



Mercredi 29 septembre 1971,
à 10 h 50

NEW YORK

Président : M. Narciso G. REYES (Philippines).

*Déclaration du Secrétaire général adjoint
aux affaires économiques et sociales*

1. M. DE SEYNES (Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales) dit que la situation actuelle du système monétaire international compromet la stratégie globale dans laquelle 127 pays ont placé une part de leurs espérances l'année précédente. M. de Seynes se demande si l'Organisation n'est pas en partie responsable de cette situation par manque de vigilance et du fait qu'elle a perdu le sens des perspectives d'ensemble qu'elle avait su développer dans les premières années de son existence et dont témoigne en particulier le rapport sur le plein emploi publié en 1949¹.

2. Il appartient à l'Assemblée, de par la Charte, de susciter une coopération internationale qui permette aux économies nationales de réaliser leur potentiel et qui assure que des mesures affectant la communauté des peuples fassent l'objet de décisions collectives. L'Organisation n'a-t-elle pas trop facilement concédé à d'autres un domaine réservé et son système institutionnel n'est-il pas trop éparé et trop fragmenté pour traiter efficacement d'une situation marquée par l'interdépendance des problèmes, à moins que ce compartimentage soit corrigé par une vision d'ensemble ?

3. La réalité politique, économique et sociale dont les mécanismes monétaires sont le reflet s'est rapidement transformée au cours des années 60; la lutte pour la répartition des fruits de la croissance économique devient plus âpre et plus constante et l'ancienne stratification sociale n'est plus acceptée. Du fait de l'augmentation des revenus, les propensions à consommer et à épargner ne reflètent plus les tendances que l'analyse croyait avoir dégagées; comme le phénomène de la production internationale qui opère à travers les frontières une redistribution du pouvoir de décision affecte d'importants secteurs de la vie économique et le fonctionnement même du système monétaire, il serait surprenant que les règles établies au moment des accords de Bretton Woods gardent dans ce contexte si nouveau toute leur valeur opératoire. Depuis le retour quasi général à la convertibilité en 1958, la coordination indispensable n'a été réalisée que par des arrangements improvisés au jour le jour, de sorte que le système est resté extrêmement précaire. Un énorme marché flottant de devises s'est développé, dont les risques n'ont pu

être couverts à temps. Vers le milieu des années 60, les mouvements de l'or, qui servait d'élément stabilisant, sont devenus la cause de si grands dérangements qu'il fallut rigoureusement réviser son rôle et sa fonction en dissociant le marché libre du marché officiel. Vers la même époque, l'influence contraignante de la balance des paiements dans le déclenchement des processus d'ajustement aurait sûrement provoqué des tendances déprimantes et même ruineuses si l'on n'avait hâtivement su improviser des arrangements internationaux permettant d'étaler les ajustements sur une période prolongée.

4. La crise actuelle touche à des intérêts précis et mesurables mais elle révèle aussi une incertitude conceptuelle, un manque de consensus concernant le diagnostic et les remèdes possibles. La recherche des solutions reste obscurcie par les conceptions anciennes, héritées de la période mercantiliste, qui incriminent les pays déficitaires sans mettre suffisamment en lumière les obligations des pays excédentaires, empêchant que ne se dégage rapidement le sens d'une solidarité inévitable et d'une responsabilité partagée. Les actions et les inactions qui sont en contradiction des accords signés ou des engagements proclamés et qui ont provoqué la situation actuelle ne doivent pas être isolées du contexte historique et institutionnel. La situation est d'autant plus troublante que la crise a été en apparence provoquée par un élément du système de Bretton Woods pourtant invoqué comme l'une des pièces essentielles à son bon fonctionnement et comme responsable de la croissance sans précédent du commerce international : la fixité des taux de change.

5. Les mécanismes qui servaient autrefois aux ajustements économiques nationaux et internationaux sont devenus plus rigides. La nature de la concurrence dans le monde industriel moderne diffère radicalement de ce qui, dans des économies plus fragmentées, servait à maintenir un rapport stable entre les prix et les salaires. Les prix sont aujourd'hui administrés dans d'importants secteurs par des structures oligopolistiques. Les salaires sont négociés à l'échelle nationale avec des syndicats ayant acquis un degré élevé de cohésion et de concentration. Les prix et les salaires influent les uns sur les autres d'une manière cumulative et non pas équilibrante, suscitant des pressions inflationnistes qui ne se plient plus au contrôle des politiques monétaires et fiscales classiques. Un système de parités trop rigide ne peut se maintenir longtemps en présence des différences aiguës qui se font jour d'un pays à l'autre dans les rythmes auxquels les coûts de production se modifient. Il est heureux qu'une tendance ferme semble déjà se dégager de la présente discussion en faveur d'un système où les fluctuations normales des taux de change puissent s'inscrire dans des marges moins étroites et où les procédures de modification plus fondamentales des parités puissent s'effectuer

¹ Publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.II.A.3.

dans un contexte moins traumatisant que par le passé. Mais il est difficile d'imaginer que la réforme du système monétaire international puisse à elle seule replacer l'économie mondiale sur la voie de l'expansion dans la stabilité, d'autant plus que la "flottaison" devra sans doute s'inscrire dans certaines limites pour ne pas risquer d'entraver le développement des échanges commerciaux. Après 25 années de parités fixes, le réseau d'intermédiaires spécialisés dans le commerce des devises, qui fonctionnait avec efficacité sur les marchés à terme, assurant les arbitrages nécessaires et soulageant les exportateurs et les importateurs des risques de change, a disparu, et il faudrait quelque temps pour le reconstituer. Aussi la réforme attendue ne dispensera pas les gouvernements d'agir eux-mêmes, et parfois par des disciplines jusqu'ici écartées, pour mieux maîtriser les déséquilibres internes. Les méthodes habituelles de régulation de la demande freinent aujourd'hui la production sans avoir d'effet réel sur l'inflation des coûts, et l'économie subit en quelque sorte "le pire de deux mondes". Une politique des revenus peut introduire dans les procédures visant à fixer les prix et salaires le sens de l'intérêt public et contribuer au fonctionnement du système international. Aussi n'est-il pas exagéré de dire que le succès de la réforme monétaire dépend en grande partie de l'application efficace de politiques des revenus et d'autres politiques dans certains des principaux pays industriels.

6. La situation présente offre des chances d'innovation et de progrès qu'il faut saisir malgré le choc ressenti par l'effet d'une action unilatérale et quels que soient les doutes éprouvés à l'égard de l'efficacité d'une guerre des nerfs pour la solution des problèmes qui mettent en jeu des intérêts si multiples. M. de Seynes voit deux éléments positifs dans les événements récents : l'avènement, dans la plus importante des économies de marché, d'une politique des revenus qui aura sûrement un retentissement au-delà des frontières des Etats-Unis, et le fait que depuis quelques semaines les cours des monnaies ont pu fluctuer plus ou moins librement sans provoquer le chaos que certains prophètes annonçaient. Ces éléments peuvent donner une direction ferme à une négociation délicate et pénible et la guider vers des arrangements durables.

7. Les Nations Unies ont un intérêt général dans l'issue d'une négociation qui devrait assurer à l'économie mondiale, grâce à un système monétaire viable, une nouvelle période d'expansion dans la stabilité. Elles ont aussi des intérêts plus particuliers qui résultent de leur responsabilité à l'égard des pays en voie de développement. Pour ceux-ci, dont beaucoup n'ont jamais fixé de parités sous l'ancien système, les relations entre les taux de parité ne sont pas la question essentielle. Mais la nouvelle grille des taux de change fera apparaître une dépréciation du dollar en fonction d'autres monnaies et, s'agissant d'un instrument de réserve détenu en si grande quantité, il faudrait éviter les conséquences d'une réduction du pouvoir d'achat s'ajoutant à celles causées par l'inflation des dernières années. A cet effet, quelles que soient les modalités finalement adoptées, des mesures compensatoires seront nécessaires, peut-être sous la forme d'une allocation supplémentaire de droits de tirage spéciaux. Une telle démarche, accomplie prochainement, aurait en outre l'avantage de consacrer l'usage de la nouvelle unité de réserve qui représente le grand progrès des 10 dernières années dans la structure du système monétaire international.

8. Les arrangements reposant sur la création volontaire de liquidités internationales sont plus conformes aux intérêts des pays en voie de développement que ceux qui continueraient de dépendre trop étroitement des contingences de la production de l'or, d'autant plus qu'ils devraient, un jour propice, conduire à un schéma de distribution des réserves nouvelles qui établisse un lien plus direct avec les besoins du développement. Dans l'immédiat, l'essentiel est qu'un grand nombre de pays ne soient pas indirectement victimes d'une situation dont ils ne sont pas responsables.

9. Les pays socialistes ont aussi intérêt à ce que les incertitudes présentes se dissipent. Ils n'ont rien à gagner d'une période de basse conjoncture qui serait provoquée, dans les pays à économie de marché, par l'impuissance à restaurer un système monétaire viable. Cela est plus vrai encore dans le contexte des réformes entreprises pour rationaliser les relations commerciales à l'intérieur de leur groupe et pour établir une unité monétaire transférable qui non seulement facilite l'expansion du commerce planifié, mais permette aussi de mieux répondre aux besoins à court terme qui ne sont pas toujours prévisibles. On peut penser qu'une unité monétaire rendue transférable à l'intérieur d'un groupe pourrait, un jour, devenir convertible dans l'ensemble du monde et ainsi participer plus activement à l'expansion du commerce mondial. Ces développements parallèles peuvent affecter heureusement la coopération internationale, surtout à l'heure où le projet de conférence sur la sécurité semble s'élargir pour inclure de nouvelles modalités d'une coopération économique et technologique.

10. L'une des difficultés vient de ce que le champ même de la négociation semble laissé délibérément dans l'ombre et de ce que son échéance est très incertaine. Il faut reconnaître les interdépendances qui existent entre un grand nombre de phénomènes, mais le fait d'introduire dans une négociation de toute manière difficile un trop grand nombre de paramètres ou de rechercher une trop étroite synchronisation dans le traitement des divers facteurs qui sont en cause laisserait le champ libre à une escalade de représailles et de pressions réciproques.

11. Il est inévitable que, dans un contexte ou dans un autre, les éléments qui touchent directement aux disciplines du commerce international entrent en jeu et que, dans cette assemblée, une haute priorité leur soit donnée. Sur ce front aussi, il semble y avoir eu un manque de vigilance. Le succès des négociations Kennedy, acquis au prix d'un effort héroïque, mais sans doute épuisant, n'aurait pas dû interrompre l'effort international de libéralisation. Beaucoup restait à faire et, au seuil d'une ère qui devait être marquée par la conjugaison de tendances inflationnistes et récessionnistes, il fallait craindre la remontée du protectionnisme. Dans un domaine si sensible à toutes sortes de pressions, il eût été essentiel que la négociation se poursuive, que l'élan acquis ne soit pas brisé par une pause débilante. Comme le désarmement, la dynamique de la libéralisation des échanges implique des objectifs ambitieux et à long terme une négociation continue. Il faut espérer qu'à la faveur des événements cette leçon ne sera pas oubliée. L'élargissement du Marché commun européen ne semble pas un prétexte convaincant pour différer l'effort nécessaire dans un cadre plus large. Il semble au contraire que les deux processus devraient se poursuivre parallèlement si l'on veut éviter que

la position des joueurs sur l'échiquier, trop profondément modifiée par la négociation régionale, n'invite à remettre en cause ce qui avait été acquis sur le plan mondial.

12. Dans le réseau complexe des politiques nécessaires à l'établissement d'un cycle favorable entre la croissance économique, la stabilité monétaire et la libéralisation des échanges, la réalisation du plein emploi dans les sociétés industrielles occupe une position stratégique. De la persistance du chômage, au-delà de ce qui sert au bon fonctionnement de la machine économique, surgit à nouveau la menace protectionniste, avec une virulence inquiétante. C'est ici peut-être que se trouve l'élément le plus préoccupant de la situation présente. La marge de tolérance est faible et une augmentation du chômage, même à des taux modestes si on les compare à ceux d'autres périodes ou à ceux des pays en voie de développement, durcit les attitudes de formations puissantes et actives, surtout lorsqu'elle se conjugue avec l'expansion des importations de produits finis en provenance du tiers monde. L'un des phénomènes les plus encourageants de ces dernières années. La vigueur du mouvement protectionniste s'exprime dans des slogans agressifs tels que l'"exportation des emplois" qui tournent en dérision le concept d'une meilleure division internationale du travail. C'est bien pourtant d'un tel mouvement d'exportation des emplois à partir des pays qui, en conjoncture normale, souffrent plutôt d'une pénurie de travailleurs vers ceux qui doivent compter avec un excédent chronique de main-d'œuvre qu'une spécialisation rationnelle pourrait naître et grandir, puisque aussi bien une force de travail abondante est l'un des rares actifs dont disposent les pays en voie de développement pour affirmer leur rôle dans l'économie mondiale. Mais ces slogans ne doivent pas étonner dans une situation de chômage prolongé contre laquelle les formes d'organisation de la société moderne devraient nous prémunir. L'objectif de plein emploi a peut-être au cours des dernières années perdu quelque chose de son caractère impératif. Il s'est trouvé enfermé dans le dilemme des interactions entre l'inflation et le chômage, illustrées par la célèbre courbe de Phillips. Pourtant, si l'on veut élever des digues contre le réveil d'un nationalisme économique dont les générations antérieures ont éprouvé tous les méfaits, et qui ne peut que saper les fondements mêmes d'une stratégie du développement, il faut remettre le plein emploi à sa place privilégiée dans la constellation des objectifs économiques, comme l'affirme clairement et sans équivoque la Charte des Nations Unies, car ainsi seulement l'une des formes les plus utiles d'une division internationale du travail pourra cesser d'être accueillie comme une menace.

13. Une politique active et généreuse visant à faciliter les ajustements nécessaires dans le schéma de la production par l'application de lois et règlements visant au recyclage de la main-d'œuvre et au remplacement des travailleurs déplacés pourrait être un instrument puissant; il n'est pas actuellement utilisé avec assez de vigueur. Les lois parfois existent. Elles ont été promulguées dans la période de l'après-guerre par une génération de législateurs qui n'avaient pas oublié les traumatismes des années 30. Et là où elles ont été appliquées, elles ont facilité un redéploiement rapide des travailleurs des industries en voie de contraction vers des occupations en voie d'expansion. La recommandation A III 6 de la première session de la

CNUCED² à cet égard est parfaitement nette, mais elle ne figure pas parmi celles qui ont reçu une impulsion décisive. Pourtant, en agissant dans ce domaine avec une détermination spectaculaire, en manifestant une volonté réelle de surmonter les oppositions privées qui, inévitablement, se dressent, les gouvernements des pays avancés pourraient restaurer la vision d'une meilleure division internationale du travail, qui demeure l'une des prémisses les plus importantes de la Stratégie pour la deuxième Décennie du développement.

14. La conjoncture présente indique qu'au seuil de cette décennie le monde n'est pas encore doté d'un système institutionnel assez contraignant et assez vigilant pour assurer au développement des pays pauvres le climat de continuité, de stabilité et de sécurité dont ils ont besoin. Il n'en est que plus urgent d'organiser les disciplines inhérentes au mécanisme de surveillance de la stratégie globale et de réfléchir intensément aux conditions dans lesquelles vont s'opérer désormais le diagnostic et le système d'alerte. Les problèmes institutionnels ne sont pas les seuls. Il faut aussi développer l'art de concilier le respect des susceptibilités nationales avec l'intérêt que présente le comportement de chaque pays pour la communauté internationale. Il semble clair aujourd'hui que cet intérêt doit se porter sur l'évolution conjoncturelle et structurelle des pays industriels, plus que cela n'est peut-être explicite ou même implicite dans la Stratégie.

15. Une autre difficulté surgit de ce qu'un grand nombre des 69 éléments inclus dans le modèle de cohérence de l'Organisation couvrent les secteurs sociaux et sont définis de façon générale du fait de l'insuffisance du matériel statistique et des instruments d'analyse. Qui plus est, les relations et interactions dans ces domaines sont particulièrement complexes et déroutantes. Les politiques qui s'y réfèrent sont le plus souvent déterminées en fonction de pressions sociales, sans qu'il soit possible de mettre en lumière de manière utile les interactions dynamiques par lesquelles elles influencent le processus total du développement. Elles sont des produits de la croissance, mais elles sont aussi, et dans une mesure que l'on ne connaît pas, des déterminants. Aussi, évaluation et surveillance, cela veut dire avant tout un effort intense pour approfondir ses connaissances. A l'heure où des doutes se font parfois jour à l'égard des modèles suivis jusqu'à présent sans qu'une autre méthodologie se soit dégagée, des progrès vers une approche intégrée aux problèmes de la planification sont essentiels et les gouvernements sont en droit de rechercher auprès de l'Organisation l'assistance qu'ils souhaitent à cet égard. Il ne s'agit pas pour les Nations Unies de suggérer une préférence pour un certain type de développement; plus simplement, il est sage de prévoir des changements d'orientation et une mise en cause des attitudes antérieurement adoptées à l'égard des objectifs mêmes et des moyens des politiques de développement.

16. Le problème du chômage et du sous-emploi dans les pays sous-développés illustre bien l'embarras dans lequel se trouve l'Organisation. Dans les pays industriels, il a été,

²Voir *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).

depuis la révolution keynésienne, ramené aux dimensions d'un problème conjoncturel, encore que l'impuissance à le maîtriser rapidement puisse déterminer des tendances adverses de longue durée. Mais dans les pays en voie de développement, il est inextricablement imbriqué dans la structure même des sociétés.

17. Les plans traditionnels sont utiles et continueront de l'être pour dresser l'inventaire des ressources physiques et humaines, calculer les quantités cruciales qui reflètent les besoins en épargne interne et en ressources extérieures, définir le champ du secteur public et la mesure de l'effort fiscal qu'il requiert. Mais en tant qu'instrument d'analyse et d'action pour la mise en application de mesures et de programmes visant à des objectifs sociaux, leur valeur est plus limitée.

18. Cela est vrai de la lutte contre le chômage et le sous-emploi qui sévissent dans tant de pays en voie de développement. Il n'est pas toujours naturel à des sociétés souvent encore marquées par des traditions patrimoniales et féodales, où fonctionnent tant bien que mal divers systèmes de sécurité sociale dans le cadre de groupements familiaux, villageois ou tribaux, d'assigner à la création d'emplois une haute priorité. Certains gouvernements ont inclus dans leurs plans un objectif chiffré. Ils ne sont pas nombreux. D'autres ont exprimé leurs préoccupations naissantes, sans effort de quantification, mais en affirmant leur volonté d'endiguer l'accroissement inquiétant du nombre des chômeurs. Certains aussi continuent d'entretenir l'espoir qu'une croissance maximum résorbera naturellement le chômage, et cela avant que des ruptures dramatiques ne se produisent. Il faut souvent l'aiguillon de l'agitation politique, des menaces à l'équilibre social, pour que l'attention se fixe véritablement sur le problème de l'emploi et pour que naisse la détermination d'en attaquer les symptômes d'abord, puis les racines.

19. Cependant, l'analyse et la projection des tendances obligent à considérer comme imprudente l'hypothèse d'une résorption naturelle du chômage, dans le cadre d'une politique de croissance non assortie d'actions spéciales. Comme l'atteste le rapport établi sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail³ par le professeur Dudley Seers sur la situation colombienne, tout concourt à multiplier le nombre de ceux qui vont chercher un emploi : les taux de survivance, le rajeunissement de la population, les progrès inéluctables de l'éducation et les aspirations qu'elle engendre. Plus généralement, le développement économique accélère le processus de ce que les démographes appellent "le taux de participation", c'est-à-dire en fait essentiellement l'effort d'insertion dans l'économie urbaine. C'est bien le phénomène des migrations vers les villes qui est critique pour l'éveil de la conscience des gouvernements, parce qu'un minimum de division du travail prévaut dans les centres urbains et y révèle plus nettement que dans les campagnes la distinction entre ceux qui sont pourvus d'un emploi et ceux qui restent souvent indéfiniment en chômage (les marginaux et les exclus), parce qu'aussi l'inégalité des revenus s'y manifeste de la manière la plus voyante, dans les contrastes et les disparités les plus

explicites. Les conditions de chômage permanent et de pénuries visibles sont devenues des symboles inséparables de la vie urbaine.

20. Si les tendances générales sont connues, les dimensions du problème restent très insuffisamment éclairées. Devant un drame humain aussi poignant, l'on hésite à évoquer la nécessité d'un effort statistique. Mais il faut pourtant qu'on puisse mesurer le phénomène si l'on veut le réduire à des proportions plus tolérables. Il faut reconnaître aussi qu'un effort statistique peut être un acte de courage politique lorsque des groupes puissants ont intérêt à ce que certaines situations ne soient pas complètement révélées. Au moins faut-il l'encourager par des programmes d'assistance technique qui pourraient être l'un des sous-produits les plus utiles de la Stratégie du développement.

21. L'empirisme et l'improvisation dans un problème aussi complexe ne suffisent pas. Le contexte socio-économique est souvent caractérisé par la coexistence d'un secteur de subsistance, ou d'économie quasi fermée, avec une zone où fonctionne une économie de marché reposant sur un certain degré de spécialisation et sur la diffusion d'institutions qui facilitent la coopération des facteurs de production. Cette caractéristique fondamentale offre sans doute un angle de prise de vues favorable à la définition d'un programme d'actions concertées et cohérentes, un thème central qui peut utilement sous-tendre une stratégie du développement, fournir des critères à l'évaluation des progrès et aider à forger les instruments du pouvoir coordonnateur. Trop souvent les liens organiques, la jonction entre les deux économies s'opèrent dans des conditions telles que se perpétuent à la fois un dynamisme insuffisant dans les sociétés agraires, des taux de chômage élevés dans le secteur urbain et le foisonnement des populations marginales entassées dans les taudis. En d'autres temps et en d'autres lieux, ce mouvement des campagnes vers les villes était le moteur même du progrès. Il s'effectuait selon un processus équilibrant, ou compensateur, entre les progrès de la productivité agricole au point d'origine et l'accroissement de la capacité industrielle au lieu de destination. Mais le processus aujourd'hui est devenu pervers. Les campagnes, désertées par l'esprit d'innovation, perdent leurs travailleurs les plus énergiques et les zones urbaines, privées d'un marché rural en voie d'expansion, n'engendrent ni n'attirent les facteurs complémentaires nécessaires à l'industrialisation. La tendance naturelle à toutes les sociétés qui ont subi ou subissent l'influence occidentale pousse à l'accroissement de la productivité par travailleur et n'est pas adaptée à de telles situations. Il n'est pas facile d'orienter les entrepreneurs vers une politique visant à maximiser le nombre des emplois en fonction d'un objectif de production donné.

22. Les politiques de lutte contre le chômage couvrent un très large éventail, et chaque gouvernement doit choisir celles qui s'appliquent le mieux à une combinaison de facteurs donnés. Mais la création d'emplois est si cruciale que toute action de caractère économique devrait être soumise au crible d'un examen visant à mettre en lumière son effet sur l'emploi; cela vaut pour les politiques douanières et le choix des taux de change, pour les législations du travail et les modalités de l'aide, comme aussi pour les décisions du capital étranger qui, dans un contexte

³ *Hacia el pleno empleo* (Bureau international du Travail, Genève, 1970).

qui ne lui est pas familier, cherche souvent à minimiser les problèmes inhérents à la gestion d'une masse considérable de travailleurs. Tout organe de planification devrait comporter un bureau chargé d'examiner les projets d'investissement à la lumière des emplois qu'ils procurent. Il n'est sûrement pas suffisant de confier ce jugement aux départements du travail, car trop souvent ceux-ci sont les porte-parole de la main-d'œuvre déjà employée dont les intérêts ne coïncident pas toujours, il s'en faut de beaucoup, avec ceux des chômeurs.

23. La structure des rémunérations dans l'ensemble de la société et, plus particulièrement, les taux différentiels qui s'établissent naturellement entre emplois urbains et travail agricole peuvent être décisifs. Par toutes sortes de procédés, les gouvernements ont plus ou moins consciemment financé le développement des industries, des services et du secteur public aux dépens des gains des populations agricoles. Un rééquilibrage en faveur des campagnes est donc nécessaire si l'on veut que renaisse dans les sociétés rurales un esprit d'innovation qui fait si cruellement défaut.

24. Devant l'impuissance des solutions fragmentaires, l'on est conduit à élargir le champ de l'enquête. Le chômage et le sous-emploi apparaissent alors comme un aspect particulier du phénomène plus général de la pauvreté massive qui recouvre une part si considérable de l'humanité. L'on cherche à planifier les actions nécessaires dans le cadre d'une conception qui soit véritablement "systémique". C'est le cheminement qu'a suivi le Comité de la planification du développement lorsque, dans son rapport sur sa septième session (E/4990), il a suggéré une action d'ensemble pour l'éradication de la pauvreté massive. Rien ne serait sans doute plus apte à donner vie au concept d'une stratégie globale et à le protéger de la caducité rapide qui menace les plus grands documents contemporains. La stratégie sera plus dynamique si elle est dès maintenant capable d'engendrer au sein de son propre système de nouvelles formes, de nouvelles interprétations et de nouvelles dimensions.

25. Il y a des situations où le chômage et le sous-emploi sont si répandus qu'il n'est pas possible d'attendre qu'une action à long terme en faveur de la création d'emplois réalise ses promesses. Une politique visant à un minimum de bien-être social et de dignité humaine s'impose parfois avant même que l'accumulation du capital ne paraisse la rendre opportune. Alors que l'objectif d'un revenu minimum garanti commence tout juste à poindre dans la législation des pays les plus avancés où il apparaît comme l'aboutissement et le couronnement d'une longue évolution, il va probablement se faire jour aussi dans certains pays qui sont à l'autre extrémité de l'éventail des revenus. Une étude récente de l'Université de Poona, en Inde, bouscule à cet égard beaucoup d'idées reçues. Les cas ne sont pas rares où le développement économique poursuit un cours rapide sans que le revenu réel des plus pauvres s'accroisse proportionnellement. La pauvreté étant un concept relatif, la condition des couches les plus déshéritées s'affaiblit souvent, même lorsque leurs revenus paraissent augmenter. La détermination de "lignes de pauvreté, de "niveaux minimums adéquats" incluant des conditions qui assurent à l'individu non seulement une survivance physique, mais aussi un certain degré de participation aux activités de la

société, devient nécessaire. Dans le contexte des pays sous-développés, une telle approche implique que l'on se concentre sur les formes les plus aiguës de la pauvreté, celles qui requièrent une action immédiate ou urgente, et que l'on détermine des normes au-dessous desquelles la masse de la population ne devrait pas tomber. Des politiques fondées sur ces prémisses supposent, lorsque les structures et les institutions sont encore primitives, des changements radicaux et un degré élevé de redistribution des richesses dont il n'est pas sûr qu'ils soient à la portée de beaucoup. Elles peuvent signifier une restructuration de la société, exigeant un degré de cohésion politique que l'existence même du problème semble démentir. Mais ce paradoxe apparent ne devrait pas empêcher la sollicitude de la communauté internationale de s'ouvrir à de telles situations, et de chercher à en faciliter l'amélioration.

26. Ce sont en fait des préoccupations voisines qui ont conduit à distinguer les pays que l'on identifie désormais comme les moins développés. Le texte de la Stratégie et certaines décisions du Conseil économique et social et du Conseil de la CNUCED ont déjà affirmé une responsabilité particulière à leur égard. Il n'y a aucune raison d'attendre, pour lancer des programmes, que le problème du classement des pays en voie de développement par catégories soit résolu. Les attributs des pays les moins développés sont dès à présent évidents : la pauvreté y est dominante, les revenus y restent en général inférieurs à 100 dollars par habitant, l'économie est insuffisamment diversifiée, l'industrie ne couvre guère plus de 6 à 7 p. 100 du produit total, le taux d'analphabétisme reste extrêmement élevé et les rythmes de croissance sont parmi les moins rapides qui aient été enregistrés au cours des années 60, 2 à 3 p. 100 en général. En fait, les indicateurs pertinents suggèrent qu'une trentaine de pays sont restés très loin en arrière dans la course au développement.

27. Par certains côtés, le problème des pays les moins développés se rapproche de celui des zones relativement pauvres des pays en voie de développement rapide. Ces zones, parfois plus vastes que des pays entiers, manifestent un retard criant par rapport à l'ensemble de l'économie. Mais une zone économiquement arriérée qui est enclavée dans un pays en voie de croissance rapide n'est pas pour autant abandonnée à son propre sort et à ses propres ressources; les capitaux et les qualifications techniques, essentiellement mobiles, viennent les irriguer et une partie au moins de la main-d'œuvre peut se déplacer vers des zones d'emploi productif. Or, tel n'est pas le cas pour les pays les moins développés qui dépendent du monde extérieur pour l'accélération de leurs progrès. Ils ne disposent pas, en général, de pôles de développement qui eux-mêmes attirent des ressources supplémentaires dans un mouvement cumulatif. L'idéal de "développement autonome" n'est pas viable ici, à supposer qu'il le soit ailleurs, et la solidarité internationale doit être invoquée sous les formes mêmes qui ont été si bien définies par le Comité de la planification du développement. Si la mise en application de mesures spéciales dans le cadre des politiques commerciales soulève évidemment des problèmes délicats, il n'en est nullement de même des politiques d'aide et d'assistance technique qui devraient s'adapter sans difficulté, en volume et en qualité, aux besoins des pays les moins développés. Un commencement d'action, même modeste, est nécessaire; il est à la

portée de l'Assemblée, à la présente session, si elle veut bien appuyer l'initiative du Conseil économique et social en faveur d'un renforcement des services consultatifs, renforcement qui devrait tout particulièrement profiter aux pays les moins développés. Par ailleurs, il faut aussi insister sur l'importance des enquêtes géologiques, qui devraient être conduites d'une manière beaucoup plus systématique. Un programme de prospections offert sans contrepartie financière par la communauté internationale pourrait jouer un rôle décisif, car les techniques modernes révèlent chaque jour des ressources jusqu'ici inconnues et permettent l'exploitation rémunératrice de celles qui étaient jusqu'à présent considérées comme non économiques. Il y a probablement fort peu de pays où une enquête systématique sur les sols, les ressources hydrauliques, les minerais, les sources d'énergie et le climat ne révélerait pas de nouvelles possibilités; là où ce ne serait pas le cas, on pourrait tout au moins commencer d'organiser, avec toute l'assistance internationale nécessaire, les migrations inévitables vers les pôles de développement reconnus.

28. La communauté internationale se doit de garder constamment à l'esprit ce sens de la pauvreté et des inégalités fondamentales, alors que d'autres sujets réclament maintenant avec insistance son attention. Ainsi, par exemple, la protection de l'environnement figure maintenant parmi les objectifs de l'Organisation, et une offensive concertée mobilise déjà les meilleurs esprits et les énergies les plus vives. De nouveaux instruments internationaux vont sans doute être nécessaires, des normes et des règlements vont être proposés, des actions correctives seront entreprises dont le coût est d'ores et déjà grevé par l'effet des retards accumulés au cours d'un siècle de négligence. Le schéma de la consommation, la répartition du surplus social, l'évolution de la technologie, le contenu et la valeur des échanges internationaux, tous ces éléments vont être affectés d'une manière qu'on n'est pas encore en mesure d'évaluer. Dans l'état actuel des connaissances, il n'est pas possible de dire si le bilan des changements éventuels sera dans son ensemble positif ou négatif au regard d'une politique internationale de développement. Toutefois, on peut déjà prévoir que des situations d'incompatibilité des objectifs se produiront; il appartiendra à l'Organisation de les identifier et de trouver les moyens de concilier des objectifs apparemment divergents. Ce sera là une discipline difficile, et dans une certaine mesure nouvelle, à laquelle l'effort international en faveur du développement ne l'a pas préparée, car il postulait, du moins à long terme, une convergence d'intérêts entre divers groupes de pays, même si des difficultés et des divergences devaient surgir à court terme. La tâche serait inutilement compliquée si la notion de croissance devait être remise en cause et, avec elle, la technologie qui en fut l'un des principaux moteurs. La polarisation idéologique risquerait de se produire là où il convient avant tout de reconnaître les termes d'un problème économique et technique. Il pourrait en résulter une distorsion du système des valeurs qui a donné son impulsion à l'action de l'Organisation dans sa lutte contre le sous-développement. Ce danger n'est pas imaginaire, car des courants de pensée nouveaux s'insinuent déjà dans certains rouages des techno-structures. Il est donc nécessaire de réaffirmer que la croissance continue d'être un ressort irremplaçable et, en quelque sorte, le génie tutélaire du progrès social.

29. Les pays les plus développés eux-mêmes doivent veiller à maintenir un taux de croissance suffisant. La persistance de poches de pauvreté, l'existence de groupes dont l'horizon est bloqué par l'étroitesse des revenus, l'insuffisance flagrante de l'équipement et des services collectifs, les aspirations vers plus d'égalité et de sécurité, tous ces facteurs appellent, dans l'organisation de la société, des changements profonds qui ne peuvent être envisagés si ce n'est dans des conditions de croissance soutenue. Quant aux pays en voie de développement, leur sort reste inextricablement lié à la croissance des pays industriels. Un marché mondial en expansion demeure en effet l'une des conditions majeures du succès de toute stratégie du développement. Sans doute, des approches nouvelles peuvent apparaître, qui diminueraient quelque peu la dépendance des pays défavorisés à l'égard des marchés industriels, encourageraient le commerce entre les pays du tiers monde et l'intégration régionale, et susciteraient des schémas de développement nouveaux reposant plus directement sur l'effort national. Mais l'interaction fondamentale, la corrélation séculaire — maintenant amplement démontrée — entre les progrès du tiers monde et la croissance des pays industriels demeurent un facteur essentiel. Rien dans l'organisation présente ou prévisible des rapports planétaires ne permet d'envisager que quelque nouveau génie puisse se substituer à cette corrélation bénéfique, ni une doctrine de partage à l'échelle mondiale ni la volonté d'une gestion centrale des ressources du monde.

30. Il est donc trop tôt pour changer de cap. Aucun verdict scientifiquement fondé sur la capacité de la biosphère ou sur l'épuisement des ressources naturelles n'autorise pour l'instant à proclamer que la croissance doit s'interrompre ou se ralentir pour arrêter la destruction lente de la planète ou assurer la survie de l'espèce humaine. Toutefois, il faut apprendre à scruter l'avenir pour pouvoir le façonner. Il faut reconnaître l'existence des problèmes et des notions récemment apparues dans le panorama mondial. Il faut apprendre à les traiter non pas isolément, mais dans une perspective d'ensemble qui en éclaire les interactions et qui les ordonne selon les critères d'une investigation rigoureuse, nourris d'un idéal humanitaire.

31. C'est cela qui donne tant d'actualité à la transformation des institutions internationales et qui doit aider à en tracer les lignes directrices. Il faut confirmer les anciennes fidélités tout en relevant des défis nouveaux. Mais cela ne peut être l'œuvre de quelque "main invisible". Il faut pour cela des institutions conçues et construites à cet effet et qui, hautement représentatives, soient douées d'une capacité de synthèse et animées d'une volonté d'agir.

Organisation des travaux de la Commission (suite) [A/C.2/263, A/C.2/L.1142, A/C.2/L.1143]

32. Le PRÉSIDENT informe la Commission qu'elle est saisie d'un projet de plan de travail (A/C.2/L.1142) et d'une liste des documents se rapportant à chaque question qui lui a été renvoyée par l'Assemblée générale (A/C.2/L.1143).

33. Il attire l'attention de la Commission sur le fait qu'il a tenu compte, en établissant le projet de plan de travail, des

divers points de vue qui ont été exposés à la 1368ème séance. Pour répondre aux vœux d'un grand nombre de représentants, il propose à la Commission d'entamer ses travaux par une discussion générale qui, en fait, peut être considérée comme venant d'être ouverte par le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales. Il estime qu'on peut prévoir une dizaine de séances pour la discussion générale, à compter du vendredi 1er octobre. Dès la clôture de la discussion générale, la Commission pourrait aborder la question des activités opérationnelles pour le développement (point 44) puis celle de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (point 43).

34. La Commission pourrait ensuite examiner les propositions découlant du rapport du Conseil économique et social, c'est-à-dire les propositions faisant suite aux recommandations adressées à l'Assemblée générale par le Conseil et les propositions qui viendraient à être présentées à la Commission par certaines délégations et qui pourraient porter sur toute question faisant l'objet des parties du rapport du Conseil qui sont renvoyées à la Deuxième Commission (point 12). Le Président attire l'attention des membres de la Commission sur le fait que, selon le projet de plan de travail, elle examinerait les propositions découlant du rapport du Conseil non seulement durant les semaines du 11 au 15 octobre et du 18 au 22 octobre, mais aussi au cours des semaines ultérieures. Le Président estime qu'un tel étalement est nécessaire du fait non seulement qu'il serait impossible d'examiner toutes les propositions dans le laps de temps assez court entre la clôture du débat sur la question de l'UNITAR et le 22 octobre, mais aussi qu'on peut prévoir que certaines propositions ne seront formulées qu'après la reprise de la cinquante et unième session du Conseil économique et social.

35. Le Président précise que les dispositions nécessaires ont été prises pour que, dans toute la mesure possible, les hauts fonctionnaires du Secrétariat puissent participer aux travaux de la Commission lors de l'examen des points de l'ordre du jour portant sur des questions de leurs ressorts respectifs. Il ajoute qu'en élaborant le projet de plan de travail il a tenu compte de la nécessité de faire qu'aucun point ne soit examiné sans que les délégations aient eu le temps nécessaire pour étudier les documents pertinents.

36. Le Président espère que la Commission adoptera le projet de plan de travail étant entendu qu'il sera suivi, comme d'habitude, avec toute la souplesse voulue et que la Commission pourra à tout moment le modifier.

37. M. RUTTEN (Pays-Bas) dit que, en vue d'étudier la déclaration du Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales et les résultats des réunions du FMI qui se déroulent actuellement à Washington, il serait souhaitable de prolonger la discussion générale au-delà du 8 octobre. D'autre part, on peut constater qu'au cours de la semaine du 18 au 22 octobre, le 18 octobre est consacré à la Conférence pour les annonces de contributions au PNUD et au Fonds d'équipement des Nations Unies et le 19 octobre à la reprise de la cinquante et unième session du Conseil économique et social. Ces deux journées coïncident avec la Conférence des Soixante-Dix-Sept qui doit se tenir à Lima. Il serait souhaitable de s'accorder davantage de temps pour étudier les points de l'ordre du jour et de remettre à

plus tard la Conférence pour les annonces de contributions et la reprise de la cinquante et unième session.

38. M. AHMED (Secrétaire de la Commission) rappelle que la date de la Conférence pour les annonces de contributions au PNUD et au Fonds d'équipement des Nations Unies a été fixée par le Secrétaire général il y a plusieurs mois et que les gouvernements en ont été informés. En ce qui concerne la reprise de la cinquante et unième session du Conseil économique et social, il est nécessaire que le Conseil du commerce et du développement soumette en temps utile son rapport au Conseil économique et social qui le transmettra ensuite à l'Assemblée générale après l'avoir examiné. Le Secrétaire général de la CNUCED doit pouvoir assister à la réunion de Lima. D'autre part, le rapport du Conseil économique et social est divisé en plusieurs parties, et la Deuxième Commission devra tenir compte du travail effectué dans d'autres commissions.

39. M. DE RIVERO (Pérou) dit que le programme de travail (A/C.2/L.1142) satisfait pleinement le Groupe des Soixante-Dix-Sept.

40. M. MAKEEV (Union des Républiques socialistes soviétiques), appuyé par M. RUTTEN (Pays-Bas), dit qu'il serait utile de préciser dans quel ordre les propositions découlant du rapport du Conseil économique et social seront examinées par la Commission.

41. M. PRAGUE (France) appuie les points de vue exprimés par les représentants de l'URSS et des Pays-Bas au sujet des propositions découlant du rapport du Conseil économique et social. En ce qui concerne la semaine du 18 au 22 octobre, le programme proposé semble en contradiction avec ce qui avait été convenu au cours de la 1368ème séance. Il était entendu qu'il n'y aurait pas de réunions entre le 25 octobre et le 5 novembre mais que la Commission s'efforcerait d'avancer ses travaux au cours de la semaine du 18 au 22 octobre. Le secrétaire de la Commission a déclaré qu'il était impossible de modifier les dates de la Conférence pour les annonces de contributions et de la reprise de la cinquante et unième session du Conseil, mais ses explications ne paraissent pas convaincantes. L'emploi du temps du Conseil doit être subordonné à l'emploi du temps de la Deuxième Commission et celui du Secrétaire général de la CNUCED à celui du Conseil. La discussion générale ne pourra être prolongée que si la semaine du 18 au 22 octobre est pleinement utilisée.

42. M. AHMED (Secrétaire de la Commission) rappelle que, au cours de la vingt-cinquième session, peu de déclarations générales avaient été faites, la période correspondante ayant été consacrée à des négociations en vue de préparer le texte de la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie. Au cours de la présente session, la Commission a décidé d'avoir une discussion générale portant avant tout sur le rapport du Conseil économique et social. Chaque délégation aura toute latitude pour faire porter ses observations sur telle ou telle question mentionnée dans le rapport du Conseil. Parmi les propositions découlant du rapport du Conseil économique et social, il faut distinguer les recommandations spécifiques du Conseil et les propositions faites par les délégations dans le

cadre de points mentionnés dans le rapport du Conseil. Il est impossible au stade actuel de savoir quelles seront les propositions des délégations. D'autre part, il faut tenir compte des recommandations que pourra formuler le Conseil à la reprise de sa session.

43. M. MAKEEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) prie le Président de demander au Secrétariat de préparer une liste et un calendrier approximatifs des questions qui devront être étudiées au titre du point 12.

44. M. RUTTEN (Pays-Bas) rappelle qu'il avait été décidé au cours de la 1368^{ème} séance de repousser la date de la Conférence pour les annonces de contributions au PNUD en vue d'avancer les travaux relatifs à la deuxième Décennie. Un changement de date paraît donc encore possible.

45. Le PRÉSIDENT dit qu'il prend note de la proposition du représentant des Pays-Bas et examinera la possibilité d'y donner suite.

46. M. PRAGUE (France), appuyé par M. HEMANS (Royaume-Uni), souhaite que puisse être examinée en même temps la possibilité de remettre à plus tard la reprise de la cinquante et unième session du Conseil.

47. M. DRISS (Tunisie) dit que le programme de travail (A/C.2/L.1142) paraît acceptable et qu'il sera toujours possible d'y apporter des changements. Etant donné les difficultés que suscite la reprise de la cinquante et unième session du Conseil économique et social à la date du 19 octobre, les propositions de renvoi seront examinées par le bureau du Conseil. Par ailleurs, il serait souhaitable, au cours de la discussion générale, de limiter la durée des interventions à une demi-heure pour chaque délégation.

48. Le PRÉSIDENT reconnaît avec le représentant de la Tunisie que le bureau du Conseil devra se prononcer sur une modification éventuelle de la date de la reprise de la cinquante et unième session. Par ailleurs, les délégations seront invitées à intervenir le plus brièvement possible au cours de la discussion générale.

49. M. ZAGORIN (Etats-Unis d'Amérique) exprime l'espoir que le Secrétaire général de la CNUCED pourra participer aux travaux de la Commission. La délégation américaine ne saurait qu'approuver les consultations qui

pourraient avoir lieu avec le Président du Conseil économique et social ainsi qu'avec le Secrétaire général de la CNUCED pour savoir s'ils pourraient assister aux travaux de la Commission. D'autre part, étant donné le nombre de questions qui figurent au rapport du Conseil économique et social, il serait souhaitable de disposer d'éclaircissements sur les différents points à étudier.

50. M. RANKIN (Canada) rappelle que, si la Commission peut examiner toute question qui figure au rapport du Conseil économique et social, elle a pris quelques années plus tôt la décision de ne pas inscrire individuellement ces questions à son ordre du jour pour éviter que l'on ne rouvre inutilement le débat sur des questions déjà examinées par le Conseil.

51. M. KHALIL (Egypte) dit qu'il paraît souhaitable de pouvoir prolonger la discussion générale, le point 44 étant éventuellement renvoyé à plus tard.

52. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objection il considérera le programme de travail (A/C.2/L.1142) comme adopté.

Il en est ainsi décidé.

53. M. MAKEEV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare que sa délégation a approuvé le programme de travail, étant entendu qu'il serait tenu compte des propositions faites par les délégations des Pays-Bas, de la France et de l'URSS.

54. M. AHMED (Secrétaire de la Commission) dit qu'en ce qui concerne le point 12 le Conseil économique et social n'a soumis qu'un seul projet de résolution à l'Assemblée générale aux fins d'adoption.

55. Le PRÉSIDENT rappelle l'importance de l'article 108 du règlement intérieur et de l'annexe IV à ce règlement, qui doivent servir de base au déroulement des travaux de la Commission. L'exactitude de tous, la présentation en temps utile des projets de résolution et le recours aux consultations officielles devraient faciliter l'examen des points inscrits à l'ordre du jour de la Commission.

La séance est levée à 12 h 50.