreprise privée, les politiques commerciales, aussi bien que d'autres politiques économiques, ont été concertées dans une large mesure entre les pays de la Communauté économique européenne, et l'Organisation de coopération et de développement économiques a permis d'élargir le cercle des échanges de renseignements et des consultations sur les mesures à prendre. Récemment, les pays en cause ont entrepris un échange de prévisions et d'opinions concernant leurs plans.

PAYS SOCIALISTES

295. Dans les économies planifiées d'Europe orientale, la coopération internationale, avec coordination des plans nationaux, a atteint un stade avancé. La coordination a été facilitée par le fait que tous ces pays ont adopté un régime économique et social analogue, entretiennent des rapports politiques étroits et planifient à long terme le développement de leur économie.

296. La coopération et la coordination économiques entre ces pays sont passées par deux stades distincts. Durant le premier, de la fin de la seconde guerre mondiale jusque vers 1955, les plans économiques étaient dressés, sans coordination directe avec ceux des autres pays. Pendant cette période, les problèmes de la division internationale du travail n'ont guère joué de rôle dans la planification du développement économique, ni dans la politique commerciale des divers pays. En fait, une tendance autarcique s'affirmait dans la plupart de ces pays, qui se dotaient simultanément d'industries produisant des biens analogues, sans tenir suffisamment

compte de l'efficacité de la production, de la dimension du marché national ni des autres facteurs qui déterminent les économies d'échelle. Cette politique procédait de la nécessité de reconstruire l'économie et de supprimer les pénuries de l'après-guerre, communes à tous ces pays. En effet, les pénuries de matières essentielles, d'articles semi-finis et de biens d'équipement constituaient un puissant motif, pour les gouvernements, de développer la production nationale de tout ce dont le pays avait besoin. Le développement de l'économie n'était coordonné que d'une façon indirecte par les échanges extérieurs et les octrois de crédit. Cette coordination indirecte était assurée principalement par des accords bilatéraux pour l'échange de biens déterminés, des accords de crédit et des accords prévoyant des échanges scientifiques et techniques.

297. Depuis 1955 environ, la coordination internationale des plans nationaux des économies planifiées s'est beaucoup élargie et renforcée. L'expansion substantielle de la production et la diversification des économies nationales ont permis aux pays socialistes d'Europe de coopérer directement en matière de production. Alors que durant le premier stade il concentrait ses efforts sur le commerce extérieur, le Conseil d'entraide économique a entrepris d'influer sur l'établissement des plans nationaux en partant de considérations telles que les économies d'échelle réalisées grâce à la production de masse et la réduction des prix de revient par la spécialisation.

298. La coordination des plans économiques nationaux permet de tenir un compte plus exact des intérêts du développement économique de chaque pays, de ses ressources naturelles et économiques et de ses ressources en main-d'œuvre. Le processus de coordination n'englobe pas seulement les plans de production des pays socialistes, mais aussi l'écoulement de leurs produits, leurs moyens de transport, leur balance des paiements, ainsi que les progrès techniques modernes.

299. Sur la base de la coordination des plans économiques nationaux, on détermine les principales directions dans lesquelles s'exerceront les efforts de spécialisation et de coopération dans la production, pour les branches industrielles connexes et pour l'utilisation en commun des matières premières, des combustibles et de l'énergie; des décisions concertées sont prises pour l'exécution en commun de grands projets économiques intéressant plusieurs pays; on règle d'un commun accord les problèmes relatifs au développement et à l'exploitation de divers modes de transport et de communication; des décisions sont prises touchant les progrès de la science et de la technique, y compris la formation, initiale et avancée, des cadres. De cette manière, on établit une division internationale rationnelle du travail pour le système mondial du socialisme.

300. La coordination des plans de développement et l'assistance mutuelle complète que les pays se fournissent entre eux ont donné aux pays sous-développés un taux de croissance bien plus élevé, et ont permis à tous les pays membres du Conseil d'entraide économique, de se rapprocher d'un niveau commun de développement.

301. La coopération entre les Etats qui s'occupent de développer ces secteurs de l'industrie revêt des formes très diverses: attribution de prêts, fourniture de matériel, établissement des documents scientifiques et techniques nécessaires, etc. Les installations construites en coopération sont la propriété du pays sur le territoire duquel elles sont établies. Les comptes résultant de cette assistance amicale sont normalement réglés par des livraisons de biens produits dans les entreprises construites en commun.

302. Dans le cadre de la division socialiste internationale rationnelle du travail, la spécialisation et la coopération entre Etats créent les conditions nécessaires à la formation graduelle d'entreprises complexes de production qui supposent la coopération de plusieurs Etats. A cet égard, on tient évidemment compte de leurs intérêts, de leurs ressources naturelles ainsi que de leurs conditions économiques et de leurs moyens de transport. (L'oléoduc de l'Amitié peut servir d'exemple; on est en train d'installer un réseau unifié de lignes à haute tension pour tous les pays européens membres du Conseil d'entraide économique; plusieurs pays s'associent pour établir des entreprises d'extraction du charbon et du minerai de fer en Pologne, un combinat de cellulose en Roumanie, et ainsi de suite.)

303. Les progrès et l'intensification de la coordination des plans se reflètent dans la consolidation organique et l'intensification des activités du Conseil d'entraide économique. Celui-ci a nommé un Comité exécutif au sein duquel chaque pays membre est représenté par le vice-président de son Conseil des ministres. Sous l'autorité du Comité exécutif, un bureau est chargé de préparer les projets préliminaires de plans et de recommandations à soumettre à l'adoption. La charte du Conseil a été modifiée pour permettre la participation des pays non européens qui souscrivent aux buts et aux principes du Conseil. Outre les tâches relatives à des industries déterminées, comme la normalisation de la production et la spécialisation à l'intérieur de telle ou telle branche, le Conseil d'entraide économique a entrepris de coordonner des plans pour 1956-1960 et 1961-1965. Il a également fixé les principes et les modalités de la coordination des plans à venir jusqu'en 1980. Des consultations ont eu lieu sur les objectifs de production d'industries données. Par la suite, on compte coordonner les objectifs d'investissement et les plans d'ensemble.

304. La tendance à la coordination des plans nationaux s'est accompagnée d'une tendance également marquée à l'intégration économique des pays membres du Conseil d'entraide économique. Au premier rang des mesures propres à favoriser cette évolution figure la récente décision d'instituer un système de règlements multilatéraux entre les pays membres et d'établir une banque internationale à cet effet.

305. Les mesures destinées à mieux coordonner les plans et les efforts d'intégration économique ont le même objet fondamental: accroître la productivité et élever le niveau de la consommation par une division plus rationnelle du travail entre les pays membres du Conseil d'entraide économique. Le but final dans ces pays est de créer une économie unique ainsi que d'établir un organisme planificateur unique, chargé de préparer un plan commun à tout le groupe de pays.

306. Les plans nationaux de développement économique des pays membres du Conseil d'entraide économique sont désormais coordonnés d'une façon différente.

307. Chaque pays établit un projet de plan national de développement économique. Les pays membres du Conseil d'entraide économique procèdent ensuite à des consultations multilatérales sur leurs plans. On prend en considération les ressources et les besoins globaux et on ajuste en conséquence les projets de plans. Les organes du Conseil d'entraide économique rédigent des recommandations appropriées sur les points qui doivent être examinés en commun.

308. Ces recommandations sont adoptées lors des sessions annuelles du Conseil d'entraide économique, sur le rapport de la commission permanente compétente.

309. Pour faciliter le processus de coordination, on a recherché des solutions à un certain nombre de problèmes techniques, dont les principaux sont ceux que posent la normalisation des méthodes de formation des prix, l'établissement de méthodes pour la comparaison internationale des coûts relatifs et l'élaboration de méthodes perfectionnées pour évaluer le rendement des investissements.

310. Les principes et les procédures du Conseil d'entraide économique concernant la coordination des plans nationaux ont été consignés dans les « Principes fondamentaux de la division socialiste internationale du travail », adoptés en juin 1962. Selon ce document, le Conseil d'entraide économique vise à accroître le rendement global de l'économie du groupement, tout en tenant dûment compte du développement économique général et diversifié de chacun des pays membres. Il s'efforce également de réduire encore et d'éliminer graduellement les différences dans le degré de développement de ces pays. Ainsi, les membres moins industrialisés pourront être favorisés dans l'attribution de matières rares ou de crédits d'investissement et dans la fixation du prix de certains produits d'exportations pendant la phase initiale de la production. En d'autres termes, certains sacrifices de la part des pays plus avancés sont considérés comme un facteur important du développement économique de tous les pays du groupement. La coordination internationale des plans fondés sur ces idées directrices doit, d'après ces principes, s'appliquer aux branches fondamentales de l'industrie et permettre de réaliser le développement intégré et complet de chaque pays, en même temps que la spécialisation internationale par branche. La coordination portera principalement sur les plans à long terme, vu le temps nécessaire pour effectuer les changements de structure et de technique voulus. Les plans coordonnés doivent constituer des engagements fermes pour les pays participants, afin de prévenir l'apparition de déséquilibres.

ADRESSES OU LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES ET DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE SONT EN VENTE

AFRIQUE

AFRIQUE DU SUD: VAN SCHAICK'S BOOK STORE (PTY), LTD., Church Street, Box 724, Pretoria.
CAMEROUN: LIBRAIRIE DU PEUPLE AFRICAIN La Gérante, B. P. 1197, Yaoundé.
DIFFUSION INTERNATIONALE CAMEROUNAISE DU LIVRE ET DE LA PRESSE, Sangmelima.
CONGO (Léopoldville): INSTITUT POLITIQUE CONGOLAIS B. P. 2307, Léopoldville.
ETHIOPIE: INTERNATIONAL PRESS AGENCY P. O. Box 120, Addis-Abeba.
GHANA: UNIVERSITY BOOKSHOP University College of Ghana, Legon, Accra.
KENYA: THE E.S.A. BOOKSHOP Box 30147, Nairobi.
MAROC: CENTRE DE DIFFUSION DOCUMENTAIRE DU B.E.P.I., 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.
RÉPUBLIQUE ARABE UNIE: LIBRAIRIE "LA RENAISSANCE D'EGYPTE" 9 Sh. Adly Fathi, Le Caire.
RHODÉSIE DU SUD: THE BOOK CENTRE First Street, Salisbury.

AMÉRIQUE DU NORD

CANADA: THE QUEEN'S PRINTER Ottawa, Ontario.
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE: SALES SECTION, UNITED NATIONS, New York

AMÉRIQUE LATINE

ARGENTINE: EDITORIAL SUDAMERICANA, S. A. Alisna 500, Buenos Aires.
COSTA RICA: LIBRERIA SELECCIONES Casilla 972, La Paz.
BRESIL: LIVRARIA AGIR Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
CHILI: EDITORIAL DEL PACIFICO Ahumada 57, Santiago.
LIBRERIA IVENS Casilla 205, Santiago.
COLOMBIE: LIBRERIA BUCHHOLZ Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogotá.
COSTA RICA: IMPRENTA Y LIBRERIA TRESOS Apartado 1313, San José.
CUBA: LA CASA BELGA O'Reilly 455, La Habana.
ÉQUATEUR: LIBRERIA CIENTIFICA Casilla 362, Guayaquil.
GUATEMALA: SOCIEDAD ECONOMICA-FINANCIERA 6a Av. 14-33, Ciudad de Guatemala.
HAÏTI: LIBRAIRIE "À LA CARAVELLE" Port-au-Prince.
HONDURAS: LIBRERIA PANAMERICANA Tegucigalpa.

MEXIQUE: EDITORIAL HERMES, S. A. Ignacio Mariscal 41, México, D. F.
PANAMA: JOSE MENENDEZ Agencia Interacional de Publicaciones, Apartado 2052, Av. 5A, sur 21-58, Panamá.
PARAGUAY: AGENCIA DE LIBRERIAS DE SALVADOR NIZZA Calle Pre. Franco No. 39-43, Asunción.
PÉROU: LIBRERIA INTERNACIONAL DEL PERU, S. A., Casiller 1417, Lima.
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE: LIBRERIA DOMINICANA Mercedes 49, Santo Domingo.
SALVADOR: MANUEL NAVAS Y CIA. 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
URUGUAY: REPRESENTACION DE EDITORIALES, PROF. H. DELIA Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.
VENEZUELA: LIBRERIA DEL ESTE Av. Miranda, No. 52, Edif. Galipán, Caracas.

ASIE

BIIRMANE: CURATOR, GOVT. BOOK DEPOT Rangoon.

CAMBODGE: ENTREPRISE KHMÈRE DE LIBRAIRIE Imprimerie & Papeterie, S. à R. L., Phnom-Penh.
CEYLAN: LAKE HOUSE BOOKSHOP Assoc. Newspapers of Ceylon, P. O. Box 244, Colombo.
CHINE: THE WORLD BOOK COMPANY, LTD. 99 Chung King Road, 1st Section, Taipei, Taiwan.
THE COMMERCIAL PRESS, LTD. 211 Hwan Road, Shanghai.
CORÉE (RÉPUBLIQUE DE): EUL-YOO PUBLISHING CO., LTD. 5, 2-KA, Chongno, Seoul.
HONG-KONG: THE SWINDON BOOK COMPANY 25 Nathan Road, Kowloon.

INDE: ORIENT LONGMANS Bombay, Calcutta, Hyderabad, Madras et New Delhi.
OXFORD BOOK & STATIONERY COMPANY Calcutta et New Delhi.
P. VARADACHARY & COMPANY Madras.
INDONÉSIE: PEMBANGUNAN, LTD. Gunung Sahari 84, Djakarta.
JAPAN: MARUZEN COMPANY, LTD. 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

PAKISTAN: THE PAKISTAN CO-OPERATIVE BOOK SOCIETY Dacca, East Pakistan.
PUBLISHERS UNITED, LTD. Lahore.
THOMAS & THOMAS Karachi.
PHILIPPINES: ALEMAR'S BOOK STORE 769 Rizal Avenue, Manila.
POPULAR BOOKSTORE 1573 Doroteo Jose, Manila.
SINGAPOUR: THE CITY BOOK STORE, LTD. Collyer Quay.
THAÏLANDE: PRAMUAN MIT, LTD. 55 Chakravat Road, Wat Tuk, Bangkok.
NIBONDH & CO., LTD. New Road, Sikot Phya Sri, Bangkok.
SUKSAPAN PANIT Monstón 9, Rajadamnern Avenue, Bangkok.
VIET-NAM (RÉPUBLIQUE DU): LIBRAIRIE-PAPETERIE HUÂN THỦ 185, rue Tu-Do, B. P. 283, Saigon.

EUROPE

ALLEMAGNE (RÉP. FÉDÉRALE D): R. EISENSCHMIDT Schwantaler Str. 59, Frankfurt/Main.
ELWERT UND MEURER Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
ALEXANDER HORN Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. SAARBACH Gertrudenstrasse 30, Köln (1).
AUTRICHE: GEROLD & COMPANY Graben 31, Wien, I. 8, WÜLLERSTORFF Marktg. Sühnkstrasse 10, Salzburg.
GEORG FROMME & CO., Spengergasse 39, Wien, V.
BELGIQUE: AGENCE ET MESSAGERIES DE LA PRESSE, S. A. 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
BULGARIE: RAZNOIZNOS, I, Tzar Assen, Sofia.
CYPRÈS: PAN PUBLISHING HOUSE 10 Alexander the Great Street, Strovolos.
DANEMARK: EINAR MUNKSGAARD, LTD. Nørregade 6, København, K.
ESPAGNE: LIBRERIA BOSCH 11 Ronda Universidad, Barcelona.
LIBRERIA MONDI-PRENSA Castells 37, Madrid.
FINLANDE: AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA 2 Keskuskatu, Helsinki.
FRANCE: ÉDITIONS A. PÉDONNE 13, rue Soufflot, Paris (V°).
GRÈCE: LIBRAIRIE KAUFFMANN 28, rue du Stade, Athènes.
HONGRIE: KULTURA, P. O. Box 149, Budapest 62.

IRLANDE: STATIONERY OFFICE Dublin.
ISLANDE: BÓKVERZLUN SIGFÓRAR EYMUNDSSONAR H. F. Austurstræti 18, Reykjavík.
ITALIE: LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI Via Cino Cappozzo 26, Firenze, et Via Paolo Mercuri 19/B, Roma.
LUXEMBOURG: LIBRAIRIE J. TRAUSSCHUHAMMER Place du Théâtre, Luxembourg.
NORVÈGE: JOHAN GRUNDT TANUM Karl Johansgate, 41, Oslo.
PAYS-BAS: N.V. MARTINUS NIJHOFF Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
POLOGNE: PAN, Pałac Kultury i Nauki, Warszawa.
PORTUGAL: LIVRARIA RODRIGUES & CIA. 186 rue Aurea, Lisboa.
ROUMANIE: CARTIAXEX, Str. Aristide Briand 14-18, P. O. Box 134-135, Bucarest.
ROYAUME-UNI: H. M. STATIONERY OFFICE P. O. Box 569, London, S.E.1 (et agences: HASSO B. Belfort, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Manchester).
SUÈDE: C. E. FRITZES KUNGL. HÖVOKHANDEL A.B. Fredsgatan 2, Stockholm.
SUISSE: LIBRAIRIE PAYOT, S. A. Lausanne, Genève.
HANS RAUNHARDT Kirchgasse 17, Zürich I.
TCHÉCOSLOVAQUIE: ARTIA LTD, 30 ve Smečích, Praha, 2.
ČESKOSLOVENSKÝ SPISOVATEL Náměstí Třída 9, Praha 1.
TURQUIE: LIBRAIRIE HACHETTE 469 İhtikâl Caddesi, Beyoğlu, İstanbul.
UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES: MEJDOUNARODNÁI KNIGA Smolenskaja Plochhad, Moskva.
YUGOSLAVIE: ČANKARJEVA ZALOŽBA Ljubljana, Slovénie.
DŽEVAVNO PREDUZEĆE Jugoslovska Knjižica, Terazije 27/11, Beograd.
PROSVJETA 5, Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.
PROSVETA PUBLISHING HOUSE Import-Export Division, P. O. Box 559, Terazije 16/11, Beograd.

IRAK: MACKENZIE'S BOOKSHOP Baghdad.
ISRAËL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES 35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Beniamin St., Tel Aviv.
JORDANIE: JOSEPH I. BAHOUS & CO. Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.
LIBAN: KHAYAT'S COLLEGE BOOK COOPERATIVE 92-94, rue Bliss, Beyrouth.

MOYEN-ORIENT

IRAK: MACKENZIE'S BOOKSHOP Baghdad.
ISRAËL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES 35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Beniamin St., Tel Aviv.
JORDANIE: JOSEPH I. BAHOUS & CO. Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.
LIBAN: KHAYAT'S COLLEGE BOOK COOPERATIVE 92-94, rue Bliss, Beyrouth.

Océanie

AUSTRALIE: WEA BOOKROOM, University, Adelaide, S.A. UNIVERSITY BOOKSHOP, St. Lucia, Brisbane, Qld. THE EDUCATIONAL AND TECHNICAL BOOK AGENCY Parop Shopping Centre, Darwin, N.T. COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD. Monash University, Wellington Road, Clayton, Vic. MELBOURNE CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED 10 Bowen Street, Melbourne C.I., Vic. COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD. 363 Swanston Street, Melbourne, Vic. THE UNIVERSITY BOOKSHOP, Nedlands, W.A. UNIVERSITY BOOKROOM University of Melbourne, Parkville N.2, Vic. UNIVERSITY CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED Manning Road, University of Sydney, N.S.W.
NOUVELLE-ZÉLANDE GOVERNMENT PRINTING OFFICE Private Bag, Wellington (et Government Bookshops à Auckland, Christchurch et Dunedin)

[63P1]

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de bureaux de vente peuvent être adressées à la Section des ventes, ONU, New York (É.-U.), ou à la Section des ventes, ONU, Palais des Nations, Genève (Suisse).

Printed in Yugoslavia
25746—July 1964—2,775

Price: \$ U.S. 1.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 64. I.L.B. 3