

Nations Unies ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

VINGTIÈME SESSION

Documents officiels



DEUXIÈME COMMISSION, 955^e
SÉANCE

Mardi 5 octobre 1965,
à 15 h 25

NEW YORK

SOMMAIRE

	Page
Hommage à la mémoire de M. Oskar Lange, vice-président du Conseil d'Etat polonais ...	7
Déclarations générales.	7

Président: M. Pierre FORTHOMME
(Belgique).

Hommage à la mémoire de M. Oskar Lange, vice-président du Conseil d'Etat polonais

1. M. DE SEYNES (Sous-Secrétaire aux affaires économiques et sociales) déclare qu'il a eu la douleur d'apprendre la mort prématurée de M. Oskar Lange, vice-président du Conseil d'Etat polonais. M. Lange a été étroitement associé aux travaux des Nations Unies depuis la création de l'Organisation, et l'étude sur les Conséquences économiques et sociales du désarmement^{1/}, à laquelle il a collaboré, a été extrêmement précieuse à la Commission. M. de Seynes est convaincu de répondre aux vœux de tous en présentant les condoléances de la Commission à la délégation polonaise ainsi qu'à la famille de M. Lange.

2. M. ARKADYEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) et M. TELL (Jordanie) s'associent à la déclaration du Sous-Secrétaire.

3. M. WINIEWICZ (Pologne), au nom de sa délégation, remercie la Commission de ses marques de sympathie.

DECLARATIONS GENERALES

4. M. DE SEYNES (Sous-Secrétaire aux affaires économiques et sociales) déclare que c'est la première fois, depuis la fin de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies se trouvent à nouveau tous réunis pour aborder, à la lumière des principes de la Charte, et dans l'esprit qui s'est peu à peu dégagé des débats poursuivis au sein de l'Organisation, les grands problèmes de l'économie mondiale. Il n'est point inutile de placer les travaux de la Commission au cours de la vingtième session de l'Assemblée générale sous le signe de l'événement qui a marqué le point culminant de la première partie de la Décennie des Nations Unies pour le développement. Le moment n'est certes pas venu de laisser retomber l'élan qui avait porté la communauté internationale vers un examen, d'une franchise et d'une profondeur sans précédent, de certaines de ses attitudes et de ses

habitudes les plus enracinées. Le danger de l'immobilisme guette aussi bien les sociétés de l'abondance où l'accumulation du capital et de la technologie engendre presque automatiquement un certain progrès, que celles encore complètement dépendantes des marchés extérieurs et que la lenteur des progrès sur le front des politiques internationales pourrait décourager d'entreprendre même les efforts qui sont à leur portée. Le dispositif né de la Conférence se met peu à peu en place et il est bon de rappeler les motifs précis qui ont présidé à sa conception. Les Nations Unies, au cours de leurs 20 années d'existence, avaient réussi, à travers l'action des organes prévus par la Charte, à produire une prise de conscience, à former de nouvelles attitudes et à définir une série d'hypothèses de travail, plus même, un véritable système conceptuel dans le cadre duquel les problèmes internationaux étaient désormais abordés. S'il s'était agi seulement de continuer dans la même voie, point n'eût été besoin de créer toute une série d'organes nouveaux. Mais l'on espérait mettre au jour des mécanismes d'action, capables de transmuter les concepts et les attitudes nouvelles en politiques positives, de développer à cette fin une fonction de négociation et de conciliation qui, patiemment mais effectivement — et avec les compromis inévitables —, contribue à la rénovation d'un régime international archaïque. Il est bon de conserver cet objectif à l'esprit, car il faut s'assurer que l'usage que l'on fait du nouveau dispositif permettra de s'en rapprocher, et méditer à cet égard sur les conditions qui lui permettent de fonctionner selon les grandes lignes qui ont été si clairement tracées encore récemment, devant le Conseil du commerce et du développement, par le Secrétaire général de la Conférence.

5. Rétrospectivement, on ne cesse d'être impressionné par la valeur extraordinaire, dans une époque de changements rapides et fondamentaux, d'une confrontation générale des vues, des aspirations et des besoins, et du grand effort d'analyse et d'élucidation qui a précédé la Conférence et maintenant l'accompagne.

6. L'année 1965 a vu se dérouler une manifestation, peut-être moins spectaculaire que la Conférence, mais d'une portée et d'une signification sans doute comparables. Le deuxième congrès mondial de la population qui s'est tenu à Belgrade au début du mois de septembre 1965 est venu à son heure. Le phénomène d'accélération qui marque l'évolution démographique de l'époque actuelle est sans précédent dans l'histoire et il commence à envahir la conscience mondiale au point de devenir parfois une véritable obsession. Il s'agit d'un phénomène à l'égard duquel le débat public n'a pas jusqu'à présent produit tous ses effets, ayant souffert de cer-

^{1/} Publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.IX.1.

taines inhibitions qui ont leurs racines dans des convictions philosophiques et religieuses dont il serait dangereux de dénigrer la valeur ou de sous-estimer la durée. Tout se passe comme si la zone d'ombre créée dans les enceintes publiques autour de la question de la fécondité avait privé de lumière bien d'autres provinces du problème démocratique. Il en résulte une insuffisance de l'appareil statistique et analytique. On parle couramment d'"explosion démographique" sans que l'on puisse encore définir avec suffisamment de précision et de certitude les contours du phénomène que recouvre cette expression chargée de menaces. On ne dispose pas de données suffisantes pour servir de base à un système de causalité et de relations réciproques auquel on pourrait se fier, et, assoiffé de conclusions, on se laisse parfois aller à généraliser hâtivement. On se trouve ici dans un système de relations particulièrement instables et il s'agit de mettre au point des techniques de projection plus raffinées, d'approfondir et d'élargir la connaissance des influences réciproques qui s'exercent entre les divers aspects de l'évolution démographique et les conditions matérielles et culturelles changeantes du milieu économique et social. Cette tâche est urgente. On en sait assez pour affirmer qu'une part importante du progrès économique réalisé dans les pays sous-développés — parfois la moitié — est actuellement absorbée par la croissance de la population. Il suffit encore dans certains coins du monde de hasards météorologiques pour que le spectre du démon malthusien surgisse à nouveau, rappelant que dans certaines circonstances, le phénomène démographique se place au niveau le plus élémentaire de la survie et qu'il n'est guère possible à son égard d'invoquer le jeu de mécanismes autorégulateurs. Même là où des effets extrêmes ne sont pas à craindre, certaines phases de l'expansion démographique agissent comme un obstacle à la réalisation d'une croissance optimum, ou d'objectifs sociaux proclamés par la communauté nationale.

7. Il faut maintenant repenser les responsabilités. Dans le domaine de l'étude et de la recherche, l'Organisation peut beaucoup pour développer un programme qui soit plus à la hauteur de ce que l'on sait déjà des dimensions et de la portée du problème. Dans le domaine de l'action, il faut rester prêts, comme on l'était déjà, à répondre à l'appel de ceux qui désirent s'engager dans une politique de stabilisation démographique, ou en explorer les possibilités. Une telle décision ne peut évidemment émaner que des gouvernements eux-mêmes, à la lumière de leur analyse des tendances, ainsi que de leur culture et de leurs traditions, et il ne peut être question de l'influencer par quelque campagne conduite sous l'égide des Nations Unies. Mais à partir du moment où l'option est prise, il y a un grand intérêt à en élucider aussi complètement que possible les conditions et les conséquences, et l'intervention des institutions internationales, par la variété des expériences dont elles peuvent faire état, peut présenter de réels avantages.

8. M. de Seynes souligne que, vue dans son ensemble, la performance de l'économie mondiale, au cours des deux années qui se sont écoulées depuis la dernière réunion de la Commission, a fait preuve d'une vigueur remarquable. On a vu apparaître, il est vrai, certains déséquilibres; dans l'ouest du continent

européen, des pénuries de main-d'œuvre et certaines pressions inflationnistes; au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, des difficultés de balance des paiements; en Europe de l'est, une insuffisance de la production agricole et certains défauts institutionnels qui suscitent actuellement un grand mouvement de réformes. Mais aussi bien dans les pays d'économie de marché que dans les pays socialistes d'économie planifiée, la production et les revenus n'ont cessé d'augmenter. Une part de ce progrès se reflète dans les pays sous-développés par le truchement d'une demande accrue pour leurs produits. Grâce surtout à de meilleures récoltes, les taux de croissance pour 1963 et pour 1964 sont supérieurs à ceux qui avaient marqué les premières années de la Décennie. L'expansion agricole dépasse le rythme de l'accroissement démographique, un résultat qu'il faut saluer, car il a été trop rare au cours des dernières années.

9. Le commerce extérieur continue d'être l'un des éléments les plus dynamiques de l'économie mondiale; avec une augmentation de 11 p. 100 dans la valeur totale des exportations entre 1963 et 1964, le niveau du commerce international se trouve aujourd'hui de 40 p. 100 plus élevé qu'en 1960 et, s'il est vrai que l'élément le plus important de cette expansion est constitué par l'échange des produits manufacturés entre pays industriels, les pays en voie de développement n'en ont pas moins ressenti les bienfaits. Le chiffre de leurs exportations globales est à l'heure actuelle supérieur de 30 p. 100 à celui de 1960 et, avec une augmentation moyenne d'environ 6 p. 100 par an, et récemment de 8 à 9 p. 100, les recettes d'exportation ont limité moins que par le passé les efforts de développement. Récemment, les pressions exercées sur la balance des paiements s'en sont trouvées atténuées, permettant un accroissement des importations, dont le volume s'était à peu près stabilisé au cours des trois dernières années. Les réserves de liquidité internationale des pays en voie de développement sont aujourd'hui plus amples; leur total a encore augmenté de 600 millions de dollars pendant les six premiers mois de l'année.

10. M. de Seynes fait observer que les secteurs qui sont responsables du progrès des deux dernières années, à savoir l'agriculture et les exportations, représentent deux éléments qui figurent parmi les "pénuries clefs" que l'on a appris à reconnaître et dont l'Etude sur l'économie mondiale, 1964^{2/} donne une analyse approfondie. Il serait réconfortant de penser que les progrès constatés dans ces deux secteurs constituent véritablement un point tournant de la tendance et qu'une période d'expansion continue est en vue. Malheureusement, une telle conclusion n'est pas possible. L'agriculture demeure extrêmement vulnérable aux vicissitudes de la météorologie: de tardives moussons dans l'Asie du sud-est, d'insuffisantes précipitations dans des zones importantes de l'Afrique de l'est et du sud, les inondations ou la sécheresse en Amérique du Sud présagent de mauvaises récoltes pour la campagne 1965-1966. Quant aux exportations, bien qu'elles continuent de croître, le rythme de cette croissance s'infléchit de manière assez prononcée. Les cours des produits qui constituent la grande majorité des recettes d'exportation

^{2/} Publication des Nations Unies, numéros de vente: 65.II.C.1 et 2.

des pays en voie de développement déclinent de manière continue depuis le début de 1964 et, au milieu de l'année en cours, ils se trouvaient en baisse de 5 p. 100 par rapport à l'année précédente. Les tensions affectant la balance des paiements réapparaissent et s'expriment par une augmentation considérable des tirages sur le Fonds monétaire international, soit environ 340 millions de dollars dans la première moitié de 1965. Le mouvement ascendant des termes de l'échange, amorcé en 1962, semble maintenant arrêté, avant même d'avoir rejoint le niveau de 1960. Si l'on se réfère à 1960, l'Amérique latine jouit encore à l'heure actuelle d'une situation relativement favorable, avec des termes de l'échange en hausse de 6 p. 100, mais en Asie et dans le Sud-Est asiatique, c'est une baisse de 9 p. 100 qu'il faut enregistrer.

11. Les variations conjoncturelles ne sont pas, on le sait, un critère décisif lorsqu'il s'agit de la performance des pays sous-développés. On ne pourrait véritablement s'en féliciter que si quelque changement structurel se dessinait, qui assure d'un progrès durable. La tendance doit être analysée dans une perspective de quelque durée, c'est-à-dire dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour le développement, solennellement annoncée en 1961. Si impuissante que l'Organisation ait été jusqu'à présent à faire de ce concept un véritable instrument de travail, il demeure aux yeux de l'opinion mondiale une réalité vivante et importante, et l'on ne saurait s'abstraire des objectifs fixés, ni du minimum d'engagement qu'ils comportent. Quelques pays se trouvent aujourd'hui au-delà du taux de croissance fatidique de 5 p. 100; certains même approchent rapidement du stade où ils pourront se dispenser d'assistance extérieure. D'autres ne parviennent même pas à maintenir leur expansion au niveau de l'accroissement démographique. Et parmi la majorité, qui se situe entre ces deux extrêmes, un trop grand nombre ne sont point encore parvenus à élever leur revenu annuel par habitant au-delà de 100 dollars. En bref, la performance globale demeure inférieure à celle des années 1950.

12. La situation des secteurs de "pénuries clefs" n'est pas non plus satisfaisante. Le progrès de la production agricole est un facteur déterminant de tout le processus de croissance dans les économies sous-développées, parce que l'agriculture occupe plus de la moitié de la population active, parce que la production d'un travailleur de la terre n'est qu'un tiers de celle que l'on constate dans d'autres secteurs et parce que — par contraste avec ce qui se passe dans les pays les plus industriels — la consommation alimentaire absorbe une part importante de l'augmentation des revenus. Dans beaucoup de cas, le secteur agricole ne se développe pas au taux de 4 à 4,5 p. 100, ni la production des denrées alimentaires au taux de 3,8 à 4,3 p. 100, impliqués dans l'objectif de croissance global de 5 p. 100. La consommation par habitant de produits alimentaires augmente aujourd'hui plus rapidement que la production et, par rapport à l'avant-guerre, la dépendance des pays sous-développés à l'égard des sources extérieures d'approvisionnement s'est accrue.

13. On reste perplexe devant l'échec relatif de l'immense effort entrepris depuis des années dans

les zones rurales pour le transfert des techniques, l'aménagement du milieu, la création de nouvelles incitations. Face à une telle situation qui requiert une attaque si diversifiée, et sur un front si large, un effort si continu et prolongé, toute la gamme des possibilités doit être envisagée. Certaines manœuvres de diversion peuvent revêtir une importance décisive lorsqu'il s'agit de franchir une étape difficile. C'est sous cet angle qu'il faut envisager les programmes d'aide alimentaire, tout en reconnaissant qu'il n'y a pas en définitive d'alternative à la nécessité pour la plupart des pays sous-développés d'augmenter leurs sources d'approvisionnement interne. M. de Seynes se félicite de la décision qui a été prise de renouveler et de renforcer le Programme alimentaire mondial exécuté conjointement par l'ONU et la FAO. Grâce à l'aide alimentaire, certains pays ont pu éviter d'élaborer leur politique de développement sous la pression d'un déficit alimentaire récurrent, qui eût sans doute condamné toute prétention de programmation à long terme.

14. Le Sous-Secrétaire fait observer que les transferts de capitaux remplissent une fonction semblable; ils continuent d'être essentiels pour compenser les insuffisances qui se font jour dans la formation interne du capital, ou dans l'acquisition de devises étrangères, ou à l'égard des deux facteurs à la fois. Aux niveaux actuels, le total des transferts de capitaux à long terme équivaut environ à un quart des dépenses d'importation du tiers monde dans son ensemble, et à près d'un quart de leur formation interne de capital. Aussi la dépendance des pays en voie de développement à l'égard de cet élément est d'une dimension telle que toute péripétie dans son évolution, tout recul, ou toute discontinuité peut assez facilement, à l'échelle d'un pays ou d'un autre, atteindre les proportions d'une crise.

15. Il est probable que le total des mouvements de capitaux à long terme et des donations officielles se situe aujourd'hui aux environs de 8,5 à 9 milliards de dollars. Il existe un degré assez élevé d'incertitude statistique en ce qui concerne de telles données, mais il n'y a guère de doute que le remarquable mouvement ascendant enregistré dans les transferts de capitaux à partir du milieu de la décennie précédente s'est brusquement interrompu en 1961 et semble depuis s'être maintenu sur une sorte de plateau. Un relèvement appréciable en 1964 paraît essentiellement dû à l'élément le plus volatile et le plus erratique, le capital privé. Quant à l'assistance des pays socialistes, les engagements importants pris en 1961 se sont traduits par des débours croissants dans les trois années suivantes, et en 1964 un nouveau montant de près de un milliard de dollars semble avoir été engagé. Au total donc, on peut s'attendre en 1965 à un léger accroissement du montant des recettes provenant des transferts de capitaux, mais ce résultat ne délivrera pas de l'inquiétude que l'on éprouve à voir l'écart entre les débours et les nouveaux engagements se réduire considérablement.

16. Que les mouvements de capitaux vers le tiers monde n'aient pas augmenté sensiblement dans une période de croissance exceptionnellement rapide pour les pays d'économie de marché, c'est un phénomène hautement troublant, surtout si l'on considère l'effort de concertation et d'émulation mutuelle entrepris au

cours de ces années au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de son Comité d'aide au développement, ou encore dans le cadre des consortiums ou groupes consultatifs organisés sous l'égide de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Plus encore que les chiffres, ce sont certaines attitudes qui inquiètent, une certaine lassitude, un certain désenchantement des législateurs à l'égard de l'aide internationale publique, l'élément sans doute le plus précieux des mouvements de capitaux, et l'une des innovations les plus remarquables de l'après-guerre. Tous les augures — ceux de la Banque internationale, ceux de l'OCDE, et d'autres encore — s'accordent pourtant à reconnaître que les pays sous-développés dans leur ensemble pourraient utiliser sans difficulté une aide plus importante. Leur capacité d'absorption, stimulée par les programmes de préinvestissement, s'est sensiblement accrue.

17. L'examen de la situation actuelle interdit aussi de penser que l'aide internationale publique, mobilisée par voie de crédits budgétaires, pourrait aujourd'hui s'effacer au profit d'autres formes de financement. L'idée d'un recours massif au marché financier, assorti d'un système de garanties gouvernementales et de bonifications d'intérêt, ne paraît pas susceptible d'une réalisation immédiate, si l'on en croit le rapport présenté par les fonctionnaires de la Banque internationale sur la proposition Horowitz^{3/}. Le processus selon lequel sont dégagés les crédits de l'aide étrangère est souvent encombrant, et il impose aux législateurs une participation dans l'élaboration de décisions souvent très détaillées qui débordent la zone de leurs responsabilités normales. Cependant le temps ne semble pas encore venu où l'on pourrait se dispenser de ce processus, et peut-être vaut-il mieux s'efforcer d'y trouver la vertu d'une discipline.

18. Il semble que pour certains des pays donateurs — mais cette explication n'est pas valable pour tous — les préoccupations relatives à la balance des paiements sont à l'heure actuelle déterminantes. Ici, deux remarques s'imposent à l'esprit. En premier lieu, il paraît désirable que l'incidence exacte de l'aide extérieure sur la balance des comptes soit exactement appréciée. Il y a sûrement à cet égard certains malentendus et certaines hésitations tenant aux difficultés de l'analyse statistique. En deuxième lieu, à ce moment précis de l'histoire, il est, de l'avis de M. de Seynes, très important d'affirmer que les mouvements de capitaux, les conditions de l'assistance financière, et, en définitive, le développement économique sont, d'une manière ou de l'autre, assez étroitement liés à la solution du problème de la liquidité, et qu'en conséquence la réforme du régime monétaire international ne peut manquer d'intéresser les pays sous-développés. Ces réflexions sont avancées sans suggestion des solutions désirables, ni des mécanismes où elles devraient s'élaborer. On peut toutefois noter que le problème de la balance des paiements dans ses rapports avec l'aide internationale n'existe pas pour le groupe des pays industriels pris dans son ensemble, et qu'en conséquence des arrangements coopératifs appropriés élaborés entre ces pays pour-

raient peut-être permettre de soustraire, partiellement au moins, la politique de l'aide aux vicissitudes de la balance des comptes de tel ou tel pays. Les suggestions présentées la semaine précédente à Washington par M. Giscard d'Estaing, ministre des finances français, contiennent, semble-t-il, une pensée de cette nature.

19. Mais la balance des paiements n'est pas la seule cause de la désaffection que l'on constate aujourd'hui à l'égard de l'aide financière internationale. Il existe un élément psychologique sur lequel une assemblée comme la Deuxième Commission a nécessairement peu de prise: après plusieurs années d'un effort soutenu, les résultats immédiats ne sont pas toujours apparents. Peut-être, cependant, les Nations Unies ont-elles une part de responsabilité étant donné la présentation qu'elle font parfois du problème. Dans un zèle exhortateur, on recourt instinctivement à certaines notions globales, telles que la distance entre pays riches et pays pauvres mesurée par le niveau des revenus. Outre que de telles notions sont toujours un peu abstraites, elles peuvent agir comme un prisme déformant. Car à mesure que l'on étudie plus attentivement certains aspects du processus de croissance et, en particulier, lorsqu'on met en lumière l'importance des aspects sociaux et du facteur humain, on a certaines raisons de reprendre courage. L'effort immense entrepris dans ces domaines depuis la guerre est d'une nature telle qu'il ne peut porter ses fruits dans la courte période. Les taux de scolarité, le niveau de la formation technique, le développement de l'hygiène et de la santé, sont aussi des indices de progrès. Lorsqu'on les invoque comme critères de l'évolution, on constate que la "distance" — la distance sociale au moins — entre pays riches et pays pauvres n'augmente pas nécessairement, et même que dans beaucoup de cas elle diminue. En même temps, ces indices rappellent qu'un travail est entrepris, qui est le meilleur gage du progrès économique futur. Les études mises au point par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, dont on doit la création à la générosité éclairée du Gouvernement néerlandais, devraient à cet égard aider à se former une vision plus diversifiée et, par là même, moins déformante des choses.

20. Le Sous-Secrétaire souligne que tout n'est pas sombre dans le tableau de l'évolution récente de l'aide internationale. Une certaine compréhension se fait jour chez les créanciers à l'égard du problème des dettes extérieures des pays sous-développés. Celles-ci ont plus que triplé dans le courant des 10 dernières années, et les frais afférents à leur service représentent désormais 12 p. 100 des recettes totales d'exportation, au lieu de 4 p. 100 il y a 10 ans. En outre, une part importante des échéances est concentrée sur les années qui viennent. Un certain aménagement s'impose donc; il a été entrepris par voie de négociations particulières relatives aux situations les plus difficiles.

21. Plus généralement encore, on cherche à se prémunir contre le retour de circonstances semblables. On examine les moyens d'éviter les abus courants dans l'octroi des crédits fournisseurs à court ou moyen terme, et l'on se préoccupe de mettre

^{3/} International Bank for Reconstruction and Development, *The Horowitz Proposal: A Staff Report*, février 1965.

au point certaines normes relatives aux conditions futures de l'aide. Une évolution favorable s'était déjà dessinée entre 1961 et 1963, période au cours de laquelle le total des prêts à moins de 1 p. 100 avait plus que doublé, tandis que la proportion des crédits de type plus conventionnel était tombée de 70 à 40 p. 100. Les périodes d'amortissement avaient aussi tendance à s'allonger. Malheureusement un renversement de cette tendance s'est produit à partir de 1963.

22. Il faut saluer, en espérant qu'elle inaugurera une ère de plus grande continuité dans une politique libérale, la récente résolution du Comité d'aide au développement de l'OCDE, proposant certains objectifs aux pays exportateurs de capitaux. Un programme précis relatif à l'adoucissement des conditions de l'aide internationale y est esquissé: dans l'espace de trois années, au moins 80 p. 100 des transferts de capitaux vers les pays sous-développés devraient s'effectuer sous forme de "prêts souples", c'est-à-dire comportant des périodes d'amortissement d'au moins 25 ans, avec des taux d'intérêt non supérieurs à 3 p. 100 et une période de grâce d'au moins sept années.

23. Cette recommandation pourrait marquer l'avènement d'une étape nouvelle dans l'histoire de l'aide internationale, un progrès vers l'établissement de normes et de principes d'action définis en commun. Si cela était le cas, il y aurait intérêt à ce que le processus ne se poursuive pas exclusivement au sein du groupe des pays exportateurs de capitaux. Et cela souligne l'une des tâches de la Deuxième Commission.

24. Si l'on veut, en particulier, s'efforcer à ce que le volume et la direction des mouvements de capitaux se conforment à des critères plus rationnels il faudra, tôt ou tard, selon l'orateur, entreprendre une évaluation un peu plus compréhensive et approfondie des besoins. L'objectif de 1 p. 100 qui sert de point de repère est très insuffisant; il ne se proposait pas de définir les besoins, mais plutôt, en établissant un seuil — au-delà du niveau constaté —, de provoquer une expansion du volume de l'aide. Or, il n'a pas produit ce résultat.

25. Des réflexions analogues s'imposent à l'égard du fameux trade gap, le déficit extérieur présumé chronique ou structurel, et lié à un taux de croissance donné. Cette notion, qui est au centre de l'action des Nations Unies et a joué un rôle considérable dans les délibérations, est aujourd'hui beaucoup trop imprécise pour n'être pas vulnérable aux attaques des sceptiques; et il est douteux qu'elle exerce à l'heure actuelle une véritable influence sur la formation des décisions dans les grands centres économiques. M. Chedly Ayari, bien connu de la Deuxième Commission, estime, dans un article récent, que l'évocation du trade gap est désormais de nature à pétrifier les débats internationaux et il suggère qu'il vaudrait mieux avoir recours à d'autres concepts. M. de Seynes n'est pas absolument de cet avis. Il estime que le trade gap est une notion importante qu'il faut conserver parmi les instruments d'analyse, mais dont il faudrait désormais placer l'examen dans un cadre où elle puisse peu à peu progresser vers des résultats assurés du consentement nécessaire.

26. M. de Seynes estime aussi que, si l'on veut véritablement éclairer l'opinion et susciter un écho favorable, il faudrait, parallèlement à la poursuite et à l'intensification des indispensables analyses macro-économiques, multiplier les études et enquêtes qui peuvent permettre de mettre en lumière certains besoins très concrets.

27. D'ailleurs, il est douteux que la poursuite du taux de croissance maximum soit très fréquemment la préoccupation majeure des pays sous-développés. D'autres objectifs s'imposent parfois avec une force beaucoup plus immédiate. Dans certains pays, c'est le niveau de l'emploi ou encore, et de plus en plus, le problème, lié à celui de l'emploi, des migrations vers les villes, qui parfois met en danger l'équilibre même des sociétés. Le développement des taudis suburbains ou urbains est en train rapidement de prendre des proportions telles que les privations qu'il comporte font craindre de véritables explosions. Tous les problèmes de la pauvreté sont pour ainsi dire résumés dans celui des taudis: santé, habitat, éducation, nutrition, facilités communautaires. Chacun de ces aspects soulève en lui-même des difficultés majeures. Mais même si l'on parvenait à les résoudre, les difficultés sous-jacentes, dont les taudis ne sont qu'un symptôme, n'en seraient pas pour autant soulagées, à savoir l'incapacité des régions rurales à fournir à ceux qui les peuplent des occupations rémunératrices et l'absence de facteurs complémentaires de production qui permettraient aux populations migrantes d'être absorbées dans des emplois productifs. C'est à des situations de cette nature que s'adresse, entre autres, la recommandation A.VI.5 sur les zones dites "critiques", adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement^{4/}.

28. Il conviendrait également de s'interroger sur le coût d'une politique de reconversion des productions excédentaires, une tâche qui devrait bénéficier de l'appui de la communauté internationale. Les premiers résultats du programme d'aide à la diversification, prévu par la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette communauté, signée à Yaoundé en 1963, devraient être à cet égard pleins d'enseignements, ainsi que l'enquête actuellement entreprise conjointement par la Banque internationale et la FAO sur les perspectives de reconversion dans les pays producteurs de café.

29. Il faudrait aussi se demander si les objectifs d'intégration régionale, que les Nations Unies proclament de jour en jour avec plus de force, ont la moindre chance de trouver un commencement de réalisation — en Afrique, par exemple — sans un effort international massif, un effort qui échappe très largement au calcul économique, pour développer un système de transport et de communications qui donne un minimum de crédibilité à l'idée d'un marché unifié.

30. Dans le perfectionnement des conditions de l'aide internationale, une tâche importante est dévolue aux

^{4/} Voir Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, vol. I: Acte final et rapport (publication des Nations Unies, numéro de vente: 64.II.B.11).

arrangements qui peuvent se développer dans le cadre régional. La création d'instruments de financement donne à la coopération régionale une dimension nouvelle. Ces organes existent désormais, ou vont exister, dans les trois principales régions. Ils ont un rôle multiple, qui va au-delà de la fonction que suggère leur titre. Grâce à eux, toute une série de projets auxquels la Banque internationale ne pouvait pas s'intéresser directement, ou sans un relais local, peuvent désormais bénéficier d'un financement international. Même si elles sont dotées de ressources relativement faibles, comme c'est le cas de la Banque africaine de développement, les banques régionales sont placées stratégiquement pour intensifier l'effort de développement, en suscitant des projets et en mobilisant des ressources additionnelles, en provenance de la région elle-même, ou du reste du monde. A mesure qu'elles élargissent et approfondissent leur action, une part croissante des fonds de l'assistance internationale publique leur sera probablement confiée. Mais leur rôle ne s'arrête pas au financement proprement dit. Leur contribution la plus originale est peut-être de permettre, dans leur propre cadre ou dans le cadre d'autres institutions dont elles peuvent soutenir et renforcer l'action, des formes de coopération et de gestion de l'assistance financière plus évoluées que celles que nous avons connues jusqu'à présent. C'est ce qui s'esquisse en Amérique latine, où, dans le cadre du Comité interaméricain de l'Alliance pour le progrès, le processus est plus avancé qu'ailleurs, et cela n'eût sans doute pas été possible sans l'existence de la Banque interaméricaine. Au-delà des consortiums et des groupes consultatifs, cette évolution indique une phase nouvelle du multilatéralisme, dans un cadre où s'atténue le sens des inégalités entre pays donateurs et bénéficiaires. Le processus de la planification et celui de l'aide extérieure se trouvent enrichis par la discipline de revue et d'évaluation poursuivies en commun, par la possibilité de négocier les concours extérieurs dans la phase même d'élaboration des plans et d'effectuer à temps les ajustements inévitables.

31. Il n'est pas interdit de penser qu'on puisse vouloir recourir ailleurs à des dispositifs semblables et qu'on assiste ainsi à une évolution graduelle vers des mécanismes plus subtils, vers un lien plus intime entre les gouvernements et les institutions qu'ils se donnent.

32. L'organisation de l'aide financière publique met en jeu les rapports entre Etats et, pour cette raison, représente un problème encore relativement simple dans le développement des relations internationales. Des problèmes bien plus complexes affectent le transfert de la technologie. Et, par voie de conséquence, l'industrialisation des pays sous-développés est un test beaucoup plus sévère pour la coopération internationale. Ce sont en effet les entreprises qui sont en cause, et leur comportement échappe très largement au contrôle ou à l'inspiration des gouvernements, et peuvent même sensiblement s'écarter des attitudes que les Etats adoptent dans leurs rapports internationaux.

33. On fait souvent état, dans les discussions relatives au développement économique, de l'existence d'un "fonds commun de technologie" où il serait possible

de puiser à volonté, soit que les procédés de fabrication soient tombés dans le domaine public, soit qu'ils puissent se transmettre par cession de brevets ou octroi de licences. On souligne que, grâce à ces facteurs, il serait possible aux nouveaux Etats de brûler certaines des étapes qui ont marqué la révolution industrielle au XIX^e siècle.

34. La proposition contient sans doute une grande part de vérité. En fait, elle est à l'origine du concept même de la coopération technique internationale, tel qu'il s'est affirmé depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En pratique, toutefois, le concept se heurte à de sérieuses limitations surtout lorsqu'il s'agit des industries secondaires. Selon M. Victor Urquidí, qui a étudié le problème pour l'Amérique latine, il est douteux qu'une compagnie indépendante de cette région, disposant de la compétence nécessaire, puisse appliquer les résultats de la recherche poursuivie à l'étranger dans des domaines tels que l'industrie chimique, l'électronique ou l'industrie des produits alimentaires.

35. Le Sous-Secrétaire fait observer, ainsi qu'il l'avait déjà dit au mois de mai 1965 devant la Commission économique pour l'Amérique latine, que la diffusion de la technologie se faisait naguère très largement par le système des concessions de licences, sous le couvert d'une convention internationale, et que la formule fut efficace pendant toute une période — c'est sans doute à elle que le Japon doit une part importante de ses accomplissements spectaculaires —, mais que le brevet n'est plus aujourd'hui l'instrument qu'il était naguère. Il représente parfois peu de chose dans l'ensemble des procédés et des connaissances techniques non brevetées, et non révélées, qui permettent à l'entreprise inventrice de maintenir dans une situation de dépendance technique les firmes mêmes auxquelles elle concède l'usage de ses brevets. C'est une collaboration d'un caractère beaucoup plus intime qui correspond aux exigences du moment.

36. En fait, les difficultés augmentent, car ce fameux "fonds commun de technologie" est devenu extraordinairement instable par suite du rythme accéléré de l'innovation technologique. On est depuis longtemps avertis de certains effets de la concentration du pouvoir financier. On savait déjà que la recherche technologique avait cessé d'être une affaire individuelle et qu'elle exigeait désormais des dépenses accrues, possibles seulement par la conjugaison des ressources des plus grandes firmes et des budgets publics. On savait aussi que l'interdépendance des procédés techniques à travers les secteurs industriels est telle que l'entreprise doit couvrir une gamme toujours plus étendue de fabrications. Mais le rythme actuel de l'innovation technologique est quelque chose de récent, un phénomène dont on commence tout juste à prendre conscience, qui accentue une tendance, lourde de conséquences politiques, vers une situation de quasi-monopoles technologiques et à l'égard de laquelle même les pays de l'Europe occidentale commencent à éprouver un certain malaise.

37. La structure des industries fondées sur la technologie la plus moderne tend inévitablement à transcender les frontières nationales, à devenir internationale ou "transnationale". Il est probable qu'une fraction importante et croissante des industries qui vont s'établir dans les nouveaux pays le seront en

étroite liaison avec des industries déjà existantes ailleurs, qui sont susceptibles de leur apporter à la fois le capital, l'expérience technique et des marchés organisés. Cette évolution peut se produire d'une manière perverse ou harmonieuse, mais elle ne devrait pas être laissée au hasard car, dans le réseau des liens qui est en train de se constituer, c'est la vie même des nations qui est en cause, leur indépendance, leur fierté.

38. Les résultats sont en général heureux lorsque, d'une part, les gouvernements des pays d'accueil, par des dispositions législatives appropriées, ou dans la pratique quotidienne, sont en mesure d'établir avec clarté les normes et les conditions qu'ils désirent voir respecter, ainsi que les secteurs où l'implantation du capital étranger est souhaitée et ceux où elle ne l'est pas; lorsque, d'autre part, les compagnies internationales deviennent des entreprises véritablement conjointes, où différents intérêts nationaux participent et s'interpénètrent par suite d'une dispersion progressive de la propriété et de la gestion, lorsqu'elles comprennent que, tôt ou tard aussi, une certaine décentralisation de la recherche scientifique et technologique est désirable, sans laquelle se perpétue un sentiment trop aigu de dépendance et de subordination. La convergence des exigences nationales et des intérêts particuliers peut alors se réaliser. Il devient possible de persuader le public que l'installation des compagnies internationales dans des secteurs importants est un prix qu'il vaut la peine de payer pour s'assurer un accès continu au progrès technologique le plus récent.

39. Mais souvent encore les compagnies internationales continuent d'organiser leur action trop exclusivement en fonction du calcul économique et de critères d'efficacité, sans s'élever jusqu'à la conception stratégique qu'appellent leurs dimensions et leur structure internationale.

40. En dehors même du comportement des entreprises qui ne peut être qu'indirectement influencé, la structure internationale de l'industrie la plus moderne doit, de l'avis de M. de Seynes, avoir un jour ou l'autre pour corollaire la création de nouveaux instruments intergouvernementaux, l'introduction de nouvelles normes juridiques, une certaine harmonisation des législations et des réglementations nationales. Aussi mal préparé que l'on soit encore à cette tâche, il est temps d'en explorer plus activement les divers éléments.

41. Cela est rendu plus nécessaire encore par la mise en place du dispositif de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Il ne servirait pas à grand-chose d'étudier les politiques commerciales relatives aux produits manufacturés sans que l'on poursuive parallèlement l'examen des conditions concrètes qui affectent la création des industries dans les pays du tiers monde, comme on l'a déjà si bien compris à la Commission économique pour l'Amérique latine. Ce sont des situations concrètes qu'il faut avoir à l'esprit si l'on ne veut pas que le débat sur les préférences devienne inutilement irritant. En fait, ces situations sont très largement affectées par les conditions selon lesquelles s'effectue la diffusion de la technologie, et aussi par les positions

qu'ont acquises les grandes firmes sur les principaux marchés grâce à leurs réseaux de distribution et à leurs techniques de commercialisation. Dans les relations que ces firmes développent avec des entreprises du tiers monde, une certaine complémentarité peut s'établir grâce à laquelle les produits des entreprises nouvelles trouvent accès sur des marchés qui leur seraient autrement difficilement accessibles. Certains avantages comparatifs, tirés notamment du coût ou de la disponibilité de la main-d'œuvre, poussent à de telles combinaisons. Les Etats intéressés peuvent être tentés de les encourager par des concessions réciproques en matière de politique douanière, selon la formule prévue dans l'accord relatif à la fabrication des automobiles conclu entre les Etats-Unis et le Canada. Parfois les arrangements conclus obéissent à une conception plus large et couvrent tout un ensemble de relations économiques, mettant en cause l'aide internationale aussi bien que l'accès aux marchés. Cela semble être le cas de l'accord de coopération conclu récemment entre l'Algérie et la France, qui représente une expérience particulièrement originale en matière de développement des liens économiques entre nations, et dont la mise en œuvre suscite certainement l'intérêt de tous les pays en voie d'industrialisation.

42. D'un point de vue réaliste, il faut probablement s'attendre que de tels arrangements particuliers, comportant ou non des clauses préférentielles, ne restent pas isolés, car ils offrent à l'industrialisation des nouveaux pays des chances qui, dans l'état actuel du système international des échanges, ne peuvent sans doute pas être négligées. Le constater n'est point pour autant perdre la volonté de travailler à l'élaboration d'un système mondial cohérent, mais reconnaître que la tâche est plus difficile et complexe qu'on ne l'imaginait naguère, et qu'elle peut impliquer certains détours. Il faut d'autant plus souhaiter que nos institutions soient assez fortes pour fournir à ces régimes spéciaux des normes de référence pour les orienter graduellement vers un système mondial plus satisfaisant.

43. A mesure que l'on examine à fond les problèmes du développement, on sent davantage à quel point le système institutionnel de l'époque actuelle est encore primitif. En particulier, la technologie la plus moderne n'est pas nécessairement — et surtout pas automatiquement — un facteur de rapprochement entre les peuples; d'une certaine manière, elle est plutôt de nature, en accentuant les inégalités, à rendre les conditions de ce rapprochement plus complexes. M. de Seynes souligne qu'il n'y a point de remède à cette situation d'inégalités aiguës, si ce n'est dans le cadre d'une communauté mondiale mieux structurée et plus institutionnalisée, d'une communauté où les services internationaux s'organiseraient et les zones de responsabilité collective s'étendraient à mesure que de nouveaux besoins seraient perçus et identifiés, où les institutions se développeraient harmonieusement et dans un rapport toujours plus étroit avec les gouvernements qui les composent. Tel est le sens profond des leçons de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et de tout ce qui se fait aux Nations Unies, et que le pape Paul VI a

résumé la veille dans un raccourci saisissant en disant "Ici, vous vous faites égaux".

44. M. TELL (Jordanie) propose que l'on demande au Secrétariat de publier la déclaration du Sous-Secrétaire comme document de la Commission.

Il en est ainsi décidé.^{5/}

La séance est levée à 16 h 30.

^{5/} Voir document A/C.2/L.790.