

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/1562
16 décembre 1949
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Dixième session

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES PAYS INSUFFISAMMENT DEVELOPPES

Méthodes permettant de financer le développement économique
des pays insuffisamment développés

Méthodes à suivre pour accroître l'épargne interne et en assurer
l'emploi le plus avantageux aux fins de développement économique

Etude du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : EXAMEN DES VUES D'ENSEMBLE EXPOSEES A LA REUNION DES EXPERTS.....	3
DEUXIEME PARTIE : RESUME DES DEBATS A LA REUNION DES EXPERTS	
Chapitre premier : Encouragement de l'épargne volontaire des particuliers et des entreprises commerciales.....	20
Chapitre II : Obtention des fonds publics par l'impôt et l'emprunt; utilisation des fonds ainsi obtenus.....	38
Chapitre III : Gestion et contrôle des investissements par les établissements bancaires et financiers.....	79
Chapitre IV : Problèmes spéciaux.....	106
(On trouvera aux pages 17 et 19 une table des matières plus détaillée de la deuxième partie)	
TROISIEME PARTIE : COMMUNICATIONS REDIGÉES PAR LES PARTICIPANTS A LA REUNION DES EXPERTS - COMMENTAIRE ANALYTIQUE DU SECRETARIAT	
Communications	
Chili.....	121
Egypte.....	158
Inde.....	184
Mexique.....	204
Philippines.....	271
Porto-Rico.....	288
Territoires britanniques non autonomes.....	336
Commentaire analytique	356

INTRODUCTION

Par sa résolution 222 (IX) D b), le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de préparer une étude qu'il a définie de la façon suivante :

"Méthodes permettant d'accroître l'épargne interne et de lui permettre de contribuer de la façon la plus avantageuse au développement économique.

Etude comprenant un examen des différents types d'institutions financières existant dans les pays moins développés et de celles qui pourraient être le plus utiles pour stimuler le développement économique, ainsi que des procédés, fiscaux ou autres, par lesquels les Gouvernements peuvent agir sur le volume et l'utilisation de l'épargne interne;"

Pour satisfaire à cette demande, le Secrétaire général a utilisé les résultats obtenus à une réunion - la première de celles organisées conformément aux dispositions de la résolution 200 (III) de l'Assemblée générale - d'experts en matière de développement économique. Cette réunion a eu lieu à Lake Success, du 24 octobre au 2 novembre 1949 et avait pour objet l'étude des méthodes et problèmes actuels de financement intérieur dans certains pays insuffisamment développés. Cette réunion ayant été organisée conformément aux dispositions de la résolution 200 (III), les experts n'étaient pas censés formuler, au cours de leur réunion, un ensemble de recommandations expresses de nature à être présentées directement au Conseil économique et social. Le but de cette réunion était plutôt de permettre à un groupe de personnes occupant des situations pleines de responsabilité et s'intéressant aux problèmes posés par le financement du développement économique dans leurs pays et territoires respectifs, de faire échange de leurs expériences et de formuler des suggestions, et, en fin de compte, de permettre aux personnes intéressées dans les pays insuffisamment développés de tirer profit d'une façon générale des vues exprimées au cours de la réunion.

Les experts, qui participaient à la réunion à titre personnel, étaient les suivants : Sir Sydney Caine, Chef de la délégation de la Trésorerie du Royaume-Uni pour le ravitaillement aux Etats-Unis d'Amérique; M. Antonio Carrillo Flores, Directeur de la Nacional Financiera S.A., du Mexique; M. Félix de la Costa, Vice-Président de la Banque du commerce des Philippines; M. S.L. Descartes, Trésorier de Porto-Rico; M. Desiderio Garcia, Directeur général de la Cia. de Acero del Pacifico de l'Association chilienne pour le développement de la

production; M. Bal K. Madan, de l'Inde, Administrateur du Fonds monétaire international; et M. Mohamed Aly Rifaat, ancien contrôleur des exportations et importations d'Egypte. Des fonctionnaires du Fonds monétaire international, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ont également pris part à la discussion.

Le rapport comprend trois parties : la première partie donne un aperçu des vues générales exprimées à la réunion des experts. Cet aperçu, basé sur un projet du Secrétariat, a été examiné et approuvé unanimement par les sept participants à la réunion.

La deuxième partie contient un compte rendu détaillé des travaux de la réunion. Il a été rédigé par le Secrétariat qui en a pris la responsabilité, et n'a pas été soumis à l'approbation des participants à la réunion. Cette deuxième partie est présentée de façon à faciliter la discussion au Conseil des divers problèmes en question.

La troisième partie se compose des sept communications rédigées individuellement par les participants à la réunion et traitant des méthodes et problèmes actuels du financement intérieur dans les pays ou territoires insuffisamment développés qu'ils connaissent particulièrement, ainsi que d'un commentaire et d'un résumé, établis par le Secrétariat, de ces sept documents. Ce commentaire décrit les caractéristiques communes des pays et territoires insuffisamment développés en question, ainsi que certaines divergences d'opinions et certaines différences de situations. Outre les sept communications, le Secrétariat a également pu utiliser trois études faites précédemment par le Fonds monétaire international sur les institutions bancaires et financières dans trois des pays qui ont fait l'objet d'un examen à la réunion, sur les observations de la Mission des Nations Unies en Haïti, et sur le texte provisoire de la première d'une série d'études relatives aux institutions financières de divers pays d'Extrême-Orient préparée en vertu d'une résolution adoptée le 5 avril 1949 par la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient.

PREMIERE PARTIE

EXAMEN DES VUES D'ENSEMBLE EXPOSEES A LA REUNION DES EXPERTS

Résultats d'ensemble

Lorsque les ressources, physiques et autres, font défaut, aucune amélioration de l'organisation financière ne suffit par elle-même à permettre le développement. Ce que l'on peut faire en améliorant les pratiques et les institutions financières, c'est encourager l'affectation des ressources existantes au développement économique et empêcher qu'il en résulte de trop fortes difficultés ou une désorganisation excessive. Si une bonne organisation financière ne peut en elle-même susciter le développement, une mauvaise organisation peut le compromettre. Il y a bien des façons d'améliorer le système financier des pays insuffisamment développés et toute politique de développement devrait s'efforcer de réaliser ces améliorations. Les institutions financières de ces pays sont caractérisées, comme leur économie en général, par un développement insuffisant; outre cette faiblesse et cette insuffisance, ces pays souffrent du manque de fonds pour les améliorations et les investissements productifs qui sont indispensables au développement économique.

Epargne volontaire

Les facilités de dépôt des épargnes devraient être nombreuses, aisément accessibles et variées de façon à servir aux différents types d'épargne et d'épargnants. Ces facilités peuvent être fournies soit par les gouvernements, soit par des institutions privées. Outre leur rôle de dépositaires des épargnes (souvent par l'entremise d'un système de caisse d'épargne postale ou de banques de crédit agricole), les gouvernements peuvent encourager le développement des facilités privées par une législation bancaire appropriée, par l'ouverture de crédits aux banques, par des lois et des pratiques qui encouragent l'usage du chèque et d'autres instruments de crédit et, d'une manière générale, en poursuivant une politique de stabilité financière. D'une façon plus précise, les gouvernements peuvent encourager le développement des facilités bancaires par l'utilisation régulière d'établissements bancaires, le dépôt de fonds du gouvernement, et d'autres mesures dont les détails d'application dépendent des circonstances particulières. Il faut également faire l'éducation du public et avoir recours à la publicité pour développer l'usage de l'épargne et des dépôts.

La sécurité du déposant doit être une des conditions essentielles. Dans

de nombreux pays insuffisamment développés, la confiance dans les maisons de banque est encore très précaire, et le développement serait sérieusement compromis si cette confiance était ébranlée. Le principe de la sécurité des dépôts d'épargne doit primer toute autre considération et régir la politique d'investissement des dépositaires publics de l'épargne de même que la politique des gouvernements vis-à-vis des dépositaires privés. Lorsqu'ils s'efforcent d'utiliser les banques commerciales pour développer l'économie du pays, les gouvernements ne devraient pas amener ou contraindre ces banques à s'engager dans des investissements plus risqués, ou qui demandent une plus grande immobilisation de fonds, sans prendre les mesures voulues pour protéger les épargnants et les déposants. Ces mesures peuvent comprendre la garantie des dépôts, l'octroi de facilités pour liquidités et réescompte, la fourniture de valeurs d'Etat ou de valeurs publiques garanties, etc.

La connaissance personnelle du banquier contribue également à accroître la confiance. Il peut donc être opportun dans certaines conditions, de créer des petites banques locales indépendantes, des unions coopératives de crédit ou des conseils d'administration locaux et distincts pour les banques à succursales. La protection des épargnants contre les fluctuations de la monnaie et des différentes devises soulève des questions plus importantes et nécessite un examen plus approfondi. Les taux d'intérêt doivent varier selon les conditions locales et selon les objectifs généraux de la politique monétaire des gouvernements. Dans certains pays, le système des tirages à lots a permis d'attirer des fonds supplémentaires ou de les obtenir à un taux d'intérêt plus faible, mais d'une façon générale, les tirages à lots ne doivent être qu'un stimulant et ne pas mettre en danger la sécurité du capital épargné. Pour attirer les épargnants, on a souvent exempté les fonds d'épargne de certains types d'impôts sur le revenu, sur les successions ou autres, mais on a constaté que cette exemption tendait, en fait, à augmenter le taux d'intérêt effectivement versé.

On a souvent constaté également qu'il pouvait être avantageux de lier certaines catégories d'épargne à des domaines ou à des programmes d'investissement déterminés, par exemple pour attirer des fonds vers les emprunts publics; mais il ne faut pas oublier que les ressources dont disposent les gouvernements pour toutes leurs dépenses doivent être considérées dans leur ensemble et que les frais de développement ne sont qu'une partie de ces dépenses. L'affectation

de dépôts déterminés à des projets déterminés de développement ne donne pas nécessairement l'assurance que les programmes pour lesquels ces fonds ont été déposés recevront, de ce fait, une fraction plus grande du total des ressources publiques. L'affectation de l'épargne locale à des programmes déterminés de développement local se fait naturellement dans les coopératives de crédit, les sociétés de construction, etc., mais cela ne peut guère constituer qu'une mesure complémentaire. Un problème plus important consiste à affecter des fonds nationaux provenant de l'épargne des régions insuffisamment développées à des programmes d'investissement local. Il est possible - et cela se pratique fréquemment - d'encourager l'épargne nationale à servir en premier lieu l'économie nationale. On peut, en particulier, juger bon d'attirer plus spécialement vers des valeurs nationales ou d'autres valeurs locales les investissements des dépositaires d'épargne, à condition que, quand l'épargne locale est déposée en devises étrangères, les dépositaires aient le droit de détenir les capitaux étrangers correspondant à leurs engagements en devises étrangères. Les régions insuffisamment développées qui font partie de systèmes financiers plus importants ou plus développés, ou qui sont étroitement liés à ces systèmes, constituent un cas spécial, car ils bénéficient d'une entrée nette de fonds à faibles taux d'intérêt; dans ces régions, il n'est pas d'usage de réserver l'épargne locale à des investissements locaux.

Le réinvestissement direct des bénéfices sans passer par des établissements spécialisés, ou leur mise en réserve dans les banques sous forme de dépôts commerciaux, représente, comme dans les pays plus développés, une partie importante du total de l'épargne des pays insuffisamment développés. Bien que cette source de financement ne constitue pas toujours la meilleure façon d'utiliser les investissements, elle contribue sans aucun doute à accroître le volume total de l'épargne, et les pays insuffisamment développés ont donc tendance à l'encourager. Les gouvernements accordent des avantages d'ordre fiscal aux bénéfices non distribués ou, dans certains cas, aux bénéfices réinvestis; l'assistance accordée par le gouvernement est parfois subordonnée au réinvestissement des bénéfices et les lois sur les sociétés encouragent ou même stipulent la non-distribution des bénéfices. Il est tout particulièrement souhaitable d'encourager le réinvestissement des bénéfices qui autrement passeraient à l'étranger, notamment ceux des sociétés étrangères.

Dans les pays qui, sans être suffisamment développés, ont atteint un stade plus avancé, et qui disposent d'un certain volume de valeurs négociables, privées et publiques, une bourse des valeurs vient compléter utilement les autres institutions financières; elle permet à des capitalistes privés, sans risques financiers excessifs, de contribuer au développement sans passer par l'intermédiaire de banques ou d'autres établissements de dépôt. Grâce à ces bourses, il est possible également de transformer les grandes entreprises familiales en sociétés par actions. Dans les pays insuffisamment développés, les bourses des valeurs souffrent souvent de l'étroitesse du marché, et les fluctuations importantes qui en résultent peuvent faire courir des risques aux capitalistes privés qui investissent leurs fonds dans des valeurs industrielles ou même publiques. On peut poser en principe général que les gouvernements ne doivent pas pousser prématurément à la création d'une bourse des valeurs avant qu'il n'y ait une masse suffisante de valeurs. Lorsqu'une bourse est créée, le gouvernement doit l'encourager et la surveiller pour prévenir les abus. Les bourses des valeurs sont des intermédiaires qui fournissent aux particuliers la possibilité de participer aux entreprises publiques.

Dans les pays insuffisamment développés, l'épargnant privé a souvent tendance, pour placer ses économies, à acquérir de l'or, des propriétés foncières ou autres biens immeubles, au lieu de déposer en espèces dans une banque les sommes qu'il a économisées. Tenant compte de ces préférences, les banques elles aussi emploient souvent les dépôts qui leur sont confiés à financer des propriétés foncières ou des activités de thésaurisation. Dans le cas de l'épargnant individuel, il est possible de corriger en partie cette tendance par l'éducation et en faisant en sorte que les opérations de dépôt soient sûres, faciles et profitables pour tous. Les gouvernements devraient au moins s'abstenir de rendre certains placements comme la propriété foncière plus profitables financièrement que d'autres formes d'épargne qui sont plus utiles du point de vue social en accordant au placement foncier un traitement préférentiel en ce qui concerne le taux, l'assiette et l'administration de l'impôt, ou encore en fixant des conditions spéciales pour le placement des fonds d'institutions. On a suggéré que l'émission de certificats-or, de cédulas hypothécaires, etc., offrirait aux épargnants des facilités du même ordre dans le sens de leurs préférences; cette solution mérite d'être étudiée plus à fond, mais il est clair qu'elle a des inconvénients.

Lorsqu'il est nécessaire de détenir de l'or, des propriétés foncières, etc., comme garanties, l'avantage n'est pas grand. Et si les épargnants consentent à accepter des bons sans garantie, ils devraient pouvoir accepter également de déposer leurs économies en espèces dans les banques.

L'appui qu'il convient d'accorder à un bon système de crédit agricole pose des problèmes particuliers. La faiblesse d'un grand nombre de systèmes actuellement en vigueur apparaît dans l'usage très répandu des prêts consentis par des particuliers à un taux exorbitant et dans divers autres abus. Certains pays ont essayé d'y remédier par un système de crédit coopératif ou gouvernemental. Les formes coopératives d'organisation, qu'il s'agisse de coopératives de crédit proprement dit ou de coopératives à fins multiples, ont amélioré les conditions du crédit agricole et permettent de surveiller l'emploi du crédit en le combinant avec l'octroi de fournitures et de conseils; elles servent également de frein aux abus des prêteurs privés. Les gouvernements devraient continuer à encourager le développement des organisations de crédit de forme coopérative, bien que cette forme de crédit n'ait pas donné partout des résultats également satisfaisants. Dans certains pays, son développement a été entravé par des causes diverses telles que le défaut de l'éducation, les traditions locales, etc. La propriété communale, la subdivision et le morcellement excessif des biens, les lois interdisant l'emploi de la terre comme nantissement nuisent au développement du crédit agricole et les organisations publiques ou coopératives doivent surmonter ces obstacles. Ainsi l'organisation du crédit agricole appelle de nombreuses améliorations, dans le cadre général d'une réforme agricole.

Les banques commerciales et autres établissements qui reçoivent en dépôt les épargnes privées ne fournissent généralement pas de capitaux à long terme destinés aux plans de développement sous forme de prêts à longue échéance et moins encore sous forme de capitaux spéculatifs. Il existe toutefois des exceptions remarquables et, dans certains pays insuffisamment développés, des banques privées, des compagnies d'assurances, des sociétés de placement, et d'autres établissements analogues prêtent des capitaux à longue échéance; elles lancent même et organisent des entreprises à leur compte. En règle générale, il ne faudrait pas encourager les banques commerciales et les établissements privés du même genre à s'aventurer, en matière d'investissement à longue échéance dans l'industrie, plus loin qu'ils ne le font d'eux-même, selon la nature et le caractère des dépôts,

qu'ils reçoivent. Lorsqu'on souhaite que les établissements de crédit privés fassent les placements à long terme dans l'industrie sous forme de prêt ou de capital, il vaut mieux créer à cet effet des établissements spécialisés (qui pourraient être associés aux banques commerciales existantes). Dans le cas de prêts à moins longue échéance destinés à la production, les gouvernements pourraient encourager les banques à adopter une politique de crédit active, à condition d'avoir des liquidités garanties.

Les gouvernements ont adopté un certain nombre de mesures en vue d'encourager les banques à augmenter la proportion de leurs investissements productifs de durée moyenne ou à long terme, notamment grâce à des facilités spéciales de réescompte. Chaque fois que l'on prend des mesures de ce genre, il faut entourer de toutes sortes de garanties la situation et la sécurité de l'épargnant et du dépositaire. Lorsque les gouvernements ou des institutions semi-gouvernementales émettent des bons pour financer des plans de développement et que des établissements de crédit privés sont amenés à investir dans ces bons des sommes plus importantes qu'ils ne le feraient de leur propre mouvement, il incombe plus que jamais au gouvernement de fournir des disponibilités de caisse aux banques qui en ont besoin, soit par encaissement des bons sans frais, soit par les procédés généraux de banque centrale.

En principe, il semble que l'Etat devrait orienter les investissements dans le sens opportun, soit par des mesures fiscales telles qu'un traitement préférentiel en matière d'impôt, soit par l'utilisation directe des fonds publics (travaux publics ou subventions aux entreprises privées). Dans les cas où l'Etat s'efforce de réglementer le crédit des établissements privés, il est souvent préférable de prendre des mesures de caractère négatif plutôt que positif c'est-à-dire de resserrer les crédits qui peuvent s'employer dans des activités inopportunes : spéculation ou accroissement de la consommation.

Epargne effectuée au moyen des fonds de l'Etat - Imposition et emprunt

Vu l'insuffisance de l'épargne volontaire dans les pays insuffisamment développés, le gouvernement peut augmenter le volume total de l'épargne en employant, pour le développement de l'équipement, l'épargne forcée qu'est l'impôt. Les gouvernements peuvent utiliser et utilisent effectivement une bonne partie de l'épargne volontaire au moyen d'emprunts. L'épargne forcée peut également se faire par le développement du crédit ou par d'autres procédés monétaires de caractère inflationniste. Parmi ces derniers procédés, les plus communs consistent en certaines formes "d'emprunts", notamment les emprunts des gouvernements aux banques centrales et aux établissements privés. En règle générale, ces procédés qui tendent à l'inflation, constituent la méthode de financement la moins souhaitable. Il est pourtant impossible de les exclure systématiquement, car dans certains cas, ils représentent la seule manière possible de faire travailler des ressources inutilisées ou d'augmenter rapidement la productivité. Toutefois, étant donné qu'un grand nombre de pays insuffisamment développés sont déjà en état d'inflation, cette méthode de financement doit, d'une façon générale, être considérée comme très dangereuse. En tout cas, il est indispensable que le gouvernement soit averti de tous les procédés inflationnistes et reste maître de la situation.

Le régime général de l'impôt, dans les régions insuffisamment développées, diffère tellement d'un pays à l'autre qu'il est impossible de formuler, au sujet des différents types d'imposition à adopter, des propositions détaillées qui puissent s'appliquer partout. On peut cependant énoncer certains principes généraux. Il existe une tendance à développer l'usage de l'impôt direct, et, là où l'administration et la perception des impôts directs peuvent s'effectuer dans d'assez bonnes conditions, cela cadre bien avec la grande concentration de la richesse qui caractérise un grand nombre de pays insuffisamment développés. Toutefois, la proportion du revenu que l'on peut prélever de cette manière est limitée et il semble bien que, dans quelques-uns des pays insuffisamment développés, l'imposition directe ait récemment atteint ses limites ou soit sur le point de les atteindre et l'on peut observer dans ces pays une tendance croissante à compter sur l'impôt indirect et les droits d'accise. Les difficultés que présentent l'établissement de l'assiette des impôts directs et l'administration fiscale, et le fait que ces impôts peuvent décourager les

investissements, contribuent encore à restreindre la mesure dans laquelle l'impôt direct peut supplanter l'impôt indirect. Les pays insuffisamment développés font grand usage des droits d'importation pour augmenter leur revenu. Dans la mesure où ces droits jouent un rôle de protection, ils posent des problèmes de politique commerciale qui dépassent l'objet de cette réunion. L'exonération des droits d'importation en vigueur peuvent servir à faciliter l'importation de denrées qui sont nécessaires dans certains domaines choisis du développement économique.

Dans bien des cas, l'impôt n'a pas encore atteint un niveau tel qu'il interdise le recours à cette méthode pour financer le développement.

Si, d'une façon générale, il est souhaitable pour les pays insuffisamment développés d'augmenter le revenu qu'ils tirent de l'impôt, il faut cependant tenir compte du fait que cette augmentation de l'impôt peut avoir pour résultat de diminuer l'épargne privée, en sorte que le total des sommes disponibles pour le développement du capital ne se trouvera pas augmenté de la totalité des impôts perçus. Très souvent, le gouvernement a eu recours, pour encourager l'épargne et les investissements, à certaines exonérations d'impôts et de droits et à d'autres genres de concessions fiscales. Toutefois, si le régime fiscal se complique à l'excès, il devient difficile d'administrer l'impôt et de traiter tous les habitants de façon juste et impartiale.

Quelques pays préfèrent consacrer le produit de certains impôts à l'exécution de certains plans particuliers, à des domaines spéciaux du développement ou à certaines institutions particulières, afin d'assurer plus de sécurité, d'indépendance et de continuité au financement de certains plans de développement. Cette méthode n'a pas toujours donné de bons résultats et l'on a dû parfois y renoncer. De même, l'affectation à des investissements productifs de redevances ou de droits d'exportation provenant de l'épuisement de ressources naturelles en voie de diminution paraît être une politique défendable, mais il peut arriver qu'elle ne soit pas toujours applicable lorsque ce revenu constitue la majeure partie du revenu de l'Etat. Il convient d'envisager dans leur ensemble les recettes de l'Etat et les sommes dépensées par lui, à quelque fin que ce soit, y compris celles qui sont destinées à financer les dépenses ordinaires du gouvernement autres que celles en vue du développement; le fait d'affecter certaines recettes à certaines dépenses ne garantit pas que les crédits au titre du développement seront plus considérables ou plus stables.

Comme les pays insuffisamment développés disposent de ressources financières réduites, il est particulièrement nécessaire que les gouvernements de ces pays perçoivent des impôts importants sur les investissements d'origine étrangère sans toutefois les décourager. Un problème de double imposition se pose ici du fait qu'en général, les bailleurs de fonds étrangers sont également assujettis à l'impôt de leur pays. Ce problème peut être résolu de façon satisfaisante si les pays exportateurs de capitaux, soit en vertu de la législation nationale, soit au moyen d'accords fiscaux bilatéraux, accordent des dégrèvements sur les impôts dus aux pays dans lesquels se trouvent les biens ou les entreprises du contribuable. De cette façon, les pays insuffisamment développés peuvent augmenter leurs impôts jusqu'à concurrence de ces dégrèvements sans imposer de charge supplémentaire au bailleur de fonds étranger. Il n'est pas recommandé d'éviter la double imposition en réservant au pays dont ressortit le contribuable le droit exclusif de percevoir l'impôt, car les pays insuffisamment développés, où les entreprises et les capitaux étrangers sont rares, seraient ainsi privés d'importantes sources de revenu, et cela sans aucune compensation.

Quant au rapport qui doit exister, dans la structure financière d'un pays, entre les impôts et les emprunts du gouvernement, il est possible de formuler quelques principes généraux. Les impôts doivent couvrir au moins les dépenses courantes afférentes aux services gouvernementaux ordinaires. L'emprunt convient particulièrement lorsqu'il s'agit de financer les dépenses gouvernementales qui tendent à créer des avoirs en équipement ou contribuent directement et de quelque autre manière à la production. L'expérience montre que le contrôle des dépenses couvertes par le produit de l'impôt est, suivant les cas, plus ou moins satisfaisant que celui des dépenses couvertes par des emprunts. Dans certains pays, on a pu constater que les sommes provenant des emprunts sont dépensées avec plus de prudence et avec de meilleurs résultats que le produit de l'impôt; dans d'autres pays, c'est le contraire. Quant l'Etat a recours à l'emprunt, l'adoption d'une bonne méthode pour l'administration de la dette permet de réduire sensiblement les frais de financement du développement économique.

Les fonds de l'Etat peuvent être affectés au développement soit directement

par les ministères, soit par des institutions ou sociétés (corporations) spéciales de crédit, gouvernementales ou semi-gouvernementales. A l'heure actuelle, l'existence de ces établissements spécialisés constitue, dans un certain nombre de pays, l'une des caractéristiques normales des programmes de développement. Ces institutions sont utiles du fait qu'elles décentralisent la charge des décisions à prendre, qu'elles permettent au capital privé et au capital de l'Etat de participer conjointement aux entreprises, qu'elles assurent le réinvestissement des bénéfices, et pour d'autres raisons encore. D'un autre côté, là où différentes organisations gouvernementales et semi-gouvernementales travaillent de front, les doubles emplois sont à craindre, aussi bien entre ces organisations qu'entre elles et les services d'Etat; les frais d'administration sont souvent élevés et le gouvernement risque de perdre la direction générale des programmes de développement. Il faudra apprécier l'importance relative de ces problèmes suivant les conditions particulières. On ne peut énoncer que deux principes, à savoir que plus les fonctions se ramènent directement à l'exécution et à des activités commerciales, plus il convient d'adopter le système des sociétés (corporations) ou organisations analogues agissant séparément; et que les décisions politiques d'ensemble doivent rester le fait des gouvernements.

On ne peut pas poser en principe général que les fonds d'Etat ne doivent être engagés que dans des entreprises où ils ne subiraient pas la concurrence des entreprises privées à but lucratif. Dans un certain nombre de pays, on a pu constater que l'Etat avait intérêt à placer des fonds dans des domaines lucratifs; il pouvait ainsi empêcher la formation de monopoles privés, s'assurer des bénéfices pour pouvoir entreprendre, à perte, d'autres travaux et apprécier, par comparaison, le rendement des entreprises privées etc. Etant donné que l'une des raisons d'être de l'action gouvernementale est d'encourager le capital privé consacré à des travaux utiles, il peut être opportun d'attirer également dans ces entreprises le capital privé, et d'en laisser la gestion complète à l'initiative privée, s'il n'y a pas contre-indication (raisons d'ordre stratégique, intérêt général, politique générale adoptée par l'Etat en matière de propriété nationale, etc). De même, il est impossible de confiner à certains domaines particuliers l'emploi des fonds de l'Etat; on peut dire cependant que, plus une activité se rapproche de celle des services publics, mieux elle convient pour le placement des fonds de l'Etat.

Taux d'intérêt élevé

Un taux d'intérêt élevé pour les emprunts peut décourager les investissements, mais, dans le cas d'entreprises déjà établies, cet inconvénient est souvent compensé par le taux proportionnellement élevé des bénéfices. Il est évident que les entreprises gouvernementales non rentables n'offrent pas cette compensation, surtout s'il s'agit de fournir le capital social nécessaire pour le développement économique. Même dans le cas d'entreprises privées, la compensation due à de gros bénéfices ne joue pas dans les premières années qui suivent de nouveaux investissements. Lorsqu'il s'écoule un grand intervalle de temps entre le placement primitif et la rentrée de bénéfices normaux, un taux d'intérêt élevé constitue une charge nette considérable et contribue beaucoup à ralentir le développement. De même, lorsque le développement s'effectue dans des domaines où la marge de bénéfices est très variable, un taux d'intérêt élevé augmente les charges fixes et, par suite, les risques qu'entraîne l'investissement. Ainsi, un taux élevé d'intérêt constitue à la fois un symptôme et une cause de risques dans les investissements.

L'existence d'un taux d'intérêt élevé est due en partie à l'absence d'un bon système de banque et de crédit. C'est là un élément très important, et il est essentiel de remédier à cette situation en développant l'organisation des banques et du crédit. Ce facteur apparaît surtout dans les régions des pays insuffisamment développés qui sont les plus éloignées des grands centres financiers. Il importe donc de multiplier les facilités bancaires, non seulement pour faire baisser le taux de l'intérêt, mais encore pour que le développement puisse pénétrer davantage à l'intérieur des pays insuffisamment développés. Il est intéressant de constater que, dans plusieurs de ces pays, la multiplication des possibilités de crédit a déjà fait baisser sensiblement le taux de l'intérêt dans certains secteurs importants. Les gouvernements peuvent contribuer à faire baisser encore le taux de l'intérêt en accordant un faible taux de réescompte et en prêtant à faible intérêt les fonds publics.

Il faut cependant reconnaître qu'un taux élevé d'intérêt résulte en grande partie du manque de capitaux, dans les pays insuffisamment développés, et de la pression de la demande sur les capitaux disponibles; il constitue aussi l'un des moyens naturels de provoquer une épargne supplémentaire afin de réduire cette crise de capitaux. Dans la mesure où le taux élevé de l'intérêt est dû à des

facteurs matériels, il est impossible de recommander des mesures d'ordre purement monétaire ou financier. Mais le taux élevé de l'intérêt s'explique également par les risques accrus que présentent les investissements dans les pays insuffisamment développés et dans des spéculations; le meilleur moyen de remédier à cet état de choses est de diminuer ces risques, notamment en adoptant des programmes de développement méthodiques et en empêchant les investissements risqués. Dans beaucoup de pays, le taux élevé de l'intérêt est dû en partie à l'inflation passée et à l'incertitude de l'avenir. Dans ces conditions, on ne peut réduire ces taux d'intérêt qu'en évitant les techniques financières inflationnistes et en rétablissant la confiance.

On a constaté que les pays qui ont obtenu des capitaux étrangers pour financer certains projets peuvent également se procurer des capitaux nationaux à un taux d'intérêt inférieur à celui généralement pratiqué. De même, on peut espérer que la forme de coopération internationale qui consiste à accorder une assistance technique dans la préparation et l'évaluation des plans contribuera à attirer le capital national à un taux d'intérêt inférieur. Toutefois, si la monnaie du pays emprunteur est dépréciée, le taux d'intérêt des dettes contractées en monnaies étrangères augmente de façon sensible, et peut devenir supérieur au taux pratiqué dans le pays, alors que si c'est la monnaie du pays prêteur qui est dépréciée, le taux effectif de l'intérêt sur les sommes empruntées à l'étranger est plus faible; mais ce cas sera moins fréquent.

Limites de la contribution des capitaux nationaux au financement de certains plans par rapport au coût total de ce financement

Dans quelques pays insuffisamment développés et, pour certaines branches du développement dans d'autres pays, l'épargne nationale, sous diverses formes, pourra suffire parfois à couvrir toutes les dépenses. Le plus souvent, cependant, il est souhaitable ou indispensable d'augmenter les ressources financières nationales par des capitaux d'origine étrangère. Il arrive fréquemment aussi que les plans de développement entraînent des dépenses immédiates en devises étrangères.

Toutefois, la proportion des dépenses immédiates en monnaies locales et des dépenses en monnaies étrangères n'a aucun rapport logique direct avec la proportion qu'il convient d'assurer entre le capital national et le capital étranger.

Le seul moyen d'évaluer le pourcentage optimum de capitaux étrangers pour certains plans de développement donnés, consiste à évaluer, dans leur ensemble, les possibilités d'épargne nationale, volontaire ou involontaire. Pour procéder à cette évaluation, il faut bien se rendre compte des répercussions secondaires répétées ou isolées que peuvent avoir certains plans de développement, notamment sur la balance des paiements. Une fois cette évaluation terminée, on s'apercevra souvent que la quantité des capitaux étrangers requis est tantôt inférieure, tantôt supérieure aux dépenses en monnaies étrangères immédiatement nécessaires. On espère améliorer les méthodes employées pour procéder à ces évaluations générales de façon qu'en mettant à exécution des plans efficaces de développement, d'une part, on puisse utiliser au maximum les possibilités d'épargne des pays insuffisamment développés et, d'autre part, que le financement au moyen de capitaux étrangers soit suffisant pour éviter l'inflation à l'intérieur du pays.

D'une façon générale, il faut s'attendre à ce que, dans un certain nombre de cas, et surtout dans les pays les moins développés, les ressources de l'épargne, volontaire ou par voie fiscale, soient insuffisantes pour financer toute la partie des plans importants de développement qui entraîne des dépenses locales. Dans ces cas, si le rôle des capitaux étrangers est limité au financement de la partie des plans de développement qui exige des paiements en devises étrangères, les pays insuffisamment développés se verront, soit contraints de recourir à des techniques inflationnistes, soit absolument incapables de fournir les fonds nécessaires. Dans de telles conditions, il se pourrait même que les dépenses nécessaires ne soient possibles qu'à l'aide de fonds internationaux, principalement lorsqu'il s'agit de plans qui présentent une grande utilité sociale et un faible attrait du point de vue commercial.

Nous estimons donc que le rôle des prêts étrangers ne doit pas se limiter au financement des dépenses encourues à l'étranger en monnaies étrangères, mais qu'en cas de nécessité, d'après les considérations ci-dessus, ces capitaux doivent être disponibles également pour financer les dépenses dans le pays même.

Il faut remarquer que, lorsque les capitaux étrangers proviennent, non pas de prêts gouvernementaux ou internationaux, mais d'investissements privés directs, l'ensemble des frais encourus, que ce soit en devises étrangères ou en devises nationales, est généralement couvert par l'étranger, qui fournit également, dans bien des cas, la main-d'oeuvre qualifiée et l'assistance technique nécessaires. Par la suite, il est possible d'établir un équilibre satisfaisant entre les capitaux étrangers et les capitaux nationaux, en prenant des dispositions pour faire participer les capitaux nationaux à l'entreprise. A ce point de vue, il semble plus facile d'assurer cet équilibre entre les capitaux nationaux et les capitaux étrangers dans le cas d'investissements privés directs que s'il s'agit de prêts gouvernementaux ou internationaux.

DEUXIEME PARTIE : RESUME DES DEBATS A LA REUNION DES EXPERTS

	<u>Page</u>
Chapitre I : <u>Encouragement de l'épargne volontaire des</u>	
<u>particuliers et des entreprises commerciales.....</u>	20
a) Habitudes en manière de banque et d'épargne.....	20
b) Institutions d'épargne de l'Etat.....	25
c) Relation entre l'épargne et certains projets de développement.....	30
d) Mouvement de l'épargne en provenance ou à destination de zones financières étendues.....	33
e) Réinvestissement des bénéfices industriels et commerciaux.....	36
Chapitre II : <u>Obtention de fonds publics par l'impôt et l'emprunt;</u>	
<u>utilisation des fonds ainsi obtenus.....</u>	38
a) L'impôt en général - types particuliers d'impôts - les emprunts (à caractère inflationniste ou non).....	38
b) Imposition directe et indirecte.....	51
c) Méthodes d'emprunt.....	57
d) Marchés des valeurs d'Etat.....	61
e) Prêts et subventions prélevées sur les fonds publics au profit d'intérêts privés.....	64
f) Financement des sociétés créées en vue du développement.....	66
g) Entreprises publiques rentables.....	72
h) Etablissements financiers publics spécialisés.....	75
Chapitre III : <u>Gestion et contrôle des investissements par les</u>	
<u>établissements bancaires et financiers.....</u>	79
a) Orientation des investissements vers des domaines déterminés.....	79

	<u>Page</u>
b) Participation des banques au financement à long terme.....	85
c) Avoirs en banque à l'étranger.....	92
d) Fonctions bancaires des banques centrales.....	94
e) Bourses des valeurs	99
Chapitre IV : <u>Problèmes spéciaux</u>	106
a) Financement d'origine extérieure et financement d'origine interne.....	106
b) Taux élevé de l'intérêt.....	111
c) Problèmes de crédit agricole.....	116

Chapitre premier : Encouragement de l'épargne volontaire des particuliers
et des entreprises commerciales.

a) Habitudes en matière de banque et d'épargne

Quelles mesures peut-on prendre pour encourager le grand public à déposer ses épargnes et lui donner confiance dans la stabilité des institutions bancaires et financières ?

Le groupe a examiné cette question et diverses opinions ont été émises au cours de la discussion; certaines ont recueilli l'accord général, alors que pour d'autres, un complément d'étude a été suggéré. La discussion a également révélé que les observations faites et les problèmes à résoudre étaient différents pour les divers pays insuffisamment développés qui étaient représentés au sein du groupe.

Les mesures dont l'adoption a été recommandée aux gouvernements peuvent se diviser en plusieurs catégories bien définies :

1. Mesures de politique économique générale, comme celles qui visent à éviter l'inflation et à réaliser la stabilité économique et financière.
2. Mesures plus particulières visant soit à garantir les banques contre le manque de ressources liquides, soit à protéger les déposants contre les conséquences de cette éventualité. L'une des mesures recommandées à cet égard était la garantie des dépôts par l'Etat et le contrôle gouvernemental des investissements bancaires, mesures qui permettraient de prévenir le manque de ressources liquides et l'insolvabilité. On a émis l'avis que, dans un système bancaire soumis au contrôle d'une banque centrale, d'un ministère des finances ou d'un autre organisme officiel, le fait qu'une banque ne peut faire face à ses engagements révèle, en réalité, un contrôle insuffisant; il s'ensuit donc que les gouvernements sont implicitement obligés de compenser les déposants pour les pertes qu'ils peuvent subir en déposant leurs épargnes dans des établissements reconnus.
3. Les gouvernements pourraient améliorer l'efficacité des services bancaires en adoptant une législation bancaire appropriée, qui viserait à soumettre à un régime d'autorisation la création des banques et à surveiller

leurs transactions, et en permettant au système bancaire de s'étendre de façon à atteindre de nouvelles couches de la population, notamment dans les régions éloignées et dans les campagnes; parmi les mesures de ce genre que les gouvernements pourraient adopter, on a mentionné celles qui suivent, en indiquant que leur application a donné de bons résultats dans plusieurs pays :

- a) Instaurer une législation bancaire plus libérale en supprimant ou en réduisant le montant du capital initial requis, tout en maintenant le contrôle des banques, ce qui permettrait de garantir leur solvabilité;
- b) Eviter de frapper de droits spéciaux les dépôts en banque et l'emploi de chèques; dans cet ordre d'idées, on a signalé qu'un gouvernement, allant bien plus loin, a même exonéré des droits de succession les fonds détenus sous forme de dépôts de banque, jusqu'à concurrence d'un montant maximum déterminé;
- c) Encourager les administrations officielles à utiliser des chèques lors du paiement des salaires et du règlement des autres dépenses de leurs services, et à accepter ce procédé de paiement pour l'acquittement des impôts et d'autres droits (on a cité l'exemple d'un gouvernement qui n'acceptait pas cette procédure).

4. Pour encourager de façon concrète l'extension du système bancaire, les gouvernements pourraient : établir des succursales de banques gouvernementales, utiliser les services officiels locaux comme organes des banques gouvernementales, mettre à la disposition du public des facilités bancaires par l'intermédiaire de services publics décentralisés, tels que les bureaux de poste, etc., s'engager à déposer des fonds gouvernementaux dans les branches nouvelles d'une banque à succursales multiples ou dans de nouvelles banques locales, fournir des locaux pour les coffres-forts, accorder aux banques nouvellement créées un abattement fiscal correspondant au montant des dépenses initiales d'installation, aider à former des techniciens bancaires par l'établissement d'un système bien conçu d'examens, etc.

5. Les gouvernements devraient envisager certaines formes de publicité, notamment en faisant comprendre aux enfants des écoles, l'importance du placement de l'épargne dans les établissements bancaires, et en prenant d'autres mesures éducatives et publicitaires.

6. Il conviendrait d'encourager la création d'organisations, en particulier, d'organisations rurales-qui, dans le cadre de leur activité générale, auraient pour rôle de centraliser les épargnes et d'accorder des prêts à des fins productives (coopératives agricoles, sociétés de construction, coopératives de crédit, etc., par exemple).

Au cours de la discussion, on a souligné que les organisations internationales pourraient utilement aider les gouvernements à encourager le développement, l'utilisation et le bon fonctionnement d'un système bancaire bien conçu, dans les pays insuffisamment développés, en leur conseillant les mesures à prendre au titre des diverses rubriques mentionnées plus haut. On a signalé comme exemple de méthode de coopération internationale dans ce domaine, l'établissement, dans les pays insuffisamment développés, de succursales de banques d'autres pays plus avancés, bien que l'on ait reconnu que, dans certains cas, le système des succursales de banques étrangères présentait quelque danger ¹⁾ et que l'objectif qu'il s'agissait d'atteindre, en dernière analyse, était le développement d'un solide système national. On a signalé, d'autre part, qu'un moyen opportun de coopération internationale dans ce domaine consisterait à élaborer une législation internationale type de l'organisation bancaire, qui serait susceptible d'être appliquée dans des pays présentant des niveaux différents de développement économique, et à organiser des réunions d'experts qui seraient chargés de mettre au point des méthodes détaillées pour la mise en pratique de cette législation.

On fait remarquer que dans certains pays la législation n'assurait pas encore une protection suffisante contre l'usage frauduleux des chèques et qu'il serait possible, en adoptant une législation plus stricte, d'accroître la confiance du public dans le système bancaire. L'usure, toujours répandue, a également été mentionnée comme obstacle au développement de véritables établissements bancaires, et l'on a fait valoir qu'une condition importante de la création d'établissements bancaires consistait à supprimer l'usure avec taux d'intérêt élevés, avec lesquels les banques ne sont pas en mesure de rivaliser lorsqu'elles essayent d'attirer des dépôts et des fonds.

Les avis et les observations faites différaient sur le point de savoir s'il valait mieux, dans les pays insuffisamment développés, avoir recours au système des banques à succursales multiples ou à celui de banques opérant indépendamment.

1) Voir à la fin du document le "Commentaire" sur les communications des experts (établi par le Secrétariat), page

Les deux méthodes ont trouvé des défenseurs et l'on a signalé que dans certains pays, elles se sont révélées également utiles et se développaient côte à côte.

Les arguments suivants ont été présentés en faveur du système des banques opérant indépendamment :

1) Dans les pays insuffisamment développés, il est souhaitable de décentraliser l'initiative bancaire et d'étendre le système bancaire jusque dans les petites agglomérations rurales, en créant de petites banques indépendantes où les décisions sont prises sur place. Pour les Philippines, par exemple, on a indiqué que les expériences avec des banques à succursales multiples n'ont pas été heureuses, en ce sens que, l'initiative n'étant pas suffisamment décentralisée, les intérêts des petites agglomérations rurales éloignées risquaient d'être négligés. Cet argument n'a pas été reconnu exact pour les colonies britanniques; on a indiqué que là, le système des banques à succursales avait donné des résultats satisfaisants, une latitude assez grande étant laissée aux directeurs locaux pour prendre des décisions sur place et pour servir les besoins locaux. On a constaté, d'autre part, que la méthode consistant à créer des conseils d'administration locaux distincts pour les différents groupes de filiales bancaires régionales rendait d'utiles services.

2) On a fait valoir que le système des banques opérant indépendamment permettait d'accroître le volume de l'épargne locale et aidait, dans les pays insuffisamment développés, à faire comprendre aux habitants l'utilité des habitudes bancaires; les gens préfèrent en effet confier leurs économies ou demander un crédit à un banquier local qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance.

3) On a signalé, en outre, qu'il était plus facile de créer des banques locales indépendantes, les capitaux requis étant moins élevés; ce fait contribuait donc à une diffusion plus grande des services bancaires.

De leur côté, les partisans du système des banques à succursales multiples ont fait valoir les arguments suivants :

1) Par le système des banques à succursales multiples, il serait possible d'économiser du personnel qualifié.

2) Les succursales ainsi créées pourraient utiliser les travaux faits par le siège principal et les ressources dont il dispose soit à l'intérieur même du pays insuffisamment développé, soit à l'étranger.

3) Les déposants accorderaient une confiance plus grande à un établissement disposant de ressources et de capitaux plus considérables et ayant un rayon d'action plus étendu qu'une banque opérant indépendamment.

4) Il serait plus facile pour les gouvernements d'exercer leur autorité sur les banques, de garantir leurs liquidités et leur solvabilité et d'orienter les placements avec un système de banques à succursales multiples, que dans le cas d'un grand nombre de banques opérant indépendamment.

En ce qui concerne l'Inde, on a signalé qu'un système bien développé de sociétés bancaires du type de la banque à succursales y existait côte à côte avec un système bancaire du type local créé dans le pays même et que l'une des difficultés auxquelles se heurtait la formation d'un personnel qualifié provenait du fait qu'il n'y avait que très peu de rapports et de contacts entre les deux systèmes.

Pour la plupart des pays insuffisamment développés, représentés au sein du groupe, une condition essentielle pour attirer la confiance des déposants paraît être l'existence d'une banque centrale qui exerce une certaine autorité sur les transactions bancaires. En ce qui concerne les colonies britanniques, on a signalé que le public avait une confiance entière en la stabilité du système bancaire sans que soit nécessaire aucun contrôle direct, qu'exercerait dans les colonies mêmes une banque centrale.

b) Institutions d'épargne de l'Etat

Quelles sont les meilleures méthodes pour organiser les institutions d'épargne de l'Etat et quelles sont les conditions jugées nécessaires pour protéger les épargnants?

Au cours de la discussion de cette question, on a fait voir que l'encouragement de l'épargne par l'Etat ne présuppose pas nécessairement la création d'institutions d'épargne spéciales, et encore moins d'institutions spéciales d'Etat. Le gouvernement peut encourager l'épargne en émettant des valeurs spéciales de placement, telles que des bons d'Etat émis en très petites coupures, sans devoir organiser des établissements spéciaux de dépôt pour l'épargne. La création d'institutions d'épargne peut être aux mains des banques privées, et dans ce cas, on peut dire d'une manière générale qu'il est souhaitable d'établir une agence spéciale ou un service spécial pour l'épargne afin de séparer les dépôts des épargnants des transactions bancaires ordinaires. Toutefois, d'une manière générale, l'opinion a prévalu au cours de la réunion que l'encouragement de l'épargne privée par l'Etat comprendrait dans la plupart des cas la création de services publics spéciaux chargés de recueillir les économies.

En matière d'encouragement de l'épargne privée, les trois principes suivants ont été énoncés et ont recueilli l'approbation générale :

- 1) Les institutions publiques d'épargne doivent être fortement décentralisées ; il faut s'efforcer d'en créer dans chaque village et hameau du pays. A cet égard, on a mentionné la méthode des caisses d'épargne itinérantes ou mobiles, destinées à desservir les régions les plus reculées. Cette méthode a été utilisée avec de bons résultats dans plusieurs pays insuffisamment développés.
- 2) Il est souhaitable d'offrir des conditions séduisantes aux épargnants, soit directement sous forme d'un taux élevé d'intérêt, soit sous forme d'exemptions fiscales spéciales ou d'autres concessions. On a reconnu qu'en principe, le taux d'intérêt offert aux épargnants, particulièrement aux petits épargnants, doit être généralement plus élevé que celui qui est offert pour les titres d'Etat ordinaires de valeur plus élevée détenus par les banques, les compagnies d'assurance ou les capitalistes plus importants. D'autre part, on a aussi déclaré, sans qu'il y ait eu contradiction, qu'il ne faut pas essayer d'offrir des taux d'intérêt qui puissent se comparer avec les taux commerciaux, particulièrement lorsque ceux-ci sont élevés.

comme dans les cas des prêts d'argent privés. Au lieu de taux élevés d'intérêt, les principaux avantages offerts par les gouvernements aux épargnants doivent consister dans une sécurité absolue et l'absence de toute possibilité de dépréciation touchant la valeur nominale des dépôts. Un expert est allé plus loin en proposant qu'on poursuive l'étude d'une suggestion tendant à protéger la valeur réelle du dépôt - par distinction avec sa valeur nominale - en la reliant aux prix au moyen d'une forme quelconque d'échelle mobile. Ce plan a soulevé les objections suivantes :

a) Dans les pays insuffisamment développés qui ont connu l'inflation, cette mesure contribuerait à saper la confiance de la population dans la valeur de la monnaie, car par l'adoption d'une telle échelle mobile le gouvernement semble reconnaître que la valeur de la monnaie est appelée à diminuer ;

b) Il en résulterait que d'autres catégories sociales, par exemple les salariés, demanderaient une protection analogue, ce qui limiterait la liberté de manoeuvre du gouvernement en matière de politique des prix et de politique monétaire générale.

c) Ce plan entraînerait les gouvernements à assumer des engagements indéterminés et peu recommandables en cas de hausse des prix. A ce dernier argument, on a répondu qu'en cas de hausse des prix, les recettes de l'Etat augmenteraient également et qu'en conséquence, la charge réelle des engagements pris à l'égard des épargnants aux termes de l'échelle mobile n'augmenterait pas réellement. La conclusion générale de la discussion, c'est que de tels plans doivent être abordés avec circonspection, particulièrement dans les pays souffrant de pressions inflationnistes, mais que leur étude mérite d'être poursuivie.

Lorsque l'Etat offre un taux élevé d'intérêt ou d'autres avantages spéciaux, par exemple des exemptions fiscales, le bénéfice de ces avantages peut souvent être réservé aux petits épargnants en limitant la somme maximum du dépôt, ou le dépôt annuel maximum supplémentaire, pour lesquels ces avantages spéciaux sont accordés. On empêcherait ainsi ces avantages de causer à l'Etat des pertes de recettes sans encourager l'épargne dans une mesure correspondante.

3) Pour encourager l'épargne, il est souhaitable d'offrir des types différents de valeurs pour lesquelles les dates d'échéance, la facilité

d'encaissement, l'utilisation comme garantie subsidiaire d'emprunts, le taux d'intérêt, la plus-value du capital, les tirages à lots etc....peuvent séduire des épargnants dont les besoins et les goûts diffèrent. On utilise dans certains pays le procédé du taux progressif d'intérêt, en vertu duquel les épargnants réguliers de valeurs à long terme qui ne retirent pas leur dépôt sont gratifiés d'un taux d'intérêt croissant selon la durée des périodes pendant lesquelles leurs économies restent déposées ; certains experts ont déclaré qu'on peut utiliser ce procédé d'une manière très étendue avec de bons résultats.

Quant aux méthodes spéciales appliquées par l'Etat pour encourager les habitudes d'épargne, il semble que tous les membres du Comité soient d'accord ; il n'appartient pas seulement à l'Etat d'offrir des facilités à l'épargne, en attendant passivement de recevoir les économies des particuliers ; il doit aussi encourager l'épargne par des mesures plus actives. Certains gouvernements encouragent l'épargne au moyen d'une publicité d'ordre général, mais il semble que dans certains pays insuffisamment développés, le principal problème en matière d'épargne consiste dans l'attitude méfiante de la population envers l'Etat ; dans ce cas, un lien trop étroit entre l'Etat et les institutions d'épargne risque de saper la confiance au lieu de la renforcer. Dans ce cas, la meilleure manière pour l'Etat d'encourager l'épargne est d'adopter au point de vue financier une attitude qui renforce la confiance de la population dans la sécurité des économies réalisées.

Une méthode particulière de développement de l'épargne sur laquelle est attirée l'attention des gouvernements consiste à encourager l'épargne destinée à des fins concrètes, ou d'une manière générale à établir un lien entre l'épargne et certains désirs et objectifs individuels concrets. Parmi les applications de cette méthode, on a mentionné les sociétés de crédit immobilier, où l'épargne est étroitement liée à la construction de maisons (bien qu'épargnants et emprunteurs ne soient pas nécessairement des groupes identiques) ; les "mutuelles d'assurances" avec paiement régulier de faibles cotisations en vue de s'assurer des retraites, de pouvoir toucher des sommes forfaitaires dans certains cas d'urgence, etc., et les caisses coopératives agricoles d'épargne en liaison étroite avec les besoins de crédits des communautés rurales. Les résultats obtenus par ces procédés dans divers pays sont variables. On a appris que dans l'Inde et à Chypre, les caisses d'épargne coopératives sont très répandues, mais il apparaît que les institutions telles que sociétés de construction et mutuelles d'assurances ne sont pas très

répandues dans les pays représentés à la session.

Le Mexique constitue un exemple d'un pays où les procédés de loterie sont utilisés pour encourager l'épargne chez les particuliers. Ceci prend la forme de sociétés dites de capitalisation plutôt que de loteries pures et simples. Les participants versent des contributions régulières et reçoivent en retour un certain capital après une période de cinq ou dix ans, même si leurs titres ne sont pas sortis au tirage. Si leurs titres sont sortis, ils reçoivent le montant total du capital souscrit auparavant, souvent bien avant la date normale de remboursement. Ce procédé a réussi, dit-on, parce qu'il permet d'utiliser une coutume populaire traditionnelle pour constituer un fonds destiné au développement économique. Les institutions qui se spécialisent dans ce genre de placements avec tirages à lots ont pu constituer des fonds de réserve presque aussi importants que ceux des grandes compagnies d'assurance. Conformément aux prescriptions légales, 20 pour 100 de ces fonds ont été investis en bons d'Etat. Ces sociétés ont tendance à investir leurs fonds en propriétés immobilières, mais il ne semble guère douteux qu'elles aient accru le volume de l'épargne disponible.

Cette méthode a été également utilisée en Palestine sous le mandat britannique. Les emprunts étaient émis à un taux d'intérêt très faible, et le solde de ce qui aurait normalement été versé comme intérêt était divisé en lots tirés au sort. Les lots comprenaient un certain nombre de gros lots et un nombre plus important de petits lots. Il apparaît que ce système s'est révélé très séduisant pour les épargnants et a réussi à attirer l'épargne à des taux globaux d'intérêt effectif plus faibles. Les experts ont estimé que les méthodes de loterie méritent qu'on en poursuive l'étude, particulièrement si les sommes recueillies sont consacrées à la réalisation de projets concrets et utiles.

Dans l'Inde, on a amorcé l'exécution d'un projet moins important de loterie, mais son succès n'a pas été aussi grand, faute d'avoir bénéficié de l'appui énergique du gouvernement.

Les membres du groupe estiment généralement que ce système peut permettre de toucher une catégorie d'épargnants qui ne seraient pas atteints autrement, mais que l'élément de hasard ne doit pas être étendu au point de porter sur la sécurité du capital lui-même ; les lots doivent être relativement petits et limités au seul intérêt. On a souligné que, dans le cas contraire, les loteries pourraient être nuisibles en encourageant dans le public le désir d'avoir quelque chose pour rien, attitude qui n'est guère compatible avec les exigences du développement économique.

D'autres débats ont été consacrés à la suggestion suivante: peut-être serait-il utile de tirer parti des préférences existantes des épargnants, au lieu de s'y opposer, en émettant des certificats-or lorsqu'il y a thésaurisation de l'or, et en émettant des cédules hypothécaires lorsqu'il se manifeste une tendance excessive à des investissements en propriétés immobilières, etc. ¹⁾ Le groupe estime que cette méthode est à employer, mais que son utilité est assez limitée. Par exemple, en ce qui concerne l'émission de certificats-or, on a souligné que si la population fait suffisamment confiance au gouvernement pour accepter des certificats-or, au lieu d'or, on pourrait aussi probablement la persuader d'accepter des bons d'Etat ordinaires ou de placer son argent en dépôts d'épargne. Si la population a tendance à thésauriser l'or parce qu'elle a vu dans le passé que les emprunts de l'Etat n'ont pas été remboursés, elle aura les mêmes doutes au sujet des certificats-or. L'expérience passée en matière de clauses-or dans les contrats n'est pas très encourageante. De plus, s'il fallait effectivement conserver de l'or comme couverture des certificats, leur émission ne présenterait pas d'avantage. Enfin, un tel traitement préférentiel destiné à rassurer certains épargnants par l'émission de certificats-or spéciaux, pourrait amener la population à douter de la sécurité des autres valeurs d'Etat.

Toutefois, en dépit des doutes exprimés à l'égard de l'une des formes envisagées pour tirer parti des préférences des épargnants, les experts sont convenus que la politique financière doit s'adapter à la psychologie du public, qu'il faut encourager les gouvernements à essayer d'adopter l'attitude suggérée ; de plus, dans certains cas, des attaques de flanc contre des habitudes peu désirables de thésaurisation peuvent permettre de diminuer progressivement le montant des sommes thésaurisées et de produire peut-être à la longue des résultats meilleurs qu'une attaque de front sous forme d'interdictions et de mesures directes de contrôle.

1) Cette idée est développée dans le rapport du Secrétariat sur "Les méthodes permettant de financer le développement économique" (E/1333) qui a été mentionné au cours des débats.

c) Relation entre l'épargne et certains projets de développement

Comment est il possible d'encourager l'épargne locale en l'intéressant directement aux placements locaux et au développement local ou en la reliant à certains projets de développement ?

L'examen des possibilités d'accroître l'épargne en établissant un lien entre l'épargne elle-même et certaines formes de placement présentant un intérêt personnel particulier, local ou direct, a mis en évidence à la fois les avantages et les limitations de cette méthode.

Voici, à titre d'exemple, certains avantages que laisse entrevoir cette méthode :

1. Là où les institutions monétaires et fiscales sont peu importantes, il peut être possible de "financer" le développement en mettant en commun les contributions volontaires en nature, de la part des travailleurs etc... Ces méthodes (qui ont également été employées dans des économies évoluées) ne conviennent qu'à des projets particuliers ou locaux; on peut les compléter par des appels locaux à l'épargne lancés spécialement à cet effet. C'est ainsi que dans l'Inde, la contribution locale directe de la main-d'œuvre et de l'épargne a permis de créer des dispensaires et des écoles, d'améliorer des routes, de creuser des puits et d'exécuter d'autres travaux utiles.
2. Au Mexique, l'affectation de l'épargne, notamment des souscriptions aux bons du Gouvernement, à des usages particuliers, a eu des résultats satisfaisants. Lorsque le public est dans le doute quant à l'usage auquel les fonds sont destinés, il est préférable de faire appel à l'épargne et de solliciter des souscriptions en présentant un projet précis. Cette méthode s'est révélée particulièrement heureuse pour constituer les fonds nécessaires à la construction de routes.
3. Aux Philippines, on a constaté une tendance à attirer l'épargne rurale vers les régions urbaines où sont concentrés les sièges des banques et des caisses d'épargne. On estime que cette pratique a sur l'épargne rurale un effet décourageant que l'on pourrait combattre en orientant l'épargne vers un placement direct dans des travaux locaux.

4. Au Chili également, on a constaté que l'épargne locale, qui autrement aurait fait défaut, a pu être mobilisée lorsqu'on lui a présenté des projets concrets de travaux locaux ou régionaux, toutefois cette méthode ne s'est pas toujours montrée efficace.

5. Dans l'Inde, encore, l'expérience a montré que la possibilité de devenir finalement propriétaire du terrain encourage nettement les cultivateurs à épargner.

6. De plus, on a précisé que lorsque des prêts à long terme ont pour fin immédiate le développement de l'agriculture, l'épargne se trouve ensuite encouragée par la perspective ou l'expérience des avantages directs que l'on peut obtenir d'un placement judicieux.

Parmi les faiblesses et les limitations de cette méthode mises en évidence dans le débat, on peut citer les suivantes :

1. La méthode des sociétés de construction, bien qu'elle soit établie de longue date dans le Royaume-Uni et qu'elle contribue à y favoriser le goût de l'épargne et à accroître celle-ci, n'a pas toujours eu d'heureux résultats lorsqu'on l'a mise à l'épreuve dans certaines colonies. On s'est rendu compte que quelques unes des méthodes qui consistent à établir un lien entre l'épargne et le placement conviennent davantage aux pays très développés qu'aux pays insuffisamment développés.

2. On a signalé, en ce qui concerne les Philippines, et le fait a été confirmé pour d'autres pays, que les bons municipaux et autres titres sont détenus par les banques et les institutions financières plutôt que par les particuliers. Cela réduit évidemment l'efficacité de la méthode d'encouragement à l'épargne qui consiste à invoquer des intérêts locaux ou personnels lorsqu'on émet des obligations.

3. Dans certains cas, par exemple dans quelques colonies britanniques, le recours aux émissions locales d'obligations a eu des résultats décevants. L'intérêt local n'a pas été suffisant pour compenser la faiblesse des ressources locales et l'emporter sur l'attrait de taux d'intérêts habituellement plus élevés. Dans ces cas-là, il serait plus avantageux d'émettre les obligations à l'étranger ou dans les régions urbaines plutôt que de compter sur des souscriptions locales.

4. Dans l'Inde, on a constaté que, si le fait de savoir que l'argent placé est destiné à un projet particulier contribue à inspirer la confiance et à susciter l'intérêt, des considérations de ce genre sont limitées dans leurs effets et, souvent, présentent moins d'importance que les considérations de situation financière et de politique générale de l'autorité qui réunit les fonds. Les capitalistes indiens semblent choisir entre les émissions des différents gouvernements provinciaux en considérant la sécurité financière, plutôt que l'endroit où le projet doit se réaliser.

5. Une autre méthode d'encouragement de l'épargne par son rattachement à une opération connue de placement présentant un intérêt direct, est celle qui consiste à faire participer les ouvriers et employés aux bénéfices, puisqu'on peut dire que c'est là l'épargne par les employés d'une partie de leurs salaires réels et son placement à nouveau dans l'entreprise qui les emploie. Cette méthode n'a pas été largement mise à l'épreuve dans les pays insuffisamment développés, mais elle est appliquée dans quelques cas au Mexique, où la participation aux bénéfices fait l'objet d'une disposition constitutionnelle. Pour le moment, les résultats de cette application ne sont guère encourageants, car ni les employés, ni les ouvriers ne manifestent un grand intérêt pour l'application de cette disposition et les ouvriers préfèrent recevoir des salaires en espèces plus élevés plutôt qu'un titre de part aux bénéfices. Il a été proposé de soumettre à une nouvelle étude les possibilités d'accroître l'épargne par la méthode de la participation aux bénéfices dans les pays insuffisamment développés.

d) Mouvement de l'épargne en provenance ou à destination de zones financières étendues

Les régions qui font partie d'une zone financière étendue, comme Porto-Rico ou les territoires qui dépendent du Royaume-Uni, devraient-elles s'efforcer de réserver l'épargne locale à des investissements sur place, ou auraient-elles plus d'avantage à se fonder dans une zone financière étendue?

Le débat sur cette question a abouti à la conclusion suivante : lorsque des pays insuffisamment développés font partie d'une zone plus étendue et plus développée ou qu'ils se trouvent en rapport étroit avec elle - du fait d'une association politique, présente ou passée, ou par suite du jeu des forces économiques - la meilleure politique que ces pays puissent adopter consisterait à essayer de concilier au mieux les deux systèmes. Ils pourraient y arriver en tirant tous les avantages possibles de la zone étendue avec laquelle ils se trouvent en rapports étroits, tout en encourageant l'investissement sur place de l'épargne locale par toutes mesures qui ne constituent pas, à proprement parler, un contrôle ou une réglementation susceptible de provoquer un relâchement de leurs liens avec la zone étendue. En particulier, on a déclaré que lorsqu'il existe une association extrêmement étroite, comme cela se produit pour les colonies du Royaume-Uni ou à Porto-Rico, les avantages que présente l'association sont d'une importance capitale.

1. On a constaté qu'en pareil cas, s'il se produit, du territoire à développement moins avancé vers la partie plus évoluée, un mouvement d'épargne et de capitaux qui, à première vue, semblerait nuisible au développement économique, en réalité, on se trouve en présence d'un mouvement de capitaux dans les deux sens, qui se solde généralement par un montant net des entrées en faveur des régions insuffisamment développées. Tous les efforts pour arrêter le mouvement vers l'extérieur pourraient facilement aboutir, en fin de compte, à réduire ce solde positif des entrées et causer ainsi plus de mal que de bien.

2. On a souligné que, grâce à l'association financière qu'ils entretiennent avec ces régions plus développées, les pays insuffisamment développés sont souvent à même d'emprunter de l'argent dans des pays étrangers, à des taux d'intérêt plus bas que ceux pratiqués sur place. On a fait également ressortir qu'un tel accès aux marchés avec taux d'intérêt réduits a pour effet

de diminuer les taux intérieurs eux-mêmes. A titre d'exemple, on a cité le cas des gouvernements coloniaux qui peuvent emprunter de l'argent à des taux qui ne sont que légèrement supérieurs aux taux en vigueur pour les titres du Gouvernement britannique.

3. On a constaté qu'en rendant accessibles les marchés de titres et de capitaux des régions plus développées, on ouvrirait aux institutions financières des régions moins développées un débouché important pour les placements liquides et de tout repos, ce qui améliore leur stabilité et leur efficacité. Comme exemple, on a cité le fait que les caisses d'épargne coloniales plaçaient leurs capitaux en titres britanniques.

4. On a souligné que les pays moins développés pourraient de cette manière tirer profit des facilités techniques des régions plus développées. Ici, on a cité comme exemple l'extension à Porto-Rico du plan fédéral d'assurance des dépôts qui est en vigueur aux Etats-Unis, et de l'administration fédérale du logement (Federal Housing Agency).

5. On a fait ressortir que le fait de réserver l'épargne intérieure aux investissements nationaux entraînerait fréquemment une réglementation des changes appliquée à une zone peu étendue, réglementation qui serait d'une application difficile et préjudiciable au développement normal du commerce et des relations internationales.

6. On a également fait valoir qu'il serait quelquefois impossible, dans les régions insuffisamment développées, de trouver un emploi immédiat et utile pour les fonds existants, notamment pour les fonds à court terme, et qu'en pareil cas, il serait inutile, voire gênant, de vouloir limiter les fonds à des usages intérieurs. Toutefois, on a généralement reconnu qu'il s'agissait là d'une situation plutôt anormale pour les pays insuffisamment développés et que, chaque fois qu'une telle situation risquait de se produire, on devrait disposer d'un programme de réserves de travaux publics ou d'un programme de développement secondaire destiné à absorber tous les fonds disponibles sur place, et spécialement les excédents de fonds publics. Lorsque les circonstances sont anormales, l'emploi sur place des fonds excédentaires peut se trouver impossible du fait de l'absence de certaines autres conditions de développement, par exemple à la suite d'une pénurie d'outillage; dans de tels cas, il pourrait être nécessaire de conserver les fonds à l'extérieur jusqu'au moment où le développement à l'intérieur pourra

se poursuivre.

7. L'association avec les régions riches en capital a fourni aux pays insuffisamment développés une occasion de lancer et de développer des plans d'investissement et d'entrer en contact avec des bailleurs de fonds éventuels. Ce point a été souligné notamment en ce qui concerne les relations entre Porto-Rico et les Etats-Unis.

Tout en soulignant ces divers avantages, les représentants de toutes les régions ont signalé qu'on encourageait partout, dans une certaine mesure, l'investissement sur place de l'épargne locale, la population de la région donnant la préférence à ces investissements. On signale cette tendance dans les Philippines, dans l'Inde et au Mexique. Dans les colonies du Royaume-Uni, bien que le mouvement des capitaux soit entièrement libre entre les colonies et la métropole, il existe à présent un programme décennal de développement qui prévoit l'utilisation de tous les excédents financiers existant sur place.

On a posé la question de savoir si une association étroite avec une zone financière plus étendue n'introduirait pas un élément d'instabilité dans les pays insuffisamment développés, du fait qu'elle aurait pour conséquence un excédent net des sorties dans les années de dépression et des rentrées importantes dans les années d'essor économique. D'après l'opinion prédominante, la tendance serait toute différente, c'est-à-dire que les pays insuffisamment développés accumulent des réserves dans les bonnes années et puisent dans ces réserves au cours des mauvaises années, ce qui a pour résultat de stabiliser le pouvoir d'achat réel de la région moins développée. Cet état de choses a été décrit comme général dans les colonies du Royaume-Uni; en outre, on a déclaré que la métropole mettrait une aide spéciale à la disposition des territoires particuliers aux prises avec un mouvement de capitaux défavorable. Quant à Porto-Rico, on a proposé d'y procéder à certains types d'investissements publics si une dépression ou un recul économique se produisait aux Etats-Unis, et on a proposé de poursuivre l'étude de mesures analogues et d'en recommander l'emploi aux régions qui dépendent étroitement des courants commerciaux d'une zone dominante au point de vue financier.

e) Réinvestissement des bénéfices industriels et commerciaux

Comment la mise en oeuvre de la législation fait-elle ressortir l'utilité de méthodes visant à inciter les sociétés à réinvestir leurs bénéfices dans des entreprises productives ?

L'échange de renseignements au sein du groupe a révélé qu'aucune mesure particulière tendant à favoriser le réinvestissement des bénéfices n'avait été prise à Porto-ricco, en Egypte ou aux Philippines, mais qu'aux Indes, au Mexique et au Chili, ainsi que dans les colonies du Royaume-Uni des avantages spéciaux avaient été accordés.

Citons tout d'abord les pays où il n'a pas été pris de mesures spéciales pour inciter au réinvestissement des bénéfices :

1. En ce qui concerne les Philippines, il ne semble pas que le problème se soit posé; la plupart des entreprises sont jeunes et en cours de développement, et n'ont pas besoin de stimulants artificiels pour réinvestir leurs bénéfices.
2. Porto-Rico n'avait pas d'observations à exposer, mais aurait désiré recevoir des renseignements, notamment sur les moyens permettant de surmonter les difficultés pratiques d'ordre législatif.
3. En ce qui concerne l'Egypte, si la constitution des sociétés encourage le réinvestissement des bénéfices en prévoyant des réserves statutaires, par contre la législation est quelque peu opposée à l'accumulation de réserves par les sociétés, et soumet les réserves non distribuées à un taux d'imposition plus élevé.

Relativement aux pays dont la législation est favorable à la conservation des bénéfices, les points suivants sont ressortis au cours de la discussion :

1. Non seulement le Mexique accorde des dégrèvements pour les bénéfices réinvestis, mais il existe encore des dispositions aux termes desquelles les sociétés ne peuvent obtenir certains prêts bancaires à moyen terme qu'en s'engageant à ne pas distribuer de dividendes pendant la durée du prêt. Le but est d'empêcher que les prêts bancaires soient consacrés au financement indirect des distributions de dividendes.

2. Il existe au Chili un régime fiscal de faveur pour les bénéfices réinvestis. Pour obtenir ce régime de faveur il ne suffit pas de constituer des réserves, mais il importe de fournir aux autorités fiscales la preuve du réinvestissement. On a signalé que cette politique avait été couronnée de succès.
3. Dans l'Inde, la limitation imposée à la distribution des dividendes constitue un aspect de la campagne générale entreprise contre l'inflation plutôt qu'une mesure d'encouragement délibéré au réinvestissement, mais il existe également des dégrèvements en ce qui concerne les bénéfices réinvestis.
4. Dans les colonies britanniques, la situation est la même que dans l'Inde. Certaines mesures fiscales en faveur des immobilisations, notamment l'autorisation largement accordée de procéder à des amortissements, contribuait également à inciter au réinvestissement des bénéfices industriels et commerciaux. En outre, la limitation des dividendes résultant d'un accord officieux actuellement en vigueur au Royaume-Uni s'étend également aux entreprises coloniales, et tend à inciter à la non-distribution et au réinvestissement des bénéfices.

La question a été posée de savoir si les bénéfices réinvestis - lorsque ce réinvestissement a été encouragé - devaient être affectés à des industries ou à des projets déterminés. La réunion a toutefois estimé que si le réinvestissement faisait l'objet d'encouragements, la société bénéficiaire devait être libre de réinvestir à sa guise. Si l'on envisage de limiter les investissements par préférence à certains domaines, c'est là une mesure qui relève de la compétence générale de l'Etat; il ne s'agit pas seulement de la direction à donner aux bénéfices réinvestis. Cette dernière mesure infligerait une pénalité aux établissements existants, sans empêcher la création de nouvelles exploitations.

On a objecté que le réinvestissement des bénéfices se faisait arbitrairement et que l'exemption d'impôts en faveur de ces réinvestissements privait le Gouvernement des recettes nécessaires aux investissements orientés. En outre, on a fait remarquer qu'une partie des bénéfices distribués allait également à l'épargne. De ce fait, l'avantage de mesures spéciales tendant à encourager la constitution de réserves sur les profits pouvait être faible, et dépendre de l'importance des recettes à sacrifier. D'autre part, on a fait observer que, dans la mesure où les sociétés étrangères étaient incitées à réinvestir leurs bénéfices, ce réinvestissement constituerait un gain net considérable des fonds disponibles dans le pays même car, sans cela, les bénéfices distribués auraient quitté le pays.

Chapitre II : Obtention de fonds publics par l'impôt et l'emprunt ; utilisation
des fonds ainsi obtenus

a) L'impôt en général - types particuliers d'impôts - les emprunts (à
caractère inflationniste ou non)

Est-il ou non avantageux d'assurer le financement du
développement économique a) par l'impôt en général, b) par
des impôts et redevances particulières, c) par l'emprunt?

L'impôt en général

Le groupe a généralement approuvé le principe du recours maximum à l'impôt pour financer le développement économique des pays insuffisamment développés. La nécessité d'un capital assez important, non rétribué et utilisé à des fins sociales a été reconnue comme constituant un argument spécial en faveur d'un recours important à l'épargne obligatoire. Les écoles, les universités, les écoles professionnelles, les services sanitaires, la fourniture d'eau pure et d'énergie électrique ont été mentionnés comme exemples d'utilisation, à des fins sociales, de capitaux à obtenir par voie fiscale. Il semble paradoxal que, dans les pays industrialisés, le fardeau des impôts soit souvent beaucoup plus lourd que dans les pays insuffisamment développés, bien que dans ces derniers pays le volume des capitaux consacrés à des fins sociales soit beaucoup moins important. Pour deux pays au moins, aux Philippines et à Porto-Rico, on a déclaré que la charge des impôts actuels n'était pas assez lourde pour faire obstacle à une utilisation accrue de ce mode de financement. Porto-Rico ne prélève sous forme d'impôts que 15 pour 100 du revenu national contre 25 pour 100 aux Etats-Unis.

On a signalé deux autres facteurs qui incitent à utiliser de préférence l'épargne obligatoire sous forme d'imposition en vue du développement économique, savoir a) le fait que l'inflation règne dans les pays insuffisamment développés et b) l'inégalité de la répartition des revenus à l'intérieur de ces pays. Sur le premier point, il a été convenu que cette situation constituait un argument en faveur de l'impôt au lieu de l'emprunt, de caractère inflationniste. Tous les membres du groupe se sont accordés à constater que le développement économique tend à créer une pression inflationniste, sans toutefois nécessairement amener l'inflation ; la pression inflationniste peut être plus que compensée par d'autres forces telles que la déflation de caractère mondial ou la déflation dans une région financière importante à laquelle est lié un pays insuffisamment développé ; une

politique nationale peut également la combattre. C'est ainsi, a-t-on signalé, que même dans les pays insuffisamment développés, les gouvernements devraient accorder leur attention à l'état général des affaires, et pourraient adopter une politique tendant à augmenter la part de l'emprunt aux dépens de celle de l'impôt au cours des mauvaises années ; mais c'était là, a-t-on pensé, pour les pays insuffisamment développés, un problème secondaire, en comparaison de l'importance que présente ce problème dans les pays industrialisés.

En fait, au cours de la réunion, la question a été posée de savoir si l'imposition constitue un moyen judicieux de compenser la pression inflationniste engendrée par le développement économique. On a considéré que l'imposition pouvait être une arme trop émoussée pour combattre certaines pressions inflationnistes, et réduire les goulots d'étranglement du développement, qui se présenteraient toujours à certains points et dans certains secteurs. La variante proposée a été le recours à certaines mesures de contrôle, telles que les contrôles des prix, le rationnement, l'affectation de crédits, etc., mais on est convenu que ces mesures étaient encore plus difficiles à appliquer que l'impôt, et que de ce fait, pour des raisons d'ordre administratif, elles n'étaient souvent pas applicables dans des pays insuffisamment développés. Tout cela met davantage en valeur le rôle de l'impôt.

Pour la deuxième question ci-dessus, voici ce qui a été dit :

- 1) Dans les pays insuffisamment développés la répartition des revenus est généralement plus inégale que dans les pays industrialisés, et les inégalités sont en tous cas plus sensibles, le niveau des revenus étant peu élevé.
- 2) Les groupes à revenus plus élevés demandent surtout des articles de luxe dont la production ne saurait servir de base à l'essor des industries adaptées à un pays insuffisamment développé.
- 3) Les articles demandés par les groupes à revenus élevés doivent généralement être importés de l'extérieur, au détriment de la balance

des paiements.

- 4) La redistribution des revenus par l'impôt peut ainsi libérer des devises étrangères pour l'importation des marchandises nécessaires au développement, et créer des marchés pour les industries nationales.
- 5) Les inégalités existantes engendrent le découragement, l'instabilité et l'inquiétude dans la population, et tendent à retarder les investissements tant nationaux qu'étrangers. Une fiscalité corrective peut donc améliorer les perspectives générales de développement économique.
- 6) En contrepartie des avantages ci-dessus, un régime de fiscalité élevée peut freiner l'épargne et les investissements des groupes à revenus plus élevés; il en résulte qu'il importe de choisir soigneusement les impôts et les exemptions d'impôts afin de ménager des possibilités d'épargne et d'investissements. Il a été proposé d'étudier le remplacement, dans les pays insuffisamment développés, de l'impôt progressif sur le revenu par une contribution foncière.

Tout en convenant qu'il était nécessaire de recourir dans une large mesure à l'épargne obligatoire que constitue l'imposition, les membres du groupe sont également convenus que tous les impôts ne sont pas également appropriés, et que si l'on peut appliquer à l'ensemble des pays insuffisamment développés la règle générale qui consiste à "recourir à l'impôt dans la mesure où il n'en résulte pas d'effets nuisibles", en fixant le niveau d'imposition souhaitable pour certains pays insuffisamment développés, il convient cependant de tenir compte des types d'impôts appliqués ou applicables dans ces pays. Il se produit toujours certains coulages dans la fiscalité et son incidence peut en partie se reporter sur l'épargne ; ce qui importe, c'est le résultat direct sur le développement plutôt que le montant global des recettes effectuées. En dehors des ressources disponibles pour le développement, qui augmentent généralement - sans qu'elles soient toujours ou complètement disponibles - l'affectation de recettes aux dépenses publiques modifiera également la nature du développement et l'orientation qui lui sera donnée ; c'est pourquoi l'on a considéré comme facteurs déterminants pour la fixation des barèmes d'imposition la nature du développement envisagé, ainsi que le montant total des ressources.

En choisissant certains types d'imposition, on a mentionné que les gouvernements ont quelquefois commis l'erreur de supposer que certaines industries étaient

assez rentables pour pouvoir supporter des impôts excessivement élevés tels que les impôts à l'exportation ; ils ont ainsi étouffé l'industrie à laquelle ces impôts étaient appliqués. Un impôt mal calculé peut ainsi constituer un obstacle au développement, sans réussir à procurer les fonds nécessaires à compenser cette perte. Pour expliquer que les régimes fiscaux de certains pays insuffisamment développés n'ont pas donné les résultats attendus, on a déclaré que le fardeau de l'impôt pesait trop lourdement sur les industries bien organisées qui constituent la pierre angulaire du développement économique ; ceci a été présenté comme un argument contre l'emploi total de l'impôt en vue du développement économique. Dans des cas de ce genre, l'imposition ne ferait que réduire l'épargne des entreprises industrielles et commerciales.

A propos des problèmes que soulève l'imposition des sociétés étrangères, la réunion a également abordé les problèmes relatifs à l'imposition des investissements étrangers. On a reconnu qu'il s'agissait là d'un problème vaste et complexe et qui n'est nullement épuisé par les observations ci-dessous, formulées au cours de la réunion.

Le groupe a examiné des méthodes telles que les privilèges spéciaux en matière d'impôt sur le revenu accordés par les pays insuffisamment développés importateurs de capitaux, les systèmes d'exemption réciproque et les systèmes de dégrèvement. De ces trois systèmes, on a reconnu que le dernier est bien supérieur aux deux autres surtout s'il est appliqué dans le cadre de conventions fiscales internationales bilatérales. Aussi bien dans le cas d'un système de privilèges spéciaux en matière d'imposition sur le revenu que dans celui d'un système d'exemptions réciproques, les pays insuffisamment développés risquent de perdre des recettes sans être sûrs de réaliser un gain compensateur en attirant des capitaux supplémentaires. En ce qui concerne les systèmes d'exemption réciproque, on a fait observer que les sociétés ont généralement leur siège dans les pays développés et que ces systèmes, qui prévoient généralement l'imposition au lieu du siège ou dans le pays où la société est déclarée, risquent d'être désavantageux pour les pays insuffisamment développés. A cet égard, on a reconnu que la situation des pays insuffisamment développés par rapport à celle des pays plus développés est différente de celle qui se présente entre divers pays industrialisés parce que, dans le deuxième cas, les lieux de déclaration des sociétés sont plus également répartis et les mouvements de capitaux ont lieu davantage dans les deux sens.

Le système de dégrèvement consiste généralement en ce que le pays plus développé, dans lequel la société a son siège, accorde à celle-ci un dégrèvement en compensation des impôts déjà payés par ladite société dans le pays insuffisamment développé où elle opère. On a fait remarquer que, là où ce système est appliqué, il est possible pour les pays insuffisamment développés d'augmenter le taux de leurs impôts jusqu'au niveau en vigueur dans les pays plus développés où les sociétés sont enregistrées sans, pour autant, décourager les investissements, car la charge totale des impôts qui frappent la société étrangère ne se trouve pas augmentée. En général, le taux des impôts est plus bas dans les pays insuffisamment développés aussi de telles augmentations sont-elles possibles. Toutefois,

on a reconnu qu'il serait difficile, et peut-être trompeur, d'établir une comparaison rigide entre les taux d'imposition dans les pays insuffisamment développés et les pays plus développés car en plus des impôts, il faut tenir compte des bases de l'évaluation, des conditions d'abattement pour dépréciation, de la compensation des pertes, etc.

On a également fait observer qu'un système de dégrèvement facilite, là où il est appliqué, l'imposition des sociétés étrangères opérant dans les pays insuffisamment développés, en réduisant ou en éliminant l'élément d'arbitraire. Dans le cadre d'un tel système, les sociétés étrangères ont à payer un montant total d'impôts déterminé et comme, en général, il leur est indifférent de payer leurs impôts dans les pays insuffisamment développés où elles opèrent ou dans les pays plus développés où elles sont enregistrées, elles ne seront pas tentées de déplacer leurs bénéfices en fixant, à des fins purement comptables, des prix arbitraires, en procédant à une répartition arbitraire de leurs frais généraux etc. On a précisé que des dispositions adoptées sur le plan international pour l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des impôts et d'évaluation de la matière imposable pourraient aussi aider les pays insuffisamment développés à percevoir des sociétés étrangères les impôts dus par elles.

Affectation au développement économique du produit d'impôts et redevances particuliers.

A l'expérience, les résultats de cette méthode de financement du développement économique ont été assez variables. Parmi les commentaires défavorables, il convient de citer les suivants :

- 1) Si l'on affecte le produit d'impôts particuliers à des entreprises déterminées, il est tout à fait impossible de prévoir si le montant des recettes obtenues par ces impôts particuliers sera, en fait, supérieur ou inférieur à la somme qui devrait être consacrée à la réalisation de l'objectif, considéré comme élément du plan général d'équipement. Il paraît illogique de faire dépendre l'importance d'entreprises particulières de résultats sans rapport avec ces entreprises, comme le produit d'impôts particuliers.
- 2) Une telle affectation d'impôts ou fonds particuliers à certains types déterminés de développement tend, dans la pratique, à demeurer purement fictive, et le plus souvent on effectue des prélèvements sur les fonds réservés ou bien on les augmente, selon les besoins globaux. On a cité

comme exemple le Fonds des routes (Road Fund) du Royaume-Uni.

3) Le fait de réserver le produit d'impôts ou redevances particuliers risque de masquer la véritable situation car, du point de vue économique, sinon du point de vue légal, toutes les dépenses de l'Etat sont payées par prélèvement sur l'ensemble des recettes et, par suite, les dépenses dans des domaines déterminés ne sont, en fait, ni augmentées ni stabilisées nécessairement par cette méthode.

4) Pour les colonies du Royaume-Uni, où à quelques exceptions près on ne pratique pas l'affectation de recettes particulières à des travaux déterminés et l'on ne juge pas désirable de le faire.

5) Pour Porto-Rico, il y a nettement tendance à abandonner l'affectation préalable des fonds et "les budgets cachés". Les recettes sont aujourd'hui concentrées dans le fonds général du trésor. Cette façon de procéder facilite le contrôle parlementaire, permet à l'opinion publique de juger de l'état des recettes et des dépenses, au gouvernement de mieux choisir les dépenses à engager.

6) Pour l'Egypte, il y a aussi tendance à unifier le système fiscal et à abandonner les diverses formes d'impositions spéciales. Les redevances payées par la Compagnie du canal de Suez sont consacrées au financement de programmes sociaux et des services publics dans la région du canal, mais il s'agit là, a-t-on estimé, d'un cas exceptionnel.

7) Dans certains cas - on a cité l'Arabie saoudite comme exemple - la totalité des recettes de l'Etat provient d'un ou deux impôts et redevances particuliers, par exemple les redevances sur le pétrole et le droit à payer par les pèlerins. En pareils cas, malgré l'argument théoriquement valable que les recettes tirées de l'extraction ou de l'exploitation de ressources naturelles épuisables doivent servir à financer le remplacement de ces ressources par l'exécution de projets d'équipement, aucune affectation spéciale de fonds n'est possible, étant donné que le produit d'un seul impôt doit servir à couvrir toutes les dépenses de l'Etat.

8) Pour le Chili, il y a également tendance à abandonner l'affectation du produit d'impôts spéciaux à des travaux ou à des services particuliers, et d'une façon générale cette méthode est aujourd'hui considérée comme peu avantageuse. On a également signalé des difficultés rencontrées dans l'établissement et le recouvrement des impôts spéciaux.

9) Pour le Mexique, l'expérience a montré les avantages d'un fonds général du Trésor; l'affectation préalable est, en dehors des impôts, limitée au produit des emprunts particuliers de l'Etat et, dans le cas des impôts elle ne sert qu'à alimenter des fonds d'amortissements pour le remboursement et le service des dettes de l'Etat.

10) En ce qui concerne les colonies britanniques d'Extrême-Orient, ces colonies tirent des revenus considérables de ventes de terrains, et il est admis tacitement, ou entendu officieusement, que les revenus de cette nature doivent être réservés aux grands travaux de développement des biens de production. Toutefois, comme en réalité les dépenses afférentes aux grands travaux dépassent, en moyenne, de beaucoup les recettes résultant des ventes de terrains, ce principe n'a jamais été vraiment mis à l'épreuve.

11) Dans le cas des redevances sur les ressources naturelles épuisables, tels que le pétrole et les métaux, on a mentionné d'autres restrictions au principe qui consiste à réserver les recettes aux fins de développement. Une partie des redevances peut être nécessaire pour les divers services et les dépenses supplémentaires immédiatement nécessaires en raison des activités du développement initial, tels que les besoins des sociétés pétrolières et minières, si bien que, dans la mesure indiquée, on ne peut disposer de la totalité des redevances pour de nouveaux travaux de développement. On a également mentionné le cas d'une région du Pacifique où le gouvernement local tire des revenus considérables de sa part dans les recettes résultant de la production des phosphates, la seule ressource naturelle, mais où il n'est ni possible ni économiquement sain de procéder, en vue de l'équipement, à des immobilisations correspondant à ces revenus. De même, il peut souvent arriver qu'il n'y ait aucune raison de procéder à un nouveau développement économique dans certaines régions dont on a exploité les ressources naturelles. En pareil cas, les travaux correspondants d'équipement doivent avoir lieu dans d'autres régions du même pays, et le produit d'impôts spéciaux doit être employé à financer la réinstallation de la population.

Sous réserve de ces restrictions, on a reconnu, en principe, l'utilité de l'affectation des recettes provenant d'impôts spéciaux au financement du développement économique, dans les conditions suivantes :

1. La création de fonds de sécurité sociale au moyen d'impôts spéciaux ou des contributions des travailleurs, des employeurs et du gouvernement est une

pratique assez généralisée dans les pays insuffisamment développés. Le fait de réserver des recettes spéciales semble se justifier par la confiance et la sécurité plus grandes que ressentent les intéressés du fait qu'il existe des fonds distincts. La création de ces fonds a favorisé l'épargne grâce à l'accumulation des contributions, a fourni un marché pour les émissions de l'Etat et a aidé le financement de nouvelles entreprises grâce à l'emploi des réserves des institutions ou fonds de sécurité sociale et a été un instrument de progrès social dans les pays insuffisamment développés. On n'a pas élevé d'objections contre le fait de lier les prestations d'ordre social à des contributions déterminées.

2. Dans le cas du Mexique, l'affectation des fonds spéciaux et recettes particuliers au service des émissions de l'Etat destinées au financement de programmes de développement a été jugée nécessaire et opportune à un moment où l'Etat était défaillant à l'égard de tous ses créiteurs à la suite de troubles politiques prolongés, ce qui exigeait de rétablir la confiance.

3. On a également reconnu que l'affectation préalable de recettes spéciales pouvait se justifier dans le cas de droits ou d'impôts spéciaux perçus sur les bénéficiaires directs d'un programme particulier de développement et consacré à de nouveaux travaux de développement ou à l'amélioration des services existants. Ce procédé permettrait de transformer les bénéfices ou augmentations de revenus résultant de travaux initiaux en réserves à utiliser pour le financement de travaux futurs. On a cité comme exemple l'administration portoricaine des ressources en eau qui doit faire des versements réguliers aux municipalités aussi bien qu'au gouvernement central de l'île; cet arrangement s'est révélé satisfaisant. Dans l'Inde, les taxes sur l'eau, payées par les usagers, aident à subvenir aux frais des installations d'irrigation. Au Mexique on perçoit, depuis 1933, un impôt sur la plus-value des biens immobiliers résultant de travaux publics et on en réserve le produit à l'amélioration des services publics; cette méthode s'est révélée bonne à l'expérience.

4. Dans l'Inde, il est courant de réserver les recettes provenant des taxes locales à des emplois déterminés, on affecte par exemple les taxes sur l'essence à l'entretien des routes et à leur construction et certains impôts sur les revenus fonciers au développement local. Dans ce pays, ce genre d'affectation dans un cadre limité s'est révélé utile.

5. Au Chili on considère comme judicieux de consacrer le produit de certains impôts spéciaux à des usages particuliers dans des domaines limités et bien définis du développement économique, tels que l'irrigation et les ports.

Emprunts intérieurs de caractère non inflationniste

Lors de la discussion du rôle de l'emprunt dans le financement du développement économique, on a établi une distinction entre l'emprunt proprement dit qui est un genre d'épargne volontaire sous forme de souscription aux émissions de l'Etat ou à d'autres émissions publiques et l'emprunt à caractère inflationniste qui, du point de vue légal, peut bien être considéré comme un emprunt, mais qui, du point de vue économique, revient à une épargne obligatoire imposée par une hausse des prix et la dévaluation des revenus qui l'accompagne.

On a reconnu, d'une façon générale, que l'emprunt de caractère non inflationniste avait une place légitime parmi les formes d'investissements dans le financement du développement économique. L'un des membres du groupe est allé plus loin et a déclaré que, d'après son expérience, les fonds empruntés étaient employés avec plus de discernement que les fonds provenant des impôts et qu'il y avait, par conséquent, de bonnes raisons, de ce point de vue au moins, pour remplacer les impôts par l'emprunt. Toutefois, une opinion contraire a été également exprimée; en s'appuyant sur l'expérience acquise dans les colonies du Royaume-Uni, on a indiqué que les dépenses auxquelles il faut faire face au moyen du produit des impôts sont examinées beaucoup plus sérieusement que les dépenses couvertes par l'emprunt car, dans ce dernier cas, le législateur ne réalise pas aussi directement quel en est le fardeau.

Aucune divergence de vues ne s'est manifestée sur les points suivants:

- a) L'augmentation de la dette intérieure d'un pays n'est pas une charge au même sens que sa dette extérieure; mais
- b) Il existe néanmoins des limites au delà desquelles la charge des intérêts et du remboursement peut soulever de graves problèmes en matière budgétaire et en ce qui concerne la répartition et les stimulants à l'activité. Dans certains pays insuffisamment développés, cependant, on est encore loin d'avoir atteint ces limites; dans certains de ces pays et on a cité Porto-Rico comme exemple, la dette publique est beaucoup plus faible par rapport au revenu national que dans la plupart des grands pays industrialisés. La limite des capacités d'emprunt une fois atteinte, ce qui importe surtout c'est la confiance de l'opinion publique et le crédit dont jouit le gouvernement plutôt que la charge absolue du remboursement. Le Mexique avait à un certain moment atteint cette limite et, au cours de la réunion, on a indiqué la façon dont le Gouvernement fait face à cette

situation en fixant une limite constitutionnelle à sa capacité d'emprunt, les nouveaux emprunts à fins sociales étant limités à un montant égal aux sommes déjà remboursées sur les dettes contractées.

On a reconnu que l'emprunt se justifiait particulièrement lorsqu'il y avait création d'avoirs immobilisés. On a mentionné que la loi organique de Porto-Rico rattache la capacité d'emprunt aux avoirs immobiliers. Actuellement, le Gouvernement de Porto-Rico procède à une réévaluation des biens immobiliers qui semble devoir ouvrir de nouvelles possibilités d'emprunt. On a indiqué que le développement pouvait être financé par l'emprunt dans les cas suivants:

1. Lorsqu'il y a création de possessions publiques.
2. Lorsqu'on peut attendre des revenus appréciables d'entreprises déterminées.
3. Lorsque le développement n'est pas à très long terme et doit déterminer une augmentation de la productivité dans un avenir assez proche. Les emprunts pour la construction de routes au Mexique entrent, a-t-on dit, dans cette catégorie et donnent des résultats tangibles dans un délai de deux ou trois ans.
4. Lorsque le développement est de nature telle qu'on peut imposer des droits, taxes ou impôts spéciaux aux bénéficiaires de l'entreprise, si bien qu'on peut assurer, grâce aux sommes perçues, le service de la dette initiale encourue pour la création de la possession en question.

Comme remarque générale au sujet de ces tentatives pour énumérer les situations qui justifient l'emprunt comme moyen de financement, l'un des membres du groupe a rappelé que, dans la pratique, bien que l'Etat puisse emprunter en vue d'un objectif déterminé, tel que l'irrigation, les sommes souscrites vont à un fonds commun et qu'il serait difficile de s'assurer qu'elles ne servent pas à la construction d'hôpitaux et d'écoles, par exemple. Il faut, en vérité, considérer les dépenses dans leur ensemble pour déterminer si une proportion appréciable des dépenses totales va à des activités de développement productif. On a reconnu qu'il était toujours possible pour l'Etat de justifier une émission particulière de bons par une entreprise productive, mais qu'on ne pouvait pas prouver directement à l'épargnant comment le produit d'un emprunt était utilisé pour libérer des fonds destinés à d'autres entreprises.

En ce qui concerne les colonies britanniques, on a déclaré qu'en partie en raison de ce fait et aussi par suite de l'établissement de programmes de

développement à long terme, il y a eu un certain abandon de la pratique antérieurement en vigueur mais jamais inscrite dans la loi, qui consistait à ne pas contracter d'emprunt à des fins non productives. Les dépenses sont considérées dans leur ensemble et les emprunts sont déterminés par la marge qu'il est impossible ou inopportun de couvrir par l'impôt. Le principe consistant à affecter le produit des emprunts à des dépenses productives est de plus en plus de pure forme, il est respecté en partie parce que telle est la tradition, en partie parce que c'est un moyen d'attirer l'épargne et les souscriptions et en partie enfin parce qu'il peut servir à freiner les dépenses inopportunes.

La règle selon laquelle le produit des emprunts doit être affecté à des dépenses de capital ou non renouvelables est également difficile à appliquer dans la pratique. On a fait remarquer qu'on peut fréquemment se demander si une dépense donnée est un investissement de capital ou une dépense renouvelable, et qu'on aura souvent la tentation de faire des virements dans ces deux titres du budget. En tout cas, on en est tout juste à prendre l'habitude de distinguer dans le budget les dépenses renouvelables et les dépenses en capital.

A Porto-Rico, a-t-on indiqué, le budget établit une nette distinction entre les dépenses courantes, les dépenses en capital et les subventions aux entreprises publiques et il serait inconcevable d'émettre des bons à long terme pour couvrir les dépenses courantes.

On a également décrit le recours à l'emprunt comme tendant à se rapprocher des méthodes indirectes de gestion gouvernementale, par l'intermédiaire d'organismes spéciaux, comme les compagnies de développement, etc. Ces compagnies n'ont pas le pouvoir d'imposer directement des impôts mais elles jouissent de celui d'émettre des emprunts publics. Ainsi, là où cette méthode indirecte se répand, les emprunts publics tendent également à devenir plus importants.

Mesures inflationnistes de financement

Le groupe a reconnu que tout programme de développement devait entraîner le minimum d'inflation. Lorsque l'épargne volontaire est insuffisante, il faut recourir à l'épargne obligatoire au moyen de l'impôt. Lorsque cela ne suffit pas, on remplira la lacune par des réglementations de diverses sortes et par le financement de l'étranger. Lorsque ce n'est pas encore assez, et que le programme de développement est essentiel, on recourra en dernier ressort à l'emprunt de caractère inflationniste ou à l'inflation monétaire mais c'est là une

méthode dangereuse. Néanmoins, le groupe n'a pas cru pouvoir déclarer qu'en pareil cas le développement doit attendre le moment où les méthodes inflationnistes deviendront inutiles.

On n'a pas voulu non plus considérer l'inflation comme un corollaire inévitable du progrès économique. On a cité en exemple les pays très développés et les pays qui font partie d'une grande zone financière, pour montrer que le développement peut avoir lieu dans les limites de l'épargne intérieure, des impôts et de l'aide extérieure.

On a également constaté qu'il était très dangereux pour les gouvernements de recourir souvent aux types inflationnistes d'emprunt, non pas de propos délibéré mais en croyant qu'ils ne pratiquent que l'emprunt de caractère non inflationniste. Du fait qu'il n'y a aucune correspondance entre des formes particulières d'emprunts et leur contenu final, inflationniste ou non, il est encore plus difficile de mener une politique clairement conçue. Le seul choix que les gouvernements puissent faire en connaissance de cause consiste à limiter ou non le développement économique en fonction de l'épargne volontaire.

Au cours de la réunion, on a émis l'opinion qu'il serait de mauvais principe d'interdire ou de ne pas fournir aux gouvernements des pays insuffisamment développés les moyens d'emprunter à la Banque centrale ou de procéder à d'autres emprunts de caractère inflationniste. Sans parler du besoin d'argent liquide en cas de circonstances extraordinaires, qui frappe généralement les pays insuffisamment développés beaucoup plus gravement que les autres, on a mentionné le fait que, lorsque l'inflation était inévitable il était préférable de faire en sorte qu'elle n'entraîne pas à sa suite le fardeau d'un endettement. On a aussi émis l'idée qu'une fois indispensable, l'inflation devait être ouverte plutôt que cachée. Toutefois, l'opinion générale qui s'est dégagée de la réunion c'est que l'inflation est une méthode dangereuse, qui va à l'encontre de ses propres fins; il ne faut donc y recourir qu'après avoir épuisé toutes les autres possibilités. Ce point de vue a également influencé les conclusions du groupe en ce qui concerne le rapport entre le financement étranger et le financement intérieur d'entreprises particulières. On a estimé que, lorsque le pays insuffisamment développé intéressé ne pourrait autrement faire face à ses besoins de développement que par des méthodes inflationnistes, la part étrangère dans le financement ne devrait pas, en principe, se limiter à la dépense immédiate en monnaie étrangère impliquée par ce financement.

b) Imposition directe et indirecte

Quel est le rôle joué par l'imposition directe et l'imposition indirecte dans la constitution de l'épargne obligatoire dans les pays insuffisamment développés ?

Le groupe a également discuté la structure du système fiscal dans les pays insuffisamment développés, notamment l'imposition directe, d'une part, et les diverses formes de taxation frappant certains articles, d'autre part. D'une manière générale, on a reconnu que la taxation des marchandises était plus importante dans les pays insuffisamment développés que dans les pays plus avancés, en partie pour des raisons historiques, en partie pour des raisons d'ordre administratif et en partie pour des raisons d'ordre économique. Toutefois, on peut observer une tendance à l'élaboration de systèmes d'imposition directe, bien que, dans un ou deux pays, on en soit arrivé à un moment où une réaction se fait jour contre les taux élevés de l'imposition directe et pour un retour aux impôts indirects. En matière d'imposition indirecte, on a constaté l'exigence d'une tendance très répandue vers l'abandon d'une imposition générale servant à des buts purement fiscaux et pour l'adoption d'un système d'imposition fondé sur un choix judicieux et destiné à promouvoir et à encourager le développement économique.

Les orateurs qui ont expliqué par des raisons historiques la prédominance de l'imposition directe dans beaucoup de pays insuffisamment développés ont cité, comme exemple, le cas de l'Egypte. Sous le régime des capitulations, le Gouvernement égyptien n'avait aucune autorité pour percevoir des impôts directs, si ce n'est avec l'accord d'un grand nombre d'autres gouvernements, accord qu'il était difficile d'obtenir. En conséquence, l'imposition indirecte s'est fortement développée; dans la suite, elle s'est orientée notamment vers les droits de douane. Le seul impôt direct établi sous l'ancien régime était l'impôt foncier. Ultérieurement, l'inflation de guerre et d'après-guerre a fait monter les prix intérieurs sensiblement au-dessus des prix d'importation; cette situation a eu pour conséquence le développement des impôts indirects (droits à l'importation) en vue de tirer profit de l'écart considérable existant entre les prix des articles importés et ceux des marchandises d'origine nationale. Par voie de conséquence,

le taux d'imposition frappant les importations est, a-t-on dit, passé du simple au double depuis l'époque d'avant-guerre; et s'élèverait actuellement à 58 pour 100. Les droits de douane, à eux seuls, constituent 50 pour 100 des recettes totales. Les expériences auxquelles l'Egypte s'est livrée en matière d'imposition directe ont abouti, au résultat suivant : quoique l'imposition directe soit en principe plus équitable, il ne faudrait pas l'introduire trop rapidement dans ceux des pays moins développés où on l'introduit pour la première fois. Dans le cadre du système fiscal (il s'agit notamment de droits à l'importation), une tendance très nette se fait sentir en faveur d'un barème différentiel; par exemple, on frappe d'impôts les articles de luxe et de demi-luxe, ainsi que les articles qui font concurrence à l'industrie textile égyptienne en voie d'expansion et à l'utilisation du coton égyptien à longues fibres, notamment les vêtements importés. A propos de cette tendance à faire supporter le poids des droits à l'importation aux articles de luxe, on a posé la question de savoir si l'hypothèse que ce mode de taxation n'affectait pas le coût général de la vie était vraiment justifiée. On a fait valoir qu'une partie de l'augmentation résultant des taxes qui frappent des produits tels que les automobiles, les articles en rayonne, etc., retomberait sur les articles de grande consommation.

L'Inde fournit un exemple d'un pays insuffisamment développé dans lequel l'imposition directe avait atteint un niveau si élevé qu'on risquait de décourager l'épargne et le placement des capitaux; par voie de conséquence, il s'y manifeste une tendance à retourner à l'imposition indirecte. Avant la guerre, les recettes douanières constituaient plus de 50 pour 100 des recettes totales et l'impôt sur le revenu ne représentait que 23 pour 100; au cours de l'exercice 1947-1948, l'impôt sur le revenu constituait 60 pour 100 des recettes totales et la part des douanes avait diminué de moitié. Par contre, dans le budget de 1949-50, la partie réservée à l'impôt sur le revenu a été réduite à 45 pour 100. Cette formule répond au point de vue actuel de la population de l'Inde d'après lequel il faudrait faire appel en premier lieu à l'imposition indirecte pour accroître davantage les recettes fiscales. On peut également constater dans l'Inde la même

tendance à faire une distinction entre les divers droits à l'importation; elle se manifeste dans l'augmentation des droits sur les articles de luxe, tels que les automobiles importées des Etats-Unis et certains produits chimiques, mais également dans certains dégrèvements en matière d'impôts directs et de droits à l'importation afin d'encourager les investissements productifs.

Les membres du groupe ont manifesté des avis très différents concernant l'influence décourageante sur l'épargne et les investissements qui résulte d'une forte imposition directe. D'après un des avis exprimés, il n'est nullement certain que les groupes touchés par des impôts directs élevés placeront leurs capitaux dans l'économie du pays insuffisamment développé si les charges fiscales sont allégées ou supprimées; au lieu de cela ces groupes pourraient dépenser ou exporter leurs capitaux. Il a également été affirmé que l'imposition ne réduisait pas le total des investissements puisqu'elle ne faisait que transférer les capitaux des mains de particuliers entre les mains d'organismes publics. A la suite de cette affirmation, on a posé la question de savoir si des impôts directs élevés ne menaient pas eux-mêmes à faire sortir les fonds du pays et à les rendre ainsi inutilisables pour les investissements privés ou publics. Il a été reconnu qu'il existait un certain danger de voir se produire une telle situation, surtout dans les pays insuffisamment développés où une réglementation des changes n'était pas en vigueur ou n'est pas appliquée. D'un autre côté, on a fait valoir ce qui suit :

- a) Il est possible d'améliorer la législation relative à l'impôt sur le revenu, de manière à faire rentrer dans le revenu imposable le revenu réalisé à l'étranger;
- b) D'une manière générale, les taux d'imposition directe dans les pays insuffisamment développés sont toujours inférieurs à ceux en vigueur dans les pays plus développés, où les capitaux peuvent trouver un refuge;

c) Même lorsque l'élévation des impôts directs provoque l'exportation des capitaux appartenant à certains particuliers ou sociétés, les améliorations essentielles rendues possibles par la création de capital à fins sociales et les investissements publics - ce qui donne à la population le sentiment d'un progrès continu - l'emportent sur l'inconvénient que présente l'attitude de certains capitalistes timorés qui cherchent à investir leurs fonds à l'étranger, et finissent par faire rentrer dans le pays les fonds en question, ainsi que d'autres capitaux.

Les divers membres du groupe ont, semble-t-il, attribué une importance plus ou moins grande à l'influence décourageante d'impôts directs élevés. Certains ont affirmé qu'une fois dépassé un certain point critique, une progressivité excessive de l'imposition directe peut être préjudiciable à la formation des capitaux. On constate d'ailleurs des effets analogues à propos de certains impôts indirects, tels que les taxes à la production ou à l'exportation d'articles déterminés. Dans cet ordre d'idées, il se pourrait, a-t-on dit, que le déclin partiel de l'industrie minière dans l'économie mexicaine soit dû à une fiscalité excessive. On a estimé que, dans les colonies britanniques, les taxes ou redevances d'exportation devraient être régies par un barème progressif en rapport avec les prix ou les bénéfices, et ne pas être à un taux fixe; elles pourraient ainsi varier en fonction de l'avantage que présente telle ou telle branche et n'étoufferaient pas la production.

On note aussi le passage à l'imposition directe dans les colonies britanniques. La plupart des colonies connaissent maintenant l'impôt sur le revenu et les taxes successorales; on tend à accentuer la progressivité de l'impôt sur le revenu, si bien qu'on a pu déclarer que les taux applicables aux catégories de contribuables à revenus plus élevés risquaient de décourager l'épargne et le placement des capitaux.

Au Mexique, les préférences vont très nettement à l'imposition directe; actuellement, les droits à l'exportation et à l'importation ont été remplacés par l'impôt sur le revenu qui constitue maintenant la principale source des recettes fiscales. Un des principaux avantages de cette évolution est qu'elle a rendu les recettes fiscales plus indépendantes des fluctuations du commerce extérieur; elle a donc joué le rôle d'un facteur de stabilisation dans la constitution de l'épargne obligatoire. On a également fait valoir que les

droits d'exportation ad valorem étaient jugés indispensables comme mesure anti-inflationniste destinée à absorber une partie des bénéfices élevés résultant de la baisse du change, qui a eu pour conséquence des profits exorbitants dans les secteurs de l'économie s'occupant directement du commerce avec l'étranger. D'un autre côté, les sociétés minières se plaignent de ce que les droits d'exportation sur les minéraux sont exagérés et découragent de nouveaux investissements. L'imposition des sociétés minières mexicaines a accru les difficultés, du fait qu'il s'agit souvent de compagnies internationales ayant leur siège à l'étranger et qu'il est difficile d'imposer de telles compagnies par les moyens fiscaux ordinaires grevant le revenu et le bénéfice. Il y a, dans la quote-part des bénéfices attribués à la production locale, un élément d'arbitraire, car cette quote-part est fonction de la répartition des frais généraux entre les installations locales et étrangères, et des prix auxquels les matières premières vont aux affineries et aux marchés à l'étranger. On pourrait donc considérer, en pareil cas, les droits d'exportation comme remplaçant, au point de vue administratif, l'imposition directe. En outre, on a constaté qu'au Mexique également, l'imposition moins forte des groupes à revenu plus élevé modifierait la nature des investissements sans toutefois en accroître le montant, qu'elle provoquerait une fuite de capitaux et entraînerait des investissements de luxe dans des propriétés immobilières. En conséquence, des taux d'imposition élevés s'accompagnant d'un encouragement spécial des investissements privés jugés souhaitables paraît constituer la meilleure politique pour un pays tel que le Mexique.

Poursuivant la défense du système d'imposition directe élevée, on a fait valoir qu'un impôt indirect, par exemple, une taxe sur le chiffre d'affaires ou une taxe à la production, ne permet pas de prévoir une compensation pour les pertes éventuelles, et qu'un impôt bien conçu sur le revenu des sociétés ne devrait être appliqué qu'en cas de réalisation de bénéfices. Pour cette raison, on ne peut dire, d'une manière générale, que tout système fondé sur l'imposition indirecte découragerait automatiquement les investissements dans une mesure moindre que l'imposition directe.

En ce qui concerne Porto-Rico, on a déclaré, à la suite des observations faites dans ce pays, qu'un système différentiel de taxes à la vente convient aux pays insuffisamment développés. Ces taxes peuvent être perçues sans difficulté et l'administration en est facile. Il convient de ne pas imposer les principaux articles de grande consommation et les principales matières premières utilisées par les industries en cours de développement. Il faudrait réduire le nombre des taxes, simplifier les modalités de paiement. Un autre facteur qui fait que l'administration des taxes à la vente est plus facile à gérer, dans les pays insuffisamment développés, que celle de l'impôt sur le revenu, c'est l'absence d'une comptabilité appropriée, voire élémentaire, dans les maisons peu importantes; cette situation rend difficile l'application équitable de l'impôt sur le revenu. Bien que Porto-Rico ait appliqué en grand un système de dégrèvements spéciaux, on estime qu'un régime d'impôt général bien conçu qui n'entrave pas le développement industriel est préférable à un système de dégrèvements spéciaux ou temporaires.

Tenant compte des observations qui ont été formulées sur l'usage des taxes d'exportation au Mexique au lieu de l'impôt sur le revenu, et la tendance à orienter l'imposition indirecte vers la consommation de luxe et sur les facilités que présente l'administration des impôts indirects à Porto-Rico, on a posé la question de savoir si, d'une manière plus générale, l'imposition indirecte dans les pays insuffisamment développés ne présentait pas un caractère entièrement différent de celui qu'elle revêt dans les pays plus développés. Dans ces derniers, c'est une forme d'imposition qui frappe la grande masse de la population, et s'ajoute à l'imposition directe des groupes à revenus élevés. Dans les pays insuffisamment développés, un grand nombre des impôts indirects existants semblent plutôt destinés à frapper les groupes d'individus ou les entreprises à revenus élevés, et paraissent donc remplacer au point de vue administratif l'imposition directe. Il a été reconnu que, dans les pays insuffisamment développés, une certaine tendance dans ce sens était inévitable, voire souhaitable, mais il s'agissait là plutôt d'une question de mesure que d'une différence bien marquée entre les pays plus développés et moins développés.

c) Méthodes d'emprunt

Quels sont les résultats obtenus par les gouvernements des pays insuffisamment développés en ce qui concerne les différentes méthodes de placement des emprunts d'Etat et quels sont les avantages que présente le placement des fonds d'Etat auprès des institutions financières ou des établissements de crédit, par rapport à l'offre directe au public ?

Les observations du groupe relatives aux méthodes d'emprunt des gouvernements dans les pays insuffisamment développés ont montré que les méthodes employées ne sont nullement uniformes. Dans certains pays, tels que les Philippines et le Mexique, les obligations d'Etat sont placées principalement, sinon exclusivement, auprès des établissements financiers. Les gouvernements de ces pays espèrent toutefois émettre ultérieurement des emprunts par placement direct dans le public, lorsque, à la suite de campagnes de vulgarisation, celui-ci aura appris à mieux connaître les valeurs d'Etat.

Dans d'autres pays, les gouvernements suivent une politique mixte, et placent des emprunts aussi bien auprès des établissements financiers ou des établissements de crédit du pays qu'auprès des particuliers. C'est le cas de l'Inde et de l'Egypte, par exemple. L'Inde, dont le marché financier est hautement développé, a eu recours à l'ensemble des méthodes diverses utilisées dans les pays économiquement très avancés. Mais, dans le cas de l'Inde, on s'est surtout intéressé à la petite épargne en vue du placement des valeurs d'Etat. Toute une gamme de placements a été mise au point, pour tenir compte des préférences que peuvent avoir les différentes catégories de souscripteurs en ce qui concerne la valeur nominale, l'échéance et le taux d'intérêt des titres.

Le cas de l'Egypte offre certains aspects particuliers. Premièrement, la question de l'emprunt n'y a pas joué un rôle très important, étant donné l'existence de grosses réserves de fonds accumulées : on ne sait à quelles fins consacrer les fonds remis aux banques de dépôt. Deuxièmement, le Gouvernement égyptien n'a rencontré aucune difficulté à placer des emprunts auprès du public, et on a lieu de croire que de nouvelles émissions seraient sans doute couvertes au delà des montants offerts. Enfin, le Gouvernement égyptien a l'habitude de réserver les émissions de titres à faible valeur nominale et à échéance plus éloignée, aux souscripteurs privés, alors que les émissions à court ou à moyen terme sont offertes aux institutions financières de placement.

Les pays qui, de préférence, ont recours aux institutions financières, ont donné pour motif que le grand public n'a pas montré suffisamment d'intérêt pour les émissions d'Etat. Il ressort donc clairement des vues exprimées qu'en adoptant cette méthode, les gouvernements n'ont nullement agi de façon délibérée. On a fait valoir que, dans ces pays, les particuliers en quête de placements n'ont pas encore appris à reconnaître les avantages des placements en valeurs d'Etat, et que les émissions que l'Etat a lancées de temps en temps n'ont pas été intégralement souscrites. On a donc jugé que les institutions financières qui font des placements, les maisons de banque notamment, devaient aider les banques centrales de ces pays à négocier les émissions d'Etat, en les offrant à leurs clients. Leurs contacts avec les particuliers en quête de placements, étant plus directs, les banques, a-t-on estimé, sont les organes les plus indiqués pour expliquer au public les avantages que présentent les placements en valeurs d'Etat. Le jour où l'achat de ces valeurs sera ainsi devenu une opération de placement habituelle pour le public, elles pourront être émises en coupures d'un montant approprié et offertes directement aux particuliers en quête de placements.

D'autre part, le principal argument que l'on a invoqué, au cours des échanges de vues, contre le principe général du placement des valeurs d'Etat par l'intermédiaire des institutions financières ou des établissements de crédit nationaux, est que cette méthode provoquait inévitablement l'inflation. Les avis ont été cependant partagés sur la nature exacte des répercussions inflationnistes que cette procédure pouvait entraîner.

Au cours de la réunion, on a également examiné la question de savoir s'il valait mieux que les valeurs d'Etat soient émises à un taux d'intérêt réduit, ou si ces taux devaient pouvoir rivaliser avec les intérêts élevés que rapportent d'autres catégories de placements dans les pays insuffisamment développés. On a convenu qu'il était souvent difficile de décider un particulier à acheter des valeurs d'Etat à 3 ou 4 pour 100, par exemple, alors qu'il pouvait se procurer des revenus bien plus importants en plaçant des capitaux dans un immeuble, en consentant un prêt à un négociant ou à un agriculteur, ou en entrant lui-même dans une affaire. On a fait observer que des placements effectués sous ces dernières formes étaient susceptibles, dans les pays insuffisamment développés, de rapporter un intérêt pouvant aller de 6 à 7 pour 100 à un maximum de 10 à 12 pour 100. Mais on a reconnu que certains arguments de poids devraient,

néanmoins, disposer le public à placer des capitaux en valeurs d'Etat, et qu'il y a donc lieu de l'encourager en ce sens. Les raisons données étaient les suivantes:

1. Si les fonds d'Etat rapportent un intérêt relativement plus bas que d'autres valeurs ou titres d'emprunts, ils ont en revanche l'avantage de ne comporter, en fait, aucun des risques que présentent ces derniers. L'intérêt que rapportent les prêts usuraires, par exemple, est, il est vrai, très élevé, mais les risques courus sont immenses. On a estimé que les gouvernements (ou même les banques) pouvaient éclairer le public sur les avantages supérieurs que présentent les fonds d'Etat, notamment du point de vue des moindres risques.
2. D'autre part, les gouvernements pourraient encourager les particuliers à placer leurs capitaux dans des fonds d'Etat, en invoquant des raisons patriotiques. On pourrait convaincre le public qu'en dehors de l'avantage du moindre risque que présentent ces placements, les emprunts du gouvernement revêtent une importance particulière pour le développement du pays, et qu'ils est, par conséquent, de leur devoir d'acheter des valeurs d'Etat.
3. On a fait remarquer en outre que les fonds d'Etat offrent des possibilités d'investissement aux personnes à ressources limitées et qui n'ont pas les capitaux nécessaires pour acheter un immeuble, courir les risques d'une affaire ou accorder des prêts à autrui. Cet argument suppose, bien entendu, que les valeurs d'Etat soient émises en petites coupures.
4. D'autre part, à la différence des valeurs offertes aux institutions financières, ou destinées à être négociées par l'intermédiaire de ces institutions, les valeurs d'Etat placées directement auprès des particuliers peuvent être offertes à des taux d'intérêt relativement plus intéressants. Il y a eu des émissions spéciales de cette nature dans différents pays, dont l'Inde et les Etats-Unis, par exemple.
5. On a encore fait observer que les petits souscripteurs ont tendance à conserver longtemps les valeurs d'Etat qu'ils achètent, alors que les particuliers qui placent des capitaux importants sont plutôt portés à acheter des valeurs d'Etat seulement à titre de placement provisoire, et à les vendre au moment opportun.

Un autre point examiné par le groupe portait sur les différences essentielles qui existent entre les émissions d'Etat offertes aux institutions financières et celles offertes directement au public. On a noté particulièrement trois différences principales :

1. La différence des valeurs nominales : les émissions en grosses coupures sont offertes aux institutions financières, alors que les petites ou très petites coupures sont offertes aux particuliers.
2. Les taux d'intérêt ne sont pas nécessairement les mêmes : les émissions spéciales offertes aux particuliers peuvent comporter un taux d'intérêt plus élevé.
3. On a pu noter parfois, une autre différence : les titres d'emprunts à long terme sont offerts au public, alors que les titres d'emprunts à court ou à moyen terme sont négociés sur le marché financier auprès des banques et des compagnies d'assurance, en raison des possibilités de réalisation rapide.

Le groupe a ensuite examiné les raisons qui conduisent les gouvernements à adopter le principe des taux d'intérêt différents. On a souligné que certaines valeurs d'Etat offertes tant aux particuliers qu'aux établissements financiers de placements rapportaient un intérêt de l'ordre de 5 à 7 pour 100, ou même davantage, alors que les émissions d'Etat à court terme offertes aux banques ne comportaient, très souvent, qu'un intérêt fort réduit. On a reconnu que, sans être le propre de ces pays, les différences de taux étaient, dans les pays insuffisamment développés, plus marquées encore qu'ailleurs. En ce qui concerne ces pays, on peut se demander, pour les valeurs d'Etat placées auprès des institutions financières si les gouvernements n'en maintiennent pas l'intérêt à un taux si bas qu'il n'est plus en harmonie avec la structure des taux d'intérêt généralement pratiqués, uniquement en vue d'exercer une pression indirecte sur les banques pour les amener à investir leurs capitaux dans des entreprises commerciales ou industrielles, plutôt qu'en vue de se procurer des fonds pour des prêts.

d) Marchés des valeurs d'Etat

Que peuvent faire les gouvernements pour favoriser et stabiliser les marchés intérieurs des valeurs d'Etat?
Et notamment, quelle est la technique appropriée pour utiliser à cette fin les fonds de stabilisation?

Le groupe a reconnu l'importance qu'il y a à assurer la stabilité des marchés intérieurs des valeurs d'Etat dans les pays insuffisamment développés qui n'ont pas encore développé de façon suffisante leur marché des valeurs. Ces mesures sont importantes à deux points de vue au moins:

1. Si les gouvernements ne maintiennent pas la valeur de leurs titres, le public en général en souffre. Les souscripteurs seront alors atteints non seulement par la faiblesse du taux d'intérêt normal pour les fonds d'Etat, mais encore par une perte de capital.
2. De leur côté, s'ils n'ont pas la confiance du public, les gouvernements ne seront pas en mesure de mobiliser aucune épargne réelle pour leurs propres besoins. Il est reconnu que les valeurs d'Etat devraient être les plus sûrs de tous les placements.

Cependant, les avis se sont partagés en ce qui concerne les meilleures méthodes pour permettre aux gouvernements de stabiliser, comme ils le doivent, le marché des valeurs d'Etat, et, notamment, sur l'opportunité de créer à cette fin un fonds de stabilisation.

Les raisons suivantes ont été données en faveur de la création d'un fonds de stabilisation par les gouvernements:

1. Certains ont insisté sur le fait que, tant pour le public en quête de placements que pour les gouvernements emprunteurs, il importait de prendre des mesures énergiques pour stabiliser le marché, en particulier dans les pays dont le marché monétaire n'est pas très développé. L'existence d'un fonds de stabilisation fournirait au public le maximum de sécurité et contribuerait à accroître sa confiance dans les valeurs d'Etat. En cas de panique, le fonds pourrait être utilisé immédiatement pour absorber au cours du marché toute offre faite par le public désireux de réaliser.
2. On a reconnu que la banque centrale pourrait également contribuer à soutenir la valeur des fonds d'Etat par des opérations sur le marché libre, mais on a prétendu que les pays insuffisamment développés n'ont pas de

banques centrales ou que leurs banques centrales ne sont pas en mesure d'assumer cette tâche.

3. On a fait remarquer aussi que les banques centrales n'ont qu'un pouvoir très limité pour stabiliser le marché des valeurs de façon efficace en maintenant le taux d'intérêt. Si les crédits accordés à l'industrie et au commerce s'accroissaient considérablement au point de détourner les capitaux des fonds d'Etat, cela constituerait en tout cas un facteur d'instabilité. Telle est précisément la situation que l'on rencontre aujourd'hui dans de nombreux pays où, depuis la guerre, les capitaux autrefois consacrés aux fonds d'Etat se sont dirigés vers les valeurs commerciales et industrielles. En d'autres termes, les banques et les diverses institutions de placement tendent à abandonner les fonds d'Etat en faveur de valeurs plus rémunératrices. La banque centrale peut essayer de soutenir le marché des valeurs d'Etat en les achetant à un niveau qui maintiendrait le faible taux d'intérêt, mais elle ne peut le faire indéfiniment. La stabilisation est plus désirable et donne de meilleurs résultats quand il s'agit d'amortir une fluctuation temporaire. Mais, quand le marché des valeurs est soumis à des variations de grande amplitude, il est permis de se demander dans quelle mesure la banque centrale doit poursuivre ces opérations de stabilisation. Ainsi, il peut être avantageux pour l'économie de laisser monter le taux de l'intérêt, et si la banque centrale persistait à maintenir le taux de l'intérêt, cela conduirait à l'inflation. De même, il peut être parfois désirable de laisser le taux d'intérêt tomber à un niveau très bas pour encourager l'initiative privée. On a signalé également que la banque centrale et le fonds de stabilisation pourraient poursuivre deux politiques contradictoires: l'une consisterait à acheter des fonds d'Etat sur le marché libre, ce qui accroîtrait le crédit et réduirait les taux d'intérêt sur le marché des capitaux; l'autre politique consisterait à maintenir un taux d'intérêt élevé en imposant des mesures restrictives aux marchés monétaires.

4. Les capitaux requis à l'origine ne seraient pas très considérables, car l'émission de titres serait nécessairement assez réduite au début.

La création de fonds de stabilisation par les gouvernements a soulevé les objections suivantes:

1. Le principal argument fourni est que le rôle essentiel de la banque centrale doit être d'aider à soutenir le marché des valeurs. C'est par des opérations sur le marché libre qu'elle peut jouer ce rôle.
2. Le fonds de stabilisation ne devrait être utilisé que lorsqu'il n'existe pas de banque centrale ou lorsque cette banque n'est pas en mesure de contrôler de façon efficace le marché monétaire.
3. Du point de vue du fonctionnement, il n'y a guère de différence entre le fonds de stabilisation et le service bancaire d'une banque centrale.
4. La création du fonds aboutirait à stériliser et à immobiliser des ressources dont on aurait probablement grand besoin.
5. On a craint, en outre, qu'il faille plutôt s'attendre à ce que l'importance du fonds soit considérable au début, lorsque le public est le moins disposé à souscrire aux fonds d'Etat.
6. Un fonds spécial de stabilisation ne serait pas réellement nécessaire lorsque la variation des fonds d'Etat reflète une tendance générale à la baisse sur le marché des valeurs. Là où il importe tout spécialement de stabiliser les valeurs d'Etat, c'est lorsque le manque de confiance dans le gouvernement fait baisser ces valeurs sans que les autres secteurs du marché des valeurs manifestent une tendance analogue.
7. Afin de réduire au minimum les dangers que présente la possibilité des politiques contradictoires mentionnées plus haut, il convient de réserver à la banque centrale le soin d'entreprendre des opérations sur le marché libre. La création d'un fonds de stabilisation indépendant de la banque centrale bouleverserait l'ensemble de la politique financière.

On s'est également demandé s'il ne conviendrait pas, pour maintenir le crédit du gouvernement, de donner une compensation aux bailleurs de fonds privés qui ont perdu de l'argent en souscrivant aux fonds d'Etat. On a proposé à cet effet que les autorités adoptent, à titre de compensation, des mesures fiscales applicables aux pertes subies par les détenteurs de fonds d'Etat.

e) Prêts et subventions prélevés sur les fonds publics au profit d'intérêts privés

Les gouvernements doivent-ils consentir des prêts ou subventions directes prélevées sur les fonds publics a) aux institutions bancaires privées, b) aux entreprises privées?

Dans l'ensemble, le groupe a été d'avis que les gouvernements peuvent encourager les institutions bancaires privées ou les entreprises privées au moyen de prêts ou de subventions prélevées sur les fonds publics. Les gouvernements ne devraient pas s'en tenir strictement au principe selon lequel les fonds publics provenant de l'impôt ou des emprunts d'Etat doivent être exclusivement et spécifiquement investis dans des entreprises publiques et ne peuvent pas servir à encourager des entreprises appartenant à des particuliers.

Cependant, le groupe a reconnu que les fonds publics ne devraient être utilisés à cette fin que dans certaines circonstances particulières. Voici dans quelles conditions les fonds publics pourraient être employés pour encourager les entreprises privées:

1. Aider éventuellement, dans des circonstances exceptionnelles, les banques et entreprises privées pour leur permettre de se sortir de difficultés temporaires, comme il s'en est produit dans différents pays. Ainsi, aux Philippines, immédiatement après la guerre, les banques privées et les compagnies d'assurance n'ont pu rouvrir leurs bureaux en raison d'un manque d'appui financier dû aux dommages causés par la guerre. Pour aider ces banques et ces compagnies d'assurance, le gouvernement en a souscrit directement des actions privilégiées à seule fin de les remettre sur pied et de leur permettre de fonctionner normalement.
2. Aider les entreprises qui jouent un rôle essentiel dans l'économie nationale ou qui sont importantes pour le développement général du pays. Tel fut le cas, par exemple, au Mexique et au Chili.
3. Aider des entreprises dont les besoins en capitaux sont très grands et ne peuvent être facilement satisfaits par des investissements privés, telles que les compagnies de navigation aérienne, les transports maritimes, ou même une banque industrielle ou de développement, comme au Mexique ou

en Egypte; ou encore, aider à des entreprises relativement petites quand le marché des capitaux ou des valeurs du pays est faible et restreint.

4. L'octroi d'une subvention peut sembler préférable à la perception de droits protecteurs, par exemple, quand un article constitue la matière première de base d'autres industries (c'est le cas de la subvention accordée aux industries de l'acier dans l'Inde), ou lorsque la production locale est relativement faible par rapport au marché local et que la subvention est peu coûteuse, ou encore quand elle présente des avantages du point de vue administratif ou législatif. Dans l'Inde, par exemple, on a trouvé qu'une subvention directe en pareil cas contribuerait à intéresser le public.

5. Aider financièrement la collectivité agricole qui ne dispose d'aucune autre ressource pour satisfaire à ses besoins en capital, comme dans l'Inde, en Egypte et dans de nombreux autres pays.

Au cours de la discussion, l'octroi de prêts directs à des sociétés ou banques privées a soulevé une opposition considérable. Le groupe a estimé, dans l'ensemble, qu'il était préférable de fournir ces fonds de façon indirecte par l'intermédiaire d'organismes gouvernementaux spécialisés qui seraient chargés de favoriser le développement direct ou d'encourager et d'aider les entreprises privées en vue du progrès économique général. L'argument principal à cet égard semble que la structure administrative ordinaire n'est pas très bien adaptée à cette fin. Dans chaque cas, l'octroi de prêts ou de subventions exige une enquête et une étude approfondies par un organisme compétent spécialisé dans ce genre d'activité. Dans la plupart des pays, il fonctionne déjà des organismes gouvernementaux spécialisés de cette nature et l'on tend à recourir de plus en plus à cette méthode indirecte d'octroi de crédits et de subventions (par exemple au Mexique, aux Philippines, au Chili, etc.). Dans l'Inde, c'est le Tariff Board qui est chargé de l'octroi de subventions en plus de l'Industrial Finance Corporation qui vient d'être créée.

f) Financement des sociétés créées en vue du développement.

Là où des établissements ou organismes publics spécialisés ont été créés, quels sont les principes qui doivent régir leur financement au moyen de fonds fournis par le gouvernement central?

En ce qui concerne les principes généraux applicables aux relations financières entre le gouvernement central et les établissements et organismes spécialisés créés en vue du développement économique, les experts se sont mis d'accord sur les points suivants :

1) C'est au gouvernement que devrait incomber l'obligation de donner à ces organismes et établissements les ressources dont ils ont besoin pour se charger de la tâche qui leur est assignée. Il faut éviter notamment qu'un processus d'inflation ne vienne diminuer les crédits affectés à ces organismes, ou qu'ils ne soient touchés par la diminution possible d'une catégorie particulière de recettes fiscales ou d'autres sources de revenu qui leur auraient été affectées. Dans l'un et l'autre cas, le gouvernement devrait se faire un devoir d'ajouter aux ressources des organismes le complément nécessaire pour maintenir au même niveau les crédits dont ils peuvent réellement disposer, et leur permettre ainsi de se charger des tâches qui leur sont assignées. Ou alors, si les ressources monétaires deviennent insuffisantes, il faudrait que l'Etat relève de leurs obligations ces organismes et établissements, plutôt que d'attendre d'eux qu'ils continuent de se débattre avec des moyens insuffisants.

2) L'Etat devrait assurer l'existence de ces organismes et autres établissements en les aidant en cas de difficultés.

3) Lorsque des organismes publics ou établissements de ce genre ont été créés, c'est à l'Etat et non au système de crédit privé qu'il incombe au premier chef d'assurer leur financement.

Il est apparu au cours de la discussion que, dans la pratique, le pouvoir d'emprunt des organismes publics est généralement limité et qu'il ne leur est pas loisible d'obtenir directement sur le marché financier tous les fonds dont ils auraient besoin. En fait, il est parfois considéré comme préférable d'éliminer complètement, pour ces organismes, tout pouvoir direct

d'emprunt, et de les faire dépendre entièrement de l'Etat pour leurs besoins financiers. Tel est le cas aux Etats-Unis de la Reconstruction Finance Corporation et de l'Export-Import Bank qui n'émettent pas de titres. De même, au Chili, les établissements officiels de crédit ne font pas de transactions directes sur le marché, mais les effectuent par l'intermédiaire du Gouvernement, qui décide chaque année quels crédits leur seront affectés et quels prêts leur seront attribués. Même lorsque ces organismes sont autorisés eux aussi à émettre des titres, ils le font par l'intermédiaire de la Comisión de Credito Publico qui centralise toutes les activités de cet ordre. Aux Philippines, avant la guerre, les organismes publics étaient habilités à emprunter directement sur le marché. Toutefois, la bourse des valeurs n'étant pas développée, les emprunts directs étaient assez réduits. Depuis la création de la Banque centrale, aucun organisme, à l'exception de la Rehabilitation Finance Corporation, n'est autorisé à emprunter directement au public.

Aux Indes et en Egypte, les organismes publics sont habilités à emprunter directement sur le marché financier mais ne s'en sont pas prévalu. Par contre, ils opèrent directement sur le marché financier et le gouvernement n'a pas jugé à propos de mettre fin à cet usage. Toutefois, ces organismes sont placés sous la stricte surveillance de la Banque centrale. De même, à Porto-Rico, les organismes publics ont le privilège d'émettre leurs propres obligations, mais l'Etat limite leur capacité d'emprunt.

Les raisons suivantes ont été fournies pour justifier ou expliquer la limitation du pouvoir d'emprunt des organismes publics.

1. Le pouvoir d'emprunt des sociétés publiques doit être constitutionnellement défini; on doit fixer la manière dont elles obtiendront leurs capitaux, ainsi que la mesure dans laquelle et les conditions dans lesquelles elles peuvent contracter directement des emprunts sur le marché financier. Toutefois, il ne faut pas que ces limites soient immuables, mais il conviendrait qu'une autorisation spéciale soit nécessaire pour dépasser les limites autorisées. Lorsqu'une augmentation de la somme autorisée est justifiée, l'Etat peut, soit fournir les crédits sur l'ensemble des fonds dont il dispose en diminuant d'autres dépenses, soit permettre à la société d'emprunter des capitaux

compte tenu des besoins d'emprunt du gouvernement ou d'autres sociétés et des possibilités du marché.

2. Fait plus significatif encore, bien que les organismes publics jouissent parfois d'une indépendance considérable dans leurs rapports avec le marché, ils sont, en pratique, soumis au contrôle et à l'action coordonnatrice de la Banque centrale. Dans l'exercice de leur pouvoir d'emprunt autorisé, ces organismes sont nécessairement amenés à se poser la question des dates et conditions de leurs émissions. Pour les dates, la question des ressources disponibles sur le marché et des autres demandes auxquelles ces ressources doivent répondre joue un rôle décisif. La Banque centrale, par ses fonctions de coordination, devrait être en mesure de décider si le moment choisi et les conditions imposées sont ou non appropriées, ce qui constitue une autre restriction très efficace. En d'autres termes, il existe des limites au pouvoir qu'ont les sociétés et autres établissements de se mettre en rapport direct avec le marché, même si elles en ont le droit. Il y a donc double limitation. En outre, même si les sociétés ont accès au marché en toute indépendance et font usage de leur pouvoir, en pratique elles consultent une Banque centrale; il y a donc dans cette mesure, une certaine coordination du marché. Bien souvent, comme c'est le cas dans l'Inde ou au Mexique, l'organisme de contrôle est composé de façon à donner à la Banque centrale une voix importante au Conseil d'administration de tous ces établissements, ce qui garantit l'entière coordination de toutes les demandes de capitaux des organismes gouvernementaux. L'Inde offre un exemple de coordination voulue, en vertu du régime de contrôle du capital institué après la guerre, c'est le Capital Issues Committee qui exerce les fonctions de coordination, et la permission de cette autorité centrale est nécessaire.

3. Les ressources du marché financier sont loin d'être illimitées. Il faut donc trouver un équilibre entre les divers besoins et les ressources de toutes espèces qui se trouvent disponibles. Il faut adapter les besoins de chaque organisme particulier à l'ensemble de la situation financière ainsi qu'au programme général de développement, quand il en existe.

4. Si la politique du gouvernement et celle des organismes n'étaient pas coordonnées, l'Etat et ses organismes associés entreraient en concurrence et certains de ces derniers se verraient dans l'obligation de payer un taux d'intérêt plus élevé pour ne pas manquer de fonds.
5. Quand des sociétés de placement font des arbitrages entre les titres émis par l'Etat et ceux émis par des sociétés, suivant le rendement de ces titres, le gouvernement et les sociétés n'obtiennent pas de ce fait, une part supplémentaire des épargnes; ils se font simplement concurrence.
6. Il y a une autre raison d'assurer la coordination : l'émission et le lancement des valeurs sont des opérations hautement spécialisées, dont les organismes ne peuvent assurer eux-mêmes les bons résultats. A Porto-Rico, la Banque du développement s'occupe de ces opérations en vertu du Fiscal Agency Act (loi sur les organes financiers).
7. La coordination présente un autre avantage, du fait qu'elle peut rendre immédiatement négociables les valeurs du gouvernement. Ainsi, aux Philippines, l'appui de la Banque centrale - s'exerçant par l'intermédiaire de son Fonds de régularisation - contribue à maintenir le marché.
8. Si le gouvernement dispose de vastes fonds de réserves, ce qui est, a-t-on dit, le cas en Egypte, il n'est peut-être pas réellement nécessaire de permettre aux sociétés de se procurer ou d'emprunter des capitaux sur le marché financier, bien qu'elles puissent être habilitées à le faire. Le Trésor avance les fonds nécessaires sans qu'il y ait recours au marché.
9. Les banques agricoles gouvernementales ne peuvent avoir recours au marché, même si elles y sont habilitées, car il est peu probable que la population réponde suffisamment à la demande, en raison des risques particulièrement considérables que comportent ces opérations. Tel a été le cas au Mexique.
10. Si le financement des programmes de développement comporte des dangers d'inflation, il conviendrait de laisser à une seule organisation la charge de traiter avec le marché de la monnaie et du capital plutôt que de laisser ce soin à plusieurs sociétés.

11. Si des sociétés procèdent, indépendamment l'une de l'autre, à d'importantes émissions, cela peut avoir pour fâcheuse conséquence de nuire au crédit du gouvernement lui-même.

Sur le point de savoir si les emprunts des sociétés publiques et des établissements nationaux spécialisés devraient être automatiquement garantis par l'Etat ou si leurs obligations devraient être des titres indépendants et de caractère privé, on a appris que, suivant les pays, les émissions sont ou non garanties. Ainsi, au Mexique, les obligations émises par des sociétés industrielles et des sociétés hypothécaires sont garanties par l'Etat et représentent, en fait, des émissions du gouvernement fédéral. Par contre, à Porto-Rico et dans l'Inde, ces obligations ne sont généralement pas garanties, bien que le capital des sociétés soit fourni ou garanti par le gouvernement.

Les experts ont également signalé un dilemme possible : si un gouvernement donne à une société un pouvoir discrétionnaire complet en matière d'emprunt, il sera peut-être difficile de concilier ce pouvoir avec une politique générale de développement; d'un autre côté, si la Banque centrale impose aux sociétés l'obligation d'obtenir son autorisation finale, ces sociétés ne pourront pas savoir à un moment donné, si elles obtiendront les capitaux supplémentaires dont elles peuvent avoir besoin pour une raison précise, ce qui les empêchera d'adopter des plans à longue échéance. Toutefois, on a fait remarquer que cette difficulté n'est pas aussi grande qu'elle le paraît. Si le gouvernement crée une société, il commence par fixer les pouvoirs et obligations de cette société, et indique dans quelles limites elle est libre d'organiser ses programmes. Si, à un moment donné, cette société veut étendre ses pouvoirs, du point de vue financier ou autre, au delà des limites fixées, elle doit s'adresser au gouvernement et établir le bien-fondé d'un élargissement de ses pouvoirs. Le gouvernement peut alors fournir à la société des crédits prélevés sur l'ensemble de ses fonds, en retranchant sur d'autres dépenses; ou bien il peut permettre à la société de contracter un emprunt sur le marché financier, compte tenu des besoins du gouvernement en fait de crédits.

En d'autres termes, dans les limites autorisées, les sociétés devraient avoir toute latitude d'utiliser leurs possibilités d'emprunt au maximum, à condition de consulter la Banque centrale pour fixer la date des émissions de façon à ne pas faire concurrence à d'autres obligations d'Etat, et pour régler les détails techniques de l'émission ou de l'emprunt de capitaux sur le marché étranger, etc. Toutefois, ces limites elles-mêmes devraient, de temps à autre, faire l'objet d'une révision. Etant donné le caractère limité des ressources, ce serait trop demander que de vouloir libérer les sociétés de tout souci en ce qui concerne l'obtention de capitaux supplémentaires.

g) Entreprises publiques rentables

Les fonds d'Etat consacrés au développement économique doivent-ils être employés seulement pour soutenir les entreprises travaillant normalement à perte ou être délibérément employés dans des entreprises rentables afin que les bénéfices de ces entreprises puissent eux-mêmes servir à financer le développement économique ?

Sur ce point, il ressort des exposés concernant le Chili, les Philippines et Porto-Rico que les gouvernements utilisent délibérément les bénéfices des entreprises qu'ils gèrent ou qu'ils patronnent comme une source de moyens financiers aux fins de nouveau développement. Dans le cas des Philippines, le Gouvernement a pour principe général de céder les entreprises lorsqu'elles deviennent rentables: toutefois, ce principe se trouve modifié pour la raison suivante: étant donné que certaines entreprises travaillent à perte, le Gouvernement désirerait profiter des bénéfices des entreprises rentables pour maintenir les autres. En prenant Porto-Rico comme exemple, on a déclaré que les bénéfices des sociétés peuvent, pour les petits pays insuffisamment développés, avoir beaucoup d'importance et devenir une source indispensable de moyens financiers pour le développement futur.

Le Mexique fournirait un exemple d'application différente du principe de l'équilibre entre les profits et les pertes: si les banques privées soutiennent que les établissements de crédit agricole d'Etat ne devraient s'occuper que des paysans les plus pauvres, les établissements d'Etat ne cessent de prétendre qu'ils doivent pouvoir faire des opérations lucratives de crédit pour compenser les risques qu'ils courent par ailleurs.

Pour le Mexique également, où existent côte à côte des aciéries appartenant à des sociétés privées et à des sociétés d'Etat, on a signalé que les sociétés privées étaient amenées à payer des dividendes annuels élevés pour maintenir la cote de leurs valeurs et avaient de ce fait des difficultés à trouver des fonds pour leurs réinvestissements. Par contre, les sociétés d'Etat peuvent réinvestir tous leurs bénéfices, car leur existence ne dépend pas de la cote de leurs valeurs, et elles peuvent donc faire des réinvestissements et se développer plus rapidement que les sociétés privées.

Pour l'Inde, on a également déclaré que l'Etat n'hésite pas à prendre en main des entreprises de construction rentables, notamment des entreprises

nouvelles telles que les constructions aéronautiques et navales et la fabrication de matériel télégraphique et téléphonique.

Voici d'autres arguments présentés en faveur de la participation de l'Etat dans les activités rentables:

- 1) Dans les pays les plus développés, on peut être assuré qu'ils se trouvera des entreprises privées pour s'occuper de tous les domaines d'activité donnant des bénéfices. Il n'en va pas de même dans les pays insuffisamment développés. Les membres du groupe ont reconnu qu'il convenait, lorsque le secteur privé n'assure pas certaines activités rentables, que les entreprises financées par l'Etat viennent combler cette lacune et que les bénéfices de ces entreprises pourraient servir à financer un développement ultérieur;
- 2) Il conviendrait peut-être que, dans les pays insuffisamment développés, l'Etat gère des entreprises rentables pour que celles-ci puissent servir de termes de comparaison pour l'efficacité des entreprises privées, leur capacité fiscale et l'honnêteté de leur prix;
- 3) En gérant des entreprises dans les domaines rentables, les autorités publiques ont un contact beaucoup plus étroit avec les réalités économiques et sont donc mieux à même de contrôler le développement du pays, formuler des programmes et, de façon générale, améliorer la politique économique;
- 4) Dans certains pays très développés, les entreprises étatisées et commerciales existent côte à côte dans le même domaine. On a cité, à titre d'exemple, la navigation maritime et la radiodiffusion au Canada.

Si donc, de l'avis dominant, il ne faut pas avoir pour principe général que les fonds publics ne doivent pas servir à des entreprises rentables et les bénéfices d'Etat peuvent être considérés comme un moyen de financer le développement, par contre, certains ont déclaré que l'Etat devrait s'abstenir d'établir des entreprises à seule fin de faire des bénéfices, mais d'exercer des activités d'intérêt public qui concourent vers le but général qui est de développer l'économie du pays. Toutefois, personne n'a soutenu que les sociétés financées par l'Etat devraient être écartées par principe de certaines activités.

D'autres observations qui ont été faites limitent encore l'appel aux entreprises rentables financées par l'Etat pour fournir des moyens de financer le développement:

- 1) Le principe général à suivre à l'égard de ces entreprises serait d'y faire participer des capitaux privés, puis de les remettre entièrement aux mains de capitalistes privés, ces deux opérations devant se faire dès que les entreprises atteignent le stade approprié. Cela devrait du moins être le principe général dans les pays qui entendent encourager les investissements privés, mais, dans certains domaines et conformément aux traditions nationales, on peut estimer qu'il est essentiel que l'Etat conserve le contrôle de ces entreprises;
- 2) L'Etat ne devrait pas se servir des fonds dont il dispose pour empêcher les capitaux privés de participer au développement économique. Ceci serait une application du principe selon lequel il faudrait offrir, chaque fois que possible, au secteur privé, une participation aux entreprises financées par l'Etat;
- 3) Lorsque des entreprises d'Etat ont été créées, en l'absence d'établissements assurant les investissements privés, l'Etat devrait avoir pour politique de vendre graduellement des parts de ces entreprises ou même d'en céder la directive à des intérêts privés au fur et à mesure de la croissance d'un marché de capitaux et de la création d'établissements assurant des investissements privés;
- 4) Là où les entreprises d'Etat rentables ont été instituées pour remplacer le recours à la fiscalité, la tendance générale devrait être d'abandonner cette méthode au fur et à mesure de l'instauration d'un système fiscal approprié.

h) Etablissements financiers publics spécialisés

Est-il plus avantageux de canaliser les fonds publics destinés au développement économique au moyen d'établissements financiers et bancaires spécialisés, publics ou privés, ou de les investir au moyen des organismes financiers normaux et des services ministériels ordinaires ?

On a constaté que dans tous les pays représentés au groupe, les deux systèmes coexistent. Les services gouvernementaux canalisent directement les fonds publics vers le développement économique tout en agissant par l'entremise de certains établissements spécialisés, tels que compagnies de mise en valeur, banques de développement économique, banques agricoles spéciales, etc. L'opinion dominante qui s'est dégagée au cours de la réunion est que la méthode qui consiste à agir par l'entremise d'établissements spécialisés présente une utilité certaine dans quelques cas, mais que son domaine d'application varie dans les divers pays, selon leurs traditions politiques et administratives, et aussi que les établissements spéciaux ne peuvent remplacer les services gouvernementaux en ce qui concerne certaines tâches d'ordre aussi nettement public que l'enseignement ou la formation technique.

On a énuméré à l'actif des établissements spécialisés les avantages suivants :

1. Dans le cas de l'Egypte, l'expérience de la banque de crédit agricole spécialisée a montré que la formation d'établissements spéciaux permet de remplir certaines tâches qui ne rentrent pas aisément dans le cadre ordinaire des services de l'Etat.
2. Dans le cas des grands travaux entrepris pour l'aménagement des fleuves de l'Inde, qui ont posé des problèmes administratifs englobant plusieurs provinces et ont nécessité des investissements importants, on a jugé préférable de former à cette fin des compagnies spéciales, afin d'éviter les conflits entre administrations.
3. Egalement dans l'Inde, on a formé des compagnies mixtes spéciales pour le financement de l'industrie, dont la moitié du capital est fournie par l'Etat et l'autre moitié souscrite par le domaine privé. On a jugé préférable de former ces compagnies spécialisées pour le financement de l'industrie au lieu d'utiliser directement à cette fin les fonds publics.

On a cité comme exemple la compagnie de financement de l'industrie de l'Etat de Mysore.

4. Dans le cas de Porto-Rico, le principal avantage de la création d'une banque d'Etat spécialisée de développement économique, à laquelle ont été attribués des fonds publics considérables, est que cette banque d'Etat a permis un roulement rapide et un usage répété des fonds mis à sa disposition. Les sommes avancées à la banque de développement économique ont été utilisées comme un fonds de roulement; au fur et à mesure que les emprunts consentis par la banque étaient remboursés, cet argent était mis à disposition pour de nouveaux travaux. On estime qu'il aurait été beaucoup plus difficile à un service ministériel ordinaire d'assurer un tel roulement des fonds et leur usage répété.

5. Dans le cas du Mexique, on a déclaré qu'il est plus facile avec des établissements spécialisés d'exercer un contrôle approprié sur l'utilisation des fonds, en fixant les responsabilités d'une manière plus concrète que si les fonds investis étaient simplement ceux du trésor public. On a également constaté qu'il est plus aisé de cette manière d'associer des banques privées à l'utilisation des fonds publics, en qualité de curateurs, parce que la direction des affaires appartient de toute évidence au président du conseil d'administration de l'établissement spécialisé; aussi, les banques privées savent-elles exactement avec qui elles doivent traiter.

6. Dans l'Inde, il apparaît que le procédé de la compagnie autonome présente des avantages distincts en ce qui concerne le rendement et l'efficacité des personnalités dirigeantes. On estime dans l'Inde que les services administrés par des compagnies autonomes sont dirigés dans un esprit différent de celui d'un service ministériel ordinaire.

7. On a appris que, dans les colonies britanniques, l'usage est de confier à des établissements spécialisés les activités d'ordre plutôt commercial; on a énoncé le principe général selon lequel plus l'élément commercial est important, plus grand est le domaine d'action des établissements indépendants. C'est ainsi que, dans le cas des services publics, l'adduction d'eau est en général, mais pas toujours, assurée par les services publics ordinaires, alors que la fourniture de courant électrique, qui a un caractère plus commercial, relève plus souvent d'établissements

publics spécialisés. De même, l'administration des anciennes plantations allemandes du Cameroun, prises en charge pendant la guerre par une compagnie spéciale organisée par le Gouvernement de la Nigéria, a été citée comme un autre exemple de l'application de ce principe; cette compagnie bien qu'organisée par le Gouvernement, est administrée d'une manière indépendante. On pourrait également varier le degré d'indépendance des établissements spécialisés selon la mesure dans laquelle l'entreprise a un caractère commercial.

8. On a également posé la question de savoir si les établissements spécialisés ne présenteraient pas l'avantage de libérer dans une certaine mesure le développement économique de la politique des partis et de rendre la direction des services plus technique et plus continue. L'application générale de ce principe a toutefois soulevé quelque doute. Selon certains membres du groupe, lorsqu'il faut prendre en considération le peu d'autorité ou l'instabilité du gouvernement, on ne peut éviter le problème en créant des établissements semi-autonomes. Là où existe une tradition ou une situation défavorable, la bonne méthode consiste à y porter remède et non à se dérober en créant des établissements spécialisés.

9. On a dit qu'à Porto-Rico le fonctionnement satisfaisant des compagnies provient du fait qu'elles échappent à une réglementation quotidienne par l'Etat. C'est ce qui leur a permis de prendre des décisions rapides et de traiter leurs problèmes quotidiens comme le font les hommes d'affaires, tout en tenant compte de la politique générale du gouvernement.

En face de ces avantages, on a énuméré un certain nombre d'inconvénients :

1. On a signalé que les activités de plusieurs établissements spécialisés peuvent empiéter les uns sur les autres, ce qui confirmerait les observations faites au Mexique et à Porto-Rico.

2. On a mentionné le coût excessif de l'administration des établissements spécialisés. Ces divers établissements ont besoin d'un personnel, de directeurs, d'un conseil d'administration spéciaux, ce qui tend à rendre l'administration plus coûteuse que si l'on utilisait les services existants de l'Etat.

3. Il semble que, lorsqu'il existe un grand nombre d'établissements spécialisés, chacun a tendance à considérer sa propre tâche comme la plus importante et à essayer de l'exécuter indépendamment de la situation générale du pays et du plan global de développement économique. On a dit qu'il est plus difficile de réduire les investissements avec les établissements spécialisés qu'avec des services ministériels.

4. La création d'établissements spécialisés peut créer des difficultés lorsqu'on ne dispose que d'un nombre limité de techniciens et d'administrateurs compétents.

En résumé, il ressort des débats que l'utilisation d'établissements spécialisés est très répandue et que, dans un certain nombre de cas, elle s'est révélée très utile. Des établissements spéciaux semblent appropriés dans les cas suivants :

1. Lorsque l'entreprise est de nature particulièrement technique.
2. Lorsqu'elle est de nature commerciale et rentable.
3. Lorsqu'elle a une ampleur considérable et chevauche les divisions administratives et régionales existantes.
4. Lorsqu'on a l'intention d'associer à l'entreprise, l'entreprise ou le capital privés.

Chapitre III : Gestion et contrôle des investissements par les établissements bancaires et financiers

a) Orientation des investissements vers des domaines déterminés

Comment le gouvernement d'un pays insuffisamment développé peut-il contrôler avec succès les opérations de crédit et orienter les investissements vers des domaines choisis?

Au cours de la réunion, on a suggéré plusieurs méthodes permettant d'orienter le crédit commercial. La principale méthode proposée est le "traitement préférentiel en matière de réescompte". Selon cette méthode, les banques centrales réescomptent à un taux plus favorable le portefeuille des banques et autres établissements financiers qui effectuent certains investissements privilégiés. On a cité comme exemple l'offre de la Banque du Mexique qui a consenti un escompte favorable pour les prêts aux éleveurs, lorsque ceux-ci se sont trouvés en difficulté. Toutefois, certains membres ont exprimé des doutes sur les possibilités d'application pratique d'une politique de ce genre. A leur avis, elle risque d'être arbitraire ou discriminatoire et de provoquer des abus. L'établissement d'un barème d'escompte préférentiel au lieu d'une politique générale comporte inévitablement un danger d'arbitraire. Comme les pays insuffisamment développés possèdent peu de banques, toute mesure discriminatoire à l'égard de certaines de ces banques compromettrait le développement de l'ensemble de l'industrie bancaire dans ces pays. A cela, on a répondu qu'en pratique cette politique n'entraînerait pas de mesures discriminatoires à l'égard de certaines banques, puisque toutes les banques sans exception bénéficieraient d'un taux d'escompte favorable pour leurs investissements productifs. On a également objecté qu'il était difficile d'éviter que les fonds prêtés par les banques et autres établissements financiers ne soient secrètement détournés vers des opérations spéculatives ou vers des formes d'investissement ou de consommation moins souhaitables. Par exemple une entreprise pourrait solliciter un prêt, soi-disant pour améliorer sa production, et en même temps prélever des fonds sur son propre capital pour faire des investissements spéculatifs ou répartir des dividendes. Inversement, une transaction effectuée à des fins productives pourrait, de prime abord, sembler spéculative. On a reconnu toutefois qu'il est possible, tant directement qu'indirectement, d'éviter l'octroi de crédits à des entreprises spéculatives ; on peut le faire

indirectement, en relevant le taux général d'escompte, ce qui empêcherait les banques privées de fournir des crédits aux entreprises de caractère spéculatif, plus sensibles aux variations des taux à court terme ; les autorités monétaires peuvent le faire directement en prenant des mesures discriminatoires à l'égard des entreprises de caractère spéculatif, par exemple en matière de couverture, de nantissement accessoire etc.

Selon une autre suggestion, l'Etat fournirait des garanties aux banques commerciales pour certains investissements privilégiés. On a cité comme exemple le cas de la Palestine. Lorsque la production des oranges a été gravement compromise par suite de l'arrêt des exportations après le déclenchement des hostilités, la banque du Gouvernement a garanti les avances qui avaient été consenties précédemment aux producteurs.

En troisième lieu, on a proposé que le traitement privilégié en matière fiscale accordé parfois aux investissements dans les valeurs d'Etat soit également accordé aux investissements privés dans les domaines de la production que l'Etat tient particulièrement à encourager ; avec des privilèges fiscaux de ce genre, ces domaines de production constitueraient un placement plus sûr pour les capitaux qui cherchent à s'employer. Toutefois, a-t-on fait observer, l'application de cette méthode risque de compliquer le système fiscal et de diminuer les revenus de l'Etat.

En général, il a été reconnu que l'Etat peut intervenir de diverses façons, soit en agissant directement comme entrepreneur, soit en consentant des prêts, ou en accordant des subventions à certaines industries, ou encore en agissant sur la politique de la banque d'émission ; mais il est douteux que l'Etat puisse intervenir utilement dans les opérations des banques commerciales. On a souligné que le rôle des banques privées dans la structure économique d'un pays est clairement défini ; en conséquence, on a jugé souhaitable de limiter l'intervention du gouvernement dans le domaine des opérations des banques commerciales et de rechercher pour l'Etat d'autres moyens d'assurer le financement du développement économique.

Dans l'ensemble, les membres du groupe ont estimé que dans les pays insuffisamment développés il n'est pas moins essentiel que dans les pays plus évolués de maintenir les disponibilités liquides et la solvabilité des banques. En fait, c'est là, selon leur opinion, le seul moyen de permettre aux banques des pays insuffisamment développés de s'acquitter de leurs responsabilités dans la mise

en valeur de leur pays. Le problème des banques commerciales dans les pays insuffisamment développés a ceci de particulier qu'il faut l'aborder sans perdre de vue qu'en matière de développement économique les banques commerciales ont plus de responsabilités dans les pays insuffisamment développés que dans les pays plus évolués.

On a reconnu qu'étant donné les différences dans les conditions locales, la nature des opérations bancaires est susceptible de varier d'un pays à l'autre. C'est ainsi que dans tel pays les banques peuvent s'intéresser au financement d'une récolte annuelle, comme la récolte sucrière ; dans tel autre, elles peuvent s'intéresser à des activités commerciales qui comportent un écoulement des marchandises plus rapide. Les objectifs sont les mêmes, mais les opérations diffèrent, car dans chaque pays l'industrie bancaire est conditionnée par son milieu et se développe avec lui. Toutefois, il existe indubitablement certains principes fondamentaux et universels qu'il faut observer partout si l'on veut que l'appareil bancaire soit en mesure de remplir ses fonctions essentielles. Un de ces principes est d'offrir une sécurité absolue aux déposants.

Les membres du groupe se sont demandé si la question de la solvabilité était aussi importante dans le cas des pays insuffisamment développés que dans celui des pays industrialisés plus évolués. De l'avis de certains, là où le développement est spontané et automatique, comme c'est le cas dans les pays évolués, les banques doivent surtout se soucier d'offrir toute sécurité à leurs déposants et d'assurer la stabilité générale du crédit ; dans les pays insuffisamment développés, en revanche, les banques devraient probablement accorder plus d'attention au développement économique et c'est sans doute à la banque centrale ou à la banque du gouvernement, plus qu'aux établissements bancaires eux-mêmes, qu'il appartiendrait de veiller à la sécurité et à la stabilité de l'appareil bancaire. On a dit aussi que les progrès réalisés dans le domaine du développement constituent pour les banques de meilleures garanties que l'orthodoxie des règles de gestion. De l'avis d'autres membres, il s'agit surtout pour les pays insuffisamment développés de trouver des moyens d'encourager le public à épargner davantage. Il sera impossible, selon eux, d'augmenter l'épargne tant que l'on ne pourra pas donner aux déposants des assurances aussi fermes et même plus fermes que dans les pays développés quant à la sécurité de leurs capitaux d'épargne. Mais s'il est vrai que la solvabilité de l'appareil bancaire ne doit pas être compromise, il ne faudrait pas qu'elle constitue la seule préoccupation des pays insuffisamment

développés. Il faut aussi accorder une attention suffisante aux besoins du développement économique.

D'un autre côté, on ne saurait trop insister sur l'importance de la solvabilité. Dans la mesure où certains pays insuffisamment développés, sinon tous, sont contraints de faire continuellement appel, ou du moins occasionnellement, aux ressources de l'extérieur, il est particulièrement important que le système bancaire fonctionne de façon très satisfaisante.

On a fait observer que dans certains pays insuffisamment développés les investissements immobiliers sont trop alléchants pour les capitaux en quête de placement ou bénéficient d'un traitement préférentiel, et que, dans un cas comme dans l'autre, les capitaux limités dont le pays dispose se trouvent détournés d'entreprises industrielles et commerciales qui contribueraient davantage au développement économique du pays. C'est ainsi qu'aux Philippines la possibilité de tirer un intérêt exceptionnellement élevé des placements immobiliers constitue une entrave au développement économique du pays. L'Etat a déjà pris des mesures restrictives en ce qui concerne le marché des biens immobiliers et a réservé le droit de propriété aux ressortissants philippins. Mais ce règlement est maintenant considéré comme insuffisant et l'on préconise des mesures plus rigoureuses. Au Mexique, les investissements immobiliers sont exempts de toutes taxes alors que les impôts sur les revenus industriels et commerciaux s'élèvent à près de 38 pour 100. Dans l'intérêt du développement économique, il conviendrait d'examiner s'il n'est pas inopportun de maintenir en vigueur ces mesures préférentielles.

De l'avis du groupe, il importe au plus haut point de faire une distinction entre les différents types de placements immobiliers. Non seulement, certains types de placements immobiliers, tels que la construction de logements à bon marché, ne présentent pas d'inconvénients mais ils sont au contraire extrêmement souhaitables. D'autres placements sont nuisibles parce qu'ils décourrent les capitaux vers des activités de caractère spéculatif au détriment du développement.

Il est naturel qu'en période d'inflation les particuliers soient attirés par la sécurité qu'offrent les placements immobiliers ; il ne faut pas invariablement les considérer comme effectués dans un esprit de lucre. De même, ces placements se justifient dans certains cas : au Mexique par exemple, la loi a obligé les compagnies d'assurances à investir une partie de leur capital en biens immobiliers après dépréciation de leurs autres avoirs par suite de la dévaluation de la

monnaie. D'autre part, le groupe a estimé qu'en égard à la pénurie mondiale de logements il est naturel que les gouvernements encouragent certains placements immobiliers pour faire face à la crise. Mais les placements dans des immeubles de luxe paraissent tout à fait inopportuns.

A l'unanimité, les membres du groupe ont conclu que les placements immobiliers en général ne devaient pas être encouragés à moins qu'il ne s'agisse de financer la construction d'habitations à bon marché ou de logements pour les travailleurs.

Les membres du groupe ont reconnu qu'il était particulièrement urgent, dans les pays insuffisamment développés, d'accorder une assistance financière aux petites entreprises, mais ils ont exprimé des opinions divergentes quant à la forme et à la nature de cette assistance. De l'avis de certains membres, le meilleur moyen d'obtenir des crédits pour les petits producteurs est d'avoir recours à des établissements spécialisés ; d'autres au contraire ont fait valoir que l'on ne ferait ainsi que multiplier les établissements de crédit. Jusqu'à présent, l'assistance financière du capital privé est allée surtout aux petits producteurs agricoles et, dans ce domaine, l'assistance financière est trop coûteuse pour que les banques privées consentent à la fournir. En conséquence, les membres du groupe ont estimé que les pouvoirs publics devraient soit favoriser la création d'entreprises de financement subventionnées par l'Etat, soit fournir eux-mêmes une assistance directe. On a également suggéré que l'assistance financière aux petits producteurs soit fournie par des organisations coopératives de crédit constituées par les petits producteurs eux-mêmes.

On a souligné que le peu d'empressement des banques commerciales à fournir des capitaux aux petites entreprises n'est nullement particulier aux pays insuffisamment développés mais qu'il est plus grave dans leur cas parce que les entreprises importantes sont peu nombreuses, qu'elles sont souvent propriété de l'Etat ou subventionnées par l'Etat, et que la petite production domine dans l'organisation économique des pays insuffisamment développés. Par conséquent, il s'agirait de prendre des mesures spéciales différentes de celles qui sont en vigueur dans les pays plus développés pour vaincre la résistance des banques commerciales en ce qui concerne l'octroi d'une assistance financière aux petits producteurs.

On a fait observer que la position du petit producteur présente un autre aspect particulier. Il paraît naturel que l'assistance des gouvernements soit sollicitée pour des projets de grande envergure, car le montant des capitaux

nécessaires dépasse nettement les moyens des établissements financiers existants ; mais lorsque de petites entreprises cherchent à intéresser les pouvoirs publics à un projet qui appelle de nouveaux investissements, les pouvoirs publics s'étonnent invariablement que le projet, s'il est sérieux, n'ait pas attiré le capital privé. Les membres du groupe ont estimé qu'il était certes normal que l'on passe au crible les projets des petites entreprises qui sollicitent une assistance, mais à leur avis, il ne faudrait pas que l'on évince systématiquement les petites entreprises du seul fait qu'elles ne réussissent pas à attirer le capital privé.

A l'exemple du Mexique, on pourrait compléter l'assistance gouvernementale par le recours aux coopératives ; de cette façon, les petits producteurs obtiendraient plus facilement l'assistance dont ils ont besoin. Au Mexique, les caisses mutuelles de crédit ont essayé de mettre en commun le crédit des petites entreprises agricoles et industrielles. Individuellement, ces petites entreprises ne représentaient pas des placements assez sûrs mais leur association à d'autres entreprises, notamment à des entreprises florissantes, a sensiblement relevé le niveau de leur crédit.

Lorsqu'on finance la petite production, il faut aussi disposer du personnel technique nécessaire et c'est là un autre problème à résoudre. De l'avis des membres du groupe, il est peu probable que les petites entreprises possèdent un personnel technique à elles ; leurs besoins ne se limitent pas à une simple assistance financière, ils portent également sur de nombreux services connexes d'ordre consultatif et technique. Le personnel qualifié disponible à cette fin dans les pays insuffisamment développés est peu nombreux et la multiplication des établissements, notamment des établissements spécialisés, ne pourrait qu'aggraver la situation. Il ne faut accroître le nombre de ces établissements qu'en cas de nécessité et pour répondre à des besoins particuliers.

b) Participation des banques au financement à long terme

Faut-il encourager, inciter ou obliger les banques commerciales à étendre la date d'échéance de leurs prêts et à transformer les prêts à court terme en prêts à moyen ou long terme? Faut-il encourager la création d'établissements bancaires industriels distincts des banques de dépôt?

Dans les pays aujourd'hui pleinement développés, les traditions des établissements bancaires privés varient considérablement. Dans certains pays, la tendance et la tradition sont de limiter plus ou moins l'activité des banques commerciales aux opérations de dépôt et de ne pas engager les banques dans le financement de prêts industriels à long terme. Dans d'autres pays économiquement développés la tradition veut, au contraire, que les banques privées accordent des prêts à long terme pour la mise en route et le financement d'opérations productives, industrielles ou autres, et ne se contentent pas d'être simplement des banques de dépôt. La question qui se pose est de savoir s'il convient d'encourager ou d'inciter les banques commerciales privées des pays insuffisamment développés à aller au delà de leur rôle de simples banques de dépôt et à jouer un rôle dans le financement à long terme des activités économiques? Ou bien faut-il limiter le rôle des banques commerciales au placement sûr des dépôts reçus et créer des établissements spécialisés, privés ou publics, dont le rôle essentiel serait le financement à long terme des activités économiques?

On a constaté que, dans les pays insuffisamment développés, les banques commerciales limitent normalement leurs opérations aux prêts à court terme; si elles doivent aider le développement industriel, il sera nécessaire qu'elles étendent leurs opérations aux prêts à moyen et à long terme. On peut, certes, créer des banques industrielles spécialement pour cette fin, mais on a estimé qu'il convenait aussi d'examiner dans quelle mesure les banques commerciales elles-mêmes ne pourraient pas accorder des crédits à moyen et à long terme, afin de mobiliser toutes les ressources nationales en capitaux pour le financement du développement économique. Il va de soi que le financement industriel ne se limite pas au lancement de nouvelles industries. Les industries existantes ont également besoin d'assistance financière pour leurs activités courantes et leur expansion.

Au cours de la discussion, on a souligné qu'il fallait aborder avec prudence la question de l'utilisation des ressources des banques commerciales à des fins industrielles. L'expérience du passé en matière d'opérations bancaires commerciales, ainsi que la pratique actuelle dans différents pays, ont clairement montré la nécessité de cette prudence. Il faut avant tout offrir une sécurité absolue aux déposants. On a reconnu que si les activités industrielles d'un établissement bancaire devaient provoquer des doutes quant à la solvabilité de la banque, les dépôts diminueraient, si bien que l'on ne disposerait plus, pour le développement, que d'un volume d'épargne plus faible.

On a indiqué trois mesures principales par lesquelles les gouvernements pouvaient assurer la sécurité des dépôts dans les banques commerciales et permettre ainsi à ces dernières de s'engager dans des opérations bancaires industrielles :

1. Les gouvernements peuvent garantir le remboursement des prêts à moyen et à long terme accordés par les banques.
2. Les banques centrales peuvent offrir un taux de réescompte spécial ou d'autres garanties de liquidité aux banques commerciales, en ce qui concerne leurs avoirs à moyen et à long terme.
3. Les gouvernements peuvent fixer la proportion maximum des prêts à long terme par rapport au total des avoirs des banques commerciales. La fixation d'un maximum serait souhaitable dans l'intérêt des déposants, mais on ne pourrait fixer un pourcentage uniforme pour tous les pays.

On a fait remarquer qu'il serait dangereux de fixer une limite maximum aux avoirs que les banques commerciales pourraient engager dans des opérations à moyen et à long terme si l'on ne crée pas en même temps des établissements spécialisés pour ces opérations. En effet, les déposants seraient protégés, mais le problème du financement du développement économique ne serait pas résolu. On a dit également que, lorsque les banques commerciales entreprennent des opérations de crédit à moyen et à long terme on pourrait, pour protéger les déposants, avoir un service distinct pour les prêts à moyen et à long terme, avec une comptabilité, une direction et des principes bancaires distincts.

Au Mexique, avant 1921, les banques commerciales accordaient des prêts à moyen et à long terme; cette pratique s'est révélée désastreuse. La majorité de ces prêts avaient été accordés aux grandes exploitations agricoles; celles-ci ont été morcelées à la suite de la révolution mexicaine de 1921. Les anciens prêts sont ainsi devenus de mauvaises créances sans aucune garantie et de nombreuses ont été réduites à la faillite. De 1921 à 1936, il était interdit aux

banques de s'engager dans des opérations à moyen et à long terme, en vertu du principe que les besoins de capitaux à moyen et long terme devaient être satisfaits par le marché des valeurs. En conséquence, on a créé officiellement des établissements spéciaux appelés "sociétés financières". Ces établissements se spécialisaient dans les prêts à moyen et long terme; leurs ressources devaient venir de la vente de valeurs au public. Mais, ici encore, l'expérience mexicaine n'a pas été très heureuse car l'accueil du public a été décevant. La Banque centrale et la Banque nationale industrielle étaient à peu près les seuls clients de ces sociétés. On a déclaré que cette situation constituait en réalité une solution inflationniste du problème des prêts à moyen et à long terme. Une modification apportée par la loi en 1936 autorisait les banques commerciales à accorder jusqu'à concurrence de 20 pour 100 de leurs dépôts des prêts à moyen terme allant jusqu'à cinq ans; cette modification n'a pu avoir raison de l'hésitation naturelle des banques commerciales à s'engager dans le domaine des crédits à moyen et à long terme. Comme nouvelle mesure, la Banque centrale a décidé que le montant de toutes les augmentations des comptes en banque privés à la suite de la dévaluation du peso mexicain devait être déposé à la Banque centrale à moins que cet argent ne fût employé par les banques intéressées en prêts à moyen terme à des entreprises industrielles et de financement. On a estimé qu'il était encore trop tôt pour se livrer à des pronostics touchant le succès de ces mesures. Tout en reconnaissant le danger d'opérations sans aucune restriction, on a encouragé les banques commerciales à s'engager dans le domaine du financement à moyen terme pour certaines raisons spéciales. On a estimé en effet que si l'on chargeait les établissements bancaires publics d'accorder les prêts à moyen et à long terme, l'Etat assumerait un rôle trop important dans le domaine de l'industrialisation et envahirait le champ d'action des banques privées.

Au Chili, les banques commerciales ne sont pas autorisées, pour le moment, à accorder des crédits à moyen et à long terme mais on examine la possibilité d'étendre leur activité à des prêts d'une durée ne dépassant pas cinq ans, avec un maximum fixé à 10 pour 100 des dépôts.

Au Royaume-Uni et dans les territoires britanniques, il est de tradition que les banques ordinaires ne s'engagent pas trop dans le domaine des prêts commerciaux à moyen et à long terme. Ces banques évitent, en règle générale, de consentir des prêts à moyen et à long terme mais elles accordent souvent des prêts à court terme qui, en fait, deviennent par renouvellement constant des prêts à long

terme. Cette pratique est suivie de propos délibéré de façon à assurer la disponibilité des avoirs. Dans les dépendances britanniques et, plus récemment, dans le Royaume-Uni, la tendance a été de créer des établissements distincts mais sous l'égide des banques commerciales et chargés des opérations de crédit à long terme; on offre ainsi une sécurité absolue aux déposants. On a constaté que lorsque les banques coloniales se livrent à des opérations de prêts à moyen et à long terme, elles connaissent souvent des difficultés financières et doivent recourir à l'aide des banques de Londres pour surmonter la crise.

En Egypte, l'expérience a révélé que, si les banques commerciales ou de dépôt peuvent incontestablement aider à promouvoir l'industrie locale, dans la pratique elles ne savent souvent pas se fixer des limites raisonnables tant en matière d'avances que de participation directe; les conséquences sont désastreuses pour elles. Il a donc fallu imposer une limite légale à leur degré de participation, de façon à assurer leur solvabilité. L'opinion égyptienne est en général hostile à la participation des banques de dépôt au développement industriel; elle préfère les banques publiques de développement industriel. L'Egypte a créé un établissement de ce genre dans lequel la participation de l'Etat est de 58 pour 100. Outre la participation directe, cette banque offre également à l'industrie des prêts à échéances diverses.

Les Philippines ont modifié leur politique; au lieu de limiter strictement les prêts à une année, les banques accordent maintenant des prêts à moyen terme; dans le domaine du crédit immobilier, la limite a été portée à 15 ans au lieu de 5 ans. La raison de cette modification a été l'augmentation des dépôts et la difficulté de trouver à les placer. Sur un milliard de dollars en dépôt, la moitié environ étaient des dépôts d'épargne non utilisés. Mais on a exigé des garanties pour assurer la disponibilité des avoirs. C'est ainsi que les prêts immobiliers ne devaient pas dépasser 15 pour 100 des dépôts d'épargne et les prêts accordés à des banques commerciales étaient escomptables à la banque centrale.

A Porto-Rico on a estimé que, sur un total de dépôts s'élevant à 250 millions de dollars, environ 50 millions représentent des dépôts d'épargne. On pense que rien ne s'oppose à l'utilisation de ces fonds pour le développement économique sous forme de placements bancaires à moyen et à long terme.

Les recommandations générales suivantes se dégagent de la discussion : il faut par tous les moyens possibles encourager les banques commerciales à jouer leur rôle dans le financement à long terme chaque fois qu'elles peuvent le faire.

sans compromettre la sécurité des dépôts. Mais cette dernière condition imposera en fait des limites, dans les pays insuffisamment développés, à l'activité des banques commerciales en matière de financement à long terme du développement économique. Il subsistera donc un vide qu'il faudra combler en créant des établissements spécialisés, tels que des banques industrielles, qui opéreront sur des principes différents de ceux des banques commerciales normales et bénéficieront souvent de l'appui des pouvoirs publics sous diverses formes.

Si l'on crée des banques industrielles spécialisées, celles-ci pourraient obtenir les capitaux nécessaires de plusieurs manières :

1. Elles peuvent s'adresser directement au public pour vendre et placer leurs propres valeurs; mais, étant donné les risques que doivent prendre les banques industrielles, il serait inopportun d'accorder à ces banques toute liberté en ce qui concerne la vente de valeurs au public. Dans le cas de nouvelles entreprises à financer, il n'est pas toujours possible d'estimer le degré de risque qu'elles comportent; aussi les banques doivent-elles financer elles-mêmes de telles entreprises et n'offrir au public d'y participer que lorsque ces entreprises se sont développées et fonctionnent de façon rentable.
2. Les gouvernements peuvent créer leurs propres banques industrielles et apporter la plus grande partie ou la totalité du capital.
3. Les gouvernements peuvent participer directement au capital des banques industrielles privées. Une telle participation ne doit pas prendre nécessairement la forme d'un prêt accordé par le gouvernement mais pourrait être un apport effectif au capital de la banque. D'après la loi mexicaine, par exemple, la banque centrale, agissant en tant qu'agent du gouvernement, pourrait acheter jusqu'à 20 pour 100 des actions de capital de tout établissement privé de cette nature.
4. Les banques industrielles peuvent, dans une certaine mesure, demander les ressources dont elles ont besoin au jour le jour à la banque centrale. Mais cette méthode comporte un danger : le développement industriel pourrait se trouver financé par des moyens inflationnistes.

Il faut établir une distinction entre "les établissements bancaires d'investissement" communs dans les pays bien développés tels que le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique et les banques industrielles proprement dites. Un établissement d'investissement garantit l'émission des titres, fixe le capital de la société à créer, fournit les capitaux initiaux et détient les titres de la société jusqu'au moment où ils peuvent être vendus sans risque au grand public. Ces acti-

vités sont d'un caractère purement transitoire. Un établissement de ce genre ne détient pas les titres, en principe, au delà d'une courte période de transition, peut-être quelques semaines, bien qu'il puisse être contraint par les circonstances de les garder plus longtemps. Une banque industrielle, au contraire, ou un établissement similaire, doit s'attendre, surtout dans un pays insuffisamment développé, à conserver les titres pendant très longtemps. Un autre aspect de l'activité des banques industrielles dans les pays insuffisamment développés est que ces banques doivent fournir des capitaux pour les besoins de la petite industrie, dont les titres ne sont peut-être pas faciles à placer dans le grand public. On a fait également remarquer que, même dans le cas des pays les plus développés, les moyens commerciaux normaux d'investissement ont dû être complétés par l'aide gouvernementale (exemple : la Reconstruction Finance Corporation, aux Etats-Unis). Comme on ne possède pas, dans les pays insuffisamment développés, la même expérience et les mêmes connaissances des meilleures méthodes de direction, de gestion ou même de comptabilité, la création de banques industrielles demandera vraisemblablement beaucoup de conseils et d'assistance techniques.

On a discuté la question de savoir si les divers établissements bancaires nécessaires dans les pays insuffisamment développés devaient être très spécialisés. Le principal argument en faveur des établissements spécialisés a été le suivant : si les banques commerciales doivent également accorder des prêts à long terme à des fins industrielles, elles risqueront de compromettre leur solvabilité.

En s'opposant à la création d'établissements distincts pour les "dépôts" et les opérations "industrielles", on a fait valoir les arguments suivants :

1. Dans beaucoup de pays insuffisamment développés, le peu d'importance des transactions commerciales imposera le groupement des opérations industrielles et des opérations commerciales; on ne pourra donc pas créer des établissements distincts, surtout si l'on a l'intention de développer les activités bancaires dans les régions éloignées du pays, qui disposent de ressources limitées.
2. Tant que le marché des valeurs n'aura pas pris de l'importance dans les pays insuffisamment développés, il faudra combiner les opérations bancaires industrielles, les opérations de dépôt et les opérations bancaires commerciales, car il serait difficile pour les banques industrielles spécialisées soit d'avoir un courant d'affaires suffisamment important, soit d'attirer les capitaux pour des prêts à long terme.

3. Une spécialisation prématurée présente des dangers. Au Mexique, alors que les opérations des banques commerciales étaient strictement réglementées, les banques industrielles spécialisées ont été, à un certain moment, laissées entre les mains de gens qui ne possédaient pas la confiance des épargnants dont jouissent traditionnellement les banques générales; aussi le financement a-t-il été effectué en grande partie par des moyens inflationnistes, c'est-à-dire par l'intermédiaire des banques centrales.
4. Une partie des ressources des banques commerciales devrait être utilisée à des fins industrielles.

La tendance générale dans le débat a été favorable à la spécialisation progressive des banques dans les pays insuffisamment développés, au cours du développement économique, mais on a, en même temps, estimé inopportun de procéder à une spécialisation prématurée. On a jugé que les pays insuffisamment développés n'étaient pas encore tous mûrs pour des établissements bancaires industriels spécialisés. Cependant, là où le besoin se ferait sentir de banques industrielles spéciales, il conviendrait, dans toute la mesure du possible, de les séparer entièrement des banques commerciales ordinaires.

c) Avoirs en banque à l'étranger

Comment peut-on décourager la détention d'avoirs en
banque à l'étranger ?

Sur ce point, les membres du groupe ont tous reconnu que les gouvernements des pays insuffisamment développés devraient décourager, soit par des mesures législatives, soit de façon indirecte, la détention d'avoirs à l'étranger, généralement dans les pays plus industrialisés, dans les cas suivants :

- 1) Lorsque le pays manque de devises étrangères. On a fait remarquer que le développement économique lui-même tend généralement (mais non pas toujours) à provoquer une pénurie de devises étrangères.
- 2) Lorsque le montant des avoirs détenus à l'étranger dépasse le chiffre nécessaire pour le bon fonctionnement des échanges internationaux et des autres transactions internationales approuvées.
- 3) Lorsque le pays n'a pas besoin de détenir des avoirs à l'étranger en contrepartie de passifs et de dépôts bancaires en devises étrangères. De l'avis général du groupe, lorsque les règlements de change autorisent les particuliers ou les sociétés commerciales des pays insuffisamment développés à constituer des dépôts en devises étrangères, il faut d'une manière ou d'une autre autoriser les banques, à acquérir des avoirs étrangers pour couvrir ces engagements.
- 4) Lorsqu'il n'est pas souhaitable ou nécessaire de constituer une réserve pour parer à des éventualités imprévues, qu'il s'agisse d'avoirs publics ou d'avoirs privés.
- 5) Lorsqu'il est plus profitable ou socialement plus utile d'employer cet argent à l'intérieur même du pays insuffisamment développé. Si le développement n'est pas suffisamment avancé, ce qui peut se présenter surtout dans les pays les moins développés, les restrictions sur les virements de dépôt effectués par les banques peuvent être inutiles et sont susceptibles de réduire la liquidité du système bancaire. Les avoirs à l'étranger sont parfois plus liquides que les avoirs nationaux et peuvent servir de réserve d'argent liquide. D'autre part, si les avoirs de ce genre ne peuvent pas être utilisés pour le moment, en raison de l'impossibilité d'obtenir des biens capitaux ou autres articles nécessaires au développement du pays, il est préférable de maintenir ces réserves jusqu'au moment où elles pourront

être utilisées pour le développement économique plutôt que de disperser prématurément les avoirs étrangers dans des opérations qui ne servent pas au développement du pays.

Tels sont les points sur lesquels l'accord a été général. Mais la discussion a également permis de dégager certains points particuliers. Le principe de l'équilibre entre les exigibilités et avoirs étrangers s'applique dans le cas de l'Inde et dans le cas du Mexique, bien que les règlements de change de ces deux pays soient différents. En Malaisie britannique, la constitution de réserves importantes d'avoirs étrangers en 1939 s'est avérée très avantageuse pour ce pays. Dans une certaine mesure, il convient de peser d'une part les nécessités du développement interne et d'autre part l'avantage qu'il y a à détenir des réserves à l'étranger pour parer à l'imprévu.

Les membres du groupe ont tous estimé que la tendance à transférer des avoirs à l'étranger a souvent des causes profondes auxquelles il faut s'attaquer en inspirant ou en rétablissant la confiance, en supprimant les restrictions de change et de commerce ou par d'autres mesures adéquates, plutôt qu'en exerçant un contrôle sur les avoirs bancaires à l'étranger.

Au Mexique et aux Philippines, le problème des investissements à l'étranger des avoirs des compagnies d'assurance a fait l'objet de mesures législatives. On a signalé notamment que le Gouvernement mexicain délivre des bons en dollars qui sont achetés par les compagnies d'assurance et qui servent de garantie pour les polices d'assurance établies en dollars qu'elles délivrent. Le groupe a pris note également du fait que les Philippines se proposent de promulguer une loi exigeant des compagnies d'assurance qu'elles investissent au moins 50 pour 100 de leurs réserves dans le pays même. Ce genre de législation semble correspondre à une tendance générale dans les pays insuffisamment développés, mais il est impossible de déterminer d'une façon générale les règles à recommander, le cas échéant, dans ce domaine.

d) Fonctions bancaires des banques centrales

Convient-il que les banques centrales joignent au programme de financement et de crédit qui est leur objet, les opérations ordinaires de banque?

Avant d'aborder l'examen de cette question, le groupe a estimé qu'il convenait de s'informer si les pays insuffisamment développés représentés à la réunion possédaient quelque banque centrale. Cette discussion préalable a permis de mettre en lumière l'inégalité du développement de l'activité des banques centrales dans ces pays.

Quelques-uns des pays représentés ont une banque centrale, d'autres n'en ont pas. A Porto-Rico, il n'y a pas de banque centrale, mais il existe une banque d'Etat pour le développement. De même, l'Egypte n'a pas de banque centrale, mais la Banque nationale d'Egypte fonctionne en fait comme banque centrale. Les colonies britanniques n'ont naturellement pas de banques centrales. Le Chili a créé une banque centrale en 1936; les Philippines en ont établi une tout récemment. Le Mexique a créé sa banque centrale en 1925, mais jusqu'en 1931 ses opérations ont été à peu près celles d'une banque commerciale ordinaire. Entre 1931 et 1932, le gouvernement a réorganisé la banque centrale et limité ses fonctions à celles d'une véritable banque centrale, c'est-à-dire d'un établissement qui agit en qualité de "banque des banques" et s'abstient de traiter directement avec le public. En 1935, une loi a été promulguée, interdisant à la banque centrale de prêter de l'argent aux autres banques. Cette mesure visait à empêcher ces dernières d'effectuer des opérations dépassant leurs ressources propres ou le montant des dépôts du public. Mais en 1941, à titre de mesure exceptionnelle, la banque centrale a été autorisée à suppléer aux ressources des banques locales des régions dépourvues de capitaux, en leur accordant des facilités de réescompte. Ainsi, la banque centrale du Mexique a apporté l'appoint de ses ressources à celles des autres banques, comme il est normal pour une banque centrale.

Les participants à la réunion ont en général estimé que le développement du système de la banque centrale dans un pays est fonction du degré de développement atteint par ce pays. Au début, lorsqu'il n'existe pas de marché intérieur des capitaux convenablement organisé, il est absolument impossible de créer immédiatement une banque centrale du type orthodoxe. La banque centrale assure alors les services bancaires ordinaires en sus de ses fonctions de banque centrale. Mais, au cours du développement économique, le besoin d'un type orthodoxe de banque centrale finit par se faire sentir. C'est pourquoi, dans les pays les plus évolués, lorsque les banques centrales ont atteint leur plein développement, elles ne se chargent plus d'aucune opération commerciale importante. Le groupe a donc estimé qu'il pouvait exister telle sorte de banque centrale dans tel pays et telle autre sorte de banque centrale dans tels autres pays, selon le stade de développement économique et bancaire des pays en question. Cette réserve faite, il a estimé que les banques centrales ne devraient pas participer à des activités commerciales.

Lorsqu'une banque centrale est l'émanation d'une banque commerciale, c'est-à-dire lorsqu'elle débute comme banque commerciale et finit par se "faire admettre" comme banque centrale, il est impossible d'exiger qu'il y ait une séparation absolue de fonctions. Toutefois, le volume des opérations commerciales devrait tendre à devenir négligeable et même à disparaître avec le temps. Si la banque devait continuer à effectuer des opérations commerciales en grand, elle ferait, de par sa position, une concurrence déloyale aux banques commerciales et pourrait, de ce fait, retarder le développement normal et spontané d'un système de banque et de crédit commercial dans le pays.

Exiger qu'une banque centrale fonctionne comme une banque d'Etat pour le développement ne saurait être compatible avec l'opinion courante touchant l'activité normale d'une banque centrale. En s'occupant de développement, la banque centrale s'engage purement et simplement dans des opérations commerciales et n'impose pas réellement une politique du crédit aux autres banques.

Le groupe a ensuite examiné quelle serait la meilleure façon, pour une banque centrale, de financer le développement. Doit-elle fonctionner exclusivement comme banque centrale, ou peut-elle effectuer également des opérations commerciales comme les banques ordinaires? Le groupe a admis dans l'ensemble qu'une banque centrale, au sens strict du mot, pouvait agir à la fois positivement et négativement en matière de contrôle du crédit, mais des doutes ont été exprimés quant à l'efficacité de la banque centrale en tant qu'instrument de développement. On a fait valoir, à cet égard, les raisons suivantes :

1. Certains pays ne possèdent pas de banque centrale; c'est le cas, notamment, pour certains des pays insuffisamment développés.
2. Même si un pays a quelque banque centrale, il est possible que celle-ci ne possède pas tous les attributs d'une banque centrale. Cela est vrai par exemple pour l'Egypte, le Mexique et certains autres pays. Dans ce cas, il vaut mieux faire de l'institution centrale une banque centrale effective plutôt qu'une banque pour le développement.
3. Le financement du développement par les banques centrales est de nature à provoquer l'inflation.

En revanche, il existe de bonnes raisons pour que, dans l'intérêt du développement, une banque centrale puisse joindre les fonctions ordinaires d'une banque commerciale à ses fonctions normales de banque centrale. En théorie, une banque centrale doit s'abstenir de faire concurrence aux banques commerciales, mais en participant au développement elle ne se heurte pas nécessairement aux banques commerciales. La banque centrale pourrait être appelée à combler les lacunes des banques commerciales, lorsque ces dernières ne sont pas en mesure de jouer pleinement leur rôle. L'expérience a montré que, dans les pays où la banque centrale ou une banque d'Etat pour le développement ont effectué des opérations commerciales ordinaires, il n'y a pas de concurrence entre la banque centrale ou la banque pour le développement et les banques commerciales du pays, dont elles complètent utilement l'activité. Cela est dû au fait que les établissements ordinaires de banque et de crédit ne suffisent pas aux besoins du développement.

L'objection que l'on a faite à cela est que, puisque les banques centrales sont les agents directs du gouvernement, elles s'occupent surtout de financer des entreprises publiques et cette activité tendra à l'emporter sur les activités de caractère privé. En d'autres termes, il risque de se produire un

développement économique de genre différent, du fait qu'il aura été investi davantage dans des entreprises publiques et moins dans des entreprises privées.

On a également fait remarquer au cours du débat qu'en assumant un rôle dans le développement, la banque centrale effectue certaines opérations commerciales et n'impose pas réellement une politique de crédit aux autres banques comme on le croit parfois. Seule une banque centrale véritable peut exercer un contrôle sur le crédit, et ce n'est pas le cas pour une banque qui, comme par exemple une banque d'Etat pour le développement, ne possède pas tous les attributs d'une banque centrale. De même qu'une banque centrale ne devrait pas normalement être chargée de financer directement le développement, de même on ne devrait pas attendre des établissements chargés du développement qu'ils exercent un contrôle sur le crédit.

On a déclaré qu'à Porto-Rico la banque d'Etat pour le développement ne fait pas concurrence aux établissements bancaires existants, car elle n'exerce son activité que dans le domaine des prêts à assez long terme, destinés à l'industrie ou aux constructions immobilières (domaine d'où les banques locales sont exclues). En fait, son activité s'ajoute à celle des banques commerciales en matière de crédit. A la différence des banques ordinaires, elle ne reçoit pas les dépôts des particuliers ni des entreprises commerciales privées, mais, en revanche, elle a, comme une banque centrale, la faculté de faire des prêts aux banques privées et de réescompter leurs effets à court terme. Elle favorise l'industrialisation par des prêts à long terme et, de plus, elle joue le rôle d'auxiliaire financier de la trésorerie. Un certain conflit s'est fait jour entre son rôle d'auxiliaire financier et son rôle en matière de développement, et l'on a proposé de renforcer ce dernier rôle plutôt que de créer deux établissements bancaires distincts. Etant donné qu'il n'existe pas de banque centrale à Porto-Rico, la banque d'Etat pour le développement joue un rôle utile. On peut cependant se demander s'il ne serait pas plus utile de créer à Porto-Rico ou à la Jamaïque (étant donné la dimension de cette île et son degré de développement économique) une véritable banque centrale. On a également fait remarquer que Porto-Rico n'a pas à émettre de monnaie, et n'a donc pas à se préoccuper des problèmes d'inflation qui en découlent. Par conséquent, la banque pour le développement peut, sans crainte d'inflation, aider les sociétés de service public à acquérir des fonds.

Au Chili, la banque centrale ne concurrence en aucune façon les banques commerciales du pays, mais complète leur activité. Le public a affaire aux banques commerciales, et la banque centrale n'intervient et ne traite directement avec le public que lorsque les banques commerciales ont atteint la limite des ressources qu'elles peuvent mettre à la disposition des particuliers et des entreprises privées. Encore cette pratique n'a-t-elle pas été autorisée ces dernières années, parce qu'on a craint que la banque centrale n'en arrive à faire concurrence aux banques privées et, par conséquent, n'encourage les tendances inflationnistes dans le pays.

En ce qui concerne le Mexique, on a déclaré que la banque centrale ne fait aucune concurrence aux banques privées, en ce sens que, normalement, les ressources privées de crédit sont entièrement détenues par les banques commerciales. Mais, lorsque les ressources des établissements bancaires sont insuffisantes, soit dans certaines régions du pays, soit pour répondre à certains besoins, la banque centrale peut prêter son assistance, non pas directement mais par l'intermédiaire d'une banque commerciale; elle prête de l'argent à la banque commerciale, et celle-ci à son tour fait un prêt à l'entreprise à encourager. Mais on a également signalé qu'au Mexique on considère généralement que la banque centrale devrait aussi aider directement les entreprises publiques qui jouent un rôle dans le développement économique du pays. Les prêts de la banque centrale aux banques nationales ou aux entreprises publiques ont été limités depuis l'année dernière, en application du programme anti-inflationniste du gouvernement. Ainsi, la situation actuelle est la suivante : séparation complète de l'activité de la banque centrale, d'une part, et des établissements bancaires nationaux de développement, d'autre part.

La conclusion générale qui s'est dégagée de la discussion est que, pour répondre aux besoins du développement national, les banques centrales, qu'elles soient nouvellement organisées ou encore à organiser, peuvent, outre leurs fonctions propres, assumer les fonctions des banques commerciales. Toutefois, au bout d'un certain temps, lorsque le pays s'est développé, la banque centrale devrait avoir accompli son évolution et fonctionner comme un établissement distinct n'exerçant pas les fonctions des banques ordinaires. Autrement dit, la banque centrale ne sera généralement pas en contact direct avec les emprunteurs, avec cette réserve (admise par tous) qu'elle pourrait rétablir ce contact direct au cas où les banques commerciales épuiserait leur capacité de prêt.

e) Bourses des valeurs

Quel résultat ont donné les bourses des valeurs dans les pays insuffisamment développés et à quel stade du développement économique convient-il d'encourager le public à procéder à des placements par l'intermédiaire des bourses des valeurs?

Les experts ont été d'accord pour reconnaître que le but principal à atteindre est d'orienter les placements vers l'achat de valeurs et de constituer à cet effet un marché des valeurs plutôt que d'encourager la création de bourses des valeurs proprement dites.

Les bourses de valeurs ne se constituent que petit à petit et l'on ne saurait recommander l'accélération artificielle de cette évolution, si ce n'est par la suppression des obstacles législatifs, s'il en existe. Le cas de l'Egypte montre que la loi peut constituer une entrave au développement de la bourse des valeurs. On a fait remarquer que des arrêtés spéciaux sont nécessaires pour la constitution d'une société et la cotation de ses titres; les actions ne peuvent être émises par coupures suffisamment petites pour attirer le petit capitaliste.

La discussion a révélé l'existence de deux points de vue nettement opposés. Certains estiment que les bourses des valeurs sont utiles à tous les stades du développement, car elles encouragent la formation de sociétés, suscitent l'intérêt de l'épargnant pour les placements et attirent le capital étranger; d'autres, au contraire, affirment que les bourses des valeurs, si elles se constituent prématurément, peuvent faire plus de mal que de bien, puisqu'elles sont de nature à encourager les spéculations hasardeuses plutôt que la croissance d'entreprises productives.

Les partisans de la première thèse sont d'avis que, bien qu'il faille incontestablement prendre des mesures pour améliorer le fonctionnement des bourses des valeurs afin d'encourager les placements de la part des épargnants, il suffit d'un minimum de contrôle de la part de l'Etat. La spéculation ne se produit pas à tel ou tel stade précis, elle peut surgir à tout moment sous d'autres formes. Les bourses des valeurs sont un facteur essentiel du développement et doivent, par conséquent, être créées dès qu'il existe des valeurs à lancer sur le marché. Il faut, par tous les moyens, favoriser leur création aussitôt que possible.

Selon l'autre thèse, il ne faut autoriser la formation de bourses des valeurs qu'au moment où le développement économique a atteint le degré voulu. Il ne faut prendre aucune initiative spéciale, car un certain élargissement du marché est une condition préalable. Les bourses de valeurs ne sont nées, dans les pays évolués, qu'à un moment déterminé, et ont joué un rôle toujours plus précieux en encourageant la poursuite de ce développement. Il importe au préalable de réformer le statut des sociétés et d'en améliorer la comptabilité, pour permettre au public de porter un jugement sur la valeur d'une société et pour éviter l'activité spéculatrice. Dans l'Inde par exemple, les bourses de valeurs se sont formées de façon spontanée et il y a eu inévitablement certains échecs initiaux dus à une spéculation excessive ainsi qu'à d'autres facteurs. Cependant, l'Etat s'efforce, dans l'intérêt des capitalistes, de réglementer les transactions à la bourse des valeurs.

Certains experts ont également fait observer qu'il est nécessaire, quand le volume des transactions n'est pas élevé (comme c'est probablement le cas dans les pays insuffisamment développés) de protéger le public contre des fluctuations spéculatives excessives des cours. Au Mexique, par exemple, il y a eu, sur un marché peu fourni, des manoeuvres à la fois sur des fonds d'Etat et sur des obligations hypothécaires et la banque centrale a dû intervenir pour éviter des pertes aux épargnants du pays.

Il ne s'agit certes pas, en réglementant les bourses des valeurs, de supprimer complètement les fluctuations. Au contraire, les fluctuations encouragent en fait les placements. Les éliminer serait masquer le fait que toutes les entreprises comportent un risque et signifierait que l'Etat doit assumer lui-même ces risques. Cependant, les fluctuations anormales dues à des manoeuvres sur le marché sont à éviter et doivent faire l'objet d'une réglementation, selon les principes adoptés dans les pays évolués.

On fait observer qu'au Chili, la bourse des valeurs joue un rôle important dans la vente des actions de sociétés formées sous les auspices de l'Etat. La Compagnie de mise en valeur a lancé soixante entreprises et a offert au public les actions d'environ un tiers d'entre elles. La fraction du capital ainsi obtenue a cependant été quelque peu inférieure à un tiers, le public ne manifestant guère d'intérêt pour les obligations des services publics. Au Mexique également, la bourse des valeurs a joué un rôle utile en permettant à la Banque nationale de

développement de vendre au public des actions dans un tiers des affaires qu'elle finance. La banque est toute prête à vendre des valeurs aux particuliers, Mexicains ou étrangers, mais le public ne s'intéresse guère aux obligations des services publics.

Après avoir examiné l'importance des bourses des valeurs dans les transactions sur titres, le groupe d'experts a jugé utile d'étudier la fonction des organes qui contrôlent l'émission des valeurs, à l'exemple des Local and Federal Securities Commissions des Etats-Unis. Ces organes ne règlent pas l'orientation des investissements, mais s'occupent de la nature des valeurs émises, de la régularité de leur émission et, de façon générale, du mécanisme de vente et d'achat des valeurs. Le groupe d'experts s'est demandé s'il ne serait pas également opportun de créer des organes de contrôle analogues dans les pays insuffisamment développés. Il faudrait alors fixer le moment où il conviendrait de créer l'autorité de contrôle.

De l'avis général, l'établissement d'un organe de contrôle ne se justifie que si l'évolution de la bourse des valeurs a atteint un certain stade. Certains, cependant, estiment qu'il convient de créer une commission de contrôle dès le début. La nécessité s'en est fait sentir au Mexique, où l'évolution de la bourse des valeurs n'en est qu'à la phase initiale. On envisage activement au Mexique la création d'une commission sur le modèle de la Security and Exchange Commission des Etats-Unis. On a constaté qu'il était parfois plus facile de vendre au public des valeurs douteuses ou mauvaises que des valeurs solides parce que, dans le cas des premières, l'acheteur est d'ordinaire soumis à une pression plus forte.

Le groupe a estimé qu'il fallait éviter une surveillance et un contrôle trop étroits du marché des valeurs parce qu'alors, au lieu de favoriser la croissance normale et saine du marché, on pourrait y faire obstacle. Un minimum de surveillance, destiné surtout à protéger les intérêts du petit capitaliste, est cependant une nécessité impérieuse et fondamentale. Les membres du groupe s'accordent à reconnaître que chacun des pays insuffisamment développés devrait décider comment exercer ce minimum de surveillance de façon compatible avec les conditions locales.

Le groupe a examiné ensuite s'il fallait considérer que la surveillance de la bourse des valeurs était une des attributions de l'Etat. Certains experts ont fait observer que, dans quelques pays, c'est aux usagers mêmes du marché, constitués en association, qu'il incombe de surveiller la bourse des valeurs. Cependant

ceux qui préconisent la surveillance de l'Etat précisent qu'elle n'a pas pour objet de contrôler les bourses des valeurs en tant que telles. La méthode américaine en est un exemple. La bourse des valeurs de chaque ville importante est sous le contrôle et l'administration de particuliers, mais, indépendamment de la bourse des valeurs, il existe, aux Etats-Unis, des commissions de contrôle constituées par les pouvoirs publics, tant locaux que fédéraux, pour surveiller le marché des valeurs.

Ces commissions, a-t-on fait observer, sont chargées d'étudier le règlement et le fonctionnement des compagnies d'agents de change et de veiller à ce qu'elles offrent au public la sécurité requise. Les bourses de valeurs mêmes opèrent comme organisations privées et selon leurs règlements propres, mais il existe une surveillance de principe en ce sens que le règlement de la compagnie doit être approuvé par la Commission. L'Inde envisage d'adopter des mesures législatives de cet ordre.

En supposant admis le principe d'une commission de cette nature, il importe de déterminer quand il faudrait la constituer. On a estimé qu'en général le choix du moment doit varier, selon que le marché des valeurs a atteint ou non un degré d'évolution qui justifie l'intervention de l'Etat, selon aussi la façon satisfaisante ou non dont fonctionnent les organisations privées. Dans l'affirmative, l'intervention de l'Etat ne s'impose peut-être pas; chacun des pays insuffisamment développés se laissera guider par les conditions et l'expérience locales.

Le groupe a examiné l'influence que la législation fiscale sur le revenu a sur l'évolution de certaines formes d'entreprises et, par suite, sur la constitution d'un marché des valeurs. On a constaté les faits suivants :

- 1) Il est possible d'amener les propriétaires d'entreprises (individus, associés ou familles) à transformer leur affaire en société par actions si l'on fixe pour les sociétés un taux d'imposition peu élevé et pour les revenus individuels un taux élevé, ou encore si l'on fixe pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques un taux progressif d'impôt plus lourd que l'impôt sur les sociétés.
- 2) Ceci pourrait avoir comme résultat d'accroître le volume des titres de sociétés offerts sur le marché des valeurs. Mais on a fait remarquer que les actionnaires d'une société créée afin de diminuer les charges fiscales ont tendance à conserver leurs actions plutôt qu'à les vendre, sans quoi la

transformation en société n'aurait plus de sens. La question n'est pas de savoir si ce procédé augmente le volume de l'épargne par l'intermédiaire de la bourse des valeurs, mais s'il influe sur le volume total de l'épargne d'un pays.

3) La préférence accordée aux formes corporatives d'entreprise a également des répercussions sur la question du développement dans son ensemble. D'ordinaire, la prédominance de l'entreprise à propriétaire unique ou à participation non limitée caractérise les pays moins développés. Quand la législation fiscale favorise ou encourage la formation de sociétés, elle aide par là à accélérer la formation des institutions financières et économiques correspondantes. En outre, la société présente l'avantage d'être plus stable et de mieux se prêter au contrôle de l'Etat. Cette politique tend également à influencer l'orientation des fonds ainsi que le volume des dépenses individuelles, puisque les bénéfices non distribués par les sociétés accroissent les fonds disponibles pour la capitalisation et diminuent la consommation. Le régime de la propriété individuelle a l'effet opposé dans beaucoup de pays insuffisamment développés.

Il semble que, dans la plupart des pays, le régime fiscal témoigne d'une préférence en faveur de la forme corporative d'entreprise.

Dans l'Inde, l'impôt sur les personnes physiques est plus élevé pour les groupes à revenu élevé que pour les sociétés. Aux Philippines, l'impôt sur le revenu est progressif, tandis que l'impôt sur le revenu des sociétés est fixe. L'écart est sans doute plus notable encore dans le cas des pays évolués, tels que le Royaume-Uni, où le taux d'imposition atteint jusqu'à 19 shillings 6 pence pour les revenus individuels les plus élevés, mais 9 shillings seulement pour les sociétés. Cependant, on a estimé, au Royaume-Uni, qu'il fallait décourager la transformation en société lorsque le seul but était d'éviter les charges fiscales; des mesures ont été prises à cet égard.

Il semble que la législation égyptienne s'est prononcée récemment contre l'expansion des sociétés par actions. Il paraît que des lois récentes frappent d'un impôt spécial les réserves des sociétés qui dépassent 25 pour 100 du capital. Le fisc a voulu imposer davantage les sociétés en raison des grands bénéfices qu'elles ont réalisés pendant la guerre, mais il semble que l'effet a été de freiner la constitution de sociétés par actions en Egypte.

Certains doutent que les sociétés par actions constituent véritablement une forme d'entreprise plus souhaitable et plus efficace, mais tous les experts

estiment que dans les genres d'entreprise où la société par actions est la seule organisation qui convienne en raison du volume des capitaux nécessaires ou pour d'autres raisons, toute mesure fiscale ou législative ayant pour objet de rendre plus difficile la constitution des sociétés est manifestement indésirable du point de vue du développement économique.

En ce qui concerne l'utilisation de la bourse des valeurs pour écouler les fonds d'Etat, certains craignent que cette procédure ne provoque, entre les fonds d'Etat et les valeurs privées, une concurrence indue qui porterait préjudice aux émissions privées. L'Etat pourrait également être tenté d'empêcher ou d'entraver d'une façon ou d'une autre l'émission de valeurs privées susceptibles de faire concurrence aux siennes. C'est ainsi que, parfois, les fonds d'Etat ne sont pas imposables et sont rachetés par la banque centrale au pair ou au voisinage du pair; ainsi donc, à la différence des émissions privées, ces fonds ne comportent que peu ou pas de risques. Les fonds d'Etat produisent un certain intérêt qui est d'ordinaire l'intérêt le plus bas du marché et les sociétés privées qui ont besoin de capitaux sont donc contraintes d'offrir des taux d'intérêt plus élevés. Les conditions dans lesquelles les fonds d'Etat sont émis sur la bourse des valeurs déterminent donc également l'utilité de celle-ci en tant que source de financement privé. Si le taux d'intérêt offert par les fonds d'Etat émis sur la bourse des valeurs est trop élevé, les sociétés privées seront obligées de payer relativement davantage pour l'argent qu'elles recevront.

Certains membres du groupe ont estimé paradoxal que l'Etat commence par créer ou organiser une bourse des valeurs, ou en autoriser l'existence, puis la monopolise, en fait, pour y négocier lui-même la plupart des valeurs. Certains se demandent de ce fait s'il n'y aurait pas lieu, dans les pays insuffisamment développés, de réserver aux valeurs privées les marchés des valeurs, afin d'éviter la concurrence des fonds d'Etat.

Contre cette séparation des marchés, on a fait valoir plusieurs raisons :

- 1) L'Etat, en acceptant de se priver des avantages qu'il aurait à négocier sur le marché des valeurs, irait à l'encontre de son but qui est le développement économique.
- 2) Dans quelques pays, les fonds d'Etat ne font que très rarement l'objet de transactions à la bourse des valeurs et, de ce fait, les titres privés ne courent nullement le risque d'une concurrence excessive de la part des fonds d'Etat.

- 3) L'Etat est parfois fondé à interdire ou entraver l'émission de titres privés, afin de canaliser les capitaux vers le développement général. Si le développement est en grande partie financé par les deniers publics, ce fait doit se traduire par une certaine répartition des émissions à la bourse des valeurs.
- 4) Historiquement, les bourses des valeurs, à leurs débuts n'ont souvent traité que les fonds d'Etat. Ce n'est que graduellement que les actions privées ont commencé à se négocier.
- 5) L'exclusion des fonds d'Etat ne signifie pas nécessairement qu'il y aura des investissements plus importants dans les émissions privées. Ceux qui ont une préférence pour les fonds d'Etat continueront à acheter ces fonds.
- 6) Rien ne garantit que, si on décourage les placements en fonds d'Etat, les épargnants se tourneront nécessairement vers les émissions privées. Ils peuvent se tourner ailleurs, par exemple vers la propriété immobilière.
- 7) Si les fonds d'Etat devenaient invendables du fait de leur exclusion de la bourse des valeurs, ce serait au détriment du crédit de l'Etat.
- 8) Les épargnants ont besoin d'une gamme étendue de possibilités de placement et, de ce fait, les fonds d'Etat n'entrent pas nécessairement en concurrence directe avec les émissions privées, étant donné leurs caractéristiques particulières.
- 9) Les fonds d'Etat mis en vente sur le marché facilitent parfois l'achat de nouvelles émissions privées, si les possesseurs de fonds d'Etat peuvent, sur la garantie desdits fonds d'Etat, emprunter de l'argent pour acheter des valeurs privées. Toute entrave à la faculté de négocier les fonds d'Etat anéantirait cette possibilité.
- 10) Une partie considérable du revenu de l'agent de change provient de la commission qu'il reçoit pour ses négociations de valeurs d'Etat, ce qui a pour effet de diminuer les frais de transaction sur les émissions privées.

Chapitre IV: Problèmes spéciaux

(a) Financement d'origine extérieure et financement d'origine interne

Quels sont les principes qui permettent de déterminer la part normale du financement par l'étranger et celle du financement interne, dans la réalisation d'un projet donné de développement?

Au cours de l'examen de cette question, le groupe a admis qu'il n'existe pas de bien-fondé général au principe selon lequel le montant des crédits extérieurs nécessaires au financement peut être exactement mesuré d'après la partie des dépenses en devises étrangères directement afférente à un projet déterminé. Le groupe a pris note du fait que ce principe particulier figure dans l'Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, bien qu'une clause relative aux "cas exceptionnels" permette de l'appliquer avec une certaine souplesse. Après discussion, le groupe a conclu à l'unanimité que la clause des "cas exceptionnels" doit être interprétée avec largueur et que le principe général ne doit pas être appliqué d'une manière rigide.

A l'appui de ce principe, on a donné les raisons suivantes:

1) Il constitue une réaction contre l'abus qu'on a fait des investissements étrangers au siècle dernier et entre 1920 et 1930, en ayant recours au financement d'origine étrangère sans discernement pour l'appliquer à des domaines et à des travaux pour lesquels un financement interne aurait été préférable.

Dans les années qui ont suivi 1920 notamment, les prêts étrangers aux pays insuffisamment développés ont souvent été gaspillés, en fait, parce qu'ils n'avaient pas pour corollaire une mobilisation des ressources nationales.

2) Le mérite de ce principe peut être de signaler que les emprunts internationaux ne doivent pas servir à financer de simples déficits budgétaires, et qu'aucun prêt international ne devrait être consenti si ce n'est pour permettre l'exécution de projets de développement sains.

3) Ce principe est de nature à mettre les pays insuffisamment développés en garde contre un déséquilibre de la balance des paiements qui accompagne habituellement le développement économique. On a toutefois souligné que ces difficultés relatives à la balance des paiements ne se présentent pas

dans des régions telles que les dépendances du Royaume-Uni, où il y a très sensiblement uniformité des monnaies avec la métropole, laquelle assure un financement qui est pourtant extérieur du point de vue des colonies.

Dans des cas de ce genre, les arguments que l'on peut invoquer à l'appui du principe de la limitation des financements d'origine extérieure aux dépenses initiales en devises étrangères ne s'appliquent pas.

4) On a également dit, pour défendre ce principe, qu'il serait peut-être possible d'éviter un déséquilibre ultérieur de la balance des paiements en effectuant par la suite un emprunt extérieur distinct. Toutefois, cet argument n'a pas recueilli une large approbation car un deuxième emprunt de cet ordre ne serait relié à aucun projet particulier et constituerait simplement une mesure de stabilisation monétaire. On a déclaré que de tels emprunts extérieurs sont peu désirables dans la plupart des cas.

Le bilan de la discussion s'est traduit par un avis défavorable à une telle limitation du financement d'origine extérieure. On a fait remarquer qu'il n'existe pas un rapport systématique entre les dépenses payables en devises étrangères, entraînées directement par l'exécution d'un projet donné et la contribution réelle des ressources nationales, ou le volume effectif ou potentiel de l'épargne nationale sous toutes ses formes. L'application du principe qui consiste à limiter le financement d'origine extérieure au montant des dépenses initiales payables en devises étrangères provient donc d'une confusion d'idées. Il est préférable d'estimer la contribution potentielle totale de l'économie nationale sous toutes ses formes à l'exclusion, dans les conditions normales, des formes inflationnistes, - de considérer le projet particulier de développement à financer en fonction de cette contribution potentielle totale des ressources nationales, et de couvrir le reste des dépenses par un financement d'origine extérieure, ou bien de réduire l'ampleur du projet de développement si l'on ne peut se procurer les crédits extérieurs nécessaires. Si l'on procède ainsi, on s'apercevra peut-être que, dans le cas des pays les moins développés, les moyens financiers extérieurs nécessaires dépassent de beaucoup le montant des dépenses payables en devises étrangères, car l'épargne nationale disponible risque d'être faible ou négligeable. Dans d'autres cas, qui entrent également dans la catégorie générale des pays insuffisamment développés, on s'apercevra peut-être que les crédits extérieurs nécessaires seront inférieurs au montant

des dépenses payables en devises étrangères, parce que la totalité ou la quasi-totalité des dépenses pourront être couvertes par une mobilisation plus poussée des ressources internes. On a reconnu qu'il serait plus difficile d'évaluer les besoins de crédits extérieurs par une méthode économique de cet ordre que par la méthode empirique plus simple qui consiste à couvrir les dépenses initiales payables en devises étrangères, particulièrement dans le cas de pays indépendants insuffisamment développés. Néanmoins, le groupe a estimé qu'il ne faut pas se dérober à cette tâche, et qu'il convient de mettre au point les techniques nécessaires pour une telle évaluation.

Ce principe a soulevé, plus particulièrement, les objections suivantes:

- 1) Aucun principe de cet ordre ne régit le financement extérieur privé. En matière de financement extérieur privé, particulièrement en ce qui concerne les investissements privés directs, le montant des moyens de financement extérieurs tend à se rapporter plus strictement aux besoins tels qu'ils sont déterminés par une évaluation de l'économie générale. Il en est particulièrement ainsi lorsqu'à l'origine l'ensemble du projet, y compris les dépenses locales, est financé par l'étranger et que se produit, avec le temps, un transfert progressif du capital aux mains de capitalistes du pays.
- 2) Tout comme en matière de financement extérieur privé, la Convention interaméricaine de Bogota n'a fixé en principe aucune limite au volume du financement extérieur. On a reconnu que lorsque le marché des valeurs d'un pays insuffisamment développé est incapable de couvrir toutes les dépenses locales nécessaires aux projets de développement, le paiement de ces dépenses locales peut constituer un domaine approprié pour le financement international.
- 3) On a fait ressortir que, dans le cas de projets d'une ampleur considérable, il est souvent difficile ou impossible de fournir l'assurance requise qu'on dispose de la monnaie nationale nécessaire au paiement des dépenses locales.
- 4) On a fait observer qu'il est souvent difficile de se procurer dans la monnaie locale, les fonds nécessaires à la réalisation de projets relatifs à l'agriculture et que, de ce fait, le financement des projets visant la production de denrées alimentaires est particulièrement gêné par les

restrictions au financement d'origine extérieure entraînées par l'application rigide de ce principe. Les établissements internationaux de crédit ont manifesté une tendance à donner la préférence aux projets industriels, à l'exclusion des projets relatifs à la production de denrées alimentaires.

5) La limitation du financement d'origine extérieure pousse les pays insuffisamment développés vers l'inflation, par le fait que l'on pose en principe et à tort que toutes les dépenses payables en monnaie nationale peuvent et doivent être financées dans le pays lui-même.

6) Dans les pays surpeuplés et insuffisamment développés, où il existe un chômage visible ou masqué, il n'est nullement indispensable que l'épargne nationale corresponde au montant des dépenses payables en monnaie locale. Dans ces cas là, une partie seulement des dépenses payables en monnaie locale impose une charge supplémentaire aux ressources réelles, car les personnes qui se trouvaient auparavant en état de chômage visible ou masqué étaient jusqu'à un certain point des consommateurs qui ne contribuaient pas à la production. Dans cette mesure, il n'est pas nécessaire de couvrir le total des dépenses payables en monnaie locale en recourant à une épargne supplémentaire.

7) Dans le cas particulier de projets à long terme, on a souligné que la part du financement d'origine extérieure doit être déterminée par la possibilité d'un remboursement à longue échéance et les perspectives d'avenir de la balance des paiements, plutôt que par une distinction immédiate entre les dépenses payables en devises étrangères et les dépenses payables en monnaie locale.

8) On a souligné qu'il est difficile dans les pays insuffisamment développés de distinguer entre les dépenses non renouvelables payables en monnaie locale - par exemple le paiement de salaires en nature aux travailleurs employés à des travaux de construction - et les dépenses renouvelables payables en monnaie locale. La construction d'un barrage, par exemple, conduit à l'installation d'autres industries et, ainsi, concourt à rendre nécessaire l'importation renouvelée de denrées alimentaires.

Comme le principal danger d'une limitation injustifiée du rôle du financement d'origine extérieure réside dans une évolution inflationniste à l'intérieur des pays insuffisamment développés, on a posé la question de savoir si on ne peut considérer comme légitime d'avoir recours à l'inflation pour assurer, dans une certaine proportion, le paiement des dépenses par un financement interne dans la mesure où il s'agit simplement de compenser la thésaurisation. Le groupe est toutefois convenu qu'une telle compensation n'est possible que dans les cas où il y a thésaurisation de papier-monnaie, et non dans les cas où l'on thésaurise de l'or, des produits, etc. De même des investissements en biens immobiliers ne constituent pas une thésaurisation au sens où il peut y avoir compensation, car les investissements en biens immobiliers impliquent une liquidation préalable par quelqu'un d'autre et un transfert de monnaie. Même lorsqu'il y a thésaurisation de papier-monnaie, les politiques monétaires compensatoires présentent de grands dangers, car la thésaurisation ne constitue pas une stérilisation complète de la monnaie, mais seulement un ralentissement de sa circulation, qui peut cesser lorsque les réserves thésaurisées rentrent dans la circulation. Bien que la thésaurisation de papier-monnaie soit désirable à première vue, car elle équivaut à un prêt sans intérêt à l'Etat, il est dangereux d'en déduire la possibilité d'un financement national compensatoire du développement économique et d'une limitation correspondante de la part qui revient au financement d'origine extérieure.

b) Taux élevé de l'intérêt

Le taux élevé de l'intérêt que l'on constate dans les pays insuffisamment développés décourage-t-il les investissements ou se trouve-t-il complètement compensé par des bénéfices d'une ampleur correspondante?

Au cours de la discussion, il s'est confirmé que, dans l'ensemble, le taux réel de l'intérêt dans les pays insuffisamment développés est le plus souvent élevé. Cependant, le système des taux d'intérêt n'est nullement identique dans tous les pays représentés, malgré nombre de traits communs. Il est généralement exact que l'écart entre les taux pratiqués dans les centres urbains et les taux en vigueur dans les régions plus écartées est très marqué et que, partant, les capitaux nécessaires à l'agriculture sont, d'ordinaire, beaucoup plus chers que les capitaux commerciaux et industriels. Il n'y a pas à chercher bien loin la raison de cette situation et il semble qu'elle soit la même dans la plupart des pays insuffisamment développés. De quelque nature qu'elles soient, les institutions bancaires modernes qui existent dans ces pays se groupent surtout dans les petites et les grandes villes; dans les régions rurales, elles sont rares ou même inexistantes. Il s'ensuit de ce fait que les taux demandés aux petits fermiers qui n'ont guère d'autre ressource que de traiter avec les prêteurs d'argent privés, sont extrêmement élevés et même exorbitants.

Un autre trait caractéristique qui se retrouve dans tous ces pays est que le taux d'intérêt demandé pour les prêts à l'industrie est excessivement plus élevé que celui des prêts demandés pour les transactions commerciales. Bien que l'intérêt demandé pour les prêts à l'industrie dans les pays insuffisamment développés soit incontestablement moins élevé que celui des prêts à l'agriculture, il est élevé en comparaison des taux de même nature pratiqués dans les pays évolués du point de vue industriel.

Aux Philippines, le taux de l'intérêt est très élevé dans les régions rurales, mais faible dans les régions urbaines. L'écart entre les taux est attribué surtout à l'absence d'établissements bancaires dans les régions rurales. A Porto-Rico, le taux de l'intérêt serait relativement bas; à San-Juan, il est possible d'obtenir des prêts commerciaux à 6 pour 100 et même à un taux plus faible s'il s'agit de fortes sommes. Le taux de l'intérêt des bons d'Etat à 15 ou 20 ans est de 2 3/4 pour 100. Le taux pratiqué pour les crédits à l'agriculture est de 4 1/2

à 5 pour 100 pour les hypothèques à 30 ans et de 5 1/2 pour 100 dans le cas des crédits ordinaires. Pour les prêts à l'habitation, l'intérêt est de 4 1/2 à 5 pour 100. Le taux de l'intérêt n'est élevé que pour les crédits agricoles ouverts aux petits fermiers et pour les prêts à la propriété immobilière, s'il s'agit de bâtiments de grandes ou moyennes dimensions. Ces taux élevés résultent de l'absence de facilités bancaires dans ces domaines. Au Chili, le taux de l'intérêt est élevé. En Egypte, le taux commercial de l'intérêt est d'environ 4 pour 100.

De l'avis général, le taux élevé de l'intérêt fait incontestablement obstacle aux investissements dans les pays insuffisamment développés, surtout du fait que beaucoup d'industries y sont à l'état naissant et n'ont pas les moyens de payer le taux élevé qui leur est demandé. Mais, d'autre part, certains soulignent que la lente croissance des industries dans les pays insuffisamment développés ne s'explique pas entièrement par le taux élevé de l'intérêt qui y est de règle. Il est d'autres facteurs qui expliquent le retard industriel de ces régions. En fait, le cours des entretiens a fait ressortir que le taux élevé de l'intérêt ne constitue pas tellement la cause de l'absence ou de la croissance tardive des industries dans les pays insuffisamment développés qu'un symptôme du retard économique général de ces pays. L'expérience acquise par la plupart des pays révèle que, si le taux élevé décourage en effet l'investissement, la seule raison du retard du progrès industriel n'est pas le taux élevé de l'intérêt, d'autres causes peuvent jouer ou s'ajouter à celle-là. Ainsi, tandis qu'au Mexique ou au Chili, on constate que le taux élevé de l'intérêt freine les investissements, surtout en ce qui concerne le financement de nouvelles entreprises industrielles qui, dans des conditions normales, ne produisent pas de bénéfice pendant les trois ou quatre ans qui suivent leur fondation, dans le cas de Porto-Rico, le taux relativement faible de l'intérêt n'a pas contribué, de façon marquée, à accélérer le rythme du développement industriel.

Le taux élevé de l'intérêt qui est de règle, en général, dans les pays insuffisamment développés, serait dû aux facteurs suivants :

1. L'absence d'un mécanisme financier et d'un système de crédit appropriés est généralement considérée comme un facteur important de la prédominance d'un taux élevé d'intérêt dans les pays insuffisamment développés.
2. Le manque de capitaux et la pression qui s'exerce, de ce fait, sur les crédits disponibles constituent un autre facteur important. Le manque de capitaux est dû en partie à l'imperfection du système bancaire et du système

de crédit, et en partie à l'inexpérience de la population des pays insuffisamment développés en matière d'épargne et d'investissement, une pénurie aiguë de capitaux étant inhérente à la situation actuelle des pays insuffisamment développés.

3. Le taux de l'intérêt est étroitement lié à la gravité des risques encourus pour obtenir un remboursement du principal prêté et le versement de l'intérêt normal. Il traduit en quelque sorte les risques plus grands d'investissement dans les pays insuffisamment développés.

4. Jusqu'à un certain point, dans quelques pays tout au moins, le taux élevé de l'intérêt est dû à l'expérience d'inflations passées et à l'incertitude qui règne quant à la possibilité d'éviter le phénomène de l'inflation dans le cours futur du développement économique.

Les experts ont longuement examiné les mesures qu'il serait possible d'adopter pour amener une diminution du taux élevé de l'intérêt qui prédomine dans les pays insuffisamment développés. Les principales remarques qu'ils ont formulées sont les suivantes :

1. Les mesures tendant à l'expansion, à la diffusion et à l'amélioration du système existant de crédit et de banque revêtent une importance extraordinaire. En développant ainsi les facilités de crédits, il faudrait notamment accorder une attention particulière aux besoins des industriels et des petits fermiers.

2. Il faudrait faire tous les efforts possibles pour augmenter l'offre de capitaux en favorisant les habitudes d'épargne et d'investissement chez les habitants des pays insuffisamment développés. Ces efforts impliquent, bien entendu, la création d'établissements de banque et de crédit à titre, soit d'élément concomitant, soit de condition préalable.

3. Il importe également de diminuer, dans toute l'étendue du possible, les risques que courent les investissements et qui sont relativement grands dans les pays insuffisamment développés. Pour cela, on pourrait suivre principalement une politique méthodique de développement, éviter les investissements qui ne soient pas rentables, et freiner la spéculation.

A ce propos, l'un des membres du groupe a émis une suggestion selon laquelle l'Etat devrait envisager d'accorder aux banques des stimulants spéciaux pour les amener à venir plus volontiers en aide aux entreprises agricoles et industrielles qui, sinon, devraient payer un taux plus élevé

en raison des risques plus grands qu'elles comportent par comparaison avec les entreprises commerciales.

4. Etant donné que, dans beaucoup de pays, le taux élevé de l'intérêt est dû au souvenir des inflations passées et à l'incertitude de l'avenir, les experts estiment qu'il convient de décourager, autant que possible, le recours aux méthodes inflationnistes dans le financement de l'oeuvre de développement.

5. Les experts ont examiné l'idée d'imposer un plafond au taux de l'intérêt, mais ont estimé que, d'une façon générale, cette méthode n'était pas à conseiller. Toute tentative pour réglementer le taux de l'intérêt, sans modifier les facteurs fondamentaux qui le déterminent, n'aboutirait qu'à une fuite des capitaux. Ce résultat serait extrêmement préjudiciable pour les pays insuffisamment développés qui connaissent une pénurie aiguë de capitaux. Les experts n'ont pas non plus estimé souhaitable un taux d'intérêt très bas qui serait de nature à encourager des entreprises aventurées et douteuses. Le taux élevé de l'intérêt invite précisément à considérer la nécessité, pour les pays insuffisamment développés, d'user de circonspection dans le choix des projets d'investissements auxquels ils peuvent procéder avec le volume restreint de capital qu'il leur est possible de constituer.

6. Selon une autre idée émise au cours de la discussion, il serait possible de protéger le mouvement des affaires contre les répercussions du taux élevé de l'intérêt, dans les pays insuffisamment développés, en mettant à sa disposition des fonds publics, en quelque quantité que ce soit, qui seraient engagés dans une entreprise sous forme de participation à revenu variable plutôt que de crédits à intérêt fixe. Cette méthode invite, bien entendu, à déterminer dans quelle mesure la propriété privée peut s'accommoder de la participation de l'Etat dans le capital-actions.

7. Les experts estiment que le financement par l'étranger aurait probablement un effet salubre sur le marché intérieur des capitaux. On constate qu'en pratique l'afflux de capitaux étrangers a un effet bien-faisant sur le taux auquel les fonds nationaux sont mis à la disposition des emprunteurs. Dans quelques cas, il est également possible de consentir aux banquiers et aux agriculteurs locaux des emprunts directs prélevés

sur les emprunts faits à l'étranger, à un taux plus bas que celui qui est de règle dans les conditions normales. C'est ainsi que le prêt à 4 pour 100 consenti au Mexique par l'Export-Import Bank pour l'achat d'outillage agricole a été offert aux banques locales à 5 pour 100 et aux agriculteurs à 6 pour 100, taux considérablement inférieur aux cours généralement pratiqués dans le pays.

La discussion a permis d'aboutir aux conclusions d'ordre général que voici : l'épargne nationale ne suffit pas à répondre aux besoins du développement, et même lorsqu'elle suffit, le développement est entravé par l'absence d'un système et de facilités de crédit convenables, comme on témoigne le taux élevé de l'intérêt pour les prêts à l'industrie; l'épargne nationale peut et doit être accrue, mais il faut néanmoins la compléter par le capital étranger; la possession de moyens financiers satisfaisants n'est qu'un aspect du problème du développement et, dans le cas des pays insuffisamment développés, il importe tout autant de relever le niveau général de la production et d'améliorer les méthodes de gestion.

c) Problèmes de crédit agricole

Quel est le rapport entre le régime foncier et la mise au point d'un système de crédit agricole ?

Les experts sont convenus que le point crucial du problème du crédit agricole dans les pays insuffisamment développés est l'assistance financière à fournir aux petits fermiers qui constituent la majorité de la population agricole. C'est d'eux que dépend, au premier chef, la production agricole de ces pays. Pour en faire de meilleurs producteurs, il faut leur fournir non seulement des directives leur permettant d'employer de meilleures méthodes de culture et de gestion, mais encore des facilités de crédit, à long terme et à court terme. Les petits fermiers sont propriétaires ou locataires de petits lopins et n'ont donc à offrir en gage à leurs prêteurs aucune autre garantie que des terres d'étendue minime (parfois morcelées) ou leurs récoltes futures, qu'ils partagent dans certains pays avec le propriétaire du terrain.

Dans de nombreuses colonies britanniques, en particulier en Afrique, le système agraire tribal rend en fait impossible aux cultivateurs de se procurer des fonds car il n'est pas possible de vendre la terre de la manière ordinaire, et par conséquent les banques ou les établissements similaires ne sont pas disposés à faire une avance de fonds en acceptant le terrain comme garantie.

On a précisé qu'en Egypte cette difficulté ne se poserait pas puisque le remboursement du prêt peut être exigé de la même façon que la perception des impôts. Le gouvernement ou la banque peut saisir la récolte avant ou après la moisson et la banque peut ainsi obtenir le remboursement du prêt. Moins de un pour cent des dettes ainsi contractées se sont révélées irrécouvrables. Ce système est applicable essentiellement aux prêts à court terme. Ce système est également pratiqué dans certaines des dépendances du Royaume-Uni. Cependant les prêts à moyen et long terme offrent des difficultés particulières; on en trouve un exemple dans le cas des plantations de bananiers à la Jamaïque et des plantations de cacaoyers sur la Côte de l'Or où le replantage des bananiers et des cacaoyers atteints par la maladie exige plusieurs années, en particulier dans le cas des cacaoyers. Il est impossible d'organiser un système de financement à long terme car on ne peut ni saisir la terre ni en disposer, ce qui est un sérieux obstacle à cette opération. Les terres appartenant à une tribu sont la propriété de l'ensemble de la tribu; seul, un membre de cette tribu peut l'occuper ou la

posséder; en général les divers membres de la tribu ne peuvent ou ne désirent pas l'acheter. Il en est de même dans les régions non tribales d'autres pays où la terre appartient à des notables.

On a fait observer qu'il était impossible de prévoir, dans un avenir raisonnable, les perspectives, dans les pays insuffisamment développés, d'une révolution industrielle d'une ampleur telle qu'elle absorberait la majeure partie de la population dans le secteur industriel. C'est pourquoi les pays insuffisamment développés continueront pendant longtemps à avoir une population essentiellement agricole, et dans de nombreuses régions une population agricole dense, composée surtout de petits fermiers dont il faudrait améliorer l'insuffisant niveau de vie. D'une manière générale, on a également considéré que la remise sur pied d'un très petit groupe n'était pas strictement une opération économique intéressante au point de vue bancaire. En conséquence, certains membres ont estimé qu'il y avait lieu de grouper ces cultivateurs en unités plus nombreuses, du point de vue de l'exploitation sinon du point de vue de la propriété. Cependant d'autres s'en sont tenus à l'opinion que la disparition du petit fermier n'était ni réalisable ni souhaitable sur le plan pratique. La question a donc un caractère à la fois économique et social, et les problèmes de crédit qu'elle pose ne peuvent pas être résolus comme un problème technique à part ne rentrant pas dans le cadre général de la politique économique et sociale.

Cependant d'autres membres ont estimé que le problème qui leur était soumis ne consistait pas en réalité à modifier la structure sociale existante, mais à trouver les moyens de fournir des facilités de crédit à l'agriculteur, en particulier au petit fermier.

On a estimé qu'il y avait deux solutions possibles :

1. Fournir une aide de l'Etat sous une forme ou une autre.
2. Mettre au point un système de crédit coopératif.

Certains membres ont suggéré que les gouvernements devraient prévoir une aide financière à l'agriculture, au petit fermier en particulier. Une partie de cette aide pourrait être remboursée finalement, une autre partie pourrait être fournie à fonds perdus, et serait considérée plutôt comme un secours que comme un crédit.

Cette aide pourrait être fournie de diverses manières :

1. Prêts directs consentis par l'Etat, ce qui est la pratique générale dans l'Inde.

2. Améliorations permanentes de la terre, comme par exemple l'irrigation et la bonification de la terre, qui pourraient être financées entièrement par l'Etat.

3. Le gouvernement pourrait financer l'agriculture en vendant des obligations au public et en garantissant un intérêt minimum. A un certain moment cette méthode a été employée dans les dépendances du Royaume-Uni. Naturellement, la question s'est posée de savoir si le gouvernement serait en mesure de percevoir un taux d'intérêt aussi élevé que le taux qu'il faudrait fixer pour amener le public à acheter ces obligations. On a estimé que les pertes subies par l'Etat devraient être considérées comme un fardeau inévitable, qu'il faudrait accepter pour des raisons de justice sociale - par définition presque, le petit fermier ne représente pas une valeur sûre, mais il a besoin de prêts puisqu'il contribue de façon indispensable au progrès économique.

4. Fourniture d'une assistance financière collective, par exemple fourniture à chaque village d'une certaine importance de matériel agricole destiné à l'usage collectif, chaque fermier ayant le droit de s'en servir. Cette aide ne pourrait naturellement pas être considérée strictement comme rentrant dans la catégorie des prêts.

5. Aide indirecte sous forme de prêts ou de subventions accordés à des banques agricoles privées, à des sociétés coopératives de crédit, ou à d'autres associations de fermiers. C'est ce qui a été fait aux Indes et dans de nombreux pays de l'Amérique latine. L'expérience a montré que l'aide de l'Etat aux banques privées était nécessaire étant donné les risques particulièrement grands des prêts agricoles, risques que ne peuvent courir des banques privées.

On a proposé comme variante du système de financement par le gouvernement une méthode qui permettrait d'employer l'épargne publique à résoudre le problème du crédit agricole, à savoir, l'organisation d'un système de crédit coopératif. Ce système peut contribuer à mobiliser une partie de l'épargne des collectivités locales elles-mêmes et la met, sous forme d'avances, à la disposition des autres membres de la société coopérative. En outre, ces sociétés de crédit agricole peuvent être aidées avec des fonds fournis par le gouvernement, mais théoriquement, et aussi assez souvent en pratique, une importante partie de leurs fonds provient

des contributions de leurs membres.

Le système de crédit coopératif a été créé dans bon nombre de pays insuffisamment développés; d'après l'opinion générale, il se montre utile, bien que le rythme des progrès réalisés ne soit pas partout ce qu'il devrait être, en raison de certaines faiblesses inhérentes au système, ou de conditions locales particulières.

A Porto-Rico, le mouvement de crédit coopératif a abouti à des résultats inégaux. Dans le cas des grandes fermes, il a réussi mais dans le cas des petites fermes, il n'a pas donné de très bons résultats. Ainsi, la Production Credit Association, créée en vertu du Farm Credit Administration Act, a fonctionné d'une manière très satisfaisante en ce qui concerne les grosses récoltes marchandes. La Sugar Association a pu récupérer la presque totalité des fonds fournis par le gouvernement et sa position est solide. Le volume des opérations et les possibilités des gros fermiers expliquent en grande partie ce succès. Dans le cas des petits fermiers, qui cultivent trois à dix ou même vingt acres, les bénéfices ont été peu élevés et les contributions mobilisées médiocres. Cependant, la Farmers Home Administration avait prévu certains types de prêts en faveur des groupes de fermiers moins privilégiés qui ne pouvaient offrir qu'une garantie relativement moins grande. Les programmes de la Farmers Home Administration et le système de prêts dit "Emergency Crops and Seeds Loan Scheme" ont invariablement réussi. Mais, malgré ce succès, on ne sait pas encore d'une manière certaine si les petits fermiers obtiennent tous les crédits dont ils ont besoin.

Une autre caractéristique essentielle du système porto-ricain est qu'il donne à la fois des crédits, des conseils et un enseignement. La Farmers Home Administration ne fournit pas seulement des fonds, mais aussi des directives; elle est aidée par les ressources du gouvernement. Le projet s'est révélé plutôt onéreux à cause des frais qu'entraînent l'orientation, la surveillance et la formation des bénéficiaires de crédits.

Au Mexique, on a constaté qu'un système de crédit agricole coopératif existait théoriquement depuis 1926, mais qu'il n'était pas très fructueux, excepté dans certains cas, celui des cultivateurs de coton, par exemple, pour lesquels le système de propriété foncière est différent. On a pu constater également une absence générale d'esprit coopératif. En général, le petit fermier est incapable de payer ses dettes à moins qu'il ne produise une récolte marchande avantageuse,

comme par exemple du coton ou de la canne à sucre.

La situation du métayage constitue un obstacle particulièrement sérieux au développement du crédit agricole aux Philippines. La situation financière des fermiers s'est aggravée progressivement d'année en année et de génération en génération et le montant de leurs dettes envers les propriétaires a augmenté dans une telle mesure qu'il n'est pas question de créer actuellement des coopératives. Il est absolument nécessaire que le gouvernement fournisse une aide.

L'expérience du crédit agricole coopératif aux Indes a été dans l'ensemble favorable. On observe une diminution d'environ 12 à 15 pour 100 sur le taux d'intérêt imposé aux petits emprunteurs; il s'élève maintenant à 6 pour 100 dans les coopératives, contre 6 à 8 pour 100 en dehors des coopératives. Ces coopératives s'occupent principalement des petits fermiers possesseurs de cinq à dix acres. De 1930 à 1940, de nombreuses coopératives de province se sont trouvées gênées par des dettes non liquidées, mais le défaut de paiement a été plus fréquent dans le cas des prêts directs consentis par l'Etat. Les coopératives facilitent la constitution d'associations agricoles, donnent des renseignements sur les services fournis par le Département de l'agriculture et encouragent les agriculteurs à placer leurs épargnes dans les coopératives. La situation du petit cultivateur qui loue un terrain pour de courtes périodes est encore peu satisfaisante - les prêteurs privés continuent à traiter environ 85 pour 100 des affaires.

Le Gouvernement indien attache une grande importance à l'amélioration du système foncier au moyen de la division des propriétés foncières; il espère que cela permettra vraisemblablement d'améliorer la capacité d'emprunt des fermiers. Certaines mesures destinées à alléger les lourdes dettes des fermiers ont également été prévues par des lois qui ont limité les droits des prêteurs, réduit les vieilles dettes et interdit l'aliénation des terres. Il existe aux Indes une tendance à encourager et non pas à éliminer le système de petite propriété indépendante et de culture stable.

On a estimé que le contraste entre les expériences pratiquées aux Indes et aux Philippines, bien que les objections contre les prêteurs privés et l'abus de ce système fussent également fortes dans les deux pays, était peut-être dû au fait qu'aux Philippines, les coopératives ont essayé de progresser trop rapidement. Le développement des coopératives doit être un processus lent et naturel.

TROISIEME PARTIE : COMMUNICATIONS REDIGEEES PAR LES PARTICIPANTS A LA
REUNION DES EXPERTS; COMMENTAIRE ANALYTIQUE DU SECRETARIAT

Pratiques, méthodes et problèmes courants en matière d'aide financière
interne en vue du développement économique au Chili

Communication de
M. Desiderio Garcia
(Chili)

INTRODUCTION

Les problèmes financiers qui se posent au Chili sont la conséquence directe de l'organisation économique du pays et des objectifs qu'il cherche à réaliser dans le domaine économique.

Le principal problème avec lequel le Chili se trouve aux prises, de même que tous les pays de l'Amérique latine et les autres pays insuffisamment développés, est d'accélérer le rythme de la capitalisation, tout en dirigeant principalement l'activité du pays vers le développement industriel.

Il est doublement important d'augmenter le taux net de capitalisation dans le cadre du revenu national, taux qui s'élève actuellement à environ 5 pour 100; cet accroissement permettra, d'une part, d'augmenter le revenu national réel qui est fort réduit et, partant, le niveau de vie; d'autre part, il libérera le pays de l'extrême dépendance dans laquelle il se trouve à l'égard des marchés internationaux. Cette dépendance, à son tour, présente deux aspects distincts; d'abord les fluctuations cycliques qui résultent du fait que nos exportations consistent, pour plus de 60 pour 100, en un seul produit, le cuivre, lequel représente environ 35 pour 100 du budget de devises étrangères ¹⁾; ensuite, l'urgente nécessité pour le pays d'importer certaines matières premières, certains articles de consommation et certains biens-capitaux (machines, outillage, etc.) dont il a précisément besoin pour accélérer le rythme du progrès.

En plus de la capitalisation annuelle assez réduite, due au fait qu'il s'agit d'un pays en pleine formation, et de la dépendance excessive où il se trouve vis-à-vis des marchés extérieurs, le Chili présente les caractéristiques propres aux nations peu développées qui subissent l'effet des facteurs déjà indiqués et qui les influencent à leur tour; un tiers de notre population active laquelle constitue un tiers (environ 1.800.000 personnes) de la population totale, se consacre à l'agriculture en utilisant des méthodes désuètes d'exploitation

1) Voir l'explication du terme "budget de devises étrangères" à la page du présent texte.

(situation qui va se modifiant peu à peu); il en résulte que, dans ce domaine, la productivité par travailleur est plus basse que dans n'importe quelle autre branche de l'économie nationale et qu'elle détermine, d'une manière décisive, la faiblesse du revenu par habitant. Outre cette productivité réduite et la rémunération peu élevée qui en résulte, la population agricole se trouve pour ainsi dire en marge du marché monétaire, ce qui enlève la solidité voulue aux marchés de consommation des industries qui cherchent à s'étendre.

Dans ces conditions, et compte tenu de certaines imperfections de notre régime financier auxquelles nous ferons allusion plus loin, l'Etat a créé, au cours du temps et à mesure que les circonstances l'exigeaient et sous la pression des milieux les plus intéressés, un certain nombre d'institutions destinées à fonctionner indépendamment et dont chacune était appelée à faire face aux besoins d'une forme particulière d'activité. C'est ainsi que sont nées les institutions qui ont pour but de soutenir les diverses branches de la production par des facilités de crédit et par d'autres moyens destinés à favoriser la production. Il va de soi qu'étant donné la façon dont ces institutions ont pris naissance et se sont développées, notre politique de développement de la production paraît quelque peu anarchique, en ce sens qu'elle manque de coordination organique et d'un plan d'ensemble.

La politique de chaque institution est dirigée par son Conseil d'administration, lequel dans la plupart des cas, ne tient pas compte des répercussions que son action peut avoir sur les autres branches de l'activité économique. Or, l'utilisation des ressources financières de l'institution donne son orientation véritable aux éléments productifs : main-d'oeuvre, matières premières, machines etc., de certaines formes particulières d'activité dont personne, dans notre pays, ne saurait dire, à un moment donné, qu'elles sont les plus utiles, mais dont on pourrait dire, tout au plus, en stricte logique, qu'elles sont utiles. Nous verrons plus loin comment on a essayé de modifier cet état de choses; nous pouvons cependant constater dès maintenant que ces efforts n'ont pas abouti à des résultats entièrement satisfaisants. Nous pouvons donc ajouter, comme dernier trait, à cette hâtive esquisse de la structure économique de notre pays, le développement quelque peu désorganisé de ses institutions.

Abordons à présent l'analyse des points de l'ordre du jour, avec autant de détails que l'on peut en donner sans nuire à la clarté de l'exposé.

- I. Les différentes formes que prend l'aide financière interne au développement économique; par exemple crédits, investissements directs, emprunts, valeurs commerciales etc., et les critères adoptés pour accorder cette aide;
- II. Les facilités et les établissements dont le pays dispose à cet effet.
- III. Etude critique des méthodes employées; résultats obtenus; principaux obstacles; problèmes non encore résolus; autres façons dont on pourrait aborder le problème (ou dont on envisage de l'aborder);
- IV. L'influence exercée sur le volume de l'épargne par le développement de certaines branches ou secteurs particuliers de l'économie nationale réalisé grâce à une aide financière de ce genre.

I. LES DIFFÉRENTES FORMES QUE PREND L'AIDE FINANCIÈRE INTERNE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

En tout premier lieu, nous devons distinguer entre l'aide financière destinée à créer des productions nouvelles ou à développer des productions déjà existantes et à en étendre le volume, et d'autre part, l'aide couramment accordée aux productions déjà existantes pour leur permettre de fonctionner normalement. Dans cet ordre d'idées, il est bien entendu que l'étude que l'Organisation des Nations Unies se propose d'entreprendre porte sur le premier de ces deux aspects, c'est-à-dire sur le développement de la production; c'est là le problème qui nous occupe en l'occurrence.

Il n'en est pas moins intéressant de signaler que l'appui financier accordé aux entreprises existantes en vue de permettre leur fonctionnement normal se trouve presque entièrement aux mains des établissements bancaires et s'effectue au moyen de crédits à court terme et, dans certains cas, de prélèvements à découvert "jusqu'à concurrence d'une certaine somme", ce qui, en pratique, équivaut à un véritable prêt à moyen terme pour le montant du découvert. Dans notre pays, les entreprises existantes ne trouvent sur le marché des valeurs, pour le développement normal de leur activité, que des possibilités de ressources fort limitées, car ce marché est très restreint, l'offre en matière d'épargne étant toujours inférieure à la demande; c'est là un phénomène caractéristique des pays peu développés, où le marché des valeurs doit faire face à une importante offre de titres en puissance tout au moins - ou, en d'autres termes, à un fort appel de fonds.

Nous abordons à présent l'étude de la capacité financière du Chili et de la manière dont le pays aborde le problème de son développement économique.

On n'ignore pas que l'accélération du rythme du développement équivaut à consacrer une quantité plus grande de ressources à la production de biens-capitaux aux dépens de la production de biens de consommation, et que l'orientation des facteurs de cette production dépend des modalités d'après lesquelles la collectivité répartit ses revenus entre la consommation et les investissements. Or, comme dans tous les pays à faible structure de production, notre revenu national réel est peu élevé; en conséquence, l'épargne (source des investissements) est faible (elle représente environ 10 pour 100 du revenu national). En outre, on a constaté qu'une grande partie de l'épargne susceptible en principe d'être affectée aux placements, est consacrée en fait à des fins de consommation (comme nous

l'avons indiqué plus haut, la capitalisation nette représente 5 pour 100 du revenu national).

Nous pouvons répartir en trois catégories les sources d'où proviennent les fonds susceptibles d'être partiellement affectés aux investissements : il y a d'abord l'Etat et les organismes gouvernementaux et semi-gouvernementaux; ensuite les entreprises privées, et enfin les particuliers.

Epargne aux mains de l'Etat

L'Etat dispose d'importantes ressources qu'il se procure par l'application des lois fiscales en vigueur et qu'il affecte au paiement de dépenses normales de consommation (salaires, traitements, etc.), ainsi qu'aux programmes de capitalisation et de développement de la production. L'analyse des institutions par l'entremise desquelles l'Etat peut mettre en oeuvre ces dernières mesures - celles qui tendent au développement de la production - fait l'objet de la section II.

Epargne des entreprises

Les entreprises, elles aussi, disposent de fonds susceptibles d'être affectés aux investissements. En fait, les bénéfices non répartis des entreprises constituent, à l'heure actuelle, la source principale des placements nationaux. L'investissement d'une partie de ces bénéfices est régie par les dispositions de la loi No. 7747 (loi économique) de 1943, dont les articles 9, 10 et 11 sont ainsi conçus :

"Article 9. Seront considérés comme bénéfices ordinaires des entreprises commerciales, industrielles et de transports (à l'exclusion des entreprises minières) ceux qui ne dépassent pas 15 pour 100 du capital proprement dit de ces entreprises (actif moins le passif exigible).

"Article 10. La part des bénéfices qui dépasse 15 pour 100 doit, après déduction des impôts ordinaires et extraordinaires prévus dans la loi No. 7747, être intégralement consacrée, par les contribuables visés au présent titre, au remboursement des obligations de leur entreprise, à l'extension de son activité industrielle ou commerciale, ou à des placements dans d'autres entreprises ou affaires capables d'augmenter le volume matériel de la production nationale.

"Pour investir ces bénéfices dans d'autres affaires ou entreprises, il y aura lieu de solliciter l'autorisation du Président de la République, lequel statuera sur rapport de l'organisme technique compétent.

"Article 11. Les contribuables qui ne rempliront pas les obligations que leur impose l'article précédent seront tenus d'acquérir des bons de la Compagnie de développement de la production, jusqu'à concurrence du montant du placement non effectué.

"A cet effet, la Compagnie de développement de la production émettra des bons qui se vendront au pair et dont les contrevenants devront faire l'acquisition. La date d'échéance, le taux d'intérêt et les conditions d'émission de ces bons seront fixés par un règlement que promulguera le Président de la République, sans toutefois que l'intérêt puisse être inférieur à 3 pour 100 ou supérieur à 5 pour 100 par an."

Epargne des particuliers

Quant à l'épargne des particuliers, ceux-ci la confient généralement aux organismes qui constituent le marché des capitaux et de l'argent que nous étudions au chapitre II.

Pour mieux juger les critères que l'on adopte pour accorder l'aide financière nous classerons les entreprises et organismes bénéficiaires en deux groupes, selon leur nature et leur organisation. Dans ce classement, nous laisserons de côté, d'une part, les entreprises alimentées exclusivement par des capitaux étrangers - du fait que nous nous bornons à l'étude du financement en monnaie chilienne - et, d'autre part, les services gouvernementaux qui font partie de l'administration publique et qui, en conséquence, sont financés directement par l'Etat, par l'entremise du Ministère des travaux publics, comme les routes, les ports et autres travaux publics.

Groupe A. Entreprises dont l'Etat est le propriétaire exclusif ou qui, tout en bénéficiant d'une administration indépendante, relèvent du contrôle direct de l'Etat. On compte parmi elles les chemins de fer de l'Etat, la Compagnie nationale d'électricité (ENDESA), les services pétroliers, la Fonderie nationale de Paipote, etc.

Groupe B. Compagnies ou sociétés relevant d'un contrôle privé ou personnel. Signalons parmi elles l'industrie de l'acier, notamment la Compagnie de l'acier du Pacifique, les entreprises minières (charbon, petites et moyennes mines de cuivre, et autres mines de moindre importance), l'agriculture, les manufactures, les transports maritimes, les entreprises commerciales, les hôtels, les installations frigorifiques, etc.

FINANCEMENT DU GROUPE A.

La réalisation du processus de capitalisation implique la mise en oeuvre d'un processus financier; en effet, il faut payer les matières premières et la main-d'oeuvre si l'on désire les diriger vers les investissements. On y procède normalement en utilisant le pouvoir d'achat que le pays ne consomme pas, c'est-à-dire la partie du revenu national constituée par l'épargne. Les possibilités d'investissement dont dispose l'économie nationale sont conditionnées par le volume de l'épargne, et celle-ci dépend de l'importance du revenu national et de sa distribution. Au Chili, où le revenu national est réduit, l'épargne est minime et insuffisante pour entraîner un progrès assez rapide pour permettre de réaliser les espoirs d'une amélioration prompte et efficace des conditions de vie.

Aussi, l'Etat a-t-il dû assumer la responsabilité de la capitalisation de l'économie chilienne, en obligeant le pays, par divers moyens, à augmenter le taux de son épargne. L'Etat a donc étudié, créé et entretenu certains types d'activité économique, ceux que nous avons classés dans le Groupe A, et que l'entreprise privée n'aurait pas pu réaliser pour les diverses raisons que nous allons expliquer brièvement.

En premier lieu, étant donné les caractéristiques de notre économie signalée plus haut, l'importance des investissements constitue un obstacle infranchissable pour l'initiative privée; en second lieu, il faut disposer de rentrées suffisantes en devises étrangères pour faire l'acquisition de l'outillage dont on avait et dont on a toujours besoin; on ne peut y parvenir à l'aide des ressources normales fournies par la balance des paiements.

En revanche, l'Etat, par l'intermédiaire de la Compagnie de développement de la production, est en mesure d'atteindre le marché des capitaux des Etats-Unis d'Amérique et les marchés d'autres pays, pour obtenir des crédits qui lui permettent de mettre en oeuvre ces travaux essentiels.

Un autre facteur qui limite l'intérêt que l'initiative privée peut prendre au développement de ces industries fondamentales est le risque que présente l'investissement. Au Chili, les bailleurs de fonds préfèrent de loin les placements qui donnent un rendement immédiat et qui présentent peu de risque pour l'avenir; cette situation est précisément due à la faible étendue du marché des capitaux, c'est-à-dire à la forte demande de ressources financières qui permet aux bailleurs de placer leurs fonds à des taux élevés, à court terme et à peu de risque.

En conséquence, dans le Groupe A, l'aide interne a dû venir exclusivement de l'Etat, soit directement du budget national, soit par l'entremise des organismes de développement dont il est question au chapitre II.

Le capital des entreprises de ce groupe est entièrement apporté par l'Etat (comme c'est le cas, par exemple, pour les chemins de fer de l'Etat) ou bien l'Etat a organisé les entreprises en sociétés anonymes en souscrivant la majorité absolue des actions, comme c'est le cas par exemple pour la Compagnie nationale d'électricité (ENDESA). A titre exceptionnel, il arrive que ces dernières compagnies reçoivent des apports des particuliers - qui constituent une minorité - lorsque certains groupes tiennent à se faire représenter dans les conseils d'administration des entreprises afin de pouvoir suivre la marche des affaires et défendre leurs intérêts.

Le groupe A a toujours obtenu ses crédits des organismes de l'Etat. En ce qui concerne l'échéance, on peut distinguer comme d'habitude, les crédits à court terme, c'est-à-dire allant jusqu'à 5 ans, qui sont destinés à des entreprises qui rapportent à bref délai; les crédits à moyen terme, allant de 5 à 10 ans, dont on attend un rendement plus lent; enfin, les crédits à long terme, allant jusqu'à vingt ans et qui servent au financement des travaux de base. Les taux d'intérêt ont généralement été plus bas que les taux habituels du marché.

En dehors de ces crédits accordés par l'Etat, les entreprises ont bénéficié, de la part des banques commerciales, de crédits commerciaux courants pour des opérations à très court terme. Il s'agit, en règle générale, de crédits documentaires car, dans la pratique, il n'existe pas de marché attitré pour les actions ou obligations.

FINANCEMENT DU GROUPE B.

Le Chili ne connaît pas les banques de placement proprement dites, c'est-à-dire le type d'institutions bancaires dont la fonction principale consiste à s'occuper de l'investissement initial en retenant un pourcentage déterminé d'actions ou d'obligations des sociétés en formation, en vue d'aider et de faciliter leur constitution ou installation et leur mise en marche, quitte à se défaire de ces titres lorsque l'entreprise commence à produire et qu'on peut, par conséquent, faire appel aux particuliers comme bailleurs de fonds. Ce sont les banques commerciales qui, dans une mesure restreinte, se sont acquittées de ces fonctions dans des cas déterminés, moyennant des garanties commerciales.

Il en résulte que les entreprises privées se constituent au Chili avec le concours de capitalistes privés disposés à attendre deux ou trois ans avant de retirer les premiers bénéfices de leurs placements. Ils procèdent à cette opération parce qu'ils espèrent pouvoir retirer, outre le bénéfice normal, un bénéfice correspondant aux premières années, en profitant de la plus-value des actions qu'ils ont souscrites à leur valeur nominale; ils espèrent que cette plus-value compensera les bénéfices capitalisés, malgré la dépréciation continue de notre monnaie. On conçoit facilement qu'en l'absence d'institutions gouvernementales ou privées pour remplir cette fonction, c'est la seule manière dont les entreprises puissent se constituer; en effet, si elles avaient recours à des crédits commerciaux bancaires, les frais initiaux se monteraient à 30 pour 100 ou à 20 pour 100 du placement, suivant que la période d'attente des premiers bénéfices serait de trois ou de deux ans, car le taux d'intérêt commercial est, à l'heure actuelle, de 10 pour 100 environ par an.

Ces considérations confirment ce que nous avons dit plus haut, c'est-à-dire qu'il est très difficile aux bailleurs particuliers d'assumer la responsabilité du développement des grands travaux d'industrialisation de l'économie chilienne. A titre exceptionnel, on peut trouver, dans une mesure limitée, des groupes de particuliers qui s'intéressent à cette catégorie d'entreprise; c'est ainsi que se sont constituées des sociétés à capital mixte, comme la Compagnie de l'acier du Pacifique (CAP) dont la majorité des actions se trouve aux mains de particulier. Dans le cas de la CAP, la chose a été possible parce qu'il s'agissait d'une industrie d'une importance capitale pour l'économie chilienne et qui constituera, à coup sûr, le pivot de nombreuses industries connexes; il est donc d'une importance évidente que les entreprises privées et les capitalistes individuels soient mis en mesure de suivre la marche des affaires et d'intervenir dans les décisions prises.

D'un autre côté, notre marché des valeurs, comme tous les marchés de ce genre, est un centre important pour la distribution secondaire des titres; mais, il faut que ces titres soient déjà connus et jouissent d'un certain prestige.

En résumé, et comme conséquence logique de la grande demande de ressources financières qui fait monter le taux d'intérêt, nous pouvons dire que l'intérêt des bailleurs particuliers s'accroît au fur et à mesure que les perspectives de l'entreprise sont plus proches et plus brillantes, et aussi en fonction des profits que la nouvelle affaire est de nature à rapporter à des entreprises existantes ou

à créer, auxquelles participent en général les mêmes bailleurs de fonds. C'est pour ces raisons mêmes, comme nous l'avons dit plus haut, qu'il a été besoin de l'apport des capitaux de l'Etat pour compléter les apports que les particuliers ne peuvent pas ou ne veulent pas effectuer, et c'est ainsi que sont nées des sociétés à capital mixte.

En ce qui concerne les crédits, nous devons distinguer, tout comme dans le groupe A, les crédits de développement et les crédits commerciaux.

Il est évident que les premiers proviennent exclusivement des organismes de l'Etat; le terme d'échéance et le taux d'intérêt varient selon le genre de l'entreprise.

Les autres ne font leur apparition que lorsque l'affaire est déjà bien lancée; ils proviennent presque toujours des banques commerciales et ont pour caractéristiques des taux d'intérêts commerciaux, lesquels au Chili, sont très élevés (environ 10 pour 100), et un terme d'un an au plus. L'octroi de ces crédits se fait habituellement pour 30, 60 ou 90 jours; ils sont garantis par des traites, quand il s'agit d'un genre d'affaire qui permet le ré-escompte à la Banque centrale. Ces crédits peuvent être renouvelables.

L'émission de bons ou d'obligations par les entreprises désireuses de se procurer le capital de roulement dont elles ont besoin, est une pratique peu répandue, pour les raisons exposées plus haut.

II. FACILITES ET ETABLISSEMENTS DONT LE PAYS DISPOSE
POUR L'AIDE FINANCIERE INTERNE

A. ORGANISMES DE L'ETAT

1. Ministère des travaux publics (Ministerio de Vías y Obras Publicas)
2. Organismes de développement.
 - a) Caisse de crédit agricole (Caja de Crédito Agrario)
 - b) Caisse de crédit minier (Caja de Crédito Minero).
 - c) Caisse de colonisation agricole (Caja de Colonización Agrícola)
 - d) Institut de crédit industriel (Instituto de Crédito Industrial)
 - e) Institut de développement d'Antofagasta (Instituto de Fomento de Antofagasta)
 - f) Institut de développement de Tarapaca (Instituto de Fomento de Tarapacá)
 - g) Compagnie de reconstruction et d'assistance (Corporación de Reconstrucción y Auxilio)
 - h) Caisse du logement populaire (Caja de la Habitación Popular)
 - i) Compagnie de développement de la production (Corporación de Fomento de la Producción)
3. Caisse de crédit hypothécaire (Caja de Crédito Hipotecario).
4. Institutions de prévoyance.
 - a) Caisse des employés publics et des journalistes (Caja de Empleados y Periodistas)
 - b) Caisse d'assurance ouvrière (Caja de Seguro Obrero)
 - c) Autres caisses de prévoyance.
5. Caisse nationale d'épargne (Caja Nacional de Ahorros).

1. Comme son nom l'indique, c'est le Ministère des travaux publics qui est chargé de l'exécution de tous les travaux publics qui présentent un intérêt national. Les ressources nécessaires à cet effet lui parviennent, bien entendu, du budget national.

2. Les organismes de développement sont financés de la même manière; ils ont pour but le développement des formes d'activités qui sont de leur ressort et qu'elles soutiennent "principalement" par le moyen de crédits.

Ces organismes ont quelques revenus propres, constitués par les intérêts et amortissements des crédits consentis.

Les prêts sont à court terme, à moyen terme ou à long terme; on peut juger

de leur importance relative par les rapports annuels de ces organismes.

Le plus important de ces organismes, étant donné ses caractéristiques, est sans doute la Compagnie de développement de la production (Corporación de Fomento de la Producción), créée en 1939, à la suite d'un tremblement de terre qui a dévasté la région méridionale du pays; en même temps s'est créée la Compagnie de reconstruction et d'assistance (Corporación de Reconstrucción y Auxilio), qui a précisément pour but de prendre "à sa charge tout ce qui a trait aux prêts, aux expropriations, à la reconstruction et à l'aide aux sinistrés dans les provinces atteintes par le tremblement de terre du 24 janvier 1939."

Quant à la Compagnie de développement (CORFO), ses objectifs sont les suivants.

- a) Dresser un plan général de développement de la production nationale pour relever le niveau de vie de la population en mettant à profit les ressources naturelles du pays et en diminuant les frais de production, améliorer la situation en matière de balance internationale des paiements, tout en maintenant dans une juste proportion, en dressant ce plan, le développement des différentes branches de l'économie nationale : mines, agriculture, industrie et commerce, et tout en s'efforçant de satisfaire aux besoins des différentes régions du pays;
- b) Procéder à des études, en collaboration avec les organismes de développement gouvernementaux, semi-gouvernementaux ou privés, en vue de trouver les moyens les plus appropriés pour créer de nouvelles productions ou pour augmenter les productions existantes, en améliorant la qualité et le rendement, en diminuant les frais de production, et en facilitant le transport, le magasinage et la vente des produits, de façon à pouvoir les mettre sur le marché dans les meilleures conditions et aux prix les plus avantageux;
- c) Effectuer, en tenant compte des résultats atteints au moyen des études visées à l'alinéa précédent des expériences de production ou de commerce, dans la mesure et avec les concours que la Compagnie jugera appropriés;
- d) Favoriser la fabrication dans le pays ou l'importation d'outillage et d'autres moyens de production;
- e) Proposer et favoriser l'adoption de mesures destinées à augmenter la consommation de produits nationaux et à réaliser une participation plus étendue des intérêts chiliens dans l'activité industrielle et commerciale;

- f) Etudier les moyens de financement général du plan de développement de la production, ou les moyens de financement particulier des différents travaux envisagés dans le plan, et consentir des prêts;
- g) Accepter des crédits ou des contributions bénévoles;
- h) D'une manière générale, établir tous les actes et contrats nécessaires pour la réalisation des objectifs de la Compagnie "

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, en faisant ressortir les traits caractéristiques de la structure économique du Chili, le développement de nos institutions a été un peu désordonné, faute d'une vue d'ensemble qui eût permis une action coordonnée aux divers organismes intervenant dans le processus. C'est ainsi qu'au moment de sa constitution, la Compagnie a comblé une lacune, son but étant de veiller à l'équilibre de toutes les formes de l'activité nationale qu'il s'agit de développer.

Nous constatons donc que la CORFO joue un rôle important dans l'économie chilienne; elle assure l'harmonie entre le développement de toutes les branches de l'économie, en évitant les heurts qui pourraient porter atteinte à la stabilité d'une branche déterminée.

Néanmoins, le plan général de développement de la production dont le législateur a chargé la Compagnie, n'a pas encore pu être établi, faute des précisions indispensables; il fallait en outre procéder à certaines expériences; enfin l'équilibre du pays s'est trouvé affecté par les répercussions de la dernière guerre.

Quoi qu'il en soit, la Compagnie a accompli au Chili l'oeuvre de capitalisation qui, dans d'autres pays, s'effectue librement par l'intermédiaire du marché des capitaux. Ainsi par exemple, aux Etats-Unis d'Amérique, les grands travaux et principales industries sont créés et pris en charge par l'initiative privée, qui s'occupe de la planification, du financement, de l'exécution et de l'exploitation ultérieure. Si donc un groupe d'hommes d'affaires ou d'entrepreneurs envisage la création d'une industrie qui exige des investissements importants, et si ce groupe ne dispose pas de ressources suffisantes, il s'adresse au marché des capitaux, où des établissements privés, spécialisés en la matière, procèdent à l'étude des perspectives économiques du projet; si ces établissements jugent ces perspectives favorables, ils se chargent également d'émettre des actions et d'autres valeurs et de les placer, en premier lieu, auprès de certains

établissements qui concentrent une partie importante de l'épargne; elles procèdent ensuite à la répartition définitive de l'émission sur le marché. C'est ainsi que les titres restent entre les mains de bailleurs privés. De cette manière, ces établissements privés procèdent au financement préalable du placement. Au Chili, en revanche, où le développement est moins avancé et où l'épargne nationale est limitée, il était à peine concevable que des investissements d'une telle importance fussent exécutés et pris en charge par l'initiative privée. La Compagnie a comblé cette lacune en encourageant les industries de base, comme l'électricité, l'acier, le pétrole, les mines, etc.. Le travail accompli, cependant, ne représente évidemment qu'une étape de l'action de la Compagnie dans le cadre de l'économie chilienne.

Au fur et à mesure que le développement du pays progresse, il devient de plus en plus nécessaire de dresser un plan général de développement de la production, puisqu'il s'agit "de maintenir dans une juste proportion le développement des différentes branches de l'économie nationale : mines, agriculture, industrie et commerce, tout en s'efforçant de satisfaire aux besoins des différentes régions du pays". A cet égard, la Compagnie a poursuivi des études qui lui permettront d'atteindre ce but que la loi organique lui a expressément assigné. C'est ainsi qu'elle procède à des enquêtes sur le revenu national, la constitution de capitaux, les problèmes démographiques, la géographie économique du pays, etc..

Dans sa première étape, qui concernait le développement des industries de base, la Compagnie a accéléré le processus de capitalisation de l'économie chilienne; elle a ainsi, d'une part permis à notre population de prévoir un relèvement graduel de son niveau de vie, et d'autre part libéré le pays de l'extrême dépendance cyclique dans laquelle il se trouvait à l'égard des marchés extérieurs, par le fait qu'elle a contribué à enlever au cuivre et aux nitrates la grande importance relative que ces produits ont dans l'économie nationale et notamment dans son commerce extérieur.

A défaut d'un plan général, la Compagnie a mis en application, au cours de la période que nous avons désignée comme sa première étape, des plans d'action immédiate dans les différentes branches de l'activité économique; son double but étant de préparer des réalisations fondamentales et indispensables, comme celles qu'elle a envisagées pour l'acier, le pétrole et l'électricité, et de

contribuer à faire disparaître les pénuries qui se produisaient sur le marché intérieur par suite de la diminution des approvisionnements pendant la guerre. C'est ainsi qu'au cours de sa première étape, la Compagnie apporte son soutien au développement des industries qui produisent des articles autrefois importés, en participant aux entreprises ou en leur consentant des prêts; et qu'en même temps, elle procède aux enquêtes nécessaires pour déterminer les possibilités qui s'offrent au Chili quant à la création des industries-clés indispensables au développement ultérieur du pays.

Lorsque la situation de guerre a pris fin et que les enquêtes ont été achevées, une deuxième étape a commencé, fondée sur ce qu'on pourrait appeler une politique de concentration des efforts sur quatre ou cinq secteurs fondamentaux, essentiellement l'acier, l'électricité, le pétrole, la mécanisation de l'agriculture et l'irrigation. Cette étape est actuellement en cours; elle est indispensable comme nous l'avons fait ressortir plus haut, à la réalisation des conditions nécessaires à l'industrialisation du pays.

Actuellement, la Compagnie est co-propriétaire d'une soixantaine d'entreprises appartenant aux diverses branches de l'activité économique. En matière de portefeuille, sa politique consiste à vendre les actions aussitôt que les entreprises sont économiquement et financièrement solides et peuvent donc bénéficier du concours de bailleurs privés. Néanmoins, au cours des dernières années, elle n'a pas jugé utile de vendre ses titres à cause de la baisse des valeurs qui dure déjà depuis trois ans (de 1946 à 1949) mais qui semble être sur le point de prendre fin au cours de ces prochains mois pour faire place à une reprise; cela signifierait que la Compagnie, pour faire travailler ses fonds, reprendrait la mise en vente des actions des entreprises qui pourraient tenter les bailleurs privés.

Les prêts qu'elle accorde sont en moyenne pour trois ans; selon l'objectif visé, ces périodes peuvent aller jusqu'à cinq ou dix ans. Elle s'intéresse à toute branche de l'activité qu'elle considère comme étant d'intérêt national, qu'il s'agisse de commerce, d'industrie, d'agriculture ou de mines.

Nous tenons à souligner qu'il ne faut pas confondre la tâche dont la loi a chargé la Compagnie, c'est-à-dire d'exécuter un plan d'ensemble de développement de la production, avec un plan économique d'ensemble; le premier plan est beaucoup plus restreint, tandis que le second engloberait la situation économique sous tous ses aspects, comme la fixation des prix, les traitements et salaires, la politique fiscale, etc..

FINANCEMENT DE LA COMPAGNIE

Le financement de cette institution se présente sous un double aspect, le financement en monnaie nationale et le financement en monnaie étrangère (dans la pratique, en dollars). Le financement en monnaie nationale reposait sur des contributions de l'Etat constituées par une partie des rentrées de l'impôt sur le cuivre, et en outre sur les ressources provenant des bénéfices accumulés des investissements de la Compagnie et sur l'intérêt et le remboursement des prêts qu'elle accordait. Ce mode de financement présentait un grave défaut; il faisait dépendre la société des impôts prélevés sur cette branche instable de l'économie qu'est l'industrie du cuivre. Avec un tel mode de financement, la Compagnie et les programmes qu'elle exécutait, étaient à la merci des fluctuations de l'exportation du cuivre. En bonne logique, cette pratique va à l'encontre du principe que l'activité de la Compagnie de développement doit s'exercer de façon régulière et permanente.

A l'heure actuelle, la possibilité étant épuisée d'obtenir de nouvelles ressources grâce à l'industrie du cuivre, la Compagnie est financée au moyen de crédits inscrits au budget national.

Toutefois, il ne suffit pas, pour mener à bien un programme de création et de développement d'industries de base, de fournir à la Compagnie de développement des ressources en monnaie nationale. Notre pays n'est pas en mesure de fournir les machines, les outils et certaines matières premières spéciales que cette tâche exige. Le Chili ne disposait pas non plus de tous les moyens techniques indispensables. C'est pourquoi, la loi organique de la Compagnie prévoit l'obtention de prêts internationaux garantis par le Gouvernement du Chili.

RESSOURCES DE LA SOCIETE EN MONNAIE NATIONALE

<u>Année</u>	<u>Contribution de l'Etat</u>	<u>Ressources propres</u>
1939	105.000.000	--
1940	175.719.000	4.145.233
1941	239.216.691	109.925.348
1942	156.729.489,75	195.325.232
1943	148.048.697,97	240.474.766
1944	154.740.316,11	194.854.767
1945	203.246.990,65	249.274.652
1946	93.802.359,44	246.525.234
1947	465.946.928,94	210.574.790
1948	<u>707.064.175,37</u>	<u>155.395.175</u>
	2.449.514.649,23	1.606.495.197

CREDITS ACCORDES A LA SOCIETE PAR L'EXPORT AND IMPORT BANK ET LA
BANQUE INTERNATIONALE
(au 31 décembre 1948)

	<u>Accordés</u>	<u>Utilisés</u>	<u>Amortis</u>
	(en dollars des Etats-Unis)		
Industrie sidérurgique	48.000.000	13.000.000	
Usines électriques	25.150.000	9.037.962,37	
Machines agricoles	11.350.000	7.625.936,09	
Fabriques de ciment	4.500.000	4.101.234,02	
Matières premières	3.807.296	3.807.296,46	21.120.500,00
Matériel de transport	3.546.260	3.546.260,68	
Fabriques de fil de cuivre	1.790.000	1.670.729,27	
Fabriques de pneus	419.000	419.291,97	
Industries diverses	3.791.288	4.041.289,14	
TOTAUX	102.353.844	47.250.000,00	21.120.500,00

(Note : Y compris un crédit de 20.000.000 de dollars obtenu au début de 1949).

Comme il ressort de l'exposé qui précède, la Compagnie est un organisme dont les opérations à long terme, qui ont à se dérouler dans un milieu économique changeant, doivent être suffisamment souples et étendues. C'est pourquoi la loi l'autorise à effectuer tous les actes et à conclure tous les

contrats qui pourraient être nécessaires à la réalisation de ses objectifs. C'est pourquoi aussi cette institution peut, pour réaliser les projets qu'elle a préparés, agir directement ou par l'intermédiaire d'autres organismes ou encore coopérer avec des entreprises privées. L'oeuvre qu'elle a accomplie l'a surtout été directement. Cependant, pour unifier les principes suivis en matière de développement de la production et pour bénéficier de l'expérience et de la spécialisation d'autres institutions dans des domaines particuliers, elle a effectué quelques-unes de ses tâches par l'intermédiaire d'autres organismes de développement qui, dans ces cas, se sont chargés directement du financement. En résumé, nous pouvons dire que les opérations effectuées l'ont été sous les formes suivantes :

- a) Aide financière sous forme de crédits, les conditions relatives à l'amortissement, à l'intérêt et aux garanties étant fixées par la Compagnie;
- b) Investissements directs pour l'organisation, la création et le développement de nouvelles industries, comme l'industrie du pétrole, l'industrie électrique, etc.;
- c) Investissements pour des essais et des recherches au sujet de nouvelles sources de production, et pour les installations et les établissements nécessaires à ces essais;
- d) Fourniture de capitaux aux entreprises existantes ou à créer, à des conditions fixées pour chaque cas par la Compagnie;
- e) Aide technique.

Les opérations effectuées par la Compagnie peuvent se répartir en deux catégories, les opérations rentables et les opérations non rentables, c'est-à-dire les opérations qui servent au développement ou à fonds perdus. C'est pourquoi, les ressources dont dispose chaque année la société figurent dans son budget à deux postes principaux qui sont le fonds de réalisation et le fonds de développement. Le premier groupe tous les investissements rentables et le second, le fonds de développement, finance toutes les dépenses et toutes les recherches que la Société effectue en vue de découvrir de nouvelles sources de richesse.

3. La Caisse de crédit hypothécaire (Caja de Credito Hipotecario) est une autre institution de l'Etat destinée à l'aide financière interne. Cette caisse sert d'intermédiaire entre ceux qui demandent des crédits et ceux qui en offrent.

Elle émet des cédules hypothécaires que ceux qui sollicitent des crédits vendent sur le marché des valeurs.

Le but de la Caisse est de "faciliter les prêts sur hypothèque, surtout ceux qui contribuent au développement de la production agricole et de la construction".

Nous croyons que les opérations de cette institution diminueront dans l'avenir, pour les deux raisons suivantes :

- a) Pour la raison générale que le marché des valeurs baisse et reste étroit, et
- b) Pour une raison particulière à ces opérations; les crédits donnent un intérêt nominal de 6 pour 100, la loi stipulant qu' : "en aucun cas l'intérêt des effets ne pourra être supérieur à 6 pour 100 par an". Ce taux d'intérêt est très sensiblement inférieur au taux de l'intérêt commercial courant, d'où il résulte que les détenteurs des crédits ne peuvent les vendre qu'à environ 60 pour 100 de leur valeur nominale et subissent par conséquent une perte jusqu'à ils doivent faire face à leur dette à concurrence du montant qu'ils ont reçu de la Caisse.

INSTITUTIONS DE PREVOYANCE

4. Ces institutions sont financées par les contributions des employeurs, celles de l'Etat et celles des employés et des ouvriers, selon la caisse dont il s'agit.

Leur but est éminemment social et leurs opérations ont des conséquences économiques assez importantes. Elles visent surtout à assurer à leurs membres des soins médicaux gratuits et, à cette fin, elles possèdent des services médicaux de prévention et de cure. Une petite partie de leurs ressources est placée en valeurs mobilières et le reste est consacré à des prêts à long terme à leurs membres pour l'achat d'immeubles ou pour la construction de logements. Leur but, d'ordre social, est que le travailleur devienne propriétaire de la maison qu'il habite.

En vue de coordonner la politique suivie par les institutions de prévoyance en matière d'investissements et d'éviter ainsi une concurrence onéreuse entre certains facteurs de la production, l'article 7 de la loi 7200 de 1942 dispose : "Le Président de la République orientera et harmonisera la politique suivie par les différentes institutions de prévoyance en matière d'investissements et édictera des règles qui permettront d'en surveiller la mise en oeuvre".

CAISSE NATIONALE D'EPARGNE

5. Cette caisse possède la personnalité juridique et jouit de la protection de l'Etat. Elle a pour but de stimuler l'épargne, d'offrir aux personnes de revenus modestes un placement sûr et rémunérateur pour leurs économies et en outre d'effectuer certaines opérations qui sont déterminées par la loi et sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Son régime est celui de l'auto-financement et son bilan accuse toujours un excédent de recettes. C'est la seule institution bancaire autorisée par la loi à recevoir des dépôts d'épargne par l'intermédiaire de sa section de l'épargne. Outre cette section, la Caisse compte une section commerciale qui effectue toutes les opérations normales des banques commerciales.

Les fonds que la Caisse reçoit des épargnants, ceux de la section commerciale et ses capitaux propres ne peuvent être investis que de la manière et aux conditions suivantes (article 26 de la loi) :

- a) A concurrence de 50 pour 100 en titres de premier ordre facilement réalisables à condition que les titres émis dans le pays, soient cotés à la Bourse de commerce de Santiago et à celle de Valparaiso. Seules seront considérées comme titres de premier ordre pour les effets de la présente loi :
 - 1. Les bons de la dette publique intérieure ou extérieure, les obligations garanties par l'Etat, des communes ou des institutions publiques;
 - 2. Les actions de la Caisse de crédit hypothécaire et celles des autres institutions régies par la loi du 29 août 1855. (ces institutions sont la Banque hypothécaire du Chili et la Banque hypothécaire de Valparaiso);
 - 3. Les actions de la Banque centrale du Chili et de la Compagnie des nitrates du Chili.

Un règlement fixe, dans la limite de ces 50 pour 100, le pourcentage maximum qui pourra être investi dans chaque catégorie de ces titres.

- b) A des prêts garantis par (remarquer que l'objet du prêt n'est pas mentionné) :
 - 1) Les valeurs mobilières désignées à l'alinéa a) du présent article;
 - 2) Les actions de banques commerciales ou hypothécaires et de sociétés commerciales, industrielles, agricoles ou minières dont le capital n'est pas inférieur à 10 millions de pesos et dont le bilan des trois

dernières années accuse un progrès régulier, constaté à cette fin par le "Surintendant des banques" (Superintendente de Bancos);

- 3) Les dépôts de la banque elle-même et ses dépôts dans d'autres établissements bancaires. En ce qui concerne les dépôts de la Caisse, la garantie consistera dans la remise des livrets ou des certificats ou, à leur défaut, de talons y relatifs;
- 4) Les crédits hypothécaires, lorsque l'hypothèque remplit les conditions fixées à l'alinéa c) du présent article;
- 5) Les bons de dépôt ou les warrants délivrés par les magasins généraux de dépôt conformément à la loi;

Le montant de chaque prêt sur garantie peut dépasser 100.000 pesos, sauf avec l'autorisation des trois quarts des membres du Conseil d'administration. Il ne peut en aucun cas être supérieur à 200.000 pesos. Le prêt ne pourra être en aucun cas accordé pour plus d'un an. Son montant ne peut dépasser 70 pour 100 de la valeur cotée des titres ou actions ou de la valeur nominale des dépôts, des prêts hypothécaires ou des bons de dépôts donnés en garantie. La Caisse peut exiger à tout moment la réduction du prêt ou des garanties plus grande si la marge fixée a diminué.

- c) A des prêts pour une période d'un an au maximum, à concurrence de 100.000 pesos, avec garantie hypothécaire, à condition que la somme garantie par l'hypothèque, toutes charges comprises, ne dépasse pas 50 pour 100 de la valeur commerciale estimative de l'immeuble. Ces prêts peuvent s'élever à 200.000 pesos avec l'autorisation des trois quarts des membres du Conseil d'administration.
- d) A l'achat de biens immeubles s'ils sont destinés à être utilisés par la Caisse, laquelle pourra sous-louer la partie qu'elle n'occupe pas; la partie non occupée par la Caisse et la partie qu'elle destine à son propre usage devront être dans un rapport juste et raisonnable.
- e) A des prêts, pour une période de 25 ans au maximum pour l'achat d'immeubles à l'usage des personnes qui pendant trois ans ont effectué régulièrement des dépôts à la section d'épargne de la Caisse ou aux institutions communales de prévoyance sociale.

Les prêts destinés à ces acquisitions seront garantis en première hypothèque par l'immeuble lui-même et ne pourront dépasser 100.000 pesos. Ils ne pourront en aucun cas être supérieurs à 80 pour 100 du prix

d'achat de l'immeuble ou à 80 pour 100 de sa valeur estimative. La Caisse devra toujours exiger que l'acheteur paie au comptant la différence entre le prix d'achat et le montant du prêt.

La Caisse ne peut conclure de telles transactions avec la même personne plus d'une fois par 25 ans.

Le montant total des prêts visés au présent alinéa ne peut pas dépasser 30 pour 100 du montant des dépôts de la section d'épargne.

- f) A l'escompte ou l'achat d'effets acceptés émis à l'occasion de la vente, de la production, de la fabrication ou du transport de produits et dont la date d'échéance, lorsqu'ils deviennent la propriété de la Caisse, n'est pas éloignée de plus de 120 jours. Ils doivent être endossés par au moins deux personnes notoirement solvables.

Le montant total des transactions de cette nature que la Caisse peut effectuer avec une même personne ou une même firme, pour endosser, tirer ou accepter de telles traites, sera de 250.000 pesos, ou de 500.000 pesos avec l'autorisation de cinq au moins des sept membres du Conseil d'administration de la Caisse.

- g) A des prêts dépourvus des garanties prescrites ci-dessus ou à des traites tirées, acceptées ou endossées par le débiteur, jusqu'à concurrence de 20.000 pesos, en vue du développement des petites entreprises industrielles ou agricoles et du commerce de détail. La période restant à courir avant l'échéance de ces traites ne doit pas dépasser 6 mois. Les transactions effectuées par la Caisse en vertu des alinéas f) et g) du présent article ne peuvent pas dépasser 20 pour 100 du montant total des dépôts de la Caisse.

Outre les transactions mentionnées, la Caisse nationale d'épargne peut, comme nous l'avons dit, effectuer toutes les transactions normales des banques commerciales.

Comme on peut le voir, les dispositions de cette loi empêchent la Caisse nationale d'épargne d'apporter son soutien aux entreprises nouvelles qui ont besoin d'une aide financière. Cela tient à ce que la loi exige que les titres de premier ordre soient facilement réalisables, ce qui est impossible dans le cas de nouvelles valeurs et aussi à ce que ces titres doivent être cotés à la Bourse du commerce de Santiago et à celle de Valparaíso, condition que ne

peuvent remplir les entreprises au stade de formation. Toutes les dispositions juridiques qui limitent la coopération que les établissements bancaires peuvent en général apporter au processus de capitalisation ont pour origine le désir du législateur d'assurer aux banques, une encaisse suffisante pour leur permettre de faire face à toute situation.

D'autre part, comme nous l'avons déjà expliqué, dans un pays insuffisamment développé qui est en plein développement industriel, la faiblesse relative de l'épargne fait que le taux d'intérêt est élevé et que les possibilités de placer des capitaux à court terme et sans risque créent une concurrence difficile à vaincre pour les entreprises qui cherchent à obtenir des crédits sur le marché des capitaux. C'est précisément là une des raisons que nous avons invoquées lorsque nous avons parlé du besoin pour le pays de créer de nouvelles institutions capables d'assurer la mise en oeuvre des grands travaux d'industrialisation nationale. Voilà, à notre avis, la raison historique de la Compagnie pour le développement de la production.

B. INSTITUTIONS PRIVEES EXISTANTES SUSCEPTIBLES DE FOURNIR
UNE AIDE FINANCIERE INTERNE

BANQUES COMMERCIALES.

Le système bancaire national, à cause des restrictions tant juridiques que pratiques, n'apporte pas une aide efficace à la capitalisation. Les banques commerciales ne sont pas autorisées par la loi à accorder des prêts à moyen et à long terme. En effet, la loi générale sur les banques dispose :

"Article 75

"Toute banque commerciale pourra, aux termes de la présente loi, effectuer les opérations suivantes :

"1. Accorder des prêts, garantis ou non par des biens meubles ou immeubles, pour une période d'un an au plus.

"2. Escompter et négocier des lettres de change, des traites, des billets à ordre et autres documents constituant des obligations de paiement, à condition que leur échéance ne soit pas écartée de plus d'un an de la date de l'escompte ou de l'acquisition".

Il existe, sinon une exception pure et simple, tout au moins un moyen d'éluder dans la pratique les dispositions de la loi. Il s'agit de la pratique bancaire qui consiste à consentir des crédits à découvert "jusqu'à concurrence d'une certaine somme" pour une période assez longue pour que nous puissions dire qu'en fait, sinon officiellement, le débiteur a obtenu un prêt à moyen terme.

Toutefois, pour l'octroi de prêts, une certaine préférence est accordée aux opérations commerciales qui offrent aux institutions bancaires de meilleures garanties et plus de profit, ce qui augmente le taux général de l'intérêt sur les prêts. Les profits élevés qu'offrent les opérations commerciales sont partiellement responsables du resserrement du marché des valeurs, resserrement qui, ajouté à la méfiance à l'égard des entreprises nouvelles, constitue la cause pour laquelle les entreprises récemment fondées et de caractère principalement industriel ne peuvent être financées par les banques commerciales ou par l'intermédiaire du marché des valeurs. Ce qui précède met en relief le rôle que jouent les institutions de développement précédemment étudiées pour corriger ces défauts du système financier privé.

D'autre part, l'investissement des ressources de ces institutions ne favorise pas non plus de façon efficace l'industrialisation. Pour le prouver, il suffit de citer le paragraphe suivant de la loi :

"Toutefois, lorsque la réserve d'une banque commerciale aura atteint le montant fixé par la loi et que cette banque aura en outre accumulé et porté à un compte spécial dans ses bilans, une réserve supplémentaire d'un montant supérieur à celui de la réserve légale, elle pourra investir dans des actions ou des valeurs mobilières, autres que les titres des bourses de commerce, cette réserve supplémentaire ou la partie de cette réserve qu'elle n'aura pas investie dans des immeubles et elle pourra conserver indéfiniment les actions ou les valeurs ainsi acquises; toutefois, elle ne pourra investir dans une même catégorie d'actions ou de valeurs plus de 10 pour 100 de cette réserve supplémentaire.

"Les actions d'autres banques ou de la banque elle-même ne seront pas comprises parmi ces investissements".

Compagnies d'assurances. Outre les banques, d'autres institutions, les compagnies d'assurances, détiennent une partie importante de l'épargne publique, sous la forme des primes payées par les assurés. Elles effectuent des investissements importants dont les revenus représentent une partie de leurs bénéfices et sont investis à leur tour.

L'article 21 de la loi sur les compagnies d'assurance, les sociétés anonymes et les bourses de commerce (décret législatif n° 251 du 20 mai 1931) dispose ce qui suit :

"Article 21. Les fonds accumulés correspondant aux réserves techniques, au capital et aux réserves sociales seront investis par les compagnies du Chili et de la manière suivante :

1. En immeubles urbains de rapport jusqu'à concurrence de 60 pour 100 des fonds. Les hypothèques grevant ces propriétés ne peuvent dépasser 40 pour 100 de leur valeur estimative.
2. En bons de la dette intérieure de l'Etat ou en bons garantis par l'Etat, en bons de la Caisse de crédit hypothécaire et des banques de crédit hypothécaire ainsi qu'en bons hypothécaires des entreprises d'utilité publique et en obligations de première catégorie, dont la nature et le montant sont approuvés par la surintendance des banques (Superintendencia).
3. En actions des banques nationales et en actions de premier ordre des sociétés anonymes, dont la nature et le montant ont été approuvés au préalable par la Surintendance, à l'exclusion des actions des sociétés

connexes, c'est-à-dire des sociétés qui comportent des risques identiques.

4. En dépôts à terme dans les banques nationales.

5. En prêts avec garantie hypothécaire pour une période de dix ans au plus, sur des immeubles urbains de rapport, avec l'autorisation de la Surintendance et dans les conditions qu'elle aura fixées.

6. Les compagnies du deuxième groupe (compagnies d'assurance sur la vie) pourront en outre effectuer des investissements au moyen de prêts aux détenteurs de polices non échues d'assurance sur la vie.

Vingt pour cent au moins du capital, des réserves sociales et techniques devront être investis, avec l'approbation de la Surintendance, dans des biens facilement réalisables à tout moment.

Ledit total de 20 pour 100 ne sera en aucun cas inférieur à 50 pour 100 de la réserve technique des compagnies du premier groupe (compagnies qui assurent contre les risques d'incendie, les transports maritimes et routiers et autres risques fortuits) ni inférieur à 25 pour 100 de la réserve technique dans le cas des compagnies du second groupe".

Cette disposition montre que le législateur a voulu assurer à cette catégorie d'institutions des investissements sûrs et suffisamment rentables. Toutefois, on ne peut dire que les investissements des compagnies d'assurances, comme ceux des autres institutions qui constituent le marché de capitaux, soient régis par des règles judicieuses au point de vue économique. A notre avis, la raison n'en est pas un défaut inhérent aux institutions, mais l'absence d'une méthode uniforme pour canaliser les investissements, dans l'intérêt de tous, sans diminuer les garanties de sécurité ni le revenu des investissements.

Cela ne veut pas dire que les investissements de ces institutions n'aient été d'aucune utilité. Ce que nous affirmons, c'est que les investissements effectués par les institutions qui constituent le marché des capitaux n'ont pas été parfaits si l'on tient compte des besoins d'industrialisation du pays. En effet, dans un pays comme le nôtre, dont l'économie est insuffisamment développée et relativement peu diversifiée et où le niveau de vie est peu élevé, toute entreprise répond à un besoin, mais certaines entreprises sont manifestement plus importantes que d'autres et il est certain qu'il y a une manière de procéder

qui est la meilleure. C'est pourquoi de nombreux milieux chiliens pensent que l'Etat doit guider les investissements de l'épargne publique et coopérer ainsi efficacement à la politique d'industrialisation dans laquelle s'est engagé le Chili.

Les dispositions juridiques que nous avons citées sont l'indice d'une tendance caractéristique des pays insuffisamment développés sur le plan économique, soit la tendance à favoriser les investissements dans les biens-immeubles. C'est parce que l'on pense que ces investissements permettent mieux d'assurer la stabilité des revenus et des investissements eux-mêmes, ce que d'autres catégories d'investissements ne font pas. Par conséquent, les institutions qui constituent le marché des capitaux chiliens ont préféré investir leurs ressources financières dans des biens-immeubles. Nous avons vu que les fonds accumulés "correspondant aux réserves techniques, au capital et aux réserves sociales" des compagnies d'assurances doivent être investis jusqu'à concurrence de 60 pour 100 dans des immeubles urbains de rapport. On voit sans peine que ce pourcentage est très élevé si l'on considère la structure industrielle peu développée du pays. Il faut, en outre, ajouter à ces 60 pour 100 les prêts hypothécaires et l'acquisition de valeurs hypothécaires.

Toutefois, le législateur ne s'est pas contenté de stipuler que les investissements doivent se porter vers les biens-immeubles; il a spécifié que ces biens devaient être "des immeubles urbains de rapport". A cause de cette disposition, la productivité économique et sociale des investissements dans les biens-immeubles est limitée dans une large mesure puisque, dans la pratique, ces investissements sont dirigés vers la construction d'édifices commerciaux, principalement dans la capitale, au détriment de la construction d'habitations à bon marché et de bâtiments capables de servir au développement économique.

Cela, marquons-le bien, ne signifie pas que les investissements des compagnies d'assurances et des autres institutions qui constituent le marché des capitaux n'ont pas profité au pays; une telle affirmation serait absurde puisque le coefficient d'accroissement est probablement le plus élevé lorsque l'épargne est dirigée vers la construction. En d'autres termes, cet investissement provoque une série d'opérations connexes et complémentaires. Toutefois, il est souhaitable que l'épargne accumulée par ces institutions soit utilisée de façon toujours plus efficace à la formation rapide de capitaux au Chili.

III. ETUDE CRITIQUE DES METHODES EMPLOYEES, RESULTATS
OBTENUS, PRINCIPAUX OBSTACLES, PROBLEMES NON ENCORE
RESOLUS, AUTRES FACONS DONT ON POURRAIT ABORDER LE
PROBLEME (OU DONT ON ENVISAGE DE L'ABORDER).

Une grande partie des points du présent chapitre a déjà été abordée dans les pages qui précèdent. Nous compléterons ici les observations faites plus haut.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le problème financier du Chili se présente sous deux aspects : 1) le financement en monnaie nationale, et 2) le financement en monnaie étrangère.

1. Financement en monnaie nationale. Les moyens dont on dispose actuellement pour le financement national ont été examinés au chapitre précédent et nous avons signalé en passant quelques-uns de leurs défauts les plus importants. L'expérience a montré en outre que toute réorganisation future des institutions doit apporter, outre la solution des problèmes déjà mentionnés, la solution des problèmes suivants :

- a) La difficulté d'effectuer actuellement des études techniques et économiques qui permettent de pronostiquer avec sûreté le résultat des entreprises, à cause du manque de renseignements sur les ressources naturelles, de la pénurie du personnel technique, de la difficulté d'évaluer les débouchés pour les produits et d'estimer le coût de l'installation des entreprises, etc. D'autre part, on ne peut s'attendre à résoudre d'une manière complète ces problèmes préliminaires, tant à cause du coût de ces études que du temps qu'elles nécessiteraient. Aussi faut-il lancer bon nombre de ces entreprises sans avoir le degré de sécurité exigé dans d'autres pays plus développés;
- b) Les frais d'installation des nouvelles entreprises sont presque toujours très élevés si on les compare à ceux que connaissent les grands pays industriels. Le coût élevé des études, les gros frais de transport et d'assurance pour les machines et d'autre matériel qu'il faut importer, la pénurie de techniciens chiliens, les dépenses considérables qu'entraîne l'utilisation de spécialistes étrangers, le temps plus long qu'il faut pour la construction et pour la mise en train des opérations, sont des éléments qui tous exercent une influence.

Une réforme en matière d'organisation qui pourrait, du moins en partie, aider à résoudre les problèmes signalés et permettrait de créer en même temps un mécanisme pour uniformiser l'aide financière en vue du développement de la production, serait de créer une banque d'investissements en opérant la fusion de la Caisse nationale d'épargne et de certaines des sociétés de développement déjà mentionnées, comme par exemple la Caisse de crédit agricole, l'Institut de crédit industriel et peut-être d'autres organismes.

En 1947, on a préparé un projet de loi à ce sujet. En voici, résumées, les principales dispositions qui traitent des sujets qui nous occupent.

La Banque serait constituée par la fusion de la Caisse nationale d'épargne, de la Caisse de crédit agricole et de l'Institut de crédit industriel. Cette Banque viserait notamment :

"4. A renforcer le marché des valeurs en favorisant l'investissement de capitaux dans l'organisation, la transformation ou la fusion de toutes catégories d'entreprises dont le but est le développement de la production.

"6. A servir de caisse d'épargne et à encourager la pratique de l'épargne parmi la population.

"La Banque sera subdivisée en quatre départements : 1. Département bancaire avec une section commerciale et une section de l'épargne; 2. Département du crédit agricole; 3. Département du crédit industriel; et 4. Département des investissements par: "Le Conseil d'administration se composera du Président de la Banque, qui sera le Ministre des affaires économiques et du commerce, du Vice-Président, désigné par le Président de la République, et de 18 administrateurs représentant les divers secteurs de l'économie nationale. Le Conseil fixera et dirigera la politique de la Banque tant en ce qui concerne le crédit que les investissements; il décidera de l'émission des actions de la Banque elle-même et fixera les conditions y relatives, etc."

Aux termes de l'article 51, une Commission du crédit public serait créée et se composerait du Vice-Président de la Banque qui en serait le Président et de 6 autres membres du Conseil d'administration. "La Commission se réunira en juin ou en décembre de chaque année et aura pour but de fixer, après étude de la situation du marché national des capitaux et de sa capacité d'absorption, les contingents maximum pour l'émission, au cours du semestre suivant, d'obligations du gouvernement et d'obligations communales et hypothécaires.... Ces contingents devront être fixés séparément pour chacun des organismes intéressés et mis en

vigueur avec l'approbation du Président de la République, par décret du Ministre des finances."

Le projet de loi traite ensuite séparément de chacun des départements qui composeraient l'institution.

A. Département bancaire, Section commerciale : "La Banque peut émettre les obligations suivantes : 1. Billets à ordre ou traites spéciales à douze mois, renouvelables à deux reprises pour le même temps. 2. Bons d'épargne remboursables en un an au moins et cinq ans au plus. 3. Certificats de participation dont l'émission fera l'objet d'un acte public où seront déterminées la nature de ces titres et les conditions du service, de l'amortissement et du rachat."

Outre les opérations passives, actives et cambistes, la Banque pourrait (article 75) :

"1. Acheter et vendre, sur l'ordre et pour le compte de ses clients, des titres de toutes espèces, tant nationaux qu'étrangers..."

B. Section de l'épargne. La fonction de cette section sera de recevoir toutes les sommes versées à titre de dépôts d'épargne, et il sera interdit aux autres institutions, personnes physiques ou personnes morales, de recevoir ce genre de dépôts. Les fonds seront investis : 1) A concurrence de 30 pour 100 des dépôts, dans des prêts, consentis pour 25 ans au maximum et destinés à l'acquisition d'immeubles; 2) à concurrence de 30 pour 100, dans des obligations de la dette publique, directe ou indirecte; 3) à concurrence de 40 pour 100, par l'intermédiaire du département des investissements : a) pour l'achat d'actions d'obligations industrielles ou d'autres obligations financières, de préférence garanties par la Compagnie de développement de la production; b) pour l'octroi de prêts à la Compagnie, pour des périodes et à des conditions à fixer d'un commun accord; 4) si les contingents mentionnés au 1), 2) et 3) ne sont pas épuisés, le solde des dépôts d'épargne peut être investi dans des titres de premier ordre autres que ceux qui sont mentionnés en 2).

B et C. Département du crédit agricole et Département du crédit industriel. La durée des prêts varie avec leur objet et peut aller jusqu'à 10 ans. En d'autres termes, il est accordé des prêts à court terme et des prêts à terme moyen.

D. Département des investissements (Article 95). Le Département des investissements a pour objet : 1) d'effectuer toutes les opérations de la Banque qui touchent aux investissements à long terme, avec les fonds de la Banque elle-même ou avec des fonds provenant d'autres sources; 2) de favoriser des investissements de capitaux dans l'organisation, la transformation ou la fusion d'entreprises de toute espèce dont le but est le développement de la production; 3) d'assurer que les ressources financières du pays seront utilisées pleinement et rationnellement et dirigées vers le développement de la production nationale.

Article 96. La Banque peut, par l'intermédiaire de ce département, effectuer les opérations suivantes : 1) acquérir des actions, des obligations ou valeurs industrielles ou autres titres financiers, de préférence garanties par la Compagnie de développement; 2) se charger d'émettre et de placer des actions, des obligations ou valeurs industrielles ou d'autres obligations garanties ou non par elle; 3) consentir des prêts, dûment garantis par des titres de premier ordre à la Compagnie de développement, pour contribuer au financement des plans de développement que la Compagnie est tenue de mettre en oeuvre, pour des périodes et à des conditions à fixer d'un commun accord; 4) se charger de placer en titres de première catégorie la partie investissable des avoirs liquides des organismes gouvernementaux ou semi-gouvernementaux, que le Département soit ou non en mesure d'offrir une garantie supplémentaire ou de s'entendre avec les organismes intéressés pour garantir un taux minimum d'intérêt et une participation à la partie des bénéfices qui dépasse ce montant minimum; effectuer en outre d'autres opérations pour assurer comme il convient la réalisation de ses objectifs.

Article 97. La Banque ne se chargera pas des études techniques préalables ou consécutives à la création de nouvelles entreprises. La Banque contribuera seulement au financement d'entreprises nouvelles ou d'entreprises déjà existantes directement par des apports de capitaux, ou indirectement en fournissant sa garantie, lorsque, de l'avis du Conseil d'administration, la réalisation de l'entreprise et les études effectuées à cet égard par la Compagnie de développement ou par des particuliers font présumer le succès financier de l'entreprise.

La Banque accordera la priorité au financement des entreprises que la Compagnie de développement aura déclarées économiquement et techniquement solides et dont le développement sera d'intérêt national. Avant de participer

au financement des différentes entreprises, la Banque peut, si elle le juge utile, demander la garantie de la Compagnie de développement.

Les articles 105 et 106 de la partie VIII traitent du financement des opérations de la Banque au moyen des dépôts en compte courant, des dépôts d'épargne, des bons d'épargne, des certificats de participation, des billets à ordre, des traites ou des avoirs liquides mis à sa disposition par les institutions gouvernementales ou semi-gouvernementales de leur propre gré ou en vertu de la loi.

Voilà les dispositions les plus importantes, pour ce qui nous intéresse, du projet de loi portant création de la Banque; l'étude de ces dispositions a montré comment on se propose de coordonner au Chili la politique suivie en matière de crédit et d'investissement de manière à assurer l'utilisation complète de l'épargne nationale dans des entreprises qui permettront d'accélérer le rythme de développement économique du pays.

2. Financement en monnaie étrangère. Dans la pratique, lorsque nous parlons du financement en monnaie étrangère, nous pensons aux dollars dont dispose le pays pour acquérir, aux Etats-Unis d'Amérique ou ailleurs, tout le matériel dont il a besoin pour la mise en oeuvre de son programme d'industrialisation, puisque le Chili et les autres pays de l'Amérique latine manquent en général de machines, de matériel et de certaines matières premières essentielles au développement de l'industrie.

Au début de ce document nous avons signalé comme une des caractéristiques de l'économie du Chili son état de dépendance à l'égard de l'économie des Etats-Unis, laquelle détermine les cycles de notre économie et permet de garantir un approvisionnement normal et continu en dollars, c'est-à-dire en biens produits par le système de production des Etats-Unis.

Mais la perspective pour le Chili de recevoir une quantité constante de dollars en paiement de ses exportations dépend de la stabilité de la demande extérieure de ses exportations, principalement du cuivre, du sel et des nitrates, stabilité qui dépend elle-même du niveau de l'emploi aux Etats-Unis. Actuellement, le Chili s'efforce de résoudre les problèmes posés par la baisse récente du prix du cuivre, baisse qui a eu pour le Chili des conséquences graves, car elle crée du chômage à l'intérieur et diminue en outre notre approvisionnement normal en devises étrangères. Cette diminution peut à son tour provoquer une diminution des importations nécessaires au maintien de notre niveau de vie et au développement

continu de nos programmes d'industrialisation. On peut dire qu'une des caractéristiques de la structure de notre balance des paiements est la grande élasticité (instabilité) de la demande pour nos exportations et l'élasticité presque nulle (rigidité) de notre demande, en produits importés, quoique nos importations consistent presque entièrement en articles qui nous sont indispensables pour maintenir notre niveau de vie et pour assurer la continuité de nos plans d'industrialisation. En conséquence le Chili tend, de par sa structure économique, à avoir une balance de paiements défavorable, de même que la demande de ressources financières internes dépasse l'épargne normale du pays. Ces caractéristiques sont celles de tous les pays insuffisamment développés qui s'efforcent d'accélérer le rythme de leurs progrès.

Pour ces raisons le Chili règle l'utilisation de son pouvoir d'achat international au moyen d'un budget qui vise à l'importation des produits de base nécessaires au développement normal des opérations de production. L'offre et la demande de devises étrangères s'ajustent artificiellement, d'année en année, au moyen du "Budget de devises étrangères" qui, comme nous l'avons déjà dit, interdit l'importation des articles de nécessité secondaire et des articles de luxe car c'est là le seul moyen d'ajuster nos dépenses à nos faibles ressources.

Pour les raisons indiquées, le Chili a dû recourir aux crédits extérieurs puisqu'avec son approvisionnement normal en dollars, il aurait été illusoire d'envisager un plan d'industrialisation. A cette époque comme maintenant, deux possibilités se présentaient : constituer des entreprises mixtes américo-chiliennes ou avoir simplement recours au crédit. C'est cette dernière solution qui en général a prévalu.

Bien que cette question ne se rapporte pas directement à la présente étude, nous présenterons quelques observations à ce sujet puisqu'il est impossible dans nos pays, de séparer la capitalisation interne des problèmes de financement en devises étrangères.

Plus on étudie les méthodes de développement économique capables d'amener un accroissement de la production, une diminution des dépenses et en général une amélioration réelle des conditions de vie de l'ensemble de la population, plus on se convainc qu'il est impossible dans les pays insuffisamment développés de réaliser des progrès avec les systèmes pratiqués ces dernières années et selon lesquels l'aide étrangère ne doit venir que sous forme de machines et d'autres produits essentiels importés et que toutes les dépenses nationales

seront financées au moyen des ressources internes du pays lui-même. Qu'en résulte-t-il ? Ou bien, comme les investissements en monnaie nationale proviennent de l'épargne ordinaire, le développement est trop lent, surtout au début et ne constitue pas une amélioration réelle qui suffise à empêcher, sur le plan politique et sur le plan social, l'agitation et le mécontentement chroniques communs à tous nos pays, avec tous les dangers qui en découlent; ou bien, si l'on s'efforce de réaliser le progrès rapide qu'exigent les circonstances, l'économie des pays insuffisamment développés doit produire un effort plus grand que ne le permet leur capacité normale, ce qui, à cause des apports exagérés de capitaux à fournir, provoque inévitablement une politique inflationniste d'épargne forcée qui neutralise pendant une assez longue période les effets bienfaisants du développement économique.

Aussi pensons-nous qu'il faut augmenter les emprunts extérieurs que reçoivent les pays insuffisamment développés, pour permettre à ces pays d'obtenir des fonds pour leurs dépenses nationales destinées aux projets d'amélioration économique, de façon à éviter les situations signalées au paragraphe précédent, situations qui, tant économiquement que socialement et politiquement, sont grosses de dangers. En d'autres termes, nous savons que pour accélérer de l'intérieur le rythme du développement économique, il faut une épargne plus grande, c'est-à-dire qu'il faut détourner de la production des biens de consommation vers la production de biens-capitaux un volume plus important des facteurs de la production. Cela signifie une diminution du niveau de vie de la population, diminution qui dans nos pays, est difficile à réaliser et pleine de dangers. Pour cette raison, je pense que, dans toute la mesure du possible, des emprunts extérieurs doivent financer complètement les programmes, c'est-à-dire fournir les sommes nécessaires, tant en monnaie nationale du pays qui reçoit une aide, qu'en dollars ou en une autre monnaie étrangère. Cela signifie que la monnaie créée et mise en circulation pour le financement du programme en monnaie nationale sera compensée par une quantité équivalente de biens importés.

D'autre part, étant donné les caractéristiques précitées de notre balance des paiements, je pense que le coût d'une aide internationale aux régions insuffisamment développées doit être aussi peu élevé que possible, de façon que le service de la dette et les dépenses supplémentaires y afférentes pèsent le moins possible sur leur balance des paiements. Ce vœu est conforme à l'esprit

du fameux "quatrième point" du président Truman relatif au progrès économique des pays insuffisamment développés. A cet égard, j'estime que les mesures suivantes apporteraient à nos pays des avantages positifs qui compenseraient de loin les sacrifices qu'elles représenteraient pour les Etats-Unis.

1. Recherche des moyens d'apporter une aide technique plus efficace et moins coûteuse (gratuite si possible) en vue des études nécessaires pour l'élaboration de plans de développement et de plans industriels dans ces pays et pour l'envoi de techniciens étrangers chargés d'aider à édifier, à mettre en marche et à faire fonctionner les entreprises de développement économique.

2. Réviser le taux d'intérêt et les conditions d'amortissement des crédits accordés. Le taux actuel d'intérêt de l'Export and Import Bank et de la Banque internationale (4 pour 100) et le délai d'amortissement (5 à 10 ans et exceptionnellement 15 à 20 ans) sont tels que le coût de la production est très élevé si l'on considère également que les frais d'installation et de mise en train des programmes de développement que nous avons mentionnés sont relativement élevés. Il y a également lieu de tenir compte du fait que les crédits que nos pays peuvent accepter sont limités par notre capacité à en assurer le service et que, par conséquent, la prolongation des délais d'amortissement permettrait d'accélérer le rythme du développement économique. De plus, en ce qui concerne la révision du taux d'intérêt, on peut signaler que le risque est minime et que le bailleur de fonds ou prêteur possède de solides garanties, puisque les prêts sont garantis par les gouvernements des Républiques américaines.

IV. INFLUENCE EXERCÉE SUR LE VOLUME DE L'ÉPARGNE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE CERTAINES BRANCHES OU DE SECTEURS PARTICULIERS DE L'ÉCONOMIE NATIONALE RÉALISÉ GRÂCE À UNE AIDE FINANCIÈRE DE CE GENRE.

Comme il ressort des pages précédentes, le Chili connaît une période de développement industriel intense; il désire vivement accélérer ou tout au moins maintenir le rythme de son progrès économique qui seul lui permettra d'augmenter rapidement son niveau de vie.

La réorganisation des finances intérieures du pays, la traditionnelle stabilité politique du Chili, le sévère budget de devises étrangères que le pays a adopté pour l'utilisation de ses devises, sont des éléments qui lui permettent d'offrir aux prêteurs étrangers un champ propice au développement des branches de l'économie qui intéressent le pays et de garantir le paiement rapide des bénéfices ou des intérêts en monnaie étrangère avec l'assurance que ces paiements auront, dans le budget de devises étrangères, la priorité sur tous les autres paiements, sauf ceux qui concernent les produits essentiels pour le développement normal de la production intérieure, l'expression "produits essentiels" étant rigoureusement définie.

En ce qui concerne le "quatrième point" proprement dit, il y a lieu de signaler que le volume total de l'épargne s'est accru par suite de la politique de développement de la production qui a nécessité la création de ressources financières pour compléter l'épargne normale. La pression inflationniste qu'implique cette politique, adoptée délibérément en 1938, a été accentuée et accélérée par suite de la récente guerre mondiale. Le Chili, comme les autres pays de l'Amérique latine, a exporté d'énormes quantités de produits vers les États-Unis d'Amérique, mais il s'est trouvé dans l'impossibilité d'importer, la capacité productive des États-Unis étant dirigée vers les industries de guerre. Nous pouvons donc dire que, dans une large mesure, l'inflation au Chili est due également et avant tout à la coopération qu'elle a apportée pour assurer la victoire des nations alliées.

C'est là ce qui m'a amené précédemment à demander que les emprunts extérieurs consentis en vue de notre développement industriel servent à financer des programmes de caractère global, puisqu'à cause du faible niveau de l'épargne normale, il faut, comme je l'ai dit, que le pays, pour se procurer des ressources financières internes, procède à des émissions de nature inflationniste. Les paiements

plus élevés afférents au remboursement et au service des emprunts seraient complètement garantis, puisque le développement des grandes industries chiliennes entraînera une économie importante de devises étrangères.

Pratiques, méthodes et problèmes courants en matière
d'aide financière au développement économique en Egypte

par
Mohamed Aly Rifaat
(Egypte)

INTRODUCTION

1. L'étude des pratiques, méthodes et problèmes courants en matière d'aide financière au développement économique en Egypte nécessite une analyse approfondie de la structure économique du pays. Il est hors de doute qu'en dépit du développement sans précédent de l'industrie depuis 1940, l'agriculture demeure la base de l'économie égyptienne. Les statistiques dont on dispose - bien qu'elles soient indéniablement incomplètes - suffisent à indiquer les caractères généraux de l'économie nationale et la place prédominante qu'y tient l'agriculture. Les résultats du dernier recensement de la population, effectué en 1947, n'ont pas encore été publiés. Le recensement précédent, qui date de 1939, indiquait que 5.228.600 personnes, soit 70,5 pour 100 de la population active, consacraient la totalité ou une partie de leur temps à l'agriculture. Il est intéressant de remarquer que dix ans auparavant (en 1927), leur nombre était de 3.140.200, soit seulement 53,8 pour 100. De même, on a calculé que le revenu national total se situait en 1947 entre 450 millions et 500 millions de livres égyptiennes; plus de la moitié de ce total provenait de l'agriculture. Le Service des statistiques et des recherches du Ministère de l'agriculture a récemment publié, pour la première fois, les détails suivants de son évaluation de la production agricole en 1946-1947.

1946-1947

(En millions de livres égyptiennes)

Cultures de base	196,0
Légumes	10,8
Fruits	7,1
Bétail	42,4
Produits laitiers	10,8
	<hr/>
	267,1

2. D'autre part, la Fédération des industries égyptiennes a calculé, sur la base d'une étude récente de la situation de ses membres, que la valeur totale des marchandises produites et écoulées et des services fournis par les établissements industriels en 1947 était d'environ 165 millions de livres. On a critiqué, pour des raisons techniques, les méthodes utilisées pour ce calcul, mais en l'absence de meilleurs renseignements, on peut accepter ce chiffre comme indiquant avec assez de précision le point où en est actuellement le développement économique de l'Egypte. Il est toutefois indispensable de se rappeler - comme on le signale plus loin - que l'importance prise par l'industrie dans l'économie nationale est un phénomène essentiellement récent.

CHAPITRE PREMIER. DEVELOPPEMENT AGRICOLE

3. La structure actuelle de l'économie nationale est le produit d'un grand nombre de facteurs, tenant au milieu, qui ont déterminé ou influencé le développement économique. On ne peut comprendre ni le développement de l'économie ni sa structure sans avoir analysé ces facteurs et évalué leur importance comme il convient. Si l'objet de l'étude est d'essayer, ou au moins de recommander des réformes ou des améliorations, on risquerait d'augmenter le nombre des erreurs évitables, tant dans la recommandation que dans l'exécution du programme de réforme, en négligeant l'influence de ces facteurs, dans la mesure où ils continuent d'agir.

4. La prédominance de l'agriculture dans l'économie égyptienne ne résulte ni entièrement d'avantages naturels ni entièrement de conditions extrinsèques. La fertilité proverbiale de la terre et le climat tempéré sont des facteurs naturels importants, mais c'est en liaison avec d'autres facteurs qu'ils ont fait de l'agriculture la forme d'activité économique la plus importante en Egypte. L'effondrement du système financier après 1870 a eu des conséquences économiques profondes, qui ont continué jusqu'à nos jours, affirme-t-on, à déterminer l'allure du développement économique. Cet effondrement a non seulement gravement appauvri les ressources du pays et arrêté ses progrès, mais il a également détruit ce qui restait d'une industrie qui avait commencé de prospérer au début du siècle dernier. Le niveau de vie matériel du peuple égyptien a beaucoup baissé et son esprit d'entreprise a été presque complètement tari. La population active a été littéralement refoulée vers l'agriculture, seule source d'emploi sûre et appropriée. Le commerce et les entreprises industrielles ont été pratiquement monopolisés par les étrangers, qui jouissaient de la protection spéciale du régime des capitulations, lequel n'a été aboli que récemment.

5. Les pratiques agricoles et les méthodes de culture, restées très primitives, s'accompagnent d'un rendement réduit et d'un niveau de vie peu élevé pour les agriculteurs. La population de l'Egypte a plus que doublé au cours des cinquante dernières années, mais l'augmentation approximative du rendement total de la production agricole ne dépasse pas un tiers, et l'extension approximative de la superficie cultivée ne dépasse pas un dixième. Un certain nombre de facteurs sont responsables de ce fâcheux état de choses. En premier lieu, l'augmentation régulière de la population a contribué à la présence d'une main-d'oeuvre agricole non qualifiée abondante et bon marché. En second lieu, le régime foncier dominant (fermage de très petites parcelles et baux annuels ou triennaux) et la prédominance de la petite propriété - tant encouragée et applaudie par les politiciens et les réformateurs sociaux - ont rendu peu profitable l'adoption de pratiques et méthodes perfectionnées. Enfin et surtout, les facilités de crédit brillaient par leur absence.

6. Toutefois, si l'entreprise privée a fait défaut au développement de l'agriculture, le Gouvernement égyptien en a assumé la responsabilité; par son initiative et à l'aide des fonds publics, il est parvenu à des améliorations considérables. Il a surtout consacré ses efforts à des travaux publics destinés à contrôler ou régulariser les crues du Nil, à assécher les marais et à récupérer les terres épuisées au moyen de travaux de drainage, et à augmenter la valeur des récoltes grâce à l'emploi de semences sélectionnées. La superficie cultivée de l'Egypte est actuellement presque entièrement desservie par un système d'irrigation permanente, et un réseau d'installations de drainage est achevé ou en cours d'achèvement. On peut dire que la plus grande part du développement agricole est due à l'initiative du Gouvernement et au financement direct par l'Etat. En fait, les dépenses consacrées à l'irrigation et au drainage ont toujours constitué un des postes principaux du budget national; en dépit des graves limitations imposées aux recettes de l'Etat par le régime des capitulations, ce poste n'a cessé d'augmenter d'importance d'année en année depuis le début du siècle. La digue d'Assouan, les barrages d'Esneh et d'Assiout, ainsi que le plus récent, le barrage Mohammed Ali, sont des exemples de grands travaux entièrement financés par l'impôt qui ont exercé une influence énorme sur la nature et le volume de la production agricole égyptienne. On dit souvent que cette méthode présente un inconvénient évident dans la mesure où elle amène les propriétaires fonciers à trop compter sur l'initiative et les efforts du Gouvernement pour améliorer leurs terres, qu'il s'agisse d'irrigation, de bonification, de sélection des semences ou de drainage.

CHAPITRE II. ORGANISATION ET FACILITES FINANCIERES

7. Le manque d'action privée en matière de développement agricole et le rôle excessif joué par l'initiative du Gouvernement et les dépenses publiques en matière d'amélioration du sol et des cultures ne peuvent s'expliquer entièrement par l'absence - jusqu'à une époque relativement récente - de services organisés d'assistance financière. Il convient toutefois de noter l'existence de ces facteurs, entre lesquels il existe très probablement une relation causale. On ne peut considérer l'institution de l'usurier de village, pour importante qu'elle soit, comme une méthode appropriée d'aide financière au développement économique. L'usurier de village a toujours joué un grand rôle. Son activité a plus souvent reflété la détresse et les difficultés de ses clients que leurs espoirs et leur esprit d'entreprise. Le Gouvernement égyptien a essayé à la fin du siècle dernier d'établir un système de prêts directs aux petits paysans. En dépit de son succès, ce système a été abandonné sous prétexte que le rôle d'institution de crédit n'est pas une fonction régulière de l'Etat.

8. On ne doit pas interpréter les précisions que nous venons de donner comme niant l'existence de toute espèce d'institutions de crédit pour le développement économique. Une telle interprétation est même insoutenable. Des banques organisées existent depuis le milieu du siècle dernier, bien que leur croissance ait été affectée par des facteurs qui ont immédiatement limité leur importance comme leur utilité. En ce qui concerne les opérations bancaires d'ordre commercial, les institutions de crédit sont parvenues à un degré élevé d'organisation, comparable à celui des établissements de pays beaucoup plus avancés. Il s'agissait d'agences de banques étrangères, dont les principes et les pratiques suivaient de très près ceux des banques de dépôt très spécialisées. Elles acceptaient les dépôts, mais leurs principales opérations étaient de financer le commerce extérieur et particulièrement l'exportation du coton. Ces opérations étaient sans aucun doute profitables et ne comportaient que très peu de risques. Le nombre de ces banques a plutôt augmenté plus rapidement que le volume des affaires à traiter. Leurs rapports étaient caractérisés par une concurrence acharnée, allant parfois jusqu'à une rivalité malsaine. Elles ne relevaient d'aucun contrôle et il était impossible de diriger et de coordonner leur politique. Elles n'avaient guère d'intérêt à

diriger l'épargne locale vers les placements locaux. Elles n'ont que peu contribué à apprendre aux Egyptiens à se servir des banques. Elles pourvoyaient à leurs besoins financiers en faisant appel aux marchés monétaires d'Europe. Tous ces facteurs ont également conduit à une croissance disproportionnée des prêts à court terme, par rapport aux facilités de crédit à long terme. Tel était le défaut évident de l'organisation du crédit - défaut dont on a souvent rejeté la responsabilité sur les banques, d'une manière souvent aussi injustifiée. On ne saurait trop souligner que le tout premier devoir d'une banque de dépôt est d'accorder les facilités de crédit et de procéder aux transactions qui ne sont pas de nature à entamer ses liquidités. Il est très dangereux d'inviter les banques de dépôt à sortir de cette sphère limitée; il est certainement préférable que ces services soient rendus par d'autres établissements spécialisés.

9. Les banques et sociétés hypothécaires fonctionnent en Egypte depuis longtemps. Ces établissements appartenaient presque entièrement à des étrangers. Le premier en date est le Crédit foncier égyptien, fondé en 1880. Ses opérations hypothécaires consistaient dans une large mesure à accorder aux gros propriétaires fonciers des prêts, qu'ils employaient la plupart du temps à d'autres fins qu'à l'amélioration de la terre. Cette pratique s'est révélée plus nuisible qu'utile. Il est évident que ce genre d'organisation du crédit agricole n'était pas propre ou ne suffisait pas à un développement judicieux de l'agriculture. C'est ce qu'a reconnu le Gouvernement, dont la politique officielle était d'encourager la petite propriété, particulièrement après le morcellement des domaines publics et de la Daïra-es-Sanaya. Pour appliquer pratiquement cette politique et satisfaire l'opinion publique, il a décidé en 1902 de constituer la Banque agricole d'Egypte, sous les auspices de la Banque nationale. L'histoire de cette nouvelle banque n'a jamais été heureuse. Peu de temps après sa création s'est ouverte une ère de spéculation dont le point culminant a été la crise de 1907. Cette crise a été suivie par une période de détresse pour les petits agriculteurs, dont le sort a été encore aggravé par la faillite des sociétés foncières de création récente. La situation des petits propriétaires est devenue si mauvaise qu'on a promulgué en 1912 une loi connue sous le nom de Loi des cinq feddans, qui interdisait les saisies au cas où le

propriétaire insolvable possédait moins de cinq feddans. C'était là une mesure rétrograde dans la mesure où elle a rendu impossible jusqu'à l'heure actuelle la formation par les méthodes ordinaires d'une entreprise bancaire capable de consentir un crédit au petit propriétaire qui n'a que son champ à offrir comme garantie de l'emprunt. Aussi la Loi des cinq feddans a-t-elle mis fin à la Banque agricole d'Egypte et empêché toute tentative analogue.

10. Les institutions de crédit d'avant-guerre ont été soumises à une épreuve sévère par la crise de 1907, qui avait été précédée par une spéculation fiévreuse sur les terres. La politique de l'administration, qui consistait à encourager la petite propriété terrienne en morcelant les domaines de l'Etat, a fait espérer aux financiers étrangers, encouragés de plus par la baisse du taux de l'intérêt sur les marchés monétaires d'Europe, des profits énormes dans la spéculation sur les terres. Les banques commerciales - contrairement à leurs pratiques habituelles - ont aidé ces financiers en leur fournissant des fonds de roulement. Un grand nombre de ces sociétés foncières surgies au cours des premières années du siècle se sont consacrées surtout à l'achat de propriétés d'une superficie relativement importante, qu'elles revendaient par petites parcelles, ou bien elles ont prêté de l'argent à ceux qui désiraient acheter des terres. Le capital total des sociétés foncières immatriculées en Egypte, qui se montait à 14 millions de livres en 1897, dépassait 87 millions de livres en 1907.

11. Un des résultats de la crise de 1907 a été l'accroissement du capital et des obligations des banques et sociétés hypothécaires, qui sont passés de 39.700.000 livres égyptiennes à 59.600.000 livres. L'augmentation correspondante du montant des emprunts consentis est intéressante, parce qu'elle signifie que des terres auparavant libres de toute dette sont désormais hypothéquées.

La baisse du prix de la terre et la disparition des sociétés foncières du type spéculatif signifiait que ceux qui avaient acheté à des prix excessifs devaient avoir recours aux banques et sociétés hypothécaires pour faire face à leurs engagements. Ils ont hypothéqué non seulement leurs nouvelles acquisitions, mais également leurs anciennes propriétés. Cinq nouvelles banques

hypothécaires se sont créées après la crise, à savoir la MORTGAGE COMPANY OF EGYPT LTD, la CAISSE AUXILIAIRE FONCIERE, le CREDIT FONCIER D'ORIENT, LE CREDIT HYPOTHECAIRE AGRICOLE ET URBAIN D'EGYPTE et l'AEGYPTISCHE HYPOTHEKEN BANK.

12. L'agriculture a prospéré au cours de la Première guerre mondiale. C'était une époque d'inflation et de hausse des prix. Le fardeau des charges fixes a été allégé et l'endettement réduit. Aussi le montant des emprunts consentis par les sept principales banques hypothécaires, qui était de 46 millions de livres égyptiennes en 1914, a-t-il diminué de près de moitié en 1919. La prospérité du fellah a toutefois pris fin au moment où les prix se sont effondrés au printemps de 1920. Les banques foncières et les sociétés hypothécaires ont alors connu une grande activité. Le Crédit foncier égyptien, par exemple, a augmenté le montant annuel de ses prêts de 700.000 livres égyptiennes en 1919 à 2.600.000 en 1920 et 2.100.000 en 1921.

13. On ne peut pas considérer qu'au cours des années qui ont suivi la Première guerre mondiale la situation de l'agriculture ait été bien solide. Le Gouvernement a dû intervenir et accorder aux agriculteurs une aide financière en achetant le coton à un prix plus élevé que celui qu'il aurait atteint sur le marché libre. Cette assistance n'a jamais eu pour objet d'encourager le développement agricole, mais bien de rétablir la solvabilité du fellah. Cette politique s'est poursuivie presque sans interruption jusqu'au début de la campagne 1930-1931, lorsqu'il est devenu évident que le soutien accordé au prix du coton risquait d'avoir des conséquences désastreuses pour les finances publiques. Près de la moitié du Fonds de réserve (19.378.000 livres égyptiennes sur 40.599.000) était immobilisée par les achats de coton. L'administration a enfin compris que son intervention sur le marché du coton avait de graves conséquences; car, en premier lieu, elle confondait deux problèmes: l'organisation du crédit agricole et la stabilisation du prix du coton, et en second lieu, elle encourageait les agriculteurs à compter davantage sur le coton, politique dont les avantages étaient douteux. Il était parfaitement clair que la situation exigeait des mesures immédiates. La nécessité de méthodes bien organisées d'aide financière au développement agricole était urgente. Le Gouvernement a décidé de former une banque agricole sous ses auspices; ç'a été le CREDIT AGRICOLE D'EGYPTE.

14. Le CRÉDIT AGRICOLE D'EGYPTE a commencé ses opérations en 1931. Il était créé "pour faire face aux besoins des agriculteurs qui ne relèvent pas des institutions de crédit déjà existantes". En d'autres termes, son rôle était de consentir aux petits agriculteurs des emprunts à court ou moyen terme, en contribuant ainsi au développement d'une production agricole diversifiée. Il était chargé notamment des principales fonctions suivantes :

I. CREDITS A COURT TERME (14 mois au maximum)

- a) Avances aux sociétés coopératives et aux petits cultivateurs, garanties par la terre elle-même, pour leur permettre d'acheter des semences et des engrais et de couvrir leurs frais de culture et de récolte.
- b) Avances aux sociétés coopératives et aux petits cultivateurs, garanties par les récoltes.
- c) Vente d'engrais et de semences à tous les cultivateurs, avec facilités de remboursement.

II. CREDITS A MOYEN TERME (10 ans au maximum)

- a) Avances aux sociétés coopératives et aux petits cultivateurs (garanties par des hypothèques dans le cas de ces derniers) pour leur permettre d'acheter des instruments agricoles et du bétail et de procéder aux travaux urgents d'amélioration des terres cultivables qu'ils jugeraient nécessaires.

15. La plupart des emprunts accordés par le Crédit agricole étaient destinés aux petits cultivateurs, soit individuellement, soit groupés collectivement en sociétés coopératives. On a reconnu que la loi des cinq feddans n'était pas applicable et on a par suite exempté de ses dispositions les emprunts consentis par la nouvelle banque. Pour montrer l'importance des diverses catégories d'agriculteurs que la Banque est destinée à aider, nous indiquons ci-dessous la répartition de la propriété foncière en 1930, répartition qui ne s'est guère modifiée depuis lors :

<u>Propriétés</u>	<u>Nombre de propriétaires</u>	<u>Superficie totale</u>
1 feddan ou moins	1.920.641	785.372
de 1 à 10 feddans	667.519	1.760.290
" 10 - 20 "	41.558	564.096
" 20 - 30 "	11.483	318.006
" 30 - 50 "	9.236	351.217
plus de 50 "	11.916	2.200.375
Total	2.662.353	5.979.356

16. La banque, on ne peut guère en douter, a accompli avec un succès considérable la principale des tâches qui lui avaient été confiées. Elle a acquis la confiance des cultivateurs, qui ont retiré de ses services des bénéfices réels. Elle possède des agences et des entrepôts dans tout le pays et est ainsi à même de servir la population rurale. Son activité s'est progressivement développée jusqu'à porter, l'année dernière, le total des emprunts consentis à 7.400.000 livres égyptiennes, contre à peine deux millions de livres égyptiennes en 1932. La statistique des emprunts consentis au cours de l'année 1948 donne un tableau intéressant du genre de services rendus par la banque. Il y a eu au total 372.954 emprunts à court terme (d'une durée de 14 mois au maximum) dont la valeur était de 7.342.942 livres égyptiennes, ce qui donne une moyenne légèrement supérieure à 19 livres 1/2 par emprunt et indique que la majorité des clients de la Banque sont de petits cultivateurs. Les objets des emprunts à court terme se répartissent de la manière suivante : 2.421.733 livres égyptiennes d'avances destinées à l'achat de semences et d'engrais, 4.129.124 livres égyptiennes d'avances destinées à couvrir les frais de culture et de récolte, et 692.085 livres égyptiennes d'avances sur les récoltes entreposées. Par contre, les emprunts à moyen terme n'ont atteint que 52.884 livres dont 37.085 livres étaient destinées à l'achat d'instruments agricoles et de bétail et 15.000 livres à l'amélioration des terres. Le fonds de roulement dont la banque avait besoin pour financer ses emprunts a toujours été constitué à l'aide d'avances directes du Trésor. L'existence d'un fonds de réserve important dans lequel le Trésor peut puiser - avec l'assentiment du Parlement - a certainement facilité cette pratique. Toutefois, la possibilité pour le Crédit agricole d'avoir recours à l'emprunt sur le marché monétaire n'est pas écartée. Sa charte lui accorde des pouvoirs suffisants en matière d'emprunts. Elle n'a pas eu besoin d'utiliser ces pouvoirs jusqu'ici et il est peu probable qu'elle en ait besoin dans un proche avenir.

17. L'analyse du total des emprunts accordés par la banque à ses clients depuis sa formation donne un tableau intéressant de l'importance de son activité.

I. EMPRUNTS A COURT TERME (14 mois au maximum)

a) Total des avances gagées sur les terres : 51.460.179 livres égyptiennes.

b) Total des avances sur récoltes entreposées : 26.279.715 livres égyptiennes.

II. EMPRUNTS A MOEYN TERME. La valeur totale de ces emprunts consentis depuis la formation de la banque se monte à 540.758 livres égyptiennes pour les avances destinées à l'achat d'instruments agricoles et de bétail, et à seulement 107.024 livres égyptiennes pour les avances destinées à l'amélioration des terres.

18. Il convient de remarquer que, dès sa création, le Crédit agricole était destiné à encourager la formation de coopératives agricoles et le développement de leur activité, en leur offrant un traitement spécial sous la forme d'une réduction du taux de l'intérêt des emprunts et toutes les facilités compatibles avec la sécurité du prêteur. Au cours de l'année où la banque a été constituée, on comptait 554 coopératives agricoles au total, qui ont emprunté à la banque 122.000 livres égyptiennes, soit 5,06 pour 100 du total des emprunts consentis par la banque. En 1948, leur nombre a atteint 757 et leurs emprunts 1.881.000 livres égyptiennes, soit 25,4 pour 100 du total des emprunts consentis par la banque.

19. Il est certainement raisonnable de dire que le Crédit agricole a rempli sa mission en matière de prêts à court terme aux cultivateurs, bien qu'on ait souvent dit que le bénéfice de ces emprunts est moins réel qu'apparent, dans la mesure où les emprunts à court terme permettent aux cultivateurs de continuer à toucher leurs revenus d'avance, un an avant leur réalisation. Grâce à son organisation qui s'étend sur tout le pays, la banque a également sensiblement contribué à une bonne répartition des semences et des engrais et à la collecte et à l'entreposage de la partie de la récolte que le Gouvernement, pendant toutes les années de guerre, a demandé aux cultivateurs de lui remettre. On estime généralement que la banque constitue un exemple du succès d'un établissement de crédit spécialisé. Il est intéressant de remarquer que, bien que la garantie demandée soit fournie facilement, le remboursement des emprunts, lorsqu'ils viennent à échéance, est très régulier. Les pertes subies par la Banque en raison de mauvaises créances sont extrêmement faibles.

20. Par contre, le développement des banques hypothécaires a souffert des mesures prises en 1933 pour protéger les propriétaires terriens contre la dépossession pour non remboursement de leurs dettes hypothécaires ou retard dans ce remboursement. La conséquence de ces mesures a été d'empêcher pratiquement toute nouvelle émission. Pour assurer le remboursement des emprunts existants, on a adopté la méthode suivante :

1. Reconduction des emprunts sur la base d'une consolidation du solde non remboursé du principal et de l'arriéré accumulé.
2. Prolongation du terme des emprunts, porté à 30 ou 40 ans au lieu de 15 ou 16 ans en moyenne pour les anciens emprunts.
3. Réduction du taux de l'intérêt à 6 pour 100 sur les dettes non encore exigibles.
4. Réduction à 5 pour 100 du taux de l'intérêt sur deux tiers du principal et à 6 pour 100 sur l'autre tiers des dettes exigibles.
5. Versement aux banques, par le Gouvernement des deux tiers de l'arriéré exigible, en partie en espèces et en partie sous forme de bons à cinq ans portant un intérêt de 4 pour 100.

21. En même temps le Gouvernement, encouragé par le succès du Crédit agricole, a décidé de former une nouvelle banque appelée le CREDIT HYPOTHECAIRE AGRICOLE, dont l'objet était d'accorder des emprunts à long terme, gagés sur la terre, aux propriétaires ne payant pas un impôt foncier supérieur à 50 livres égyptiennes par an, c'est-à-dire aux propriétaires de 30 à 40 feddans. Cette banque a beaucoup perdu de son importance par suite de la prospérité que les agriculteurs et les propriétaires ont connue pendant la guerre. Le montant total des dettes agricoles à long terme a beaucoup baissé au cours des dernières années. On peut tirer des bilans du CREDIT FONCIER EGYPTIEN une indication sur le remboursement des emprunts hypothécaires ; il a signalé en effet que le total de ses créances exigibles avait diminué par suite de remboursements anticipés effectués sur des emprunts récents dans les proportions suivantes :

1934/44	1.215.000 livres	1944/5	1.432.000 livres
1945/46	910.000 "	1946/7	428.000 "

CHAPITRE III . DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

22. L'aspect industriel du développement économique a été sensationnel au cours des vingt dernières années. Il est exact qu'avant 1914 on ne pouvait guère parler d'industrie en Egypte. Il existait certes un petit nombre de services publics, quelques usines et un grand nombre d'artisans indépendants. Le pays avait recours à l'étranger pour la plus grande partie de ses besoins en produits industriels. Les hostilités ont provoqué immédiatement des difficultés d'approvisionnement et montré clairement au public comme au Gouvernement qu'il est dangereux de dépendre complètement de sources extérieures d'approvisionnement.

23. C'est en 1916 que le Gouvernement a formé une Commission d'enquête chargée d'étudier les possibilités de développement industriel et de présenter un rapport à ce sujet. La Commission a procédé à une étude approfondie de tous les facteurs en cause et a finalement rédigé un rapport remarquable tant pour son analyse des faits que pour ses recommandations pratiques. Ce rapport reste encore aujourd'hui un précieux ouvrage de référence. En passant en revue l'évolution passée, la Commission a réfuté une fois pour toutes la légende qui veut que, pour des raisons naturelles et historiques, aucun développement industriel ne soit possible en Egypte. De plus, la Commission a examiné soigneusement la situation des industries existantes, comme celle du textile, celle du sucre, celle de l'alcool et celle du pétrole et elle a pu mettre en lumière les obstacles évitables qui avaient empêché la croissance de ces industries et d'autres industries analogues. Parmi les recommandations de la Commission, citons la réforme du tarif douanier (mesure qu'il n'a été possible de prendre qu'en 1930), la réduction des tarifs des chemins de fer et des transports par eau, l'introduction d'un régime préférentiel en matière de commandes du Gouvernement, le recours aux techniciens et aux experts (y compris le recrutement d'experts à l'étranger et la réforme de l'enseignement technique) et enfin l'instauration de mesures de crédit pour financer le développement industriel.

24. Malheureusement, on ne pouvait pas faire grand'chose immédiatement pour appliquer ces recommandations. Sans doute, pendant la Première guerre mondiale, certaines personnes entreprenantes, encouragées par la crise du ravitaillement et la hausse des prix, ont-elles pu développer dans une certaine mesure leurs entreprises industrielles. Toutefois, dès que la guerre a pris fin,

et que les importations étrangères sont entrées en abondance, un grand nombre, sinon la totalité, de ces entreprises industrielles récentes ont disparu. En 1920, le Gouvernement a constitué un département spécial, dit du commerce et de l'industrie (érigé en ministère en 1935) dont l'objet était d'aider l'industrie égyptienne en lui donnant des conseils et une aide techniques. Le Département a pu envoyer des missions d'étude à l'étranger et organiser des centres locaux pour la formation des ouvriers, notamment dans des industries telles que la fabrication du verre, la filature et le tissage du coton et de la laine et la fabrication des tapis. Le Département a recruté à l'étranger un certain nombre d'experts qui ont apporté à l'industrie locale une aide précieuse.

25. Entre temps, les entreprises privées n'ont pris aucune mesure importante pour accorder des facilités de crédit à l'industrie, à l'exception peut-être des efforts déployés par la banque Misr - après sa formation en 1920 - qui a participé directement à la constitution du capital de quelques entreprises industrielles. Il convient de se rappeler que les fondateurs de la banque Misr envisageaient comme un de ses objets principaux l'aide financière aux entreprises industrielles qui offraient de bonnes chances de réussite. Ils ont toutefois pris soin de préciser que la banque prendrait les précautions appropriées pour réduire au minimum les risques inhérents à la participation directe. On espérait que la banque Misr, en acquérant la majorité du capital d'une entreprise industrielle, encouragerait le public et serait ensuite capable de se retirer ou de réduire considérablement ses engagements financiers. C'était là un vœu platonique. On a parfois critiqué la politique de la banque en disant que c'est s'écarter des saines pratiques financières que d'ajouter à l'activité d'une grande banque de dépôt la participation à des entreprises industrielles. Les dangers qu'entraîne une telle infraction aux règles ne sont nullement imaginaires. Les expériences pénibles de bien des pays - y compris l'expérience de la banque elle-même - ont démontré sans le moindre doute les graves conséquences auxquelles s'expose une banque de dépôt en s'engageant dans des entreprises industrielles, particulièrement lorsque cette participation est d'ordre spéculatif. La banque Misr a encore la haute main sur un certain nombre d'entreprises industrielles très importantes et leur fournit une aide directe. Son dernier effort a consisté à fonder une nouvelle entreprise pour la fabrication de la rayonne en Egypte. Quoiqu'il

en soit, il reste que les efforts de la banque Misr ont constitué le premier cas, et certainement le plus important jusqu'à présent, d'un établissement de crédit mobilisant l'épargne locale pour la diriger vers des placements industriels.

26. On peut dater de 1930, année où a été adopté le nouveau tarif douanier, les débuts du développement sensationnel de l'industrie égyptienne. Jusque là, l'Egypte était tenue par les traités de s'abstenir de protéger un article fabriqué chez elle en frappant de droits de douane spéciaux un article analogue fabriqué à l'étranger. Le nouveau tarif douanier, arrêté par une équipe d'experts étrangers, tout en assurant une certaine protection à l'industrie locale, a également encouragé ces industries en réduisant sensiblement les droits de douane sur les matières premières. Son adoption même semble avoir assez encouragé les épargnants pour les inciter à placer leurs économies dans des entreprises industrielles au lieu de les consacrer à l'achat de terres ou de propriétés urbaines. Les capitalistes tant égyptiens qu'étrangers ont participé à l'industrialisation qui s'est manifestée au cours de la période qui a précédé le début de la dernière guerre. On peut toutefois dire que les banques commerciales existantes, qui, à l'exception de la banque Misr, ne consentaient pas de prêts à l'industrie, étaient toutefois désireuses et capables de procurer des fonds aux entreprises industrielles moyennant des garanties acceptables, par garantie personnelle ou nantissement. Le Gouvernement lui-même, reconnaissant que les petits industriels ne pouvaient pas se procurer le capital nécessaire au moyen de placements directs ou d'avances bancaires, a constitué un fonds qui a servi à consentir des emprunts aux industriels égyptiens agréés. Ce fonds a d'abord été administré directement par un département ministériel, et ensuite par la banque Misr, au nom de ce département. L'expérience acquise et les résultats obtenus n'encouragent pas à renouveler cette forme d'assistance financière au développement industriel. Ils ont montré qu'il ne convient pas à un département ministériel d'administrer des services qu'il est préférable de confier à un établissement de crédit spécialisé.

27. En 1939, au début de la dernière guerre, l'Egypte pouvait se féliciter de l'extension notable de son activité industrielle par comparaison avec ce qu'elle était dix ans auparavant. Il est intéressant de rappeler, pour illustrer les progrès accomplis par l'industrie, que dans un certain nombre de cas l'industrie locale satisfaisait à la totalité ou à la plus grande partie des besoins du pays. Les pourcentages suivants indiquent dans quelle mesure la production nationale satisfaisait aux besoins intérieurs au moment où la guerre a éclaté.

1.	Sucre	100%
2.	Alcool à brûler	100%
3.	Cigarettes	100%
4.	Sel de table	100%
5.	Minoterie	99%
6.	Filés de coton	96%
7.	Chaussures	90%
8.	Ciment	90%
9.	Savon	90%
10.	Meubles	80%
11.	Allumettes	80%
12.	Brasserie	65%
13.	Huiles végétales	60%
14.	Soude caustique	50%
15.	Cotonnades	40%

CHAPITRE IV. FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE

28. Au cours des dix dernières années, on a assisté en Egypte à une révolution industrielle. Le pays a servi de principale base d'opération aux forces armées alliées. L'industrie locale, encouragée par la crise du ravitaillement en produits industriels, s'est développée avec une extrême rapidité. On a pu réaliser de grands profits, non seulement en fournissant à la population civile des articles qu'elle ne pouvait plus se procurer à l'étranger en quantité suffisante, mais également grâce aux achats des intendants. La politique officielle des autorités chargées du contrôle des importations était d'encourager la production nationale en facilitant l'importation de matières premières, de machines, de pièces détachées, etc. Les autorités militaires, soit par voie de contrôle direct, soit en coopération avec la direction des entreprises, ont également apporté une précieuse aide matérielle et technique à l'industrie nationale, pour lui permettre de satisfaire aux besoins des forces armées. De plus, les ateliers de l'armée ont été des écoles professionnelles précieuses pour un certain nombre de jeunes Egyptiens, qui sont ainsi devenus ouvriers qualifiés.

29. La méthode courante d'aide financière à l'industrie a consisté presque exclusivement en placements directs, effectués soit par le ou les financiers eux-mêmes, soit avec la participation du public. Pendant la guerre, on n'a pas fait appel en général à l'aide financière du grand public. Toute activité industrielle était profitable et les bénéfices étaient assez grands pour permettre les travaux d'extension. Toutefois, depuis la fin des hostilités, l'usage a été de créer les entreprises industrielles en constituant des sociétés par actions. Le public égyptien s'intéresse maintenant aux placements, comme en témoigne le fait que la plupart des émissions d'actions lancées depuis la guerre, pour la formation de sociétés ont été souscrites bien au delà de leur valeur nominale. A cet égard, il convient de mentionner les bourses du Caire et d'Alexandrie, qui sont très bien équipées. Elles ont attiré bien des nouveaux épargnants, en dépit de la limitation considérable du nombre des valeurs cotées. Cette limitation a pour objet officiel la protection des épargnants. Il est douteux qu'elle ait vraiment assuré cette protection. Il est certain que des conditions restrictives, telles qu'une valeur nominale minimum de quatre livres égyptiennes et l'autorisation de coter les seules actions des sociétés anonymes, ne sont pas de

nature à attirer l'épargne vers les nouveaux placements. Néanmoins les bourses égyptiennes, grâce aux transactions qui s'y opèrent sur les titres et actions des sociétés anciennes, ont permis aux propriétaires de ces titres de les vendre aisément aux nouveaux épargnants, en se procurant de cette manière les fonds nécessaires pour procéder à de nouveaux placements.

30. Il n'en reste pas moins qu'en dépit du développement énorme de l'activité industrielle, les institutions de crédit actuelles n'offrent guère de facilités aux industriels qui cherchent une aide financière, à l'exception, bien entendu, de la Banque Misr en ce qui concerne ses propres sociétés. Cette aide n'était peut-être pas nécessaire au cours des années très prospères que l'industrie a connues jusqu'en 1947. La situation est maintenant nettement modifiée, et l'industrie égyptienne doit faire face à une situation très difficile en raison du déclin du pouvoir d'achat et de l'accroissement de la concurrence étrangère. Pour réorganiser et rationaliser l'industrie, il faudra à la fois des connaissances techniques et une aide financière. Le Gouvernement égyptien a reconnu l'importance de ce problème sous son double aspect et a essayé, en s'assurant les services d'experts étrangers, d'encourager l'entreprise privée à procéder à la réorganisation technique indispensable. D'autre part, il s'est efforcé d'aider l'industrie à se procurer une aide financière en créant une nouvelle Banque industrielle, au capital de 1.500.000 livres égyptiennes, dont 51 pour 100 ont été souscrits par l'Etat. Cette banque a été fondée en mai dernier, mais n'a pas encore commencé ses opérations. Il est toutefois intéressant de noter à quoi elle est destinée. On peut résumer ses objectifs de la manière suivante :

1. Participer directement à la création ou à l'extension d'entreprises industrielles égyptiennes, moyennant garantie personnelle ou nantissement.
2. Consentir des avances moyennant garantie personnelle ou nantissement, de la manière suivante :

- a) Avances à court terme, d'une durée ne dépassant pas 12 mois, gagées sur les matières premières, produits manufacturés, marchandises, titres et actions, ou bien sur garantie personnelle ou toute autre garantie de cet ordre.
- b) Avances à moyen terme, d'une durée ne dépassant pas 10 ans, pour aider moyennant hypothèques des industries déjà existantes.

c) Avances à long terme, d'une durée ne dépassant pas 20 ans, pour créer des industries nouvelles ou développer des industries déjà existantes, moyennant hypothèques.

3. Aider les diplômés des écoles et instituts techniques à entreprendre une activité industrielle en leur offrant des avances moyennant garantie personnelle, hypothèque ou nantissement.

4. Consacrer les fonds dont elle disposera à l'achat d'actions et obligations de sociétés industrielles.

CHAPITRE V. RESUME ET CONCLUSIONS

31. Nous espérons que l'analyse à laquelle nous venons de procéder fera ressortir les traits marquants de l'état actuel du développement économique de l'Egypte et fera connaître les méthodes, pratiques et problèmes courants en matière d'aide financière. Si l'on connaît bien les facteurs en cause et si on apprécie exactement leur importance, on pourra s'attaquer d'autant plus aisément à l'étude des réformes à accomplir. Il est hors de doute que le développement économique de l'Egypte a besoin d'encouragements sans réserve, sous forme d'une campagne délibérée. C'est ce dont témoigne le revenu nominal moyen, qui est de moins de 25 livres égyptiennes par habitant. Il y a place pour des progrès dans tous les domaines de l'activité économique. Peut-être atteindra-t-on des résultats plus facilement ou plus rapidement dans certains domaines que dans d'autres. Il faut reconnaître immédiatement que le Gouvernement égyptien a assumé traditionnellement la responsabilité des travaux publics qui, ou bien ont constitué une partie essentielle du développement économique, ou bien ont grandement contribué à ce développement. On a parlé plus haut de l'irrigation et du drainage. Il convient d'y ajouter les autres entreprises et services publics. Les chemins de fer, le téléphone, le télégraphe, la T.S.F. et les services postaux sont des départements ministériels. Les routes, les hôpitaux, les écoles et les universités sont créés et financés grâce à l'impôt. Le budget du Gouvernement égyptien se caractérise par la part considérable consacrée chaque année aux nouveaux travaux publics qui présentent une importance économique ou sociale. Cette pratique est probablement appelée à se poursuivre, et peut-être d'une manière plus rapide encore en raison de la croissance remarquable de la conscience sociale et parce qu'on comprend de mieux en mieux que l'allure des progrès économiques et sociaux doit s'accélérer si l'on veut éviter les troubles sociaux. Après tout, le Gouvernement dispose d'un fonds de réserve de plus de quatre-vingts millions de livres.

32. En matière d'agriculture, le développement doit avoir un double objectif :

1. Augmenter le rendement de la superficie déjà cultivée.
2. Mettre en culture les terres qui n'ont pas encore été récupérées faute d'irrigation ou de drainage.

On évalue à 5.978.000 feddans la superficie cultivée et à 1.200.000 feddans la superficie cultivable supplémentaire. Il est certainement possible de relever le rendement moyen de la terre en améliorant les procédés de culture, en répandant la connaissance des méthodes modernes parmi les fellahs, en pratiquant une meilleure sélection des semences et de meilleurs systèmes pour engraisser la terre et en luttant contre les maladies des végétaux. Les progrès seront probablement lents et dépendront dans une large mesure d'efforts individuels, et c'est pourquoi le problème de l'aide financière aux efforts de cet ordre devient très important. Le lecteur aura noté que le crédit agricole est presque inexistant, en dehors des services fournis par le Crédit agricole, dont les avances, bien que considérables, se limitent pratiquement à des prêts à court terme. Le montant de ses prêts à moyen terme - type d'avances évidemment le mieux propre au développement agricole - est très faible, et on ne peut le considérer comme adéquat à son objet. Il est difficile de déterminer pourquoi les progrès ont été si lents dans ce domaine. L'explication donnée en général est que les clients de la banque hésitent toujours à profiter des facilités qui leur sont offertes ou n'y prennent pas d'intérêt. On espère fermement que le Gouvernement, en redoublant d'efforts pour apprendre aux fellahs des méthodes de culture perfectionnées, les amènera bientôt à changer d'attitude à cet égard.

33. Quoi qu'il en soit, le problème de l'introduction de méthodes et procédés agricoles perfectionnés est étroitement lié à celui de la petite propriété. On peut défendre le système de la petite propriété pour des raisons d'ordre social, mais ses avantages économiques en Egypte sont très douteux. Quoi qu'il en soit, il est probable que le système de la petite propriété et le régime foncier se maintiendront et le problème de l'aide financière au développement agricole continuera donc d'exiger de l'Etat un rôle actif. Il n'est pas probable que l'entreprise privée doive se développer spontanément. Le Crédit agricole, s'il améliore ses méthodes administratives, se montrera peut-être suffisant.

34. Il existe également des plans de bonification des terres déjà dressés, dont quelques-uns ont été mis à exécution. On estime que le coût des seuls travaux d'irrigation se situera entre 50 et 60 millions de livres, mais le coût

total de la récupération complète des terres cultivables dépassera probablement 250 millions de livres. Les travaux d'irrigation relèvent évidemment de l'Etat, mais on peut confier à l'entreprise privée les travaux accessoires ou complémentaires. Cela entraînera une grande immobilisation de capitaux. Il est douteux que les finances publiques et les ressources nationales y suffisent. Il semble nécessaire de faire appel au capital étranger si l'on veut mettre ces projets à exécution. Le succès des emprunts publics à l'étranger est douteux en raison des expériences malheureuses du passé. La seule solution est d'offrir au capital étranger privé des conditions de placement suffisamment avantageuses.

35. S'il faut compter quelques années pour mener à bien les plans de développement agricole et de récupération des terres et en retirer l'avantage désiré d'une production agricole plus importante, il est d'autres projets de développement économique dont la réalisation est très urgente pour des raisons politiques et sociales. Parmi ces projets, le plus urgent est l'électrification du barrage d'Assouan. Il est toutefois malheureux qu'après vingt ans de discussions et une fois que les mesures préliminaires ont été prises et les travaux commencés, les pouvoirs publics se soient aperçus qu'il faut porter à 18 millions de livres égyptiennes les crédits primitifs de 11 millions de livres égyptiennes votés par le Parlement. On a expliqué cette augmentation sensible par la hausse du prix des marchandises et le coût supplémentaire des améliorations introduites dans les plans de construction. Il faut cependant se rappeler que, pour financer la réalisation de ce projet, le Parlement a autorisé le Gouvernement à émettre un emprunt intérieur. Il est à présumer que les prévisions de dépenses supplémentaires seront également couvertes de la même manière.

36. Lorsque le projet d'électrification aura été réalisé, et en dehors même de l'installation des fabriques d'engrais et des aciéries, il faut espérer que l'énergie ainsi produite sera affectée au développement des industries légères au nord d'Assouan. Ces industries auront besoin d'aide financière. Peut-être la nouvelle Banque industrielle pourra-t-elle fournir l'aide nécessaire. Peut-être aussi l'entreprise privée, égyptienne et étrangère, sera-t-elle attirée par des garanties et encouragements convenables.

37. Il ne faut pas oublier que les progrès réalisés par l'industrie égyptienne ont été financés jusqu'à présent, dans une large mesure sinon en totalité, au moyen de placements directs. Les circonstances étaient favorables à ce genre d'évolution. L'épargne s'accumulait à un rythme accéléré. On manque de statistiques à cet égard, mais la situation des principales banques, en ce qui concerne le mouvement de leurs dépôts, donne des indications intéressantes.

Dépôts bancaires

(En millions de livres égyptiennes)

<u>Année</u>	<u>30 juin</u>	<u>31 décembre</u>
1939	34,2	40,6
1940	36,4	54,7
1941	64,8	81,0
1942	78,6	107,6
1943	148,6	181,1
1944	211,6	236,9
1945	278,7	280,6
1946	275,2	280,7
1947	268,1	275,7
1948	269,6	261,8
1949	268,5	-

38. L'augmentation indubitablement importante du volume de l'épargne a non seulement permis à l'industrie de progresser, mais a également laissé un excédent annuel disponible pour les placements. Il importe également de se rappeler que la plus grande partie de l'épargne est représentée par des soldes détenus à l'étranger, principalement des soldes en sterling. On comprendra mieux l'importance de ce fait si l'on se rappelle qu'avant la guerre l'Egypte était un pays débiteur. Lorsque la guerre a pris fin, on évaluait le total des soldes en sterling à environ 450 millions de livres égyptiennes. En outre, le coton et les autres produits de l'Egypte ont été depuis lors vendus à l'étranger à des prix très rémunérateurs. Ces circonstances semblent confirmer l'opinion, souvent exprimée en Egypte, que le volume actuel de l'épargne et les augmentations annuelles escomptées - étant donné l'inégalité des revenus et de la richesse - suffiront à fournir le capital nécessaire au développement économique. Cette vue est peut-être exacte et c'est ce qui

se produira probablement en fait si les organismes chargés de canaliser les économies vers les placements sont suffisamment bien équipés à cette fin - hypothèse à tout le moins discutable.

39. Nous avons dit plus haut comment la structure du crédit s'est montrée insuffisante pour un développement économique complet. Les banques commerciales ont atteint un stade très avancé. On dit souvent que les commerçants disposent de facilités de crédit plutôt excessives qu'insuffisantes. Là aussi, les banques commerciales ne suivent pas toujours une politique commune. Elles n'ont pas à appliquer une législation bancaire spéciale. Une banque centrale constituée légalement brille par son absence. La Banque nationale d'Egypte, formée en 1898 par le capital privé, devait servir de Banque d'Etat et a reçu le monopole de l'émission des billets. Elle est restée une Banque à capital privé et a continué ses opérations bancaires privées tout en s'acquittant des fonctions et tâches que lui avait confiées le Gouvernement. Elle n'a guère exercé de contrôle sur les autres banques commerciales jusqu'à la dernière guerre mondiale, moment où a été introduit un contrôle des changes de type modéré, dans lequel elle a joué un rôle important. Des négociations destinées à transformer la Banque nationale en banque centrale ont été amorcées dès 1904. A l'occasion de la reconduction de sa Charte en 1940, on a procédé à certains changements dans son administration et son fonctionnement en vue de faciliter sa conversion finale en banque centrale constituée légalement. On a essayé par la suite de conférer à la Banque nationale le statut légal de Banque centrale ; mais en posant à ce moment la question de sa nationalisation, on a retardé les résultats espérés. Quoi qu'il en soit, il est exact de dire que la Banque s'acquitte actuellement de la plupart des fonctions qu'elle remplirait si elle avait le statut légal de Banque centrale.

40. Si l'organisation du crédit ne permet pas le financement du développement économique, les établissements de crédit actuels sont tout aussi incapables de canaliser l'épargne vers les placements. Les effets de cette insuffisance ont perdu leur importance pratique pour l'instant et il en sera de même tant que le volume des économies forcées accumulées pendant et après la guerre restera inutilisé. Ce n'est pas là un état de choses normal. Il est indispensable d'encourager les particuliers et les sociétés à épargner et à placer leurs économies. Nous proposons qu'on encourage le public à économiser au moyen de caisses postales d'épargne et en utilisant les autres services d'épargne des banques commerciales. Les dépôts détenus par ces établissements peuvent être mobilisés, dans les limites de la sûreté et de la prudence, pour des placements industriels ou agricoles. En ce qui concerne les bénéfices des sociétés, il faut remarquer que la plupart des sociétés commerciales ont l'habitude de transférer à des réserves un pourcentage déterminé de leurs bénéfices. C'est une pratique sage qu'il faut encourager. Le Gouvernement a toutefois obtenu du Parlement l'autorisation de frapper d'un double impôt les profits non distribués des sociétés si le montant de leurs réserves dépasse 25 pour 100 du capital. Le caractère peu judicieux de cette mesure est évident, mais il sera facile d'y échapper.

41. On peut concevoir que le Gouvernement, au moyen d'impôts et d'emprunts publics, prenne la place des institutions de crédit privées incapables de mobiliser l'épargne des particuliers. Il convient toutefois de remarquer que le régime fiscal, en ce qui concerne les impôts tant directs qu'indirects, est à réformer. L'Egypte est désormais un des pays les plus lourdement imposés. L'impôt sur le revenu est de date récente et son application a connu beaucoup de difficultés administratives. Il semble que les impôts indirects soient devenus excessifs. Le rendement total des droits de douane à l'importation s'est monté l'année dernière à plus de 50 pour 100 de la valeur totale c.a.f. des importations. Il ne faut donc pas s'étonner si les efforts du Gouvernement pour abaisser le coût de la vie n'ont pas donné de résultats.

42. L'emprunt est devenu, après tant d'années de restrictions, un trait important des finances de l'Etat. En dépit de l'existence d'un important fonds de réserve qui se monte à plus de 80 millions de livres, le Parlement a autorisé le Gouvernement à émettre des emprunts intérieurs à des fins particulières : par exemple, pour couvrir les frais de l'électrification du barrage d'Assouan ou pour l'électrification du Caire. On ne peut expliquer cette pratique apparemment

contradictoire par le fait qu'environ 30 millions de livres du fonds de réserve sont réservés à des destinations particulières. La vérité est que l'organisation des finances publiques et le système d'administration financière du pays ont été troublés sous la pression d'événements récents. L'inspection des finances créée récemment a mis à jour des anomalies et des irrégularités qui appellent des mesures immédiates et sérieuses si l'on veut éviter de graves conséquences. Il semble donc souhaitable que le Gouvernement concentre ses efforts, en matière de développement économique, sur les entreprises qu'il est normal ou préférable d'exécuter à perte ou sans profit, et sur les travaux indispensables que l'entreprise privée n'a pas essayé de mettre en train.

43. Dans tous les cas, le capital égyptien ne suffira pas à lui seul à financer toutes les formes de développement économique. Il faudra s'assurer la coopération du capital étranger, tant au point de vue financier que technique. Cette coopération ne manquera certainement pas si on offre au capital étranger des conditions suffisamment favorables. Il est regrettable que certains événements récents aient contribué à donner à la colonie étrangère l'impression que l'atmosphère actuelle en Egypte n'est pas à la coopération. On entend dire que l'abolition des privilèges dont jouissaient les étrangers sous le régime des capitulations a amené une réaction inamicale contre les étrangers. Il faut convenir par ailleurs que les étrangers qui ont joui pendant si longtemps d'un régime privilégié peuvent avoir quelque difficulté à s'adapter à leur nouveau statut personnel. Toutefois, un obstacle plus grave réside dans la situation qui résulte de la promulgation récente de la nouvelle loi sur les sociétés, laquelle dispose qu'au moins 90 pour 100 des ouvriers et 75 pour 100 des employés des sociétés à responsabilité limitée doivent être de nationalité égyptienne et que la majorité du capital de toutes les nouvelles sociétés à responsabilité limitée doit être aux mains d'Egyptiens. Il est à remarquer que cette loi, qui s'applique seulement aux sociétés à responsabilité limitée, les place dans une situation nettement défavorable, ce qui a des résultats regrettables au moment où l'on voudrait que cette forme de société exerçât une influence croissante sur le développement économique.

44. Pour conclure, il faut convenir sans hésitation que le développement économique de l'Egypte aura besoin des services du capital étranger et des techniciens étrangers. Il faudra offrir des conditions avantageuses pour encourager

les entreprises privées, particulièrement dans le domaine de l'aide financière aux diverses formes de développement économique. Les projets du Gouvernement s'avèrèrent sans doute plus que suffisants étant donné les ressources dont il dispose. Il ne serait pas raisonnable, et il pourrait même être en fait dangereux, d'attendre du Gouvernement qu'il prenne d'autres mesures directes en faveur du développement économique, ou de l'inviter à le faire.

Coutumes et méthodes en usage et problèmes principaux qui se
rapporment au financement interne du développement économique
de l'Inde.

Préparé par

B.K. Madan

Inde

Le problème du financement interne du développement économique varie dans une certaine mesure, parfois même considérable, d'un pays à l'autre selon l'état et la nature du développement économique de chaque pays. Il convient donc d'exposer brièvement les éléments généraux de la vie économique du pays, afin d'avoir les données essentielles qui permettront d'étudier de façon plus complète les problèmes de financement interne du développement économique. Ces problèmes sont vastes et complexes dans un pays dont la superficie est égale à celle de toute l'Europe occidentale et plus grande que le tiers du territoire des Etats-Unis, où vit un sixième de la population du monde entier; le financement du développement économique est un sujet trop vaste pour que l'on puisse le traiter en quelques pages. Au lieu de chercher à brosser un tableau du développement économique, il faut se contenter d'exposer brièvement l'état actuel et la nature du développement et de la structure économiques du pays et se borner à replacer le problème du financement dans son cadre général.

I. Aspects actuels du développement et perspectives économiques

Avec une population de 340 millions d'habitants et une densité démographique de 246 par mille carré, alors que celle des Etats-Unis est de 48 et celle de l'Angleterre et du Pays de Galles de 703, l'Inde est avant tout un pays agricole; plus des quatre cinquièmes des habitants vivent de l'agriculture, principalement de la petite agriculture et d'activités qui s'y rattachent; un peu plus d'un dixième travaille dans l'industrie, un pour cent seulement dans la grande industrie; les transports et le commerce emploient ensemble un peu plus de 7 pour 100 de la main d'oeuvre occupée; l'administration et les professions libérales, moins de 3 pour 100 de la population active. La prépondérance de l'agriculture et de la petite industrie, qui n'utilisent que peu de capitaux

en plus du travail de l'homme et des animaux (le gros et le petit bétail du pays représentant le plus grand cheptel du monde), apparaît comme le facteur capital de l'économie indienne. La superficie moyenne des fermes varie entre 2 acres et demi et 12,2 acres, alors qu'elle est de 148 acres aux Etats-Unis, de 62 en Angleterre, de 40 au Danemark, de 26 aux Pays-Bas et de 14,5 en Belgique. Ce morcellement a pour résultat un faible rendement agricole par unité d'exploitation. Le revenu par habitant dans l'Inde est de ce fait l'un des plus bas du monde.

Toutefois, les services publics principaux du pays sont assez développés et fonctionnent de façon satisfaisante; certaines grandes industries représentent d'immenses concentrations de capitaux et de matériel qui les placent au niveau des entreprises industrielles les plus importantes (acier, par exemple) établies hors des Etats-Unis. D'autre part, le pays a un potentiel économique notable : il existe en effet des terres de culture assez vastes qui ne sont pas encore exploitées et que l'on pourrait mettre en valeur en développant les moyens mécaniques et en améliorant l'irrigation; il serait possible également d'accroître le rendement des terres exploitées en utilisant de façon plus intensive les engrais chimiques et organiques et l'eau; le pays possède des ressources hydro-électriques assez abondantes, grâce à ses grands fleuves, des gisements très importants de charbon qui cependant n'est pas de qualité supérieure, et de larges gisements de minerais de fer, de manganèse, de mica, de bauxite et d'autres minéraux. L'un des aspects les plus prometteurs des projets économiques du Gouvernement consiste dans les travaux d'aménagement des grands bassins fluviaux et de construction de canaux d'irrigation en cours d'exécution, grâce auxquels on espère pouvoir non seulement mettre en culture de grandes superficies de terres actuellement inexploitées, mais encore fournir des ressources hydrauliques à de vastes régions dont le rendement, jusqu'à présent, dépendait des rares chutes de pluie, et accroître ainsi leur productivité; l'amélioration des voies navigables et la production d'énergie hydro-électrique permettant de diversifier l'activité économique du pays dépendent également de la réalisation de ces projets. Le but de la présente communication n'est pas d'exposer les possibilités

de développement économique du pays ou les programmes envisagés à cette fin. Il n'est pas inutile toutefois de donner quelques indications sur les diverses étapes de la préparation des projets en ce qui concerne le nombre et le coût des ouvrages d'irrigation avec captation de l'énergie électrique qui sont en projet ou en voie d'exécution. Le plan d'ensemble du Gouvernement comporte 160 ouvrages qui, d'après les prévisions, coûteront l'équivalent de 2.700 millions de dollars (pour la plus grande partie en monnaie locale); le plan septennal comprend 50 ouvrages coûtant l'équivalent de 1.700 millions de dollars, et dont 28, représentant 800 millions de dollars, sont déjà en cours d'exécution. D'autres plans du Gouvernement visent à développer les moyens de transport et à améliorer les communications, à augmenter la capacité des industries existantes et à créer des établissements industriels nouveaux ou supplémentaires, notamment pour l'acier et les produits chimiques.

Il convient peut-être maintenant d'indiquer le cadre général dans lequel doit se faire le développement futur de l'industrie, conformément à la déclaration du Gouvernement de l'Inde sur la politique industrielle en date du 6 avril 1948. Dans cette déclaration, les industries ont été divisées en trois secteurs : le secteur réservé au monopole de l'Etat, le secteur laissé à l'entreprise privée et le secteur contrôlé par le Gouvernement. La fabrication d'armes et de munitions, la production et le contrôle de l'énergie atomique et les transports ferroviaires seront le monopole exclusif du Gouvernement central. Pour les six industries énumérées ci-après, l'Etat se réserve le droit de créer de nouveaux établissements, mais peut demander la collaboration d'entreprises privées : charbonnages, fonderies et aciéries, constructions aéronautiques, chantiers navals, appareillages téléphoniques, télégraphiques et radiophoniques (à l'exception des postes récepteurs), et huiles minérales. En général, les entreprises d'Etat seront gérées par des sociétés publiques (corporations). Le Gouvernement a décidé de laisser se développer pendant une période de dix ans les entreprises qui travaillent actuellement dans ces domaines. (D'après des déclarations officielles plus récentes, il semble que la nationalisation éventuelle des entreprises existantes ait été repoussée à une époque plus lointaine). En ce qui concerne la production et la distribution d'énergie électrique, l'industrie sera réglementée

conformément à la loi de 1948 sur la fourniture d'électricité (Electricity Supply Act), qui représente un compromis entre un régime d'entreprise complètement étatisée et celui de l'entreprise privée non réglementée. Les 18 industries essentielles énumérées ci-après seront, sous réserve d'une réglementation et d'un contrôle, laissées aux entreprises privées : salines, automobiles, tracteurs, machines motrices, constructions électriques, autre outillage lourd, machines-outils, industries chimiques lourdes et engrais, produits pharmaceutiques et drogues, électricité, industries chimiques, métaux non ferreux, manufactures de caoutchouc, alcool industriel et pour moteurs, cotonnades et lainages, ciment, sucre, papier et papier journal, transports aériens et maritimes, minéraux et industries se rapportant à la défense nationale. Toutes les autres industries, qui constituent la quatrième catégorie, seront normalement laissées aux entreprises privées (indépendantes, coopératives ou corporatives). La politique déclarée du Gouvernement traduit donc nettement la nécessité de développer, grâce à l'initiative gouvernementale, certaines industries qui autrement ne prospéreraient pas, et de laisser le champ libre aux entreprises privées dans les domaines qui peuvent les attirer.

Ces indications concernent, pour la plupart, la grande industrie et les autres programmes de développement qui entraînent des investissements considérables de capitaux et constituent, en fait ou en puissance, un secteur important de l'activité économique du pays; mais il ne faut pas oublier, à propos du problème qui nous occupe, que le courant principal de la vie économique du pays ne trouve à l'heure actuelle qu'une partie insignifiante de ses moyens de subsistance dans ces sources de richesse nouvelles qui pourront éventuellement devenir productives, mais appartiennent encore, pour la plupart, au domaine du possible. En tout état de cause, les possibilités de développement que présentent ces nouvelles sources impressionnantes de force et de prospérité économiques doivent faire l'objet de bon nombre de mesures complémentaires soigneusement étudiées et appliquées, et se traduire dans la pratique, en partie au moins, par un plus grand rendement de la main-d'oeuvre humaine nécessaire pour manier la charrue ou le métier à tisser.

II. Financement du développement économique

Il faut insister maintenant sur les moyens qui permettent de financer ces développements. Les pages qui suivent traitent des sources et des méthodes de financement les plus importantes du développement économique dans les principaux secteurs de la vie économique du pays et indiquent l'ordre général d'importance relative du financement interne et du financement étranger dans les principales branches du développement économique moderne pour lesquelles le financement étranger a joué un rôle de premier plan.

Agriculture

Dans l'Inde, l'agriculture est surtout le fait de petits propriétaires et de fermiers à long bail (occupancy tenants); une faible proportion des terres est cultivée par des fermiers à court bail ou par des ouvriers agricoles surveillés directement par le propriétaire. Les systèmes fonciers de l'Inde sont divers et complexes, mais on tend à les simplifier, à améliorer la situation de ceux qui cultivent eux-mêmes la terre et à supprimer de nombreux intermédiaires qui, sous certains régimes, interceptent une bonne partie des bénéfices de l'agriculture. La réforme des régimes fonciers depuis une dizaine d'années, surtout depuis le moment où les gouvernements populaires ont assumé l'administration des provinces, a constitué un fait notable en matière agraire (qui peut se comparer à un autre fait qui a eu lui aussi une importance considérable pour le développement économique, à savoir l'absorption et l'unification des Etats indiens, avec leurs systèmes économiques et fiscaux divergents, dans la structure économique et fiscale commune de l'Inde). Cependant, l'agriculture du pays garde son caractère de petite culture individuelle et relativement primitive quant aux méthodes de culture, à l'outillage employé et aux méthodes par lesquelles le fermier se procure ce dont il a besoin et vend ce qu'il produit.

Il s'ensuit que les capitaux consacrés à l'agriculture sont relativement faibles: les investissements de capitaux servent surtout à construire des fermes, faire des terrassements, à creuser des puits et des canaux d'irrigation, à acquérir des boeufs de trait, de l'outillage et des graines, sans parler des abris, des vêtements et des aliments destinés au fermier et à sa famille. Pour ce genre de financement, le fermier compte en partie sur ses propres ressources et sur les économies qui, au cours des dernières années où les prix

sont restés élevés, lui ont permis de subvenir à ses besoins normaux, et de rembourser ses dettes. Il est impossible, cependant, de chercher à financer la production et le développement agricoles en espérant que cette situation exceptionnellenent favorable se prolongera; en fait, pour résoudre normalement le problème du financement de l'agriculture, il faut tenir compte de l'alternance habituelle des bonnes et des mauvaises années, tant pour le rendement que pour les prix. Dans ces conditions normales ou l'adversité économique revient périodiquement, le cultivateur se trouve de plus en plus endetté vis-à-vis du prêteur privé qui, depuis longtemps, fait partie de l'économie rurale du pays. Le fermier sans instruction qui, a été long à comprendre la valeur de l'épargne, compte traditionnellement sur le prêteur plus intelligent et plus économe qui ne laisse jamais passer une occasion de tirer profit d'une situation où les risques importants des prêts d'argent s'accompagnent de taux d'intérêt élevés. La situation, à cet égard, a empiré notablement à partir du moment où le régime britannique a accordé une plus grande protection à la propriété individuelle. Les Gouvernements de l'Inde se sont préoccupés très sérieusement des méfaits de l'usure privée; la suppression de l'endettement des cultivateurs, la réforme de l'usure privée et l'instauration de systèmes perfectionnés de crédits et de financements ruraux ont été au premier rang des réformes économiques, en particulier celles qu'ont effectuées les gouvernements démocratiques qui ont repris l'administration des provinces après le transfert partiel du pouvoir politique en 1937.

Le développement du crédit coopératif, bien que limité en étendue et en efficacité, a été l'un des principaux facteurs positifs qui ont permis de supprimer les pires méfaits de l'usure privée et d'envisager avec beaucoup de confiance la solution non seulement des problèmes de crédit et de finance qui se posent pour les cultivateurs mais encore le problème général de l'économie rurale. Le mouvement du crédit coopératif, comme on l'appelle, n'est pas important si on le compare aux sources de financement auxquelles l'agriculture fait traditionnellement appel: ses ressources constitueraient environ 15 pour 100 des besoins totaux nécessaires pour financer l'agriculture, et les prêteurs privés, qui ont maintenant quelque peu réformé leurs méthodes, continuent encore, en grande partie, à répondre à ces besoins. Le crédit coopératif assure l'octroi de crédits à court terme pour les besoins peu élevés

des fermiers en capitaux, et, surtout dans certaines provinces, de crédits à long terme par l'intermédiaire de banques hypothécaires coopératives pour les améliorations foncières qui ne donnent des bénéfices qu'au bout d'un laps de temps assez long. Mais l'influence du mouvement coopératif s'exerce aussi en dehors du domaine du crédit; à bien des égards, le mode de coopération qui donne les plus grands espoirs serait la société coopérative à activités multiples. Ceux qui ont étudié les efforts de reconstruction rurale accomplis pendant les vingt ou trente dernières années ont constaté que les problèmes de finance en relation avec le développement économique de l'agriculture sont subordonnés aux problèmes d'organisation générale des efforts que doivent faire les cultivateurs pour améliorer l'efficacité et le rendement de l'industrie agricole. La possibilité d'obtenir à bon marché et facilement des crédits a souvent causé la ruine du fermier prodigue qui s'est servi pour son propre malheur de cette arme à deux tranchants. Ce qui manque au fermier, c'est un crédit à bon marché, mais contrôlé, et un meilleur système pour l'achat des fournitures dont il a besoin, ainsi que pour la vente et l'écoulement de ses produits, bref une gestion plus efficace de son entreprise, qui n'est pas seulement un métier, mais un mode d'existence. Avec son réseau de banques coopératives de province et de district et de sociétés coopératives primaires, le mouvement coopératif fournit une base qui devrait aider à résoudre ces problèmes. Pour terminer l'étude succincte de cette phase de l'enquête sur le financement du développement économique, ajoutons que l'on envisage actuellement d'organiser une société de financement agricole (Agricultural Finance Corporation) pour compléter l'édifice financier pour l'agriculture. Jusqu'à présent, le Département du crédit agricole de la Reserve Bank of India a fait fonction de centre d'information et s'est efforcé de rechercher par quels moyens les banques coopératives de province pourraient utiliser davantage les moyens de crédits fournis par la Reserve Bank of India, qui est l'institution bancaire centrale du pays; ces facilités ont été jusqu'à maintenant réduites par l'insuffisance des moyens permettant à la Banque centrale de faire l'escompte et le prêt.

Les efforts faits en vue d'amener dans l'orbite de la Banque centrale du pays les banquiers locaux qui, en plus de leur fonction bancaire proprement dite, procurent des ressources financières à la masse des prêteurs privés, et qui forment avec ces prêteurs ce que l'on appelle le système de banque autochtone (Indigenous Banking System) dont les ramifications s'étendent à tout le pays, n'ont jusqu'à présent donné aucun résultat. Il s'ensuit que le système de banque autochtone dont l'organisation est assez lâche continue à coexister avec le système de banque moderne dont la banque centrale constitue le sommet et ces deux systèmes ne sont réunis que par un lien partiel et précaire.

Indépendamment des institutions privées de financement, l'Etat a depuis longtemps prêté directement de l'argent aux cultivateurs, mais ces prêts n'étaient accordés qu'à échéance relativement courte pour faire face à des besoins en capitaux de roulement.

Dans l'ensemble, les mécanismes qui permettent de satisfaire aux besoins financiers normaux de l'agriculture de l'Inde se sont beaucoup améliorés: les taux d'intérêt sont plus faibles et les crédits fournis par les banques coopératives sont adaptés aux nécessités de l'agriculture et exercent sur les usages ruraux de financement une influence bienfaisante qui est beaucoup plus importante que leurs répercussions directes. Récemment, en raison des prix élevés des produits agricoles, les banques coopératives et les autres institutions de crédit rural ont disposé d'une pléthore d'argent, et les besoins des cultivateurs pour financer leurs opérations normales ont baissé de façon appréciable en même temps que leurs propres ressources s'accroissaient.

C'est toutefois par rapport aux activités de développement proprement dites que les ressources des agriculteurs pris individuellement ainsi que les sources normales de financement ont été insuffisantes. Autrefois, les plus grands projets de développement économique intéressant l'agriculture consistaient en travaux d'irrigation qui entraînaient des dépenses énormes et la mobilisation de matériel et de personnel et ces entreprises, étant donné la situation de l'Inde, ne pouvaient être réalisées que par l'Etat. Celui-ci tablait sur les emprunts publics du gouvernement central et les prêts aux gouvernements des provinces qui étaient directement imputés aux programmes de développement agricole. Presque tous les travaux d'irrigation ont été productifs et les gouvernements des provinces ont pu, en établissant des impôts additionnels, rembourser l'intérêt et le principal des prêts qu'ils avaient obtenus du gouvernement central pour

le financement initial. Dans l'ensemble, la situation reste la même: les projets les plus importants de développement en matière d'agriculture ont trait aux travaux d'aménagement des bassins des grands fleuves en vue de développer les facilités d'irrigation pour les terres nouvelles ou déjà cultivées, et pour la production d'énergie hydro-électrique. C'est à l'Etat qu'il incombe d'organiser le financement de ces travaux. L'Etat doit émettre des emprunts sur le marché national afin d'obtenir les fonds dont il a besoin pour poursuivre l'exécution de ces projets.

Une autre catégorie importante de projets destinés à améliorer les terres concerne le remembrement des terres morcelées, en vue de donner au cultivateur une unité économique pour ses travaux agricoles. Conformément à la législation nationale sur les successions, les biens agricoles sont, à la mort du possesseur, divisés et répartis également entre tous les héritiers mâles. Cette pratique a non seulement ramené l'étendue des propriétés individuelles au dessous de la superficie nécessaire pour assurer la subsistance des cultivateurs, mais a eu également pour résultat que chaque propriété se compose de parcelles éparpillées et fragmentées, ce qui élève le coût d'exploitation et réduit le rendement de la culture. L'un des objectifs les plus importants pour améliorer la situation économique de l'agriculture consiste à donner aux agriculteurs un bien économique compact. Un certain progrès a été accompli en ce sens, mais il reste encore beaucoup à faire. Sans parler de tous les autres travaux préparatoires qu'ils nécessitent, la mise en oeuvre de ces projets dépasse les limites des ressources des agriculteurs pris individuellement ou de la compétence des institutions auxquelles ils s'adressent normalement pour obtenir des crédits à court terme. En cette matière, des prêts à long terme fournis par les banques hypothécaires foncières et des sociétés coopératives spéciales pour le remembrement des propriétés peuvent être d'un grand secours, étant donné notamment la nécessité d'augmenter considérablement les moyens servant à financer les améliorations à long terme qui ne deviennent possibles que lorsque les propriétés sont remembrées, si l'on veut que l'opération donne de bons résultats par l'amélioration des modes de culture et l'accroissement du rendement. Les travaux de bonification du sol et la régularisation des ressources hydrauliques par l'irrigation au moyen de canalisations et de puits qui doivent donner des résultats plus rapidement que les grands projets d'irrigation à long terme constituent d'autres phases du développement économique de l'agriculture pour

lesquelles il faut des moyens financiers spéciaux. En raison de la nature des travaux dont l'initiative revient surtout à l'Etat, le financement interne de cette forme de développement économique dépendra du mécanisme adopté par les gouvernements des provinces pour les emprunts soit par appel direct au marché, soit indirectement par l'intermédiaire du gouvernement central.

Petite industrie

Les industries familiales du type artisanal ont toujours eu et continueront à avoir une place importante dans le développement économique du pays. Ces industries n'exigent que des mises de capitaux relativement faibles; elles sont entre les mains d'artisans qui sont souvent aidés par leur famille. Ces industries sont nombreuses et de nature variée; certaines sont accessoires pour l'agriculture, d'autres sont indépendantes mais utilisent des matières premières ordinaires que l'on peut trouver dans les campagnes pour répondre aux besoins variés des collectivités. On peut citer par exemple la fabrication et la réparation d'outils, l'élevage de moutons, la laiterie, l'agriculture, la fabrication de cassonade, le tissage, la teinture, la sériciculture, la fabrication d'ustensiles (cuyverie et chaudronnerie), d'objets métalliques et de couteaux, le travail en fils d'or et d'argent, la fabrication de meubles, la broderie, la poterie, la savonnerie, la fabrication de statuettes, etc. Les problèmes que posent le financement du développement des petites industries sont à bien des égards analogues à ceux que pose le financement de l'agriculture, aussi bien en ce qui concerne la sujétion aux prêteurs privés qui font également fonction de commerçants pour fournir au travailleur les matières premières dont il a besoin et lui reprendre le produit fini pour le vendre qu'en ce qui concerne le développement plus récent d'établissements (coopératifs ou patronnés par l'Etat) qui cherchent à améliorer la situation du travailleur, à accroître son revenu et à réduire les profits des intermédiaires qui freinent la production ainsi que l'accroissement de la demande. Par sa nature même, le financement de cette large sphère d'activité économique est entièrement interne et les problèmes de développement économique dans ce secteur sont aussi bien des problèmes d'organisation que de financement.

Grande industrie et gros commerce

Nous allons considérer maintenant le secteur du développement économique moderne qui est peut-être le plus important quant à ses perspectives. Le développement économique moderne de l'Inde, sans parler du développement des services publics essentiels, peut être classé commodément suivant les principales catégories ci-après : i) transports - a) ferroviaires, routiers et autres transports intérieurs, et b) navigation; ii) grandes plantations agricoles; iii) exploitations minières; iv) manufactures; v) commerce et vi) banques, assurances et finances.

L'importance relative du financement interne et du financement étranger varie beaucoup selon ces différentes catégories et a subi récemment des modifications importantes. Les chemins de fer de l'Inde représentaient avant la guerre l'une des concentrations les plus larges de capitaux étrangers, britanniques pour la plupart, dans une seule branche d'activité. Cette situation a complètement changé, toute la dette ferroviaire a été remboursée et les chemins de fer indiens (qui appartiennent maintenant en totalité à l'Etat et dont la gestion est en très grande partie assurée par l'Etat) sont probablement l'une des plus larges entreprises d'Etat en dehors de l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Les problèmes que posent le financement du développement nouveau des chemins de fer sont moins importants dans le domaine du financement interne que dans celui du financement étranger, puisque le pays doit importer, dans une très forte proportion, l'équipement supplémentaire nécessaire pour l'expansion du réseau. Le seul financement interne de l'accroissement des chemins de fer qui s'effectuait autrefois provenait des bénéfices d'exploitation qui constituent un avoir productif.

Le développement des transports routiers, qui ouvre un large domaine à l'initiative privée, entraîne d'importants problèmes d'unification de l'action des autorités publiques pour la construction de nouvelles routes et l'entretien des routes existantes et de celle des entreprises privées auxquelles est confiée en grande partie l'exploitation des réseaux de transports routiers.

Là encore, le domaine d'action de l'Etat s'est accru progressivement en raison de la nécessité de coordonner le développement et l'exploitation des moyens et des réseaux de transports ferroviaires et routiers. Les problèmes de financement sont donc de la compétence de l'Etat et de la finance privée. Les moyens financiers privés des sociétés exploitant des transports routiers sont réunis soit par des exploitants individuels ou associés soit par des groupements plus larges d'actionnaires réunis en sociétés.

Ce n'est que récemment que la navigation maritime indienne a acquis une part appréciable du cabotage et elle commence seulement à participer au commerce du pays avec les pays lointains. Les plus grandes compagnies de navigation sont des sociétés par actions qui ont eu peu de difficultés à se procurer le capital nécessaire par souscription. Des armateurs individuels font également du cabotage le long des côtes.

Les grandes plantations agricoles comprennent des plantations de café, de thé et de caoutchouc qui utilisaient, dans une très grande proportion, des investissements étrangers (britanniques). Pendant la guerre, les transferts de propriété de ces exploitations en mains indiennes se sont effectués progressivement mais on ne dispose pas de chiffres sur l'importance relative de la participation indienne et de la participation étrangère. La Reserve Bank of India a récemment entrepris un recensement des investissements étrangers dans le pays et il faut s'attendre à y trouver lorsque les résultats en seront connus, des renseignements très intéressants dans ce domaine.

Dans les exploitations minières également, notamment dans les mines de charbon, d'or, de manganèse, de pétrole et de mica, qui représentent une grande partie des investissements dans ce domaine, la majorité des grandes compagnies minières étaient, jusqu'au début de la guerre, contrôlées par des capitaux étrangers. Là encore le transfert entre les mains des propriétaires indiens des avoirs détenus par l'étranger s'effectue progressivement.

Les manufactures comprennent des groupes importants d'entreprises telles que les usines de jute, les filatures de coton, les raffineries de sucre, les papeteries, les fabriques d'allumettes, les cimenteries et les verreries. Ces industries sont en très grande partie financées à l'aide de capitaux nationaux qu'elles se procurent, dans certains cas, au moyen d'un établissement spécial de dépôts à long terme versés par des particuliers (par exemple dans les

filatures de coton) ou du Managing Agency System ou en s'adressant aux nombreux et importants établissements bancaires généralement aussi entre les mains d'Indiens, qui se sont créés rapidement au cours des deux ou trois dernières dizaines d'années. Si les capitaux étrangers ont encore une part appréciable dans les manufactures, comme les usines de jute et dans les entreprises commerciales, notamment dans les maisons qui dirigent le commerce extérieur du pays, les nationaux prennent de plus en plus la place des étrangers pour le financement et la gestion des entreprises dans la sphère du développement économique moderne du pays. Les capitaux et les dépôts des sociétés de crédit indiennes dépassent maintenant de beaucoup ceux des banques de change étrangères qui sont des filiales de banques enregistrées à l'étranger et fonctionnant dans l'Inde. Les compagnies d'assurances indiennes constituent maintenant un intermédiaire important pour la mobilisation de l'épargne de la population et ont la haute main dans le pays, mais en ce qui concerne l'assurance pour le commerce avec l'extérieur, les sociétés étrangères gardent encore la prédominance.

Les besoins des entreprises privées industrielles en capitaux rentrent dans deux grandes catégories générales : capitaux fixes et capitaux de roulement; il existe toutefois une troisième catégorie de besoins intermédiaire ou à moyen terme puisqu'une partie des capitaux de roulement ont un caractère semi-permanent. En ce qui concerne les capitaux fixes, l'industrie de l'Inde se les procure généralement par émission de titres ordinaires ou parfois par émissions d'obligations. Certaines industries indiennes ont adopté un système consistant à accepter des dépôts privés dont elles utilisent une partie pour constituer des capitaux fixes. Les capitaux de roulement sont généralement fournis par le système bancaire dont les ressources se sont accrues rapidement. Les banques accordent des prêts ou fournissent des crédits à court terme au moyen de comptes courants à découvert pour satisfaire les besoins financiers ordinaires des industries. C'est dans le domaine des besoins à moyen terme de l'industrie que les banques commerciales peuvent jouer un plus grand rôle. Si les ressources des banques commerciales ont un caractère à court terme et ne peuvent pas être engagées pour de très lointaines échéances, une fraction modérée des ressources des grandes banques importantes peut, sans risques exagérés, être consacrée aux besoins de l'industrie qui ne sont ni à court terme ni à très long terme.

En ce qui concerne la fourniture de capitaux fixes, le gouvernement a institué en mai 1943 un contrôle sur l'émission de nouvelles parts de capital (aucune restriction n'étant toutefois imposée à l'égard des petites émissions); ce contrôle étant destiné tout d'abord à orienter l'épargne vers les emprunts de guerre et, plus tard, à éviter le foisonnement des industries et une course exagérée aux ressources rares. Cette politique a toutefois été appliquée dans un sens assez libéral.

En général les grandes entreprises ont moins de difficultés que les petites à s'assurer des capitaux fixes et l'un des buts de la politique du gouvernement a été de venir en aide aux petites entreprises, lorsqu'elles méritent cette assistance, en promulguant des lois provinciales sur les services industriels et les prêts industriels (Industries Department and Industrial Loans Acts).

Pour le reste, les établissements financiers qui jouent un rôle éminent lorsqu'il s'agit de fournir des capitaux à long terme et à court terme sont surtout les banques, les trusts de placement et les sociétés financières. A la fin de 1947, il y avait au total 639 banques (affiliées à la Reserve Bank) disposant d'un capital versé de 450 millions de roupies et ayant 4.949 bureaux. A cette date, les avances accordées par ces banques s'élevaient à 4.250 millions de roupies et leurs dépôts atteignaient le chiffre de 10.720 millions de roupies. Les avances de ces banques étaient accordées soit à l'industrie en contre-partie de marchandises en magasin ou en cours de transformation soit aux sociétés commerciales en contrepartie de marchandises en magasin. En général, les banques de l'Inde ne fournissent pas de capitaux fixes bien qu'elles aient des portefeuilles peu importants de titres industriels. La masse des capitaux fixes des industries provient donc d'émissions publiques ou de placements privés. Les émissions publiques sont généralement effectuées en invitant le public à souscrire au capital. Les placements privés sont faits auprès de capitalistes influents. Dans les deux cas toutefois, les bourses de l'Inde, notamment les plus importantes telles que celles de Bombay, de Calcutta et de Madras, assurent les transferts de capitaux et l'existence d'une série de bourses facilite l'émission de nouveaux capitaux.

Dans l'ensemble, ces établissements ont permis dans une large mesure de procurer des capitaux aux entreprises lancées par des industriels connus ou présentant des risques limités. Dans le cas d'entreprises lancées par des personnes qui ont la compétence nécessaire mais qui ne bénéficient pas d'une

réputation établie auprès des capitalistes ou dans le cas d'entreprises qui, bien que parfaitement solides, entraînent de plus grands risques et pour lesquelles il n'est pas aussi facile de faire appel au marché, des moyens d'assistance spéciaux sont nécessaires. En vue notamment de combler cette lacune et d'aider à financer les entreprises industrielles qui pourraient avoir des difficultés à obtenir des établissements existants les moyens financiers nécessaires, le Gouvernement de l'Inde a créé en 1948 une société financière industrielle (Industrial Finance Corporation) au capital autorisé de 10 crores (cent millions de roupies). Le capital de cette société appartient en partie au gouvernement et en partie à la Reserve Bank of India, aux banques agréées et compagnies d'assurances, aux trusts de placement et autres établissements analogues ainsi qu'aux banques coopératives. Ce capital a été garanti par le gouvernement central en ce qui concerne le remboursement du principal et le paiement des dividendes annuels. La société est autorisée à garantir les emprunts faits par les sociétés industrielles ou à accorder des prêts ou des avances aux sociétés industrielles. Au cours de l'année passée, les prêts qu'elle a accordés se sont élevés à 14 millions de roupies. On s'efforce actuellement de créer des sociétés semblables, quoique moins importantes, dans les provinces.

Aucun exposé des méthodes de financement du développement économique de l'Inde ne serait complet s'il ne mentionnait l'organisation commerciale particulière à l'Inde connue sous le nom de Managing Agency System. Inauguré vers le milieu du siècle dernier, l'influence de ce système s'est constamment accrue et a pénétré profondément la vie industrielle, agricole, bancaire et commerciale du pays. On peut définir les Managing Agencies comme des associations ou des sociétés privées à responsabilité limitée réunissant des personnes possédant de solides ressources financières et des entreprises commerciales importantes. Ces institutions s'occupent des travaux de recherches et d'études, encouragent la formation de sociétés par actions, font fructifier leur argent et fournissent leur aval pour assurer un large financement. Elles assurent également la direction des affaires et servent d'intermédiaire pour la vente des produits de leurs intérêts manufacturiers et pour l'achat de matières premières, de magasins, d'outillage et d'équipement. L'aide financière qu'elles fournissent prend généralement la forme de prêts directs ou de garanties pour avances faites par les sociétés par actions. Elles ont entrepris ces diverses fonctions en raison de la "timidité" du capital, de l'absence de trusts de placement et de banques industrielles ainsi

que de l'absence d'esprit d'entreprise et d'expérience dans la direction des affaires aux premiers stades de développement. Le Managing Agency System était limité tout d'abord aux sociétés européennes mais a été graduellement adopté par les entreprises indiennes. Il est maintenant employé de façon générale dans tout le pays mais on en trouve les exemples les plus importants dans les grands centres commerciaux de Calcutta, Bombay et Madras. Certaines Managing Agencies contrôlent jusqu'à 80 organisations différentes; les activités des sociétés affiliées à une seule agence peuvent comprendre des domaines aussi divers que des plantations de thé, des chemins de fer, des houillères, des banques, des assurances, des sociétés de navigation maritime et autres. Les organisations du type Managing Agencies correspondaient à un besoin réel de la vie économique du pays au moment où le système a été instauré. A l'heure actuelle, toutefois, la croissance et la spécialisation accrue du commerce du pays ont réduit l'utilité du Managing Agency System et son influence diminuera progressivement. Le Gouvernement a cherché à lutter par voie législative contre certains maux du système et le développement d'autres sources financières a également eu une influence bienfaisante sur les abus du système.

III. Evaluation sommaire des méthodes de financement

Lorsqu'on évalue sommairement les résultats obtenus en employant une méthode donnée, on est frappé du fait que, de même que l'importance et la nature du développement économique doivent être adaptées au milieu économique et aux ressources économiques disponibles, de même les méthodes de financement doivent être ajustées à la nature du développement pour lequel on recherche ce financement. Un système réformé et rajeuni de banques autochtones, qui présente l'avantage d'assurer un contact personnel avec l'emprunteur et de s'intéresser aux problèmes que ce dernier doit résoudre, un système de crédit coopératif qui stimule les meilleurs instincts des fermiers et s'oppose aux pires éléments de l'usure individuelle, un réseau de banques foncières pour les financements à long terme, de sociétés coopératives de vente et d'achat, de banques commerciales pour financer les activités commerciales et les besoins à court terme des industries, de banques industrielles pour financer les besoins à long terme des industries, de bourses des valeurs et de sociétés de placement, tout cela au point de vue organisation et méthode peut contribuer de façon particulière au financement du développement économique d'une collectivité complexe. Plus importants que les méthodes employées, qui doivent toujours être variées et spécialisées afin de s'adapter aux besoins de situations différentes, sont les éléments de base généraux qui conditionnent le niveau de l'épargne et de la formation de capitaux dans une collectivité. L'insuffisance des moyens de financement peut être principalement imputable au faible niveau de l'épargne et à la timidité du capital (ou aux instincts de thésaurisation) alors que l'insuffisance du développement économique peut être due soit à des défauts d'initiative, d'esprit d'entreprise, d'ingéniosité technique et de capacités administratives, soit à la faiblesse des ressources économiques. En général, on constatera que ce qui caractérise la situation, c'est l'enchaînement fatal (en bien et en mal) de la faiblesse des revenus, de la faiblesse des épargnes, de la faiblesse de formation de capital, de la faiblesse du rythme de développement économique et, de nouveau, de la faiblesse des revenus.

On peut résumer de façon plus concrète les défauts de la situation actuelle en ce qui concerne le financement interne du développement : i) le taux d'intérêt est relativement élevé; ii) le petit entrepreneur éprouve des difficultés à obtenir des crédits; iii) l'octroi de moyens financiers, en ce qui concerne le

Managing Agency system, est accompagné d'un contrôle trop serré des entreprises et d'une part trop élevée de profits; iv) par dessus tout cependant, les difficultés de financement peuvent aussi résulter du faible rendement et de la faible rentabilité des industries dans l'état actuel des techniques industrielles et de l'efficacité technique.

Les taux élevés d'intérêt sont en partie dus à l'insuffisance des facilités bancaires et à l'immobilité des fonds qui en résulte et en partie aux risques qu'entraînent certaines formes de financement : le développement des facilités bancaires a été assez rapide au cours des dernières années mais il est douteux que les habitudes d'investissement se soient développées aussi rapidement dans la masse de la population. Il y a là un problème qui reste à résoudre et qui ne cédera qu'à la longue sans doute à l'éducation et à la propagande.

Le Gouvernement aide directement et de façon plus constante les petits entrepreneurs en difficultés, par l'intermédiaire des départements industriels, mais, dans ce domaine comme dans d'autres, le financement par lui-même n'est pas le "sésame, ouvre-toi" qui permettra de nouvelles perspectives de développement économique. L'amélioration générale des aptitudes techniques et la multiplication des appareils techniques particulièrement adaptés à l'usage du petit ouvrier sont une condition essentielle du développement industriel par l'intermédiaire de petites unités.

Les mauvais côtés du Managing Agency System provenaient principalement des imperfections du milieu dans lequel il fonctionnait. Aucune législation ne peut remédier complètement aux défauts des institutions ou agir à leur place pour améliorer le niveau général d'aptitude et d'esprit d'entreprise de la population. Si l'on veut donc obtenir un rythme plus satisfaisant de développement économique, il est essentiel au préalable d'améliorer l'aptitude générale et les capacités techniques ainsi que le rendement de la population. Il ne suffit pas de multiplier les mécanismes de financement pour obtenir des résultats durables dans ce sens.

L'amélioration des mécanismes de financement reste toutefois un élément important et, à cet égard, certains pays peuvent profiter de l'exemple et de l'expérience d'autres nations ayant un réseau d'institutions différentes ou plus complètes pour assurer le financement interne de leur développement économique. En général, on constatera qu'une collectivité économique complexe a besoin de

toute une gamme d'institutions adaptées spécialement aux exigences de différentes catégories et de différents secteurs de développement économique. Dans la situation qui règne dans l'Inde, on a constaté en général que la solution coopérative convient mieux à de petites entreprises individuelles relativement arriérées qui ont besoin d'un appui à caractère paternel et protecteur et qu'un large développement des moyens commerciaux de financement est mieux à même de satisfaire les besoins d'entreprises plus grandes et bien gérées.

Les observations que nous venons de faire au sujet des améliorations à apporter au système de financement se rapportent au secteur privé du développement économique. L'étude succincte qui précède indique toutefois qu'une bonne partie de l'initiative en vue du développement économique, notamment dans les pays insuffisamment développés du point de vue économique, vient à l'heure actuelle à l'Etat, et doit sans doute en provenir, si l'on veut accélérer délibérément l'évolution. Aucune évaluation de l'efficacité et de l'adaptation aux besoins des moyens financiers internes d'un pays ne saurait donc être complète si elle ne signalait le rôle de l'Etat en cette matière et en ce qui concerne les principes qui contribuent le plus à encourager l'épargne et la formation de capital, éléments qui, en fin de compte, conditionnent la capacité des institutions privées et publiques (ou gouvernementales) à assurer ensemble un meilleur financement du développement économique. A cet égard, il importe que les pays insuffisamment développés renoncent à un sophisme courant qui retarde un développement plus rapide et plus rationnel de leurs économies. C'est l'idée que l'épargne "forcée" est nécessaire pour relever le faible niveau de l'épargne volontaire dans une collectivité pauvre et que le financement à fonds perdus peut être le moyen à employer pour encourager ces économies forcées dans l'intérêt d'un développement plus rapide que ne le permet celui du rythme de l'épargne volontaire. Or, si l'on considère qu'une certaine partie des dépenses de développement est supportée par l'Etat, l'utilisation des ressources à des fins de développement accessoires à ces dépenses doit être obtenue au détriment d'autres usages (pour la plupart aux fins de consommation) et dans cette mesure, il se produit effectivement une économie forcée des ressources pour financer le développement. Mais, étant donné la proportion des dépenses de développement, cette économie forcée se produit aussi bien quand le budget est en déficit que quand il est équilibré. Si le budget est en déficit, c'est-à-dire si l'Etat n'obtient pas par l'impôt toutes les ressources financières qu'il consacre au développement ainsi qu'à d'autres fins, l'économie est soumise

à des forces inflationnistes qui obligent différents secteurs de la collectivité à épargner davantage que si le budget était équilibré. Dans ce dernier cas, l'obligation d'épargner est conforme à un régime étudié et bien établi selon lequel l'Etat retire des ressources de la consommation privée. Toutefois, si le budget est en déficit, il faut en conclure que l'Etat n'a pas pu obtenir le volume désiré d'épargne et non pas qu'il a réussi à obtenir des épargnes forcées. Un déficit ne veut pas simplement dire que l'épargne est imposée à différents secteurs de la collectivité mais que le financement du développement a été assuré par l'augmentation des impôts et par des emprunts contractés auprès de véritables bailleurs de fonds; dans la mesure où les effets inflationnistes de ce déficit ont pour résultat une élévation générale des valeurs et un nivellement général de la structure des prix de revient, cela peut provoquer des pressions qui rendent extrêmement difficile la réalisation du développement nécessaire. Donc, mise à part la nécessité de favoriser des conditions de stabilité économique dans les activités économiques des pays insuffisamment développés afin d'accroître les stimulants pour les investissements étrangers, l'objectif qu'il faudrait normalement rechercher en vue du financement interne du développement économique est que l'Etat paye ses dépenses de développement au moyen d'impôts et d'emprunts contractés auprès de véritables bailleurs de fonds, spécialement en cas de situation inflationniste actuelle. Le développement des moyens de paiement nécessaire pour soutenir le volume d'activité qui ne cesse de croître dans une économie en voie de développement se produira de toute façon par l'expansion des moyens de crédit sur la base d'un certain élargissement de l'encaisse des banques grâce à des emprunts supplémentaires que le gouvernement obtient des banques; il serait alors inutile de se fixer un objectif de politique monétaire différent de celui dont on a parlé plus haut pour tout programme de développement économique ou pour tout plan concernant les moyens de financer ce développement. On compare parfois les effets de l'inflation des ressources financières aux fins de développement et les effets de méthodes d'amorçage destinées à relever une économie en pleine crise et dans laquelle les ressources et les capacités de production sont en grande partie inutilisées. C'est là une comparaison trompeuse et incomplète. La capacité d'une économie insuffisamment développée à accroître la production est faible en comparaison des capacités de récupération d'une économie évoluée, temporairement frappée par une crise.

Pratiques, méthodes et problèmes courants en matière d'aide
financière intérieure au développement économique au Mexique

par Antonio Carrillo Flores

Mexique

Table des matières

	<u>Page</u>
Introduction	206
Chapitre premier. Le développement économique du Mexique	207
I. Généralités	207
II. Travaux publics	210
Dépenses totales et dépenses afférentes aux travaux publics . .	211
Principaux travaux publics de la Fédération	212
Routes	212
Voies ferrées	214
Irrigation	216
Energie électrique	216
III. Agriculture.	217
Production agricole	217
Régime de la propriété foncière	218
Travailleurs agricoles	219
Climat et irrigation.	219
Exploitation du sol et utilisation des engrais.	220
Améliorations génétiques et lutte antiparasitaire.	220
Outillage agricole et autres investissements	222
Crédit agricole	223
Exploitation forestière	223
Pâturage et élevage	224
Fièvre aphteuse	225
Pêche	226
IV. Industrie	227
Production industrielle	228
Industries nouvelles	230
Travailleurs industriels	231
Energie électrique	231

	<u>Page</u>
Pétrole et dérivés	232
Mines	232
Manufactures	233
Chapitre II. Le marché des capitaux au Mexique	235
I. Généralités	235
II. L'Etat et le marché des capitaux	236
III. Institutions	238
Système bancaire	238
Banque du Mexique	239
<u>Nacional Financiera</u>	241
Banque nationale du commerce extérieur	243
Banque nationale urbaine de prêts hypothécaires et de travaux publics	243
Banques de crédit agricole	244
Autres établissements	245
Système bancaire privé	246
Banques commerciales	246
Banques d'épargne	248
Sociétés financières	249
Sociétés de crédit hypothécaire	250
Sociétés de capitalisation	250
Sociétés de gestion	251
Bourses des valeurs	251
Associations de crédit	252
Caisse de compensation et les entrepôts	252
Système d'assurances	252
Autres organisations	253
IV. Titres, opérations et méthodes de financement.	253
Certificats de participation	253
Autres titres	254
Opérations	257
Chapitre III. Répercussions du développement économique du Mexique . .	257
I. Généralités	257
II. Le multiplicateur	260
Chapitre IV. Conclusions	263

Introduction

La présente étude traite du développement économique du Mexique au cours des dernières années.

L'insuffisance des données statistiques et des renseignements dont on dispose de façon générale impose à cette enquête des caractères particuliers et oblige en bien des cas à se borner à l'exposé de problèmes et de tendances, sans préciser les chiffres.

Cette étude se divise en quatre chapitres :

- I. Développement économique du Mexique.
- II. Le marché des capitaux
- III. Répercussions du développement économique sur l'économie du Mexique
- IV. Conclusions

Dans la mesure où le permettent les données statistiques incomplètes, on s'est efforcé dans le premier chapitre d'évaluer quantitativement le degré de développement atteint par le Mexique et des divers domaines où ce développement s'est manifesté.

Le deuxième chapitre est une étude du marché des capitaux et traite particulièrement des institutions existantes et des opérations actuelles.

Dans le troisième chapitre on a cherché à évaluer les répercussions, sur l'économie du Mexique, de la politique de travaux publics et de développement industriel. Malheureusement il a été impossible, faute de statistiques, d'arriver à une évaluation plus détaillée ou plus exacte.

Le quatrième chapitre est un résumé des conclusions auxquelles on a abouti dans les trois premiers chapitres.

CHAPITRE PREMIER

Le développement économique du Mexique

I. Généralités

Par l'exécution de travaux publics, la modernisation de l'agriculture et l'industrialisation, le développement économique du Mexique s'intègre à la politique économique du Gouvernement mexicain.

Les travaux publics entrepris au Mexique aux environs de 1925, sous la présidence du général Calles, et se sont intensifiés sous les administrations suivantes. Ils ont atteint leur point culminant sous la présidence du général Cardenas et du général Avila Camacho et spécialement sous l'administrateur de M. Miguel Aleman. Ils ont porté principalement sur les routes, les voies ferrées, l'électrification et l'irrigation.

La politique de modernisation agricole a été entreprise il y a 15 ans environ et s'est poursuivie sans interruption jusqu'à l'heure actuelle. La modernisation porte principalement sur la mécanisation des travaux agricoles, l'emploi de technique plus avancées, l'utilisation d'engrais, etc.

Enfin le développement industriel du pays a véritablement débuté en 1940 lorsque, par suite de la guerre la pénurie de divers produits industriels a commencé à se faire sentir. Comme nous le verrons dans un chapitre consacré à cette question, le degré de développement industriel auquel est parvenu le Mexique a eu pour conséquence la création de débouchés pour l'emploi de milliers de nouveaux travailleurs et techniciens, la modernisation de diverses branches de l'industrie, une certaine autarcie en ce qui concerne divers produits industriels et, de façon générale, l'édification d'une assise industrielle plus solide.

Le développement économique du Mexique a été particulièrement net depuis le début de la guerre. Entre 1940 et 1948, la population du pays est passée de 19.663.452 à 24.010.567 habitants, soit une augmentation de 4,3 millions correspondant à un accroissement moyen annuel de 2,8 pour 100 - tandis que le revenu national et les investissements nationaux ont augmenté chaque année de 32,9 pour 100 et de 48,2 pour 100 respectivement - calculé en dollars, le chiffre de l'accroissement est légèrement plus faible soit 39,5 pour 100. Si l'on élimine l'influence des fluctuations monétaires, en d'autres termes si l'on calcule les placements selon les prix de 1940, l'accroissement est de 11,4 pour 100.

Tableau N° 1

REVENU NATIONAL ET INVESTISSEMENTS BRUTS DU
MEXIQUE

ANNEE	REVENU NATIONAL (en millions de pesos)	INVESTISSEMENTS BRUTS ¹⁾		
		calculés aux prix de l'année considérée		calculés aux prix de 1940
		(en millions de pesos)	(en millions de dollars)	(en millions de pesos)
1940	6.200	685	141	685
1941	6.900	851	175	798
1942	8.300	976	201	829
1943	10.500	1.114	230	784
1944	13.400	1.472	303	845
1945	16.000	1.942	400	1.002
1946	19.200	2.734	564	1.225
1947	20.300	2.802	579	1.185
1948	22.500	3.300	583	1.299

- 1) Il n'est tenu pas tenu compte dans ce calcul des modifications d'inventaire et des variations de la réserve monétaire ni de la dépréciation du capital existant. La différence entre les chiffres relatifs aux investissements bruts présentés dans ce tableau et ceux qui figurent dans une étude antérieure (Antonion Carrillo Flores, "Ressources financières pour le développement économique du Mexique") résulte du fait que les chiffres publiés dans cette étude comprennent tous les biens durables tandis que les biens de consommation durables, à l'exception des immeubles, sont exclus de la présente évaluation.

Tous les chiffres de ce tableau sont provisoires et par conséquent susceptibles de revision.

Les renseignements dont on dispose sont insuffisants pour évaluer quantitativement les diverses catégories d'investissement. Toutefois, on sait que 30 pour 100 environ du total des investissements correspondent aux travaux publics et que, pour le reste, une proportion importante est due au développement industriel du Mexique. Il est également impossible de déterminer l'origine des fonds utilisés pour ces investissements mais on peut dire qu'ils proviennent en majorité de ressources mexicaines. Il convient de noter, pour la comparaison, que les emprunts obtenus par le Mexique auprès de trois institutions financières étrangères, Export and Import Bank de Washington, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et la Bank of America, entre 1941 et le début de 1949, représentent 135 millions de dollars, soit 4,4 pour 100 des investissements nationaux pendant cette période.

II. Travaux publics

L'évaluation quantitative des travaux publics et des effets qu'ils produisent sur l'économie du pays représente une tâche difficile en soi, encore compliquée au Mexique par les difficultés qui résultent de l'insuffisance des données statistiques. En fait, nos statistiques ne mettent pas suffisamment en relief les chiffres afférents aux travaux publics pas plus qu'elles n'en permettent une détermination facile. Cela oblige fréquemment à faire des calculs approximatifs et à ne présenter des conclusions qu'avec d'importantes réserves. Il ne faudra pas perdre ces circonstances de vue lorsqu'on voudra se faire une idée de la portée des chiffres et des observations qui vont suivre.

Avant de donner des chiffres, il convient de préciser qu'au Mexique les travaux publics sont considérés fondamentalement comme un instrument de capitalisation et non comme une arme anticyclique. On estime que le total des dépenses afférentes aux travaux publics, au cours de la période décennale 1939-1948, ont atteint 5.062 millions de pesos qui se répartissent de la façon suivante:

Fédération	4.266
Routes	1.562
Irrigation	1.144
Energie électrique	900
Voies ferrées	260
Travaux divers	400
Gouvernement du district fédéral	370
Autres organismes fédéraux	341
Municipalités	85

Si l'on admet que les investissements bruts, pendant la même période, s'élevaient à 16.500 millions de pesos environ, il s'ensuit que les dépenses consacrées aux travaux publics ont atteint 30,7 pour 100 du total.

En donnant au pays de nouveaux biens-capitaux, les travaux publics ont incontestablement élevé la productivité de l'économie. En outre, grâce à l'effet du multiplicateur des investissements, ils ont accru le revenu national.

Pendant cette période de dix ans, 86 pour 100 des fonds destinés aux travaux publics de tous genres provenaient de sources intérieures, dont 58 pour 100 de crédits inscrits aux budgets officiels ordinaires, 28 pour 100 de prêts intérieurs et 14 pour 100 d'emprunts étrangers.

Dépenses totales et dépenses afférentes aux travaux publics. Le tableau 2 fait ressortir l'importance, par rapport aux dépenses totales, des dépenses consacrées aux travaux publics par les diverses administrations pendant les années les plus récentes pour lesquelles on dispose de renseignements. Deux faits sont évidents au premier coup d'oeil, mais ne doivent pas surprendre; le volume important des dépenses relatives aux travaux publics fédéraux par rapport aux autres travaux et, dans le cas des autres travaux publics, l'importance relative des dépenses du Gouvernement du district fédéral, qui sont pratiquement égales à celles de tous les autres organismes fédéraux réunis.

A ce sujet, il convient de citer les estimations de la Banque du Mexique. Les chiffres publiés dans le rapport annuel de la Banque pour 1946 (pages 34 et 35) indiquent que les dépenses totales afférentes aux travaux publics représentent 23,8 pour 100 du budget fédéral en 1944, et 28,8 pour 100 en 1945.

Tableau NO 2

TOTAL DES DEPENSES DU GOUVERNEMENT ET DEPENSES AFFERENTES
AUX TRAVAUX PUBLICS
(en millions de pesos)

ADMINISTRATION	ANNEE	TOTAL (1)	TRAVAUX PUBLICS (2)	EN POUR 100 Pourcentage (2) : (1)
TOTAL		3.244,0	762,1	100,0
Fédération	1948	2.684,3 a)	670,0 b)	87,9
District fédéral	1948	213,3 c)	41,2 c)	5,4
Autres organes fédéraux	1947	267,5 d)	38,9 d)	5,1
Municipalités	1946	81,9 d)	12,0 d)	1,6

Sources: a) Banque du Mexique, Rapport annuel pour 1949, page 103.

b) Estimation.

c) Département du district fédéral, Journal officiel du 10 mai 1949, page 7.

d) Direction générale des statistiques.

Principaux travaux publics de la Fédération. Dans l'impossibilité d'analyser tous les travaux publics, ni même ceux de la Fédération, nous nous bornerons à étudier les travaux fédéraux les plus importants, ceux qui concernent les routes, les voies ferrées, l'irrigation et l'énergie électrique. Les estimations de la Banque du Mexique, mentionnées plus haut, montrent que les dépenses relatives à ces travaux - non compris les établissements de production d'énergie électrique dont il n'est pas tenu compte - représentent 86,4 pour 100 du total des dépenses de la Fédération pour les travaux publics en 1944, et 89,2 pour 100 en 1945. Le reste a été consacré à des travaux d'aménagement portuaire, dragage, constructions navales, môles et jetées, et à la construction d'écoles, de casernes, d'aérodromes, etc.

Routes. La création de la Commission nationale des routes, en 1925, a permis d'entreprendre la construction de routes au Mexique "d'une manière officielle et définitive". En 1941, la Direction nationale des routes a pris la place de la Commission, elle a poursuivi l'oeuvre entreprise et lui a donné une impulsion nouvelle.

Le 31 décembre 1948, l'état du réseau routier dont est responsable la Direction des routes était le suivant.

	<u>Total</u>	<u>Routes de terre battue (en kilo- mètres)</u>	<u>Routes à revête- ment</u>	<u>Routes pavées</u>
TOTAL		2.432	7.000	12.139
Route dont la responsabilité revient au				
Département de l'entretien	6.871	77	464	6.330
Département de la construction	5.490	679	2.555	2.256
Département de la coopération	9.210	1.676	3.981	3.553

SOURCE: Secrétariat des communications et des travaux publics. Office d'information et de propagande.

La Direction nationale des routes a dépensé 1.872.600.000 pesos entre 1925 et 1948.

Tableau No.3

DEPENSES AFFERENTES A LA CONSTRUCTION ET A L'ENTRETIEN DES ROUTES

(en millions de pesos)

CONTRIBUTION DE LA FEDERATION					
ANNEE	TOTAL	Total	Fonds de la trésorerie	Fonds obtenus au moyen des bons pour la construc- tion des routes	FONDS FOURNIS PAR LES ETATS
1934	19,5	15,8	8,9	6,9	3,7
1935	30,0	25,3	13,3	12,0	4,7
1936	37,5	41,7	18,9	22,8	5,8
1937	59,7	49,7	24,4	25,3	10,0
1938	57,5	47,4	19,3	28,1	10,1
1939	48,8	39,2	6,7	32,5	9,6
1940	54,5	46,4	10,1	36,3	8,1
1941	86,1	76,5	12,6	63,9	9,6
1942	150,9	130,5	15,7	114,8	20,4
1943	173,7	157,9	44,1	113,8	15,8
1944	158,0	139,3	139,3	---	18,7
1945	169,7	151,9	50,9	101,0	17,8
1946	211,5	193,3	42,1	151,2	18,2
1947	202,0 ^{a)}				
1948	306,8 ^{a)}				

a) Chiffres susceptibles de revision.

SOURCE : Secrétariat des communications et des travaux publics. Direction nationale des routes.

Les chiffres relatifs aux dépenses nationales correspondant à ce poste, à partir de 1934, figurent dans le tableau 3, qui indique la contribution de la Fédération et celle des Etats ainsi que l'origine des crédits divers. Il ressort de l'examen du tableau que la construction des routes a pris une importance régulièrement croissante. On ne peut nier non plus l'importance de la contribution de la Fédération, ni le fait qu'à l'exception de 1934 et 1935, les crédits provenant de la vente des bons pour la construction de routes ont dépassé les sommes prises par la Trésorerie générale sur les crédits budgétaires.

Le revenu total de l'impôt sur la consommation d'essence, depuis sa création en 1925 jusqu'en 1948, a atteint environ 1.050 millions de pesos. Les organes fédéraux participent depuis 1933 aux recettes de cet impôt, créé en vue de consacrer à la construction des routes le revenu qui en résulterait; toutefois, comme ce revenu était insuffisant, on a dû avoir recours en 1934 à des emprunts publics et à une émission de bons pour la construction de routes.

La construction de routes a entraîné des dépenses considérables au Mexique même. On a estimé que 6,4 pour 100 seulement ont été dépensés à l'étranger, principalement pour l'achat d'un outillage de construction, de pièces de rechange pour son entretien et d'acier pour la construction des ouvrages d'art. Il est impossible de donner le chiffre exact des sommes dépensées dans le pays au titre des diverses rubriques; toutefois, la rémunération de la main-d'oeuvre est évidemment importante et on peut admettre qu'elle représente les deux tiers des dépenses intérieures. A ce sujet, la Direction nationale des routes, dans son rapport de 1941 sur les travaux (page 29), déclare notamment : "On emploie un grand nombre de travailleurs pour l'exécution de tous les ouvrages décrits précédemment, car l'expérience acquise en matière de construction des routes depuis 17 ans que durent ces travaux au Mexique montre que dans la plupart des cas, et en particulier en ce qui concerne la construction de routes en terre battue, il est plus économique d'employer de la main-d'oeuvre que de se servir de machines. Cela ne veut pas dire évidemment qu'on ne fasse pas usage en de nombreuses occasions, et en particulier pour certaines opérations précises, de l'équipement le plus moderne qui existe, ou des techniques de construction les plus avancées."

Voies ferrées. On sait que la plupart des voies ferrées du Mexique ont été construites entre 1880 et 1910. 18.640 kilomètres de voies ont été posés pendant cette période, ce qui, ajouté aux 1.079 kilomètres déjà construits en 1880, donne un total de 19.719 kilomètres. Au cours des 30 années qui ont suivi (1910-1939),

on n'a construit que 729 kilomètres de lignes principales.

Pendant le mandat présidentiel qui correspond à la période 1934-1940 on a entrepris la construction de quelques voies ferrées; le tableau 4 reflète la situation telle qu'elle se présentait au 31 décembre 1948.

Tableau NO.4

ETAT DE CONSTRUCTION DES PRINCIPALES VOIES FERRÉES
AU 31 DECEMBRE 1948

LIGNE	KILOMÈTRES DE LIGNE CONSTRUITS	DEPENSE (en millions de pesos)
Total	1.374	313,9
Région sud-est	724	224,5
Sonora-Basse Californie	523	65,4
Caltzonzin-Apatzingan	127	24,0

SOURCE : Secrétariat des communications et des travaux publics, Office d'information et de propagande.

En matière de construction des voies ferrées, une proportion relativement faible des dépenses a été couverte par des emprunts intérieurs. D'après les comptes publics de la Fédération, cette catégorie de dépense a atteint 9.700.000 pesos en 1949, 16.200.000 pesos en 1942 et 15.200.000 pesos en 1943, soit un total de 41.100.000 pesos pour l'ensemble des trois années.

Les dépenses et les achats dans le pays, en ce qui concerne les matériaux et la main-d'œuvre, sont évalués à 80 pour 100 environ du total des investissements pour les voies ferrées. Le reste a été consacré à l'importation de matériel et d'équipement.

A partir de 1945, l'Export and Import Bank a accordé un crédit de 26 millions de dollars pour l'achat de locomotives, de wagons, de rails et de toute espèce de matériel fixe et de matériel roulant. Tous ces crédits sont à l'heure actuelle complètement employés; le Mexique vient d'obtenir de la même banque, pour la remise en état et le développement du système ferroviaire du pays, des crédits

supplémentaires représentant la somme de 17.900.000 dollars, soit 12.900.000 dollars pour les chemins de fer nationaux et cinq millions de dollars pour le chemin de fer Sud-Pacifique.

Irrigation. Les travaux d'irrigation ne le cèdent en importance qu'aux travaux routiers. Entre 1926 et 1948, le total des investissements a atteint 1.310 millions de pesos.

En 1941 et en 1942, ont été émis des bons pour l'irrigation; d'après les comptes publics de la Fédération, les crédits obtenus ont été consacrés au financement de dépenses qui représentaient 38.700.000 pesos en 1941 et 57.600.000 pesos en 1942, soit un total de 96.300.000 pesos.

On estime que 10 pour 100 des investissements consacrés aux travaux d'irrigation sont dépensés à l'étranger pour l'achat de matériel de construction et d'outillage. En ce qui concerne les autres dépenses, on a calculé que les salaires interviennent pour 45 pour 100, les matériaux de construction pour 35 pour 100 et les dépenses afférentes aux bureaux techniques, à l'administration et aux frais divers, pour 10 pour 100. Dans le rapport que la banque du Mexique a adressé à la banque internationale pour la reconstruction et le développement, rapport qui donne ce décompte, il est signalé que les chiffres "peuvent être considérés comme estimatifs et ne doivent par conséquent être acceptés qu'avec de fortes réserves."

Energie électrique. La capacité installée entre 1939 et 1948 par la Commission fédérale de l'électricité, organe créé en 1939 pour activer l'électrification du pays et venir compléter les investissements privés, représentait 115.992 kw, soit 11 pour 100 de la capacité totale du pays. La Compagnie électrique Chapala, qui appartient au gouvernement fédéral, produit 42.500 kw, soit 5 pour 100 de la production nationale totale.

Jusqu'en octobre 1948, les investissements du gouvernement fédéral ou les investissements faits par son intermédiaire atteignaient 874.100.000 pesos, répartis de la façon suivante :

Investissements intérieurs		380,0
Impôt de 10 pour 100	90,2	
Budget fédéral	99,8	
Obligations de l'industrie électrique	130,0	
Nacional Financiera	60,0	
Investissements extérieurs		494,1
Export and Import Bank	164,5	
Banque internationale pour la reconstruction et le développement	238,7	
Autres sources	90,9	

En août 1949, la Commission fédérale de l'électricité faisait construire des centrales d'une capacité totale de 301.696 kw et prévoyait la construction de centrales d'une capacité totale de 406.472 kw.

III. Agriculture

On ne dispose pas de chiffres relatifs aux investissements dans l'agriculture mexicaine. Néanmoins les renseignements ci-dessous sont suffisants pour donner une idée du degré de développement de l'agriculture au Mexique. Cette évolution est le résultat direct des modifications radicales imposées par la révolution agraire et a touché la partie numériquement la plus importante de la population active du pays. Toutes les initiatives, toutes les expériences et toutes les transformations ont constitué une école pratique au bénéfice du paysan, qui apprend ainsi les méthodes d'exploitation du sol, de lutte contre les parasites, d'utilisation de l'eau, des engrais, de semailles améliorées et de l'outillage moderne et en même temps la responsabilité qu'il assume avec les crédits qu'il reçoit.

Production agricole. Ainsi qu'il ressort des chiffres suivants, particulièrement représentatifs, la superficie des terres cultivées s'est accrue de façon très nette, ainsi que la production, au cours des 15 dernières années.

	<u>1932</u>	<u>1938</u>	<u>1939</u>	<u>1945</u>
Surface moissonnée	5.189.372	5.346.696	5.652.257	6.313.979
Maïs (tonnes)	1.973.469	1.692.666	1.976.731	2.186.194
Blé (tonnes)	312.532	386.349	428.724	346.757
Haricots (tonnes)	131.840	105.499	148.162	161.729
Riz (tonnes)	72.382	80.119	103.078	121.108
Canne à sucre (tonnes)	3.404.958	4.132.260	4.555.981	6.742.087
Coton (tonnes)	22.015	66.494	67.645	97.586

D'une façon générale, l'ensemble de la production agricole a accusé une augmentation importante au cours des derniers lustres, et s'est accompagnée d'une augmentation concomitante des ventes à l'intérieur et à l'extérieur.

De 1938 à 1947, les exportations portaient sur 96 produits agricoles principaux et les importations sur 137. Le volume des importations et des exportations s'est accru, la moyenne des exportations et des importations annuelles, entre 1938 et 1942, étant de 439.987.000 et de 299.345.000 dollars respectivement, tandis qu'en 1947 les chiffres correspondants étaient de 1.064.532.000 et

754.917.000 dollars respectivement. Les principales exportations portent sur le coton, le café, le sisal, le poivre de Cayenne, les tomates, les tourteaux oléagineux, les arachides, les cires végétales, la fibre de Tampico, les bananes, les huiles, les graisses, les graines de lin, la viande de conserve et le bois d'oeuvre. Les principales importations portent sur le blé, les fibres artificielles d'origine végétale, le saindoux, la laine, le caoutchouc brut, le lait en poudre, le malt, le copra et les noix de coco, les oeufs, les résines, les bois d'oeuvre et la farine.

Régime de la propriété foncière. De 1916 à l'époque actuelle une partie importante des terres productives a été remise aux paysans et cette mesure a entraîné une modification importante de la superficie, de l'organisation et du régime de la propriété ainsi que des conditions du travail. Le gros des terres ainsi remises aux paysans provient des latifundia caractéristiques des régimes antérieurs à la révolution. A la suite de la récupération et de la répartition de ces terres et des agrandissements opérés lorsqu'on les jugeait insuffisantes, la situation du régime foncier, d'après le recensement de 1940, est la suivante :

Tableau N° 5

PROPRIETES PRIVEES ET PROPRIETES COLLECTIVES

(en hectares)

CATEGORIE	TOTAL	PROPRIETE PRIVEE	PROPRIETE COLLECTIVE
Terre arable	14.954.167	7.908.950	7.045.217
Pâturages	56.179.177	45.520.261	10.658.916
Bois	38.655.219	31.782.795	6.872.424
Terres productives non cultivées	8.808.456	7.111.979	1.696.477
Terres impropres à l'agriculture	10.813.054	8.164.829	2.648.225
Total	129.410.073	100.488.814	28.921.259

Pendant les 33 années qui se sont écoulées depuis la nouvelle répartition agraire, la moitié des terres arables a passé du régime de la propriété privée au régime de la propriété collective, c'est-à-dire du grand domaine (hacienda), exploité par des salariés, au petit domaine ou propriété collective d'une superficie moyenne de 4 hectares, exploité par ses propriétaires communs.

Travailleurs agricoles. Le nombre des habitants qui pratiquent l'agriculture, l'élevage, l'exploitation forestière, la chasse et la pêche se répartit de la façon suivante :

RECENSEMENT	NOMBRE DE PERSONNES	ACCROISSEMENT ABSOLU	POURCENTAGE DU TOTAL POUR LA POPULATION ACTIVE
1921	3.488.102	---	71,4
1930	3.626.278	138.176	70,2
1940	3.830.871	204.593	65,4

En dépit des accroissements absolus, le fléchissement relatif, au cours des vingt dernières années, du chiffre de la population qui se livre à l'agriculture, est significatif et résulte surtout de l'industrialisation du pays et des progrès techniques réalisés en matière d'agriculture.

Climat et irrigation. L'obstacle le plus sérieux auquel se heurte l'agriculture mexicaine a toujours été la nature des précipitations qui sont insuffisantes, irrégulières et torrentielles. Il en résulte que, depuis l'époque pré-coloniale, l'irrigation des terres a été la préoccupation principale des agriculteurs mexicains. D'après le recensement de 1940, la superficie irriguée jusqu'à cette année-là était de 1.899.211 hectares, soit 12 pour 100 de la superficie totale des terres arables. Toutefois, c'est au cours des dernières années que l'on a fait l'effort le plus important pour éliminer par l'irrigation les inconvénients de l'aridité. La Commission nationale de l'irrigation, qui est devenue l'actuel secrétariat des ressources hydrauliques, a été créée en vue de l'irrigation des terres nouvelles et de l'amélioration des systèmes d'irrigation existants. L'exécution de cette politique avait permis d'amener l'eau sur 816.224 hectares jusqu'en 1946; en 1947, 120.307 hectares ont eu l'eau à leur tour et plus de 200.000 hectares en 1948. Ceci revient à dire que l'on a irrigué et aménagé, au cours de ces deux dernières années seulement, plus du tiers des terres irriguées jusqu'en 1946 et plus du sixième des terres irriguées depuis l'arrivée des Espagnols, il y a plus de 400 ans. La superficie totale des terres irrigables est d'environ 7 millions d'hectares.

Exploitation du sol et utilisation des engrais. L'exploitation du sol tant en ce qui touche sa conservation qu'en ce qui touche l'entretien de sa fertilité, a toujours été peu satisfaisante. Au cours des vingt dernières années, on a commencé à lutter de façon de plus en plus efficace contre l'érosion et l'épuisement du sol. On s'est efforcé de réduire les risques qu'entraînent les coupes de bois inconsidérées, la surcharge pastorale, l'irrigation mal conçue et la monoculture et on a lancé en même temps une campagne en faveur de la culture qui suit les courbes de niveau, de la construction de terrasses, de la rotation des récoltes et de l'utilisation des engrais.

Par suite d'une exploitation médiocre, les terres non irriguées ont été à tel point épuisées, qu'elles ne sont plus capables de fournir une récolte par an; en conséquence onensemence chaque année la moitié seulement des terres disponibles pour la culture; et le reste est laissé en jachère et ensemencé l'année suivante. Exception faite pour le fumier des animaux dont on ne se sert que peu on n'utilise pas les engrais de façon notable. La production et l'importation des engrais ont toujours été assez réduites. Toutefois on a constaté en douze ans un accroissement qui a porté les 9.259 tonnes importées en 1934 à 20.763 tonnes en 1945. Les importations portent surtout sur les nitrates du Chili, le sulfate d'ammoniaque, le chlorure de potasse, les superphosphates et divers engrais chimiques, organiques et mixtes.

Au cours des dernières années on a étudié pour la première fois de façon sérieuse la solution du problème des engrais et on a fabriqué 50.000 tonnes de superphosphate de chaux à l'aide de matière premières importées, soit 2.500 tonnes de guano et 3.500 tonnes de poudre d'os. Une usine de fabrication de sulfate d'ammoniaque sera terminée en 1950 et fabriquera chaque année 70.000 tonnes de ce produit qui, utilisé pour la préparation d'engrais complets, permettra la fertilisation de 240.000 hectares. Cette superficie, bien qu'importante, équivaut à peu près au 62ème de la superficie qui a besoin d'engrais. Etant donné l'épuisement actuel des sols mexicains, l'utilisation d'engrais peut permettre de doubler au moins la récolte de maïs, de blé, de riz, de haricots et de canne à sucre.

Améliorations génétiques et lutte antiparasitaire. La maïs forme la base du régime alimentaire d'un peu plus des trois quarts de la population mexicaine. C'est seulement pour les nourrissons et pour ceux dont le niveau de vie est relativement élevé que le maïs n'est pas l'aliment essentiel. Chaque

année, plus de la moitié de la superficie ensemencée au Mexique l'est en maïs. Néanmoins sa culture a toujours été très primitive. En outre, l'absence d'un plan et les fluctuations du climat ont souvent entraîné des pénuries alarmantes.

Pour porter remède à cet état de choses, le Gouvernement actuel, par le décret du 4 janvier 1947, a créé la "Commission du maïs". Cet organisme s'est occupé de façon méthodique des divers problèmes relatifs au maïs. L'un des aspects les plus heureux de son oeuvre est l'amélioration des semences réalisée par la Fondation Rockefeller à l'aide des méthodes génétiques. Les variétés et les hybrides obtenus ont permis une production plus grande et une résistance plus forte à la verse, à la sécheresse et aux maladies et dans certains cas a réduit la durée du cycle de végétation. On s'efforce également d'améliorer les qualités alimentaires du grain.

La Commission du maïs a créé près de Selaya, dans l'Etat de Guanajuato, un grand établissement où l'on sélectionne d'après leur taille et leur forme les semences génétiquement améliorées. On élimine en outre l'excédent d'humidité, on ensache les semences et on les distribue aux agriculteurs qui doivent les utiliser.

La Commission dispose de 1.350 terrains d'expérience où les semences sont mises à l'essai. En 1947 elle a fourni des semences pour 3.000 hectares, en 1948, pour 250.000 hectares, et cette année, pour 300.000 hectares. Le maïs hybride a été réparti en trois catégories suivant l'altitude qui convient à sa culture : la première catégorie correspond aux régions situées entre le niveau de la mer et une altitude de 1.000 mètres, la deuxième aux altitudes comprises entre 1.000 et 1.900 mètres et la troisième aux altitudes supérieures à 1.900 mètres.

Du point de vue génétique, il y a eu également d'importants progrès pour le blé, les haricots, le sésame et le riz. En ce qui concerne le blé, on a visé avec un succès satisfaisant, à obtenir un rendement plus élevé et une résistance plus grande à la rouille et à la verse. Il y a assez de semences réunissant ces qualités pour emblaver 50.000 hectares l'hiver prochain.

La lutte contre les parasites et les maladies des végétaux n'a été entreprise de façon systématique et intensive que très récemment. Au cours des toutes dernières années, on a consacré à cette oeuvre des sommes importantes et on a créé une direction nouvelle au Secrétariat de l'agriculture.

Outillage agricole et autres investissements . Les techniques de l'emploi de la main-d'oeuvre agricole, comme les techniques agricoles en général, ont fait peu de progrès. L'agriculteur mexicain continue à produire surtout pour sa consommation personnelle et, par suite, ses récoltes et ses travaux sont très variés. La prédominance des petites propriétés contribue également à renforcer cette tendance. Les machines, l'outillage agricole et les véhicules employés sont en général désuets; les charrues indigènes prédominent encore bien que les charrues à versoir augmentent en nombre et les remplacent peu à peu. Le nombre des semoirs mécaniques s'accroît également de même que le nombre des herse de fer, des cultivateurs, des moissonneuses et des batteuses qui remplacent les animaux de trait; les fléaux cèdent la place aux batteuses mécaniques, le nombre des hache-paille et des presses à fourrage s'accroît également. Les chariots et voitures primitives sont remplacés dans une large mesure par des camions au fur et à mesure que les routes le permettent, de même que les animaux de trait cèdent la place aux tracteurs lorsque le relief, le climat et la superficie des terres s'y prêtent. Le nombre des moteurs fixes s'est également accru dans des proportions importantes.

Au recensement de 1940, le nombre des machines et des outils agricoles au Mexique était de 729.727 charrues à versoir, 925.407 charrues indigènes, 27.125 semoirs mécaniques, 32.530 herse de fer, 69.079 cultivateurs mécaniques, 5.037 moissonneuses mécaniques, 1.989 batteuses, 1.503 batteuses mécaniques, 3.742 fléaux à bras, 2.216 hache-paille, 2.095 presses à fourrage, 130.628 chariots et voitures, 5.980 camions à moteur, 4.604 tracteurs et 8.913 moteurs fixes. C'est avec cet équipement, auquel venaient s'adjoindre des outils primitifs comme pelles, pioches, houes, fourches, herse de bois, machettes, faucilles et faux, que l'on travaillait en 1940 les huit millions d'hectares qui sont, en moyenne, mis en culture chaque année.

Les chiffres indiqués dans le paragraphe précédent ont accusé depuis une augmentation importante. De 1941 à 1948, du seul fait des importations, 202.573 charrues, 24.670 tracteurs, 40.835 machines de types divers et 31.198 tonnes de pièces de rechange et d'équipement agricole divers sont venus s'ajouter au stock national d'outillage agricole.

Les installations agricoles ne sont pas, en général, extrêmement spécialisées. Les bâtiments, en particulier, sont en grande partie aptes à divers usages ou faciles à y adapter. Les greniers spéciaux, les silos, les étables,

les chambres froides et les établissements de traitement des produits agricoles sont rares et de faibles dimensions, à l'exception des sucreries et des établissements de traitement du café et du coton, de quelques usines d'emballage de fruits et de jus de fruits et d'autres établissements de moindre importance.

Crédit agricole. Pendant la période révolutionnaire, le crédit agricole a pris un caractère officiel. Pour les propriétaires collectifs, le crédit est consenti par la Banco Nacional de crédito, Ejidal, et pour les petits propriétaires et les éleveurs, par la Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. Les crédits avancés à titre de prêts aux propriétaires collectifs ont augmenté chaque année. En 1936, la somme prêtée représentait 23.277.692,43 pesos; en 1947, elle représentait 179.312.238, 92 pesos. De 1936 à 1947, le total des sommes avancées a atteint 1.052.319.433,61 pesos et les remboursements 782.647.862,58 pesos, ce qui fait ressortir un solde de 25,5 pour 100 non remboursé. Le nombre des associations organisées et en fonctionnement s'est accru régulièrement ainsi que le nombre de leurs membres. En 1936, il existait 3.679 associations organisées, dont 3.002 fonctionnaient; elles groupaient 308.729 et 257.363 membres respectivement. En 1947, le nombre des associations organisées avait atteint 6.359, dont 3.912 fonctionnaient, soit 480.661 et 254.176 membres respectivement. Le volume des opérations de la Banco Nacional de Crédito Agrícola s'est également accru. En 1943, la Banque a prêté 13.972.868 pesos; en 1947, 33.794.970 pesos. Pendant ces cinq ans, elle a prêté 121.002.030 pesos, dont 86.937.375 pesos ont été remboursés ce qui laisse un solde à recevoir représentant 28 pour 100 des crédits avancés. Le nombre des associations en fonctionnement est passé de 304 en 1943 à 454 en 1947, et le nombre de leurs membres est passé de 8.292 à 13.758.

Les prêts consentis par les deux banques ont été des prêts d'installation, des prêts pour réparations, des prêts immobiliers, des prêts sur gage et des prêts directs. Ils ont été utilisés en particulier pour la culture du maïs, du coton, du blé, des haricots, du riz, des pommes de terre, du poivre de Cayenne, des tomates, du sésame, des arachides, du sucre de canne, du coco, du coco tendre, du ricin, du tabac, de la luzerne, des bananes, du café, etc. etc.

On s'est efforcé de rendre les prêts de plus en plus opportuns, de plus en plus suffisants et de moins en moins chers en cherchant à accroître la sûreté du remboursement.

Exploitation forestière. La plus grande partie des terres actuellement cultivées du Mexique était autrefois couverte de forêts. Les forêts ont régulièrement reculé et n'ont pas été exploitées de façon rationnelle. En 1939, 38.655.219 hectares étaient classés comme "forêt" (19,7 pour 100 du territoire national). Sur cette superficie, 36.869.175 hectares étaient inexploités et 1.786.046 hectares étaient mis en coupe (4,6 pour 100 de la superficie totale des forêts). Au cours des dernières années, on a pris des mesures énergiques pour empêcher l'exploitation inconsidérée des forêts. Pendant les douze ans écoulés de 1934 à 1945, la valeur de la production forestière a atteint 1.137.218.000 pesos avec un maximum de 195.001.000 en 1944 et un minimum de 21.031.000 en 1940. Les essences les plus importantes des forêts tropicales du Mexique sont le cèdre rouge, l'acajou, le primavera (*Tabebuia donnellsmithii*) et le bois de rose, qui donnent du bois d'ébénisterie, et une centaine d'essences diverses qui donnent des bois durs et des bois tendres. Dans les forêts situées à des altitudes élevées de la région tempérée et froide, les essences les plus importantes sont le pin, le sapin, le cèdre blanc et le chêne. Dans les régions semi-arides, on exploite le guayule, (*Parthenium argentatum*), la candelilla, (euphorbe cérifère) et la fibre de tampico tirée du palmier et de différentes agaves (lechuguilla, guapilla). Le charbon de bois provient principalement du chêne, du mesquite (*Prosopis suliflora*) et du cassier (*Vachellia farnesiana*). En général, on ne distille pas le bois. Les forêts fournissent également du caoutchouc, du Guayule, du chiclé, des résines, des bois de teinture, des cires, des noix oléagineuses, des fibres, etc.

Pâturage et élevage. La superficie couverte par les pâturages a tendance à s'accroître, surtout au dépens des forêts qui sont en cours de destruction. D'après le recensement de 1940, le Mexique avait alors 56.179.177 hectares de pâturages, soit 28,5 pour 100 du territoire national. Les pâturages ne sont pas toujours exploités de façon rationnelle, et dans certaines régions, la surcharge pastorale les a détruits.

D'après les recensements de 1930 et de 1940, les diverses catégories de bestiaux et le taux d'accroissement de chaque catégorie ont été les suivants :

Tableau n° 6

Augmentation du cheptel au Mexique

<u>Catégorie</u>	<u>Nombre de têtes</u>		<u>Accroissement</u>	
	1930	1940	En valeur absolue	En pourcentage
Porcs	3.698.233	5.105.946	1.407.713	37
Chevaux	1.887.478	2.509.398	621.920	33
Mulets	751.343	938.688	187.345	25
Moutons	3.673.887	4.452.423	778.532	21
Bovins	10.082.958	11.590.964	1.508.006	14
Anes	2.159.734	2.318.722	158.988	7
Chèvres	6.544.129	6.843.903	299.774	6

On a calculé le cheptel actuel par extrapolation; on estime qu'il connaît un accroissement considérable et régulier dans chaque catégorie.

Fièvre aphteuse. En 1946, la fièvre aphteuse s'est déclarée sous sa forme virulente dans l'Etat de Vera-Cruz, et a infesté la région limitée par le 92ème degré de longitude ouest et le 22ème degré de latitude nord. On a constitué, pour lutter contre le fléau, une commission mixte qui disposait d'experts et de capitaux mexicains et américains. La Commission a d'abord opté pour l'abattage des animaux infectés; du 27 mars 1947 au 6 mars 1948, le "massacre sanitaire" a donné les résultats suivants :

Animaux abattus et indemnités versées dans la région infestée
par la fièvre aphteuse

<u>Bétail</u>	<u>Nombre de têtes</u>	<u>Indemnités versées</u>
Bovins	484.637	117.789.235,30
Porcs	144.971	5.405.682,38
Moutons	63.063	1.336.291,66
Chèvres	244.442	5.403.686,69

Le nombre des bovins abattus représente 3,4 pour 100 du total calculé pour 1947, tandis que le nombre des moutons, porcs et chèvres ne représente que 2,3 pour 100 du chiffre total. La lutte contre la fièvre aphteuse par l'abattage du bétail a été remplacée par la vaccination et de strictes mesures de quarantaine. La production de vaccin est passée de 36.000 à 2.500.000 doses par mois. Dix-neuf millions de doses de vaccin ont été utilisées et ont permis d'immuniser tout le bétail des zones infestées et des régions voisines.

L'une des conséquences économiques les plus graves de l'apparition de la fièvre aphteuse a été la suspension des exportations de bétail, lesquelles avaient en 1946 atteint une valeur dépassant 100 millions de pesos, pour les bovins seulement. On a tourné cette difficulté en créant des établissements de congélation et de mise en conserve de la viande. A l'heure actuelle, il en existe 17, répartis comme suit : 5 dans le Sonora, 5 dans le Chihuahua, 3 dans le Coahuila, 1 dans le Nuevo Laredo, 1 dans le Durango et 1 dans le Tamaulipas. La création de ces établissements représente un investissement de 55.300.000 pesos. En 1948, la production était la suivante :

Exportations brutes de viande congelée	En pesos 23.226.374,50
Exportations de viande en conserve et d'autres produits de conserve	330.880.551,89
Ventes sur le marché national	13.412.579,26
Stocks	17.842.033,80
TOTAL	385.361.539,45

Pêche. La longueur des côtes du Mexique est de 9.219 kilomètres, soit 6.608 kilomètres sur l'océan Pacifique et 2.611 sur le golfe du Mexique et la mer des Antilles. Le Mexique possède également un demi million de kilomètres carrés environ de la plateforme continentale et 6.500 kilomètres carrés d'eaux intérieures (lacs, lagunes, réserves et rivières). Cet ensemble constitue une vaste et riche zone de pêche.

Ce n'est qu'au cours de ces dernières années que l'on a constaté une importante augmentation du nombre des pêcheurs. On estime qu'à l'heure actuelle, en 1949, il y a au Mexique 18.000 pêcheurs, dont presque la moitié appartiennent à des coopératives et un quart sont affiliés à des syndicats, les autres n'étant pas organisés.

En 1941, la flotte de pêche comprenait 3.548 bâtiments représentant un déplacement de 7.881 tonnes. En 1945, ce chiffre était passé à 4.910 bâtiments, représentant un déplacement de 16.127 tonnes. La plupart des bâtiments jaugent moins de trois tonnes. On a également constaté une augmentation du nombre des engins de pêche.

La production de la pêche est passée de 70.519 tonnes en 1940 à 114.000 tonnes en 1946. Elle représentait une valeur de 34.434.116 pesos en 1940 et 115.746.651,99 pesos en 1946; 50,64 pour 100 de la prise totale pendant cette période étaient dus à des étrangers, et 49,36 pour 100 à des Mexicains.

Au Mexique, le poisson ne constitue pas un élément traditionnel du régime alimentaire. Entre 1940 et 1946, un quart seulement du poisson pris dans les eaux mexicaines a été consommé dans le pays. Néanmoins, la consommation individuelle est passée de 0 kg 75 en 1940 à 1 kg 7 en 1946.

IV. Industrie

Le développement industriel du Mexique a été plus net depuis le début de la guerre, lorsque a commencé à se faire sentir une pénurie d'articles divers pour lesquels le Mexique dépendait de l'étranger. Cette pénurie devant vraisemblablement s'accroître et le pays ayant grand besoin de nombreux produits d'importation, le Gouvernement mexicain, avec la collaboration des industriels, a donné l'impulsion à l'industrie nationale. Dans un court espace de dix ans, la structure industrielle s'est considérablement modifiée, avec la création d'un grand nombre d'usines dans l'ensemble du pays. L'accroissement a été si net dans certaines régions qu'il existe maintenant de nouveaux centres industriels d'une certaine importance, comme Tlalnepantla, dans l'Etat de Mexico, là où il n'y avait rien il y a dix ans. D'autre part, le développement des principales villes industrielles telles que Mexico, Monterrey et Guadalajara s'est accentué du fait qu'un grand nombre d'industries différentes s'y sont installées.

La politique du Gouvernement, qui est d'appuyer l'industrialisation du Mexique, s'est manifestée de façons diverses. En 1941, a été promulguée la loi sur les industries manufacturières; en vertu de cette loi, une exonération d'impôts était accordée aux industries considérées comme nouvelles et nécessaires. La politique douanière, le versement de subventions et la fondation de la Nacional Financiera, qui compte au premier rang de ses attributions le développement de l'industrie, traduisent la même intention.

Faute de statistiques adéquates, il est impossible d'évaluer en chiffres précis le développement industriel du Mexique au cours des dernières années. Les indices de la production industrielle et certains autres renseignements montrent toutefois qu'il a été intense.

Production industrielle. D'après l'indice du volume de la production la production industrielle du Mexique s'est accrue de 35 pour 100 de 1939 à 1948, avec un accroissement maximum de plus de 5 pour 100 en 1945 et un accroissement annuel moyen légèrement inférieur à 4 pour 100. Mais cet accroissement est plus considérable en réalité, car les industries créées au cours des dernières années ne figurent pas dans l'indice de la production industrielle (tableau 7).

Tableau 7

VOLUME MATERIEL DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

1929 = 100

Année	Indice général	INDUSTRIE MINIERE ET METALLURGIQUE					INDUSTRIES DE TRANSFORMATION					
		Or et argent	Maté- riaux	Produc- tion de	Produc- tion	Ener- gie	Textiles	Bière	Vêtements			
			indus- triels	pétrole brut	des raffi- neries	élec- trique		et ci- et pro- garet- tes	duits de beauté	Divers		
		Total					Total					
1939	119,95	76,97	80,77	74,30	96,00	181,07	151,42	144,37	127,05	191,92	136,03	120,55
1940	119,61	75,03	86,76	66,85	98,55	162,17	154,39	153,66	135,98	209,97	121,58	136,71
1941	124,94	76,27	81,49	72,63	96,35	176,67	154,11	163,72	149,85	213,66	126,00	152,53
1942	131,75	86,75	86,36	87,02	77,92	172,43	160,36	180,15	162,71	246,76	122,49	169,17
1943	137,54	87,43	82,68	90,75	78,69	186,47	167,33	189,88	164,53	287,46	91,33	185,95
1944	141,39	77,92	69,57	87,74	85,50	197,27	168,05	207,41	167,11	344,85	98,88	191,45
1945	150,69	79,24	59,98	92,67	97,46	214,66	187,49	219,10	162,69	356,78	110,34	237,56
1946	155,30	59,80	44,36	70,56	110,19	237,81	202,73	239,61	160,64	421,02	112,10	261,28
1947	161,70	78,03	57,31	92,49	125,97	273,74	219,85	210,25	147,40	341,99	97,08	258,03
1948	162,49	71,03	53,56	83,22	130,94	265,64	242,49	217,40	153,32	357,31	109,85	250,23

SOURCE: Banque du Mexique.

Il est possible de tirer du mouvement des divers éléments de l'indice les conclusions que voici :

La production minière et métallurgique s'est à peine maintenue au niveau de 1939 en dépit d'un léger relèvement de courte durée en 1942-1943.

La production de pétrole et des dérivés du pétrole a accusé un accroissement considérable, en particulier en 1945-1948. Mais ce sont les industries de transformation qui ont connu une intense expansion industrielle caractéristique de cette période; leur production s'est accrue de 46 pour 100 d'après les indices de production, et l'accroissement réel est certainement plus grand.

Les branches de l'industrie qui progressent le plus rapidement sont : conserves alimentaires, bière, boissons rafraîchissantes, sucre, articles de caoutchouc, ciment et autres industries du bâtiment, textiles et papier. D'autres industries que l'indice ne distingue pas comme la sidérurgie, les métaux manufacturés et les produits chimiques ont eu un développement aussi sensationnel que les précédentes.

Industries nouvelles. On ne dispose pas de renseignements suffisants pour chiffrer le nombre des firmes créées pendant cette période de rapide développement, mais le nombre de celles qui ont profité des lois sur les industries de transformation était de 350 en 1945 et de 585 en 1948.

De même, les renseignements dont on dispose ne sont pas suffisants pour permettre de chiffrer l'importance des industries nouvelles au Mexique. Voici pourtant une comparaison qui illustre cette importance.

Les chiffres qui suivent ont trait à 27 branches principales de l'industrie, choisies parmi les 172 auxquelles la Nacional Financiera accorde son aide au moyen de placements dans les valeurs des firmes considérées ou au moyen de prêts. Le total des placements dans les 27 branches représente 910 millions de pesos, et la valeur de la production calculée d'après la capacité de l'usine, est de 785 millions de pesos.

Le recensement industriel de 1944 a fait ressortir des investissements de 3.135 millions de pesos et une production de 3.077 millions de pesos pour les industries dont la production annuelle minimum est de 10.000 pesos. En d'autres termes, les 27 branches représentent 29 pour 100 des investissements et 25,5 pour 100 de la production indiqués par les chiffres du recensement.

Travailleurs industriels. On ne dispose pas non plus de chiffres dignes de foi touchant le niveau actuel de l'emploi dans l'industrie, mais les renseignements qui figurent dans le recensement de 1940 et le sondage de 1944 révèlent une absorption rapide de la main-d'oeuvre par les emplois secondaires.

Emploi dans les industries de transformation

	Nombre d'ouvriers	Accroissement
Recensement de 1935	318.041	
Recensement de 1938	389.953	71.912
Sondage de 1944 1)	559.168	169.215

1) Les chiffres de 1944 tiennent compte de tous les établissements, quelle que soit la valeur de la production, tandis que les recensements ne portent que sur les firmes dont la production minimum représente une valeur de 10.000 pesos.

L'accroissement du nombre des ouvriers résulte de l'accroissement naturel de la population active et des migrations de la main-d'oeuvre venue d'occupations moins productives et principalement de l'agriculture.

Energie électrique. La demande nouvelle créée par l'expansion de l'industrie et le niveau plus élevé du revenu personnel ont entraîné pendant la guerre une pénurie d'électricité. La Commission fédérale de l'électricité et les compagnies ont redoublé d'efforts et en huit ans on a installé plus de 250.000 kw, ce qui porte la capacité totale du pays de 680.000 kw à légèrement plus d'un million de kw. Le gros des installations a été construit dans la zone centrale; Ixtapantongo a été doté d'une capacité de 56.000 kw, la capacité de Nonoalco a été augmentée de 50.000 kw, et on a installé à Necaxa un neuvième groupe générateur d'une capacité de 16.000 kw. On a construit des stations thermo-électriques à Tacubaya, et à La Laguna, d'une capacité de 25.000 kw et en d'autres endroits encore.

L'effectif du personnel a presque doublé en dix ans. Les investissements en capital, d'après les chiffres de la Chambre de l'industrie électrique, ont atteint 1.600 millions de pesos environ en 1948 et la participation du capital national a été augmentée; la production s'est accrue de 1.200 millions de kw environ entre 1945 et 1948, et la consommation par habitant s'est accrue de 30 pour 100 entre 1939 et 1947. Le développement se poursuit et il existe actuellement 42 établissements en cours de construction, ce qui représente une capacité d'environ 400.000 kw.

Pétrole et dérivés. Les principales sources du pétrole mexicain sont les quatre champs pétrolifères classiques de Panuco-Ebano, Faja de Oro, Zona del Istmo et Poza Rica, dont les réserves représentent 90 pour 100 environ des réserves totales du pays. L'effort de prospection des dix dernières années et en particulier des deux dernières années qui viennent de s'écouler, a pour objet d'assurer une plus complète base d'approvisionnement et d'éliminer ainsi les divers problèmes, en particulier la question de répartition, qui se posent lorsqu'un pays dépend de façon excessive d'un seul centre de production.

En dépit de difficultés d'ordre divers, les résultats de la prospection semblent avoir été satisfaisants. Au nord-est du pays les nouveaux champs de Moralillo, Reynosa, Moloacan, Baladeces, etc., qui produisent du pétrole et du gaz, laissent espérer une production importante. De plus, la découverte de réserves nouvelles a toujours suivi largement le rythme de l'extraction, ce qui a entraîné un accroissement net des réserves qui s'établit comme suit :

1938, 825 millions de barils; 1946, 850 millions; et 1949, 1.270 millions.

La production n'a commencé son ascension qu'en 1944. Par suite des expropriations et de la situation qui en résultait, l'industrie du pétrole a tardé quelque peu à suivre le mouvement général d'expansion. Toutefois, son développement a été considérable au cours des quatre dernières années. La production de pétrole brut est passée de 5 millions 1/2 de mètres cubes en 1943 à environ 9 millions en 1948, tandis que la production des dérivés est passée de 7 millions à 10 millions 1/2. On a également décidé de commencer des travaux en vue de l'utilisation du gaz naturel et le pipe-line Poza-Rica-Atzacapotzalco est maintenant achevé. Il a une capacité maximum de 2.831.500 mètres cubes par jour.

On a constaté une modification importante dans les marchés dont dépend l'industrie du pétrole. Le marché étranger, qui absorbait plus de la moitié des ventes totales en 1937, est tombé en 1948 à un peu plus de 20 pour 100 des ventes, tandis que le marché national était en progrès et en absorbait plus de 75 pour 100. A cette nouvelle étape correspond le tracé de plans la construction d'un réseau de pipe-lines de transport vers l'intérieur du pays et la création de centros de raffinage importants.

Mines. La situation du Mexique en tant que pays producteur a varié au cours de la période envisagée. La production de l'or et de l'argent a nettement diminué.

La production des minéraux industriels s'est accrue, mais le volume de la production minière en général s'est à peine maintenu.

Le principal événement de ces dix années a été que les produits miniers ont tenu beaucoup moins de place dans les exportations du Mexique (ils sont tombés de 68,4 pour 100 en valeur en 1939 à 25 pour 100 en 1946, pour remonter à 40 pour 100 en 1947) et qu'ils ont été beaucoup plus employés par les industries de transformation nationales. Tandis qu'auparavant les produits miniers ne donnaient naissance à aucune industrie, ils sont maintenant à la base de nombreuses formes de l'activité économique. Il n'est besoin que de citer le raffinage électrolytique du cuivre qui s'effectue maintenant au Mexique et les diverses industries connexes qui se sont développées en même temps que lui : laminage, alliages, fonderie, fongicides, équipement électrique, etc.

Manufactures. Les produits manufacturés constituent l'élément le plus important du revenu national du Mexique, bien qu'un peu plus de 10 pour 100 seulement de la population active soit employée dans cette branche.

Ils ont connu un développement intense et continu. Ce développement a commencé pendant les premières années de la guerre et pris pendant les suivantes un essor sans cesse accru. Les branches qui ont le plus participé à ce développement sont : les industries dites de base, surtout les industries du fer et de l'acier, dont la production a triplé entre 1940 et 1947 et qui ont fourni aux industries manufacturières une base plus solide; les industries métallurgiques, au moyen desquelles on avait hâte de remplacer les produits étrangers qu'on ne trouvait plus sur le marché; les industries alimentaires (surtout les boissons, les produits de conserve et le sucre) stimulées non seulement par le marché étranger mais également par le niveau de consommation plus élevé de l'ensemble de la population; les verreries, et les faïenceries et l'industrie des articles de caoutchouc, l'industrie chimique et celle des engrais.

Par suite de ce processus de développement, on a constaté un accroissement de l'unité industrielle qui se caractérisait par sa faible importance tant pour le nombre de travailleurs employés que pour les capitaux utilisés. Les ressources techniques se sont également améliorées grâce à des méthodes nouvelles de production et à l'emploi de techniques modernes. La création de normes industrielles officielles, destinées à garantir une qualité uniforme et satisfaisante des produits, est venue les consolider. Les normes fixées pour le ciment, matériau dont le Mexique s'est servi pour ses digues et ses travaux d'irrigation,

sont parmi les meilleures du monde.

On a assisté en même temps à une modernisation de l'industrie, qui résulte non seulement de la création d'entreprises nouvelles, dotées d'un outillage et de techniques modernes, dans l'industrie chimique, celle des engrais, celle du froid et l'industrie textile, mais également du remplacement de l'outillage et de l'introduction de méthodes nouvelles de production et de vente dans les entreprises déjà existantes, en particulier dans celle du verre, celle de la faïence et celle des articles de caoutchouc.

Les réserves de matières premières, bien qu'elles dépendent encore largement de l'étranger dans diverses branches, comptent davantage à l'heure actuelle sur les produits du pays.

L'autarcie nationale devient plus grande en ce qui concerne divers produits industriels, elle est complète, pour certains, par exemple le sucre et le ciment, et partielle pour d'autres, comme les conserves alimentaires, le verre, le fer, l'acier, etc.

Les produits manufacturés ont pris une grande importance dans les exportations du Mexique, bien qu'ils aient accusé un recul au cours des deux dernières années. En fait, la valeur des produits manufacturés exportés est passée de 1 pour 100 du total des exportations en 1939 à 20,6 pour 100 en 1948 avec un maximum de 35 pour 100 en 1945. Quant aux importations, celle des biens de consommation diminue et l'on constate un commerce très actif de biens-capitaux et d'équipement de production. L'importation de machines génératrices d'énergie, par exemple, et d'autres machines principalement destinées à un usage industriel est passée de 38 millions de pesos en 1940 à 350 en 1947.

CHAPITRE II

Le marché des capitaux au Mexique

I. Généralités

Dans les pages précédentes, nous avons indiqué les aspects les plus importants du développement économique auquel le Mexique est parvenu au cours des dernières années. Nous allons examiner maintenant certains des traits caractéristiques du marché des capitaux, c'est-à-dire, les institutions par l'intermédiaire desquelles s'est effectué le financement de l'activité économique, les procédés employés à cette fin et la façon dont se sont réparties les ressources financières.

Le marché des capitaux au Mexique n'est pas, comme on pourrait le supposer à première vue, un mécanisme qui fonctionne selon des principes traditionnels et puisse soutenir une comparaison rigoureuse avec les marchés financiers de pays extrêmement industrialisés comme les Etats-Unis et l'Angleterre. Bien que ses fonctions soient analogues aux leurs, son organisation et sa structure même présentent des particularités que nous signalerons au cours de cet exposé.

L'un des traits caractéristiques de la vie économique et sociale du Mexique est l'insuffisance du revenu national, tant dans l'absolu que dans le relatif. Bien que ce revenu soit considérable et malgré les efforts déployés pour continuer à l'accroître en faisant concourir à cette fin l'activité publique et l'activité privée, le revenu du Mexique par habitant reste peu élevé si on le compare à celui des habitants d'un pays de développement moyen.

Il faut ajouter à cette constatation le fait que la répartition du revenu crée une situation qui exerce une influence indéniable sur la composition du marché des capitaux puisqu'il existe, d'une part, un petit groupe de la population auquel un revenu élevé laisse d'amples possibilités d'épargne et, d'autre part, une masse, faite de millions d'êtres humains, qui est à peine en mesure de pourvoir à ses besoins les plus pressants.

Si l'on considère le problème dans son ensemble, il semble hors de doute que, bien que son importance en proportion du revenu aille croissant, l'épargne volontaire au Mexique ne suffise pas à entretenir un courant d'investissements qui permette à l'emploi et à la production d'atteindre leur maximum. Ce fait explique l'orientation de la politique financière du Mexique, inspirée surtout au cours des années qui viennent de s'écouler, par la recherche de capitaux.

"Dans un pays comme le nôtre, déclarait en 1946 le Ministre des finances du Mexique, pays qui possède d'immenses ressources inexploitées, un niveau de vie peu élevé, une population dont la majeure partie se consacre encore à des travaux agricoles aux résultats incertains, travaux qu'elle accomplit selon une technique souvent rudimentaire, il semble indéniable que la condition indispensable à laquelle il faut prêter le plus d'attention et à laquelle, en cas de besoin, doivent se subordonner les autres, quelles qu'elles soient, soit de parvenir à une capitalisation de plus grande ampleur que celle que nous avons connue jusqu'ici, et d'un rythme moins lent. Car, en définitive, c'est seulement ainsi que nous aurons des raisons d'espérer une utilisation meilleure et plus poussée de notre potentiel naturel et une élévation progressive du niveau de vie de notre peuple." 1)

Au cours des 15 dernières années, le marché des capitaux a atteint un développement exceptionnel, qui s'est manifesté par les facteurs suivants - facteurs dont nous avons déjà examiné certains :

1. Augmentation constante du revenu national.
2. Volume croissant de l'épargne.
3. Volume croissant des investissements et augmentation de la production industrielle et agricole.
4. Meilleure utilisation de l'épargne.
5. Amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat, du crédit et de l'activité économique en général.
6. Expansion et renforcement du marché des valeurs.

Après ces éclaircissements préliminaires, nous nous efforcerons de donner une vue d'ensemble du système financier mexicain, en commençant par l'examen des institutions et des organismes les plus importants.

II. L'Etat et le marché des capitaux

Des personnes morales qui jouent un rôle sur le marché des capitaux, le Gouvernement fédéral est la plus importante, non seulement parce qu'il est l'autorité dont émanent les lois et les mesures qui ont des répercussions sur le fonctionnement du marché, mais encore à cause de son intervention active sur le plan de la demande et de l'offre de capitaux.

1) Six ans d'activité nationale (Seis años de actividad nacional) Mexico, page 327.

Or, bien que les recettes de la Fédération soient allées croissant d'une année à l'autre et, de 1939 à 1948 seulement, aient passé de 564 millions à 2 milliards 531 millions de pesos, le financement des travaux publics et d'autres entreprises essentielles à la mise en valeur économique du pays a entraîné un volume de dépenses qui, au cours des dernières années, a dépassé le montant des rentrées et contraint les autorités fédérales à émettre des obligations, accroissant ainsi le montant de la dette publique. Récemment, cependant, le Gouvernement s'est efforcé de maintenir l'équilibre budgétaire en limitant ses dépenses aux recettes fiscales. L'équilibre est réalisé depuis l'année dernière.

Bien que la dette publique intérieure ait augmenté rapidement au cours des dix dernières années et que son importance sur le marché des valeurs soit devenue primordiale, son montant est relativement petit au regard du montant des recettes annuelles de la Fédération et du revenu national. En décembre 1948, en effet, la dette fédérale intérieure représentait environ 61 pour 100 des recettes de l'Etat au cours de cette année, soit 6,4 pour 100 du revenu national. A la même époque, la dette publique intérieure consolidée des Etats-Unis d'Amérique atteignait 250 milliards 579 millions de dollars, soit 117 pour 100 du revenu national.

La dette publique du Mexique a pu s'accroître grâce à l'appui toujours croissant qu'ont apporté à l'Etat la Banque du Mexique, la Nacional Financiera et d'autres institutions nationales de crédit et, bien qu'à un degré moindre, grâce aux investissements effectués par les compagnies d'assurance, les banques privées et un nombre toujours plus élevé de bailleurs individuels.

Les deniers publics ont permis au Mexique de financer diverses branches de l'activité industrielle, bien que la majeure partie des ressources ait été consacrée à l'exécution de travaux d'intérêt général qui, en raison de leur coût élevé, des maigres bénéfices qu'ils laissent, des risques qu'ils comportent, etc., n'ont été exécutés ni par les particuliers, ni par les entreprises privées. Ce fait explique que 80 pour 100 environ du montant de la dette intérieure consolidée consistent en obligations sur les routes, les travaux publics et l'industrie électrique. Les capitaux investis dans les travaux publics sont si abondants que, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, on estime qu'ils représentent environ 30 pour 100 du total des investissements.

Depuis 15 ans au moins, l'Etat mexicain a eu pour politique, en ce qui concerne la dette publique de remplir scrupuleusement les obligations qu'il

contracte en fonction des possibilités de paiement du pays et pour procéder à des investissements dont la productivité constitue pour le capitaliste la meilleure garantie. Pour le moment, les nouvelles émissions de valeurs fédérales se limitent à un maximum qui ne saurait dépasser le montant des amortissements. En outre, les Etats et les municipalités, de leur côté, ne peuvent contracter que des emprunts qui amènent un accroissement direct de leur revenu. Grâce à cette politique, la dette publique de la Fédération n'a pas augmenté depuis 1948.

III. Institutions

Devant l'impossibilité d'étudier en détail l'évolution des principales institutions financières du Mexique, nous nous contenterons d'un bref exposé de leur situation actuelle et de leur passé le plus récent.

Les institutions que nous étudierons sont les suivantes :

1. Institutions de crédit.
2. Compagnies d'assurances.
3. Autres organismes.

Système bancaire. On peut, sans exagérer, affirmer que le système bancaire mexicain a connu, au cours des dernières années, un développement extraordinaire. Cette affirmation est valable, que l'on compare la croissance du système à celui d'autres pays d'une importance économique semblable à celle du Mexique ou qu'on l'oppose à d'autres branches de l'économie mexicaine elle-même.

C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1934, le Mexique comptait, si l'on considère les maisons mères et leurs succursales, 102 banques commerciales; il comptait en 1940 un total de 121 banques; en décembre 1946, 273 établissements, et, à la fin de 1948, plus de 340.

Le total des banques privées de prêt hypothécaire qui, de 1934 à 1940, restait de deux, s'élevait en 1948 à 21 maisons mères et trois succursales. Ce qui est plus frappant encore, les sociétés financières qui, en 1934, étaient au nombre de 8, comptaient déjà 38 maisons mères, et une succursale en 1940 et, en 1948, atteignaient 104 maisons mères et deux succursales. On pourrait multiplier ces exemples, qui témoignent d'une progression sans précédent dans l'histoire financière du Mexique.

Bien que les institutions de crédit exercent des fonctions générales qui leur sont communes à toutes, il est possible de les classer en plusieurs groupes. Dans le cas du Mexique, le critère le plus général qui permette de les distinguer

est celui de la participation du Gouvernement national à leur organisation ou à leurs opérations.

Les institutions dans lesquelles l'Etat intervient sont désignées sous le nom d'institutions nationales de crédit et les autres constituent ce que l'on appelle le système bancaire privé.

Parmi les institutions nationales de crédit, les plus importantes sont la Banque du Mexique ou Banque centrale, la Nacional Financiera, la Banque urbaine de prêts hypothécaires et de travaux publics et la Banque de commerce extérieur.

Banque du Mexique. La Banque du Mexique a été fondée en 1925 et son organisation a été profondément remaniée en 1932, 1936 et 1941. Aux termes de son statut actuel, c'est une société anonyme qui dispose d'un capital versé de cinquante millions de pesos, dont le Gouvernement fédéral détient les 51 pour 100.

La société est dirigée par un conseil d'administration composé de 9 personnes, dont 5 désignées par le Gouvernement. Ses fonctions générales sont celles de toute banque centrale; seuls diffèrent dans son cas, comme il est naturel, les procédés qu'elle emploie et le champ d'application qu'elle leur donne pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées.

Au cours de ses premières années d'existence, la Banque du Mexique n'a pu être, dans la pratique, une banque centrale. D'ailleurs, elle opérait selon des principes orthodoxes qui ont limité son champ d'influence et retardé son développement.

A l'époque où s'est intensifiée l'exécution des travaux publics, la Banque centrale a commencé à prendre de l'importance; elle est devenue depuis lors le centre du système bancaire mexicain et le soutien principal de la politique financière du Gouvernement en encourageant le développement des établissements de crédit en général, du marché de devises et de capitaux et de l'industrialisation du pays.

La Banque a atteint le premier de ces buts grâce à l'appui systématique qu'elle a accordé aux établissements de crédit publics et privés, par l'octroi de réescomptes, par des crédits et par l'achat de valeurs.

Nous avons déjà mis également en valeur l'encouragement donné par la Banque centrale au marché des devises, dont l'activité est allée croissant grâce à la fondation de nouvelles banques de dépôt.

Enfin, l'aide apportée par la Banque du Mexique au développement économique du pays s'est manifestée sous des formes diverses. La Banque a contribué à l'exécution des programmes du Gouvernement et est venue en aide à l'agriculture et à l'industrie, comblant ainsi les lacunes dues à l'insuffisance de l'épargne et des ressources des autres institutions de crédit. En outre, la Banque du Mexique non seulement a contribué à accélérer le développement économique par ses prêts et ses investissements, mais, en sa qualité d'institution centrale, a favorisé une politique monétaire et fiduciaire qui visait à amortir les effets de l'inflation et à créer des conditions qui permettraient un essor de plus en plus assuré de l'économie nationale.

A cette fin, la Banque du Mexique s'est efforcée de stimuler le marché des capitaux, tant en ce qui concerne l'émission et la négociation des valeurs qu'en ce qui concerne les crédits destinés à la production. Elle s'est également efforcée de convaincre toutes les institutions du système de crédit d'accorder de préférence aux entreprises productives les crédits de mise en valeur. Pour freiner l'inflation et combattre la spéculation, la Banque a imposé, depuis les années de guerre, des restrictions quantitatives au volume du crédit, jusqu'à exiger des banques associées une réserve métallique équivalant à 50 pour 100 des billets à vue. Enfin, au cours des dernières années, la Banque centrale s'est efforcée de réglementer le crédit du point de vue de la qualité, dans l'intention de tirer tout le bénéfice possible des ressources financières dont dispose le système bancaire.

Les chiffres qui suivent permettent de se faire une idée générale de l'importance de la Banque du Mexique dans la structure financière du pays. En décembre 1948, ses ressources s'élevaient à environ 3.502 millions de pesos, qui représentaient les 91,4 pour 100 de l'avoir total des établissements de crédit privés. A la même époque, les investissements effectués par la Banque centrale atteignaient la somme de 1.852 millions de pesos, pour la plupart en valeurs d'Etat. Les crédits, de leur côté, s'élevaient à 767 millions de pesos, qui comprenaient des réescomptes à moins de six mois (60 millions de pesos) et des réescomptes à plus de 180 et moins de 360 jours, dont le total s'élevait à 475 millions de pesos.

Nacional Financiera. Il serait difficile d'étudier l'essor du marché des capitaux et les progrès accomplis par l'industrialisation au Mexique sans étudier l'oeuvre de cette institution. Fondée en 1934, la Nacional Financiera, organisme semblable aux compagnies de développement industriel qui se sont fondées dans certains pays de l'Amérique latine, s'est développée rapidement et est devenue l'une des institutions les plus importantes du système mexicain de crédit et a une influence directe prépondérante sur le marché des valeurs et des capitaux.

En quinze ans d'activité, la Nacional Financiera a parcouru trois étapes plus ou moins bien délimitées. Pendant la première, qui correspond aux années 1934-1940, l'institution avait des fonctions imprécises, et, par certains côtés, contradictoires, puisqu'elle avait pour mission de développer et le crédit national et le marché des valeurs.

La loi organique de décembre 1940 lui a fait jouer un rôle nouveau à partir de 1941. Elle a modifié son statut juridique et lui a donné pour fonctions :

1. De contrôler et de réglementer le marché national des valeurs et des emprunts à long terme.
2. De favoriser l'investissement de capitaux dans la constitution et le développement d'entreprises.
3. De jouer le rôle d'institution de soutien pour les sociétés financières ou les caisses d'investissement qui auraient accordé des crédits sur garantie de valeurs.
4. De servir d'agent et de conseiller au Gouvernement fédéral, aux Etats, aux municipalités ou aux organismes officiels pour l'émission, la consolidation, la conversion, etc., des fonds d'Etat.
5. De remplir d'autres fonctions connexes.

A ces fins, la Nacional Financiera a reçu l'autorisation de procéder à diverses opérations d'investissement et de crédit, directement ou à titre d'intermédiaire, opérations qui comprennent notamment l'émission de certificats de participation et de titres financiers.

Pendant la deuxième étape de son développement, la Nacional Financiera a accompli des progrès notables, comme on en peut juger par les chiffres relatifs aux avoirs, crédits, investissements, etc., que voici : à la fin de l'année 1940, les avoirs de la Nacional Financiera étaient de 18 millions de pesos ; ses investissements en valeurs atteignaient 3.400.000 pesos, ses prêts un peu plus

de 8 millions et ses titres financiers en circulation, 303.000 pesos. Sept ans après, les chiffres étaient les suivants : avoirs, 752 millions de pesos ; investissements en valeurs, 100 millions ; prêts de diverses catégories, 488 millions ; et titres financiers en circulation, environ 43 millions de pesos. Les certificats de participation en circulation, émis pour la première fois en 1941, atteignaient déjà une valeur de 266 millions de pesos.

Néanmoins, après 1940, certaines questions restaient irrésolues, et il a fallu modifier de nouveau la structure de la Nacional Financiera pour faire face à la conjoncture économique délicate créée par la réadaptation d'après-guerre sur le plan national et international.

Pour résoudre ces problèmes, on a adopté en 1947 la loi qui amendait le statut organique de la Nacional Financiera, portait le capital de l'institution de 20 à 100 millions de pesos, affirmait à nouveau sa position d'agent du Gouvernement fédéral et la chargeait de négocier les emprunts internationaux contractés aux fins de capitalisation. En outre, afin de rendre plus efficace l'oeuvre de la Nacional Financiera, la loi prévoyait que l'institution, dans sa tâche de développement industriel, devrait créer ou renforcer les entreprises essentielles à la vie économique du pays, pour leur permettre :

1. D'utiliser les ressources naturelles inexploitées ou insuffisamment exploitées.
2. De rechercher le perfectionnement technique ou un accroissement considérable de la production dans d'importants secteurs de l'industrie du pays.
3. De contribuer à améliorer la situation de la balance des paiements, soit en libérant le pays d'importations non indispensables, soit en encourageant la production d'articles exportables, soit, d'une façon générale, en développant les industries qui alimentent en devises l'économie nationale.

En décembre 1948, les avoirs de l'institution s'élevaient à 1.052 millions de pesos ; ses investissements en valeurs à 126 millions, ses crédits à 409 millions, ses certificats en circulation à 305 millions de pesos. A la même date, la Nacional Financiera avait contribué au financement de 172 entreprises industrielles, dont les principales étaient 21 entreprises sidérurgiques et usines de produits métalliques, 18 sucreries, 14 usines de textile, 12 imprimeries,

11 cimenteries, 11 entreprises de travaux publics, 10 entreprises de communications et de transports, 9 compagnies d'emballage et compagnies frigorifiques, 6 usines productrices d'énergie électrique, 5 usines de produits alimentaires, 4 fabriques de papier, etc.

Sur les crédits et investissements, 60 pour 100 sont allés à des entreprises situées dans la zone centrale de la République ; 24,4 pour 100 à des industries disséminées dans la région septentrionale du pays ; 13 pour 100 à des entreprises situées le long de la côte nord du Pacifique, et 3 pour 100 environ à des industries situées dans la région du golfe du Mexique et la région méridionale de la côte du Pacifique.

Banque nationale du commerce extérieur. Une autre institution nationale de crédit dont l'activité a graduellement pris de l'importance est la Banque nationale du commerce extérieur. Fondée en 1937, elle s'est consacrée à développer le commerce extérieur du Mexique et surtout l'exportation de produits agricoles, en vue de stabiliser la valeur de la monnaie mexicaine.

Ses opérations principales comprennent l'octroi de crédits à court terme, l'escompte d'effets commerciaux liés au commerce d'importation et l'organisation en associations des petits producteurs qui se consacrent à la fabrication d'articles d'exportation.

Pour mener sa tâche à bien, la Banque opère de concert avec la Compagnie mexicaine d'exportation et d'importation, qui, en pratique, lui sert de filiale.

Les principaux produits agricoles dont s'est occupée cette institution sont l'agave, la banane, le pois chiche, le coton, le chicle, la cire de l'euphorbe cérifère (candelilla), etc. Elle a contribué au financement de ces cultures, au renflouement de certaines industries qui leur étaient apparentées ; elle a combattu la spéculation et groupé les producteurs en associations.

La Banque nationale du commerce extérieur n'est pas encore parvenue à posséder ses propres instruments de financement et dépend surtout de la Banque centrale pour mener à bien ses opérations.

Banque nationale urbaine de prêts hypothécaires et de travaux publics. Cette institution a été fondée en 1933, sa première loi organique a été promulguée en 1943 et amendée en 1946 et en 1949.

Aux termes de son statut actuel, la Banque de prêts hypothécaires a pour mission principale de financer les travaux publics, les services d'utilité

publique et les habitations à bon marché ; de servir d'institution de soutien aux sociétés d'épargne et de prêt au logement familial ; de travailler avec les pouvoirs publics, à l'étude et à la solution des problèmes qui relèvent de ses attributions.

Tels étant ses buts, la Banque opère en contact étroit avec les pouvoirs publics de la Fédération, des Etats et des municipalités qui tirent d'elle une partie de leurs ressources.

La Banque complète les avoirs que constitue son capital en émettant des obligations hypothécaires auxquelles souscrivent des institutions et des particuliers et qui sont généralement émises pour dix ans, moyennant un intérêt de 6 pour 100.

A la fin de 1948, l'institution en question avait pour 254 millions de pesos d'obligations en circulation, quantité qui représentait 81 pour 100 du total de ses avoirs.

Pour le moment, ses opérations vont du crédit, destiné à l'investissement direct, jusqu'à la coopération avec certaines autorités. Les prêts, qu'elle accorde d'ordinaire à court terme, s'élevaient en décembre 1948 à 255 millions de pesos, son capital social étant de 60 millions de pesos.

La Banque de prêts hypothécaires seconde les fonctionnaires du Trésor public dans les domaines qui relèvent de sa compétence et exerce un droit de regard sur les plans d'épargne des sociétés d'épargne et de prêt au logement familial.

Banques de crédit agricole. Dès 1926, la nécessité de favoriser le développement de l'agriculture pour améliorer le niveau de vie d'une grande partie de la population mexicaine, ainsi que l'absence d'organismes privés disposés à assumer le risque des prêts de l'agriculture, ont déterminé le Gouvernement mexicain à créer une institution qui fonctionnerait au bénéfice des petits propriétaires. Aux côtés de cette institution (Banque nationale de crédit agricole), a commencé à fonctionner, en 1936, la Banque nationale de crédit aux propriétés collectives, institution qui, comme son nom l'indique, devait travailler de concert avec les propriétaires collectifs et les associations qu'ils avaient formées.

Nous n'examinerons pas en détail ces deux institutions ; qu'il suffise de déclarer que leur existence, bien que critiquée par les groupes les plus conservateurs du Mexique, se justifie amplement.

Le fonctionnement de ces institutions présente les traits caractéristiques que voici :

1. Leurs ressources sont toujours insuffisantes.
2. De ce fait, le volume des crédits qu'elles ont accordés est resté relativement faible, surtout si l'on songe aux sommes consacrées au développement industriel sous ses diverses formes.
3. Les banques agricoles n'ont pu disposer de sources propres de revenus et, de ce fait, ont dû s'en remettre surtout à l'aide de l'Etat et aux crédits de la Banque centrale.

Leurs opérations principales ont été des opérations de crédit, au nombre desquelles on distingue les crédits d'installation ou avio, et les crédits pour réparation.

Autres établissements. Outre les institutions précédentes, le groupe des établissements nationaux de crédit comprend la Banco Nacional Cinematográfico, la Banco Nacional de Fomento cooperativo, la Banco del Pequeno Comercio et la Banco del Ejército y la Armada.

En résumé, les institutions nationales de crédit, qui disposent de ressources sans cesse croissantes et fonctionnent avec une efficacité sans cesse accrue, ont constitué un point d'appui solide pour les programmes gouvernementaux et l'industrialisation du pays en assumant des responsabilités et en prenant part à des travaux d'une grande importance sociale et économique que les particuliers n'auraient pas entrepris ou auraient entrepris dans des conditions beaucoup moins larges, retardant ainsi le progrès général de la République.

Système bancaire privé. Le système bancaire privé du Mexique comprend les groupes et établissements suivants :

1. Banques commerciales ou de dépôt.
2. Sociétés d'épargne.
3. Sociétés d'épargne et de prêt au logement familial.
4. Sociétés financières.
5. Sociétés de prêt hypothécaire.
6. Sociétés de capitalisation.
7. Sociétés de gestion.

A côté de ces établissements, qui sont considérés comme les plus importants, il en existe d'autres qui, aux termes de la loi, constituent le groupe des institutions appelées "organisations auxiliaires de crédit". Parmi eux se rangent :

1. Les bourses des valeurs.
2. Les caisses de compensation.
3. Les caisses de crédit.
4. Les entrepôts.

Nous allons maintenant traiter des aspects caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement de ces établissements, avant d'étudier le système des assurances et certains traits du marché des valeurs.

Banques commerciales. Si l'on envisage le volume des ressources dont disposent les banques commerciales, on constate que leur importance dans le système du crédit est extraordinaire. En effet, en décembre 1948, leurs avoirs s'élevaient à 2.886 millions de pesos, alors que les avoirs des banques privées s'élevaient au total à 4.615 millions. En d'autres termes, les fonds que détenaient les banques commerciales représentaient 62,5 pour 100 du total des avoirs dont disposait le système de crédit privé.

Si, au contraire, on prend pour critère, afin de juger de leur importance, l'appui direct qu'elles apportent à l'industrialisation et à l'expansion du marché des capitaux, on est forcé d'aboutir à des conclusions bien différentes.

C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1948, les avoirs des banques commerciales soit 2.886 millions de pesos, se répartissaient ainsi : investissements en titres, 366 millions; prêts, environ 1.400 millions de pesos. Les investissements en titres comprenaient environ 115 millions de pesos de valeurs d'Etat, le reste se répartissant entre des titres de banque et, en moindre proportion, des obligations

industrielles. En ce qui concerne les prêts, plus des 90 pour 100 venaient à échéance à moins d'un an, alors qu'un peu moins de 10 pour 100 étaient des crédits ouverts pour une durée de plus de 360 jours.

Les constatations précédentes indiquent que les placements en titres, même s'ils ont augmenté, ne représentent qu'environ 13 pour 100 des ressources des banques commerciales. En particulier, les placements en fonds d'Etat représentent un peu plus de 7 pour 100 de la dette publique et moins de 4 pour 100 du montant des avoirs de ces banques.

L'appui limité que les banques commerciales accordent au développement du marché des capitaux est dû surtout aux facteurs suivants.

1. Le profit des opérations à court terme, caractéristique du marché de l'argent, est d'ordinaire plus élevé que celui qui provient des investissements en fonds d'Etat et d'un grand nombre d'obligations privées;

2. Les risques que courent les placements en fonds d'Etat sont moindres et leur remboursement rapide est un autre stimulant en leur faveur.

3. La législation relative aux banques commerciales est, dans l'ensemble et de façon indéniable, favorable au maintien d'un degré de "liquidité" qui rend difficile à ces banques de consacrer une partie substantielle de leurs avoirs à des opérations à terme destinées à encourager la production. C'est pourquoi les banques commerciales se sont consacrées de préférence à fournir des crédits à court terme, surtout au commerce et, dans une proportion importante, également à certains secteurs de l'activité industrielle surtout pendant les années de guerre où la demande de ces crédits était grande du fait de la hausse continue des prix et des bénéfices qu'offrait la spéculation.

Devant l'attitude persistante adoptée par les banques commerciales et qui consistait à mésestimer l'importance du financement de travaux essentiels à un développement constant de l'économie du pays, la Banque du Mexique, de diverses façons et à diverses reprises, est intervenue pour amener les banques commerciales à procéder à une nouvelle répartition de leurs avoirs disponibles et à choisir avec plus de soin et en songeant davantage à l'intérêt général les bénéficiaires des crédits qu'elles octroient. D'autre part, au début de l'année en cours, la loi sur les institutions de crédit a été amendée de façon à déterminer une participation accrue de ces banques au développement du marché des capitaux. De ce point de vue, les réformes importantes ont été les suivantes.

I. Le capital minimum exigé de ces institutions a été fixé respectivement à 3 et à 1 millions de pesos selon qu'elles ont leur siège à Mexico ou dans d'autres localités du pays. (Les chiffres antérieurs à la réforme étaient respectivement 1 million de pesos et 250.000 pesos).

II. Les banques commerciales ont reçu l'autorisation d'accorder des prêts d'installation ou avio et des prêts pour réparation d'une durée maximum de deux et cinq ans respectivement, ces prêts étant considérés non comme provenant de leur capital propre, mais comme un investissement de leurs dépôts.

III. Pour maintenir la stabilité des banques commerciales, la loi disposait en outre que le montant de ces crédits, augmenté de celui des investissements en obligations privées à échéance de plus de deux ans, ne dépasserait pas 20 pour 100 du passif exigible; le montant des crédits ne serait pas supérieur à la moitié du capital et des réserves de l'institution créditrice; l'entreprise débitrice ne distribuerait pas de dividende tant qu'elle n'aurait pas remboursé l'emprunt; et le montant de l'emprunt ne pourrait dépasser 50 pour 100 de la valeur constatée des biens assignés en garantie.

Malgré certaines lacunes et certaines restrictions, les banques commerciales ont contribué à développer l'organisation financière du pays. Elles ont apporté le crédit à des milieux qui l'ignoraient encore il y a quelques années; elles ont consolidé le marché de l'argent et généralisé l'emploi du chèque, de la lettre, de l'acceptation bancaire, des lettres de crédit et d'autres titres et ont recueilli, grâce aux dépôts à vue et à terme, des économies et des disponibilités qui, auparavant, étaient vouées à la thésaurisation ou n'étaient manipulées que par des groupes très restreints.

Banques d'épargne. 1) Comme dans d'autres pays, les banques d'épargne font partie au Mexique du mécanisme d'investissement, bien qu'elles mettent une partie de leurs avoirs sur le marché de l'argent.

Le développement de ces institutions au cours des dernières années a été considérable. En 1936, il ne fonctionnait que quatre banques; dix ans plus tard,

1). Nous ne traitons pas des sociétés d'épargne et de prêts au logement familial, bien qu'elles fassent partie du système des banques privées, car elles sont de création très récente et n'exercent encore que des fonctions d'une importance pratique minime.

il y avait 36 maisons mères et 86 succursales et, en décembre 1948, on comptait 81 maisons mères et 170 succursales. En 1939, leurs avoirs étaient de 39 millions de pesos; en 1948, ils s'élevaient à 394.500.000 pesos, qui se répartissaient ainsi : investissements en obligations, 121 millions de pesos; escompte, 85 millions; crédits de divers types, environ 73 millions de pesos. En décembre 1948, le montant des comptes d'épargne était de 334 millions de pesos.

Sociétés financières. Bien que la loi confie à ces sociétés des fonctions très étendues, on peut dire que leurs attributions principales sont les suivantes :

1. Lancer et organiser les entreprises;
2. Intervenir dans d'autres sociétés, surtout aux fins de financement;
3. Faciliter l'émission et la répartition d'obligations d'Etat et d'obligations privées;
4. Accorder des prêts à court et à long terme, sous forme d'escompte, de prêts directs, de prêts sur gages, de prêts d'installation (avio) et de prêts pour réparation.

La loi sur les banques de 1941 a converti les sociétés financières (qui étaient auparavant des organisations auxiliaires) en établissements de crédit pour leur permettre de contribuer au développement du marché des capitaux.

A partir de 1941, les sociétés financières ont disposé de sources plus satisfaisantes pour leurs fonds, ce qui, joint à une conjoncture économique favorable à leur expansion, les a amenées à se multiplier d'extraordinaire façon puisqu'en 1940 elles comptaient 28 maisons mères et une succursale et qu'en 1948, elles possédaient 114 maisons mères et 2 succursales.

En ce qui concerne le volume de leurs avoirs et de leurs opérations, l'évolution n'a pas été moins considérable. En 1940, leurs avoirs s'élevaient à un peu plus de 67 millions de pesos, alors qu'en 1948 ils étaient de 980 millions de pesos. Les investissements en obligations sont passés, pendant cette période, de 15 à 177 millions de pesos, dont la majeure partie se compose d'obligations privées. Enfin, les prêts les plus importants jusqu'en 1948 ont été les suivants: prêts directs, pour 143 millions; prêts sur gage, pour 73 millions; prêts d'installation ou pour avio, 87 millions; prêts ordinaires, pour 42 millions.

Comme les autres institutions du système, les sociétés financières ont été modifiées par la dernière réforme de la loi générale sur les établissements de crédit qui en a augmenté le capital minimum, a fait disparaître les obligations générales pour les remplacer par des bons financiers avec garantie précise et a prévu, d'une façon générale, diverses mesures qui permettraient aux sociétés financières d'apporter une contribution plus importante au développement économique du pays.

Sociétés de crédit hypothécaire Les sociétés de crédit hypothécaire font également partie du système bancaire mexicain. Aux termes de la loi, leur capital minimum doit être de 500.000 pesos. Leurs avoirs proviennent surtout du placement de bons et de certificats, alors que leurs opérations actives portent surtout sur des crédits hypothécaires.

En décembre 1948, il existait au Mexique 21 maisons mères et 3 succursales dont la majeure partie se trouvait dans le district fédéral. Leurs avoirs totaux s'élevaient à 205 millions de pesos dont plus de 50 pour 100 se composaient de prêts hypothécaires.

Les prêts consentis par ces sociétés ont servi surtout au développement urbain, activité qui absorbe plus de 95 pour 100 du total des emprunts consentis par les banques hypothécaires privées. En matière de développement urbain, les travaux les plus favorisés ont été la construction de maisons d'habitation et de commerce et de logements pour les classes moyennes de la population.

En décembre 1948, les obligations hypothécaires en circulation atteignaient 118 millions de pesos, tandis que les certificats atteignaient 225 millions. A la différence des établissements que nous avons mentionnés jusqu'ici, les sociétés de crédit hypothécaire ne sont pas en contact étroit avec le marché de l'argent, bien que certaines de leurs opérations puissent avoir sur lui des répercussions.

Sociétés de capitalisation. Parmi les institutions dites d'investissement, ce sont celles qui, sur le plan économique, équivalent aux caisses d'épargne. Leur apparition au Mexique remonte à quelques années. La première banque de cette catégorie s'est, en effet, fondée en 1943.

Ces sociétés émettent des titres dits de capitalisation, que le public accepte de plus en plus volontiers.

Leurs opérations les plus importantes sont les opérations de crédit; viennent ensuite les investissements. Les chiffres qui suivent peuvent donner une idée générale de l'importance des sociétés de capitalisation dans le système de crédit privé. A la fin de l'année 1948, il existait 16 maisons-mères et une succursale; leurs avoirs s'élevaient à environ 457 millions de pesos, 60 pour 100 environ de cette somme provenaient de titres en circulation et l'opération la plus importante portait sur des prêts hypothécaires d'une valeur de plus de 94 millions de pesos. Les crédits d'autre genre s'élevaient à environ 36 millions, tandis que les investissements en fonds d'Etat et en obligations privées s'élevaient à 84 millions de pesos.

Tandis que certaines des opérations des banques de capitalisation favorisent la production, d'autres, comme tel est le cas des prêts sur gage, encouragent surtout la consommation.

Sociétés de gestion. L'importance des sociétés de gestion ne dépend pas du volume de leurs avoirs, lesquels, en 1948, ne s'élevaient qu'à 37 millions de pesos, mais de l'étendue de leurs attributions, des services qu'elles rendent et de la quantité de biens qu'elles rassemblent et distribuent au cours de certaines opérations fiduciaires.

Par exemple, tandis qu'en décembre 1947, leurs avoirs n'atteignaient guère plus de 30 millions de pesos, la valeur des biens qu'elles détenaient en fidéjussio commis était de plus de 242 millions.

Il existe actuellement au Mexique 93 sociétés de gestion dont 91 jouent le rôle de sociétés principales. Toutes ces institutions ont contribué à favoriser l'investissement en biens immeubles, en obligations et en autres biens, tout en aidant à généraliser les opérations et les services utiles au développement financier du pays.

Bourses des valeurs. Du point de vue juridique, les bourses des valeurs sont considérées comme des organisations auxiliaires du système de crédit. Pendant longtemps il n'y a eu que la bourse des valeurs de Mexico, mais récemment une nouvelle bourse s'est ouverte à Monterrey.

La Bourse des valeurs du Mexique a été fondée comme société anonyme en 1933. Son capital est divisé en actions auxquelles souscrivent les agents de change ou courtiers. Mais il existe en outre d'autres membres de la bourse, appelés

souscripteurs, qui versent une quote-part initiale et des contributions mensuelles dont le conseil de la société détermine le montant.

Bien que le champ d'influence de la Bourse des valeurs soit allé grandissant, la majeure partie des valeurs se négocient en coulisse, sur le marché libre. Une loi sur le marché des valeurs qui contribuerait à son développement, est actuellement en préparation. Elle permettrait, en particulier, à la bourse d'exercer des fonctions plus importantes en ce qui concerne l'orientation de l'épargne vers les placements en valeurs publiques et privées, et surtout en valeurs industrielles.

Associations de crédit. Comme nous l'avons déjà indiqué, les associations de crédit font partie du groupe des organisations auxiliaires. En général, ce sont des organismes qui ont pour objet d'accorder des prêts et des garanties, de procéder à des investissements, etc. au bénéfice exclusif de leurs membres qui doivent être au nombre de dix au moins par association.

Il existe des associations de crédit agricole, industriel, etc. dont dépendent trente-cinq groupes dans tout le pays. En décembre 1948, leurs ressources s'élevaient à 171 millions de pesos, dans lesquelles les escomptes, prêts et crédits entraient pour 76 millions.

Caisse de compensation et entrepôts de marchandises. Bien que ces deux groupes d'organisations occupent maintenant une place importante dans le système de crédit, nous ne les étudierons pas en particulier, car, de par la nature même de leurs fonctions, elles ne prennent pas directement part au financement de l'activité économique au Mexique.

Système d'assurances. A côté du système de crédit, il faut indiquer les compagnies d'assurances, qui font également partie du marché des capitaux et ont acquis une grande importance en tant qu'organismes d'investissements.

C'est ainsi que les avoirs des compagnies d'assurances sont passés d'environ 88 millions de pesos en 1938 à 214 en 1943 et à 580 millions en 1948. On constate la même évolution en ce qui concerne les primes perçues, les réserves techniques, les comptes de capital, etc.

Au cours des dernières années, les investissements des compagnies d'assurances en obligations ont représenté de 25 à 30 pour 100 du montant de leurs avoirs, sauf en 1948, année au cours de laquelle cette proportion a légèrement dépassé 40 pour 100. A la fin de la même année, en outre, les bilans des compagnies d'assurances donnaient les chiffres suivants : les avoirs, comme nous l'avons déjà

dit, atteignaient 580 millions; les investissements en biens immobiliers atteignaient 112 millions, les prêts hypothécaires 32 millions et les crédits sur police environ 50 millions de pesos. De leur côté, les réserves techniques qui, en 1938, atteignaient 63 millions de pesos, s'élevaient déjà, à la date en question, à presque 381 millions de pesos.

Autres organisations. Pour donner une idée plus complète des institutions et organisations de toute espèce qui contribuent à financer au Mexique le développement économique, il faut tout au moins faire mention des assurances sociales, des sociétés fiduciaires, des organisations civiles, des compagnies et établissements commerciaux - notamment les sociétés anonymes - qui, à une échelle différente, mais importante, fournissent des fonds aux différents secteurs du marché des capitaux.

IV. Titres, opérations et méthodes de financement

Nous avons déjà parlé des différents titres et des opérations de financement, mais il convient d'ajouter quelques détails à ce sujet. Naturellement chaque établissement financier a recours pour accomplir sa tâche à des titres ou à des genres d'opérations qui lui sont propres. Ainsi, par exemple, le chèque, la lettre de change, l'acceptation par une banque sont particuliers aux banques de dépôt. Les banques d'épargne émettent des bons d'épargne qui correspondent à des dépôts et dont la durée varie de 6 mois à 20 ans. Les sociétés de capitalisation émettent des obligations correspondant aux contrats de capitalisation, et les compagnies d'assurance émettent des polices.

Toutefois, il existe certains titres dont il nous faut traiter séparément parce qu'ils présentent une importance particulière et des caractères particuliers. Il s'agit notamment des certificats de participation, des obligations ordinaires ou "financières" et des cédules et obligations hypothécaires.

Certificats de participation. Des certificats de participation ont été émis par divers établissements, mais sous leur forme la plus connue, ce n'est que la Nacional Financiera qui les a employés.

Les certificats émis par cet établissement sont des titres négociables attestant que le titulaire est co-propriétaire d'un certain nombre de valeurs, notamment de valeurs industrielles, constituant un fonds commun administré par la Nacional Financiera.

L'organisation du fonds commun a fait l'objet de changements importants depuis 1941. A la fin de 1941, le fonds consistait intégralement en titres d'Etat; en décembre 1947, ces titres ne représentaient plus que 39,4 pour 100, le reste, 60,1 pour 100, consistant en valeurs privées. En outre, après l'émission de la série "M", quelques prêts industriels ont été incorporés au fonds commun.

L'adoption de ces titres par la population est un fait sans précédent; un grand nombre des certificats en circulation sont aux mains de détenteurs individuels. Le succès obtenu dans la vente de ces certificats a été extraordinaire. Alors qu'à la fin de 1941 les certificats en circulation représentaient à peine plus de 7 millions de pesos, en décembre 1948, le total s'élevait à 276 millions.

Il faut encore signaler d'autres caractères particuliers aux certificats de participation de la Nacional Financiera.

1. Avant 1945, les certificats étaient à échéance de deux ans et demi à dix ans; depuis 1945, la banque a émis sept séries de certificats sans date d'échéance fixe et une seule série venant à échéance à date fixe.

2. Le taux de l'intérêt a été stabilisé à 6 pour 100 par an, les détenteurs individuels étant exonérés d'impôt.

3. Jusqu'ici, la méthode la plus généralement employée a été celle du remboursement à échéance fixe, avec liquidation du fonds commun et remboursement aux détenteurs de la valeur nominale des certificats. Toutefois, pour les certificats sans date d'échéance fixe, l'usage est que, si la Nacional Financiera rembourse l'émission pendant la première année, elle donnera une prime de 5 pour 100, pendant la deuxième année, une prime de 4 pour 100, pendant la troisième année 3 pour 100, pendant la quatrième 2 pour 100, et pendant la cinquième 1 pour 100.

4. Pour augmenter la stabilité de ses certificats, la Nacional Financiera rachète à leur valeur nominale ou à leur valeur d'achat, plus l'intérêt, les titres présentés avec 90 jours de préavis. Toutefois, en pratique, la Financiera a, dans la plupart des cas, acheté ses certificats à vue.

L'épargne accumulée grâce à la vente des certificats de participation a permis à la Nacional Financiera d'élargir son champ d'action et de financer des entreprises qui jouent un rôle essentiel dans l'économie mexicaine.

Autres titres. Le progrès continu de la Bourse des valeurs et, d'une façon générale, des méthodes de financement, est également indiqué par les tendances

du marché de certaines valeurs privées. Par exemple le montant des obligations ordinaires émises par les compagnies financières qui, en décembre 1941, dépassait à peine un million de pesos atteignait en 1948 la somme de 333 millions de pesos. Les fonds accumulés par la vente de ces obligations ont servi à financer différentes branches de l'industrie, dont la plus importante est peut-être l'industrie sucrière. En ce qui concerne les conditions qui s'attachent à ces titres, il faut mentionner que l'ensemble de la population n'a pas pu les acheter en quantité suffisante et que, par suite, ces obligations ont généralement été vendues à des compagnies et surtout à la banque centrale.

Depuis la réforme du système du crédit, promulguée en février 1949, ces obligations ordinaires ont été remplacées par des "obligations financières" caractérisées surtout par le fait qu'elles sont émises avec une garantie spécifique. Cette réforme avait pour objet de faciliter la vente de ces titres à un nombre de plus en plus grand d'actionnaires privés.

Les cédules hypothécaires sont également importantes car elles ont permis de canaliser de plus en plus d'épargne privée. Leur total, qui s'élevait en 1941 à 96 millions de pesos et en 1944 à 111 millions de pesos atteignait, en 1948, le chiffre de 225 millions de pesos.

A la différence des obligations hypothécaires, ces cédules font l'objet d'une garantie foncière directe. Elles sont émises, officiellement du moins, par le propriétaire des biens hypothéqués, et non par la société de prêts hypothécaires qui émet les obligations.

Le tableau ci-dessous donne une idée de l'extension qu'a prise, depuis quelques années, la Bourse des valeurs à intérêt fixe. Les chiffres, exprimés en millions de pesos, indiquent la valeur des titres en circulation.

Tableau No. 8
CIRCULATION DES VALEURS A INTERET FIXE
(Millions de pesos)

Année ^{1/}	Total	Valeurs d'Etat	Certificats de participation	Obliga- tions finan- cières	Obliga- tions ordi- naires	Obliga- tions commer- ciales	Obliga- tions hypoté- caires	Cédules hypoté- caires	Bons d'épargne
1939	208,4	168,5	---	0,2	--	--	11,0	28,7	--
1940	491,7	427,2	---	0,3	--	1,1	13,1	50,0	--
1941	665,5	528,3	7,4	1,5	1,2	12,8	17,8	96,5	--
1942	904,3	699,3	41,8	2,6	23,6	8,6	21,6	105,1	1,7
1943	1.211,9	822,1	142,6	4,6	76,2	3,2	48,4	102,5	12,3
1944	1.261,5	700,2	180,1	17,7	116,8	2,2	120,9	111,1	12,5
1945	1.626,1	822,9	222,4	16,7	181,1	2,8	203,5	162,9	13,8
1946	2.000,6	1.024,9	225,9	43,5	240,9	5,5	256,0	194,8	9,1
1947	2.295,1	1.129,00	250,4	42,8	346,1	9,6	306,0	204,8	6,4
1948	2.578,1	1.445,1	276,2	26,2	332,8	8,1	360,2	224,6	4,9

^{1/} Ces chiffres représentent les montants en circulation à la fin de chaque année. Seuls
sont indiqués les titres émis par le Gouvernement fédéral et les banques . Sources :
Banque du Mexique, Commission nationale bancaire et Nacional Financiera.

Opérations..- Les procédés de financement que l'on emploie pour favoriser le développement économique de la nation sont très divers. Si l'on adopte le classement généralement adopté pour l'étude des opérations de crédit, les principales opérations passives seraient le dépôt et l'émission de titres et, parmi les opérations actives, les plus importantes opérations de crédit et les investissements. Dans la première catégorie du second groupe, les opérations les plus notables sont l'escompte et les prêts sur gage, les prêts directs, les prêts pour installation, ou pour réparation et les prêts hypothécaires; quant aux investissements, ils ont notamment pour objet les valeurs, les biens immobiliers et d'autres biens.

Parmi les opérations neutres du système de crédit, la plus importante serait le fidéicommis. La méthode la plus récente se fonde principalement sur l'usage des Etats-Unis.

Quant aux méthodes de financement en général, le Mexique a dû utiliser tous les moyens dont il disposait pour accélérer le développement économique, y compris les investissements d'Etat, les investissements privés, les investissements mixtes et les investissements consistant principalement en capital étranger sous forme d'acquisitions directes et de prêts intergouvernementaux.

CHAPITRE III

Répercussions du développement économique du Mexique

I. Généralités.

Dans les chapitres précédents, nous avons étudié le degré de développement économique atteint par le Mexique dans les différentes branches où ce développement s'est produit. Nous avons également envisagé le problème du financement et signalé que seule une très faible partie des capitaux nécessaires à ce financement est d'origine étrangère, le reste provenant des impôts et du crédit interne obtenus, dans certains cas, par la canalisation de l'épargne volontaire et dans d'autres par l'épargne involontaire, due à l'émission de monnaie et sa conversion en capital.

La première conséquence de la politique de développement économique s'est manifestée dans le domaine de l'emploi. Les travaux publics et la construction des usines ont occupé des classes de la population qui autrefois travaillaient principalement dans l'agriculture et qui se sont dirigées vers ces nouveaux

travaux pour recevoir des salaires supérieurs. Il serait inexact de dire que l'emploi s'est accru au Mexique par suite de transferts de ce genre; ce qui est arrivé, c'est que la partie de la population qui touche des salaires ou des revenus plus élevés a augmenté. On ne connaît pas le nombre de travailleurs qui ont ainsi adopté un emploi plus lucratif, mais ce phénomène se manifeste clairement par le développement rapide des villes, notamment des centres industriels et commerciaux, que l'on observe depuis quelques années.

La pratique de l'épargne forcée aurait abouti, si la production n'avait pas augmenté dans les mêmes proportions, à un déclin de la consommation de la population mexicaine, l'augmentation des prix freinant la consommation (tableau 9).

Tableau 9
REVENU NATIONAL ET PRIX
1/
REVENU NATIONAL

Années	Aux prix de l'année (en millions de pesos)	Aux prix de 1939	Indices des prix 1939= 100
1939	6.000	6.000	100,0
1940	6.200	6.049	102,5
1941	6.900	6.313	109,3
1942	8.300	6.882	120,6
1943	10.500	7.207	145,7
1944	13.400	7.507	178,5
1945	16.000	8.052	198,7
1946	19.200	8.395	228,7
1947	20.300	8.378	242,3
1948	22.500	8.650	260,0

Comme la production ou le revenu réel a augmenté de 44 pour 100 de 1939 à 1948, la politique de développement économique suivie au Mexique a eu pour résultat d'élever le niveau de vie de la population, comme il ressort du tableau 10.

1/ Chiffres provisoires sujets à rectification.

Tableau 10

En consommation de différents produits agricoles par habitant
(en kilogrammes)

	<u>1938</u>	<u>1941</u>	<u>1943</u>	<u>1945</u>	<u>1947</u>	<u>1948</u>
Maïs	89,91	105,11	87,41	100,51	107,46	117,94
Avoine	24,76	27,51	30,84	30,14	30,77	30,18
Haricots	5,54	7,52	7,18	6,98	8,74	9,73
Riz	3,86	5,05	5,28	5,46	5,54	5,59
Café	1,16	1,15	0,84	0,85	0,96	0,90
Pommes de terre	3,85	4,59	5,89	5,87	5,72	--

L'indice pondéré de la consommation apparente de ces six produits agricoles a été calculé; nous le reproduisons ci-dessous. Cet indice confirme que, comme nous le déclarions, la consommation de denrées alimentaires du peuple mexicain a augmenté depuis dix ans, c'est-à-dire pendant la période où le développement économique a été le plus intense.

<u>Année</u>	<u>Indice (1938 = 100)</u>
1939	114,1
1941	117,4
1943	108,2
1945	115,9
1947	124,2
1948	131,6

S'il n'y avait pas eu d'augmentation des prix, la politique de travaux publics et d'industrialisation aurait abouti à relever le niveau de vie de la population; mais la politique d'épargne forcée a transféré en quelque sorte le pouvoir d'achat aux producteurs et aux marchands des denrées et articles demandés pour la consommation, ce qui a abouti à augmenter la richesse de ceux qui étaient déjà riches par eux-mêmes. En d'autres termes, la politique de développement économique a relevé le niveau de consommation de la grande majorité de la population et augmenté le volume de l'épargne de la minorité - entrepreneurs de travaux publics, industriels et particulièrement commerçants.

Il n'existe pas de statistiques qui permettent de chiffrer le total de l'épargne; non plus que de renseignements exacts sur l'utilisation de cette épargne; mais on peut affirmer qu'elle s'est dirigée en majeure partie vers la production et que le reste est utilisé pour l'achat de biens de consommation durables, pour des dépôts oisifs dans les banques étrangères ou pour la construction d'habitations dans les centres urbains.

Il est important de constater à ce propos que le nombre des permis de construire accordés dans le district fédéral était passé de 3.250 à 6.358 entre 1942, année où l'industrie du bâtiment était déjà très active et 1945, année où cette industrie a atteint son point culminant. Le nombre des maisons d'habitation est passé de 3.310 à 6.106. Quant à la valeur, celle de l'ensemble des bâtiments est passée de 76 à 174 millions de pesos, et celle des maisons d'habitation de 58 à 131 millions de pesos.

II. Le multiplicateur

Une augmentation du total des investissements a pour résultat une augmentation du revenu national supérieure à l'augmentation initiale des investissements. L'importance de l'augmentation du revenu national qui résulte de nouveaux investissements dépend en particulier de l'usage qui est fait du revenu engendré par ces investissements. Dans la mesure où la collectivité dépense son revenu pour des articles produits dans le pays, l'augmentation des investissements a sur le revenu national, des répercussions considérables. Si le revenu produit par l'augmentation des investissements est consacré, dans une mesure appréciable, à l'épargne ou à l'achat de marchandises étrangères, les répercussions des nouveaux investissements sur le revenu national sont limitées.

Dans le cas particulier du Mexique, l'effet de nouveaux investissements sur le revenu national dépend essentiellement du fait qu'il existe dans notre pays une grande tendance marginale à l'importation. Si cette tendance était plus faible, les répercussions de nouveaux investissements sur le revenu national seraient très considérables, la tendance marginale à l'épargne étant très faible.

On estime qu'au Mexique, la tendance marginale à l'épargne est d'environ $\frac{1}{10}$. Par suite, si l'on ne considère l'épargne que comme un élément négatif, se traduisant par une déperdition du revenu, l'effet de nouveaux investissements sur le revenu national serait très considérable, étant donné que le multiplicateur d'investissement est de 10, soit l'inverse de la tendance marginale à

l'épargne, comme l'indique le calcul que voici:

$$k = \frac{1}{1 - \frac{C}{Y}}$$

$$k = \frac{1}{1 - \frac{90}{100}}$$

$$k = \frac{1}{1/10}$$

$$k = 10$$

Toutefois, comme au Mexique une augmentation du revenu national, provenant de nouveaux investissements ou du développement de l'exportation, aboutit à une augmentation considérable de l'importation, il faut tenir compte de ce facteur quand on essaie d'évaluer les effets des investissements sur notre économie.

On estime qu'au Mexique la tendance marginale à l'importation est de 0,20; en d'autres termes, que toute augmentation des investissements se traduisant par une augmentation du capital relève le niveau des importations dans cette proportion.

Si nous considérons aussi bien la tendance marginale à l'épargne que la tendance marginale à l'importation comme des éléments négatifs amenant une diminution du revenu, nous pouvons évaluer approximativement les effets qu'auraient de nouveaux investissements sur le revenu national.

Si la tendance marginale à l'épargne est de 0,10 et la tendance marginale à l'importation de 0,20, ces deux tendances marginales s'expriment par une diminution du revenu qui s'élève, pendant la première période de la production du revenu, à 0,30 pour chaque peso de revenu produit, et à une diminution proportionnelle par la suite.

Il résulte de ce qui précède que, en raison des travaux publics et des investissements effectués depuis quelques années, il s'est produit une augmentation continue de l'épargne nationale, qu'il est difficile de calculer faute de données statistiques correspondantes. L'épargne volontaire est demeurée un facteur

d'une importance croissante dans le financement du développement économique du Mexique, mais elle est encore insuffisante pour financer à elle seule ce développement.

D'un autre côté, la tendance élevée à l'importation indique immédiatement les répercussions qu'a toute politique d'investissement sur les réserves monétaires. L'épargne volontaire n'ayant pas suffi à financer le programme du développement économique, le Gouvernement a eu recours, comme nous l'avons vu, à des dépenses financées en battant monnaie; le résultat de cette méthode étant que, sur chaque peso, 20 centavos sont consacrés à des articles étrangers et par suite aussi, des dollars. C'est la raison pour laquelle une politique d'investissement, si elle s'effectue à un rythme accéléré, tend à bouleverser le marché des changes. Toutefois, on demeure dans l'alternative soit de retarder le développement économique du pays pour éviter des difficultés touchant la réserve monétaire et le cours du change, soit de continuer dans la voie du développement économique et du progrès matériel, quitte à susciter quelques problèmes de change.

Il semblerait que la meilleure méthode, celle que semble indiquer l'expérience qui se poursuit au Mexique depuis quelques années, soit de ne pousser le développement économique que jusqu'au point où la balance des paiements est assurée, dans la mesure où cette méthode est compatible avec le progrès.

CHAPITRE IV

Conclusions

1. Depuis vingt ans, la politique économique du Gouvernement mexicain a pour objet le développement économique du pays.
2. A l'origine, les travaux publics étaient le principal élément de ce développement; mais, depuis dix ans, l'industrialisation et la modernisation de l'agriculture ont pris un grand essor; il faut remarquer, parmi les branches les plus favorisées : les communications et les transports, l'irrigation et l'électrification, pour ce qui est des travaux publics; le pétrole, le charbon et la sidérurgie, pour ce qui est de l'industrie lourde; l'agriculture et l'élevage; les industries de transformation, comme celles des textiles, des denrées alimentaires, du ciment, du papier, des produits chimiques, du cuivre, des appareils électriques; l'industrie sucrière; l'industrie cinématographique, etc.
3. Grâce à cette politique, le pays n'a cessé de faire des progrès. Sa population a augmenté de 2,8 pour 100 chaque année, le revenu national de 33 pour 100, et les investissements bruts à l'intérieur du pays, évalués en pesos, de 48 pour 100 chaque année.
4. Trente pour cent environ des investissements effectués au Mexique représentent des travaux publics, le reste des capitaux étant surtout placé dans l'industrie.
5. Les travaux publics sont financés, dans une proportion d'environ 86 pour 100, par des capitaux nationaux, et d'environ 14 pour 100 par des prêts étrangers. Les dépenses afférentes aux travaux publics sont couvertes dans une proportion de 58 pour 100 par les budgets ordinaires du Gouvernement et dans une proportion de 28 pour 100 par des emprunts nationaux.
6. Depuis quelque temps, les dépenses afférentes aux travaux publics représentent le quart des dépenses totales de la Fédération, des Etats et des municipalités.
7. Les travaux publics entrepris par le Gouvernement fédéral tiennent le premier rang et représentent 90 pour 100 du total. Les autres travaux se répartissent entre les budgets du district fédéral, des Etats et des municipalités.
8. Au Mexique, les travaux publics sont des instruments de capitalisation, plutôt que des armes anticycliques.

9. Les travaux publics déjà effectués ont abouti à la création de nouveaux centres d'activité, et la productivité des centres déjà existants a augmenté.
10. Avant la révolution agraire, on ne constatait aucun effort notable pour développer et moderniser l'agriculture mexicaine. Les efforts déployés pendant la période révolutionnaire ont eu pour effet une augmentation générale de la production agricole et servent de point de départ à de futurs progrès, plus importants.
11. C'est seulement aujourd'hui que la révolution agraire commence véritablement à porter ses fruits grâce à l'éducation des paysans, à la direction technique de leur activité, à l'amélioration de leurs terres et au régime des prêts.
12. Cet accroissement de la production n'est pas seulement avantageux pour l'agriculture, mais pour l'ensemble du pays, lequel devient de plus en plus capable de se suffire à lui-même pour les denrées essentielles.
13. Le régime actuellement en vigueur pour la propriété des terres productives, qui est celui de la propriété collective et de la petite propriété, peut être considéré comme juridiquement et économiquement consolidé; ce facteur est une garantie d'augmentation de la production agricole.
14. Toutes les terres irriguées cessent de dépendre des irrégularités et des hasards du régime des pluies. Les travaux d'irrigation déjà exécutés sont de la plus haute importance, mais il reste encore à irriguer et à bonifier une superficie quatre fois supérieure à la superficie actuelle; les travaux se poursuivent énergiquement.
15. Il y a encore beaucoup à faire pour ce qui est d'une bonne économie du sol et de l'emploi des engrais, car la totalité du terrain cultivable nécessite un traitement immédiat. Les résultats obtenus justifient pleinement les efforts déployés pour produire des engrais et pour faire l'éducation des paysans en ce qui concerne la conservation, l'économie et la fumure du sol.
16. Les méthodes génétiques adoptées pour augmenter la production du maïs et d'autres produits importants se sont montrées satisfaisantes et tendent à devenir générales, ce qui permet de bien augurer de l'avenir.
17. La lutte antiparasitaire, à laquelle on commence maintenant à s'attacher, permet d'obtenir des moissons plus saines et plus abondantes. Cette lutte a donc tendance à se poursuivre par des moyens de plus en plus perfectionnés et à s'étendre constamment.

18. L'outillage moderne s'est montré, dans la pratique, plus avantageux économiquement que l'outillage traditionnel et il tend à s'y substituer d'une manière de plus en plus appréciable.

19. Pour ce qui est du crédit agricole, le pays a acquis une expérience utile, et les fonds de plus en plus nombreux qui y sont affectés en accroissent toujours l'efficacité.

20. L'exploitation rationnelle des forêts n'a eu lieu que sur une échelle réduite et depuis quelques années seulement. On s'efforce de conserver les grandes forêts qui subsistent encore et d'assurer à l'avenir l'utilisation méthodique et permanente des ressources forestières.

21. La politique forestière a également pour objet d'éviter l'érosion, les inondations et l'aridité, et de conserver les eaux de ruissellement et les eaux d'infiltration peu profondes qui sont tellement nécessaires dans le climat aride du Mexique.

22. Les forêts mexicaines se prêtent largement à une exploitation scientifique, et un vingtième seulement de la zone forestière est exploité.

23. Les pâturages ont été exploités sans aucune méthode. Depuis quelques années seulement, on prête attention à leur productivité et à la manière d'utiliser, sans l'épuiser, cette richesse renouvelable.

24. Grâce à l'amélioration des races locales de bétail, à l'élevage de races pures, à des croisements intelligents et à la prévention des maladies, le bétail a commencé à se multiplier.

25. On reconnaît également les rapports importants qui doivent exister entre l'élevage et l'agriculture proprement dite. Les troupeaux fournissent au paysan leur travail, leur lait, leur viande, leur laine, leur graisse; etc.; en échange, ils consomment les déchets de ses récoltes et des sous-produits sans grande valeur, ils paissent sur les terres en jachère, dans les prairies et dans les bois, utilisables à cet effet.

26. La campagne contre la fièvre aphteuse a mis fin à la pratique de l'abattage des bêtes malades, lesquelles sont maintenant vaccinées et mises en stricte quarantaine. Ces méthodes tendent à éliminer les épidémies et à empêcher la maladie de devenir endémique. L'étendue géographique de cette maladie diminue régulièrement et elle n'a pas empêché la multiplication normale du bétail.

27. Les Mexicains ne tirent pas grand parti des abondantes ressources que leur pays offre en matière de pêche. Pourtant, depuis vingt ans, l'industrie de la pêche s'est quelque peu développée. La pêche, et plus particulièrement la pêche hauturière, s'annonce prospère pour l'avenir.
28. Les pêcheurs mexicains se limitent aux parties des lagunes côtières, des cours d'eau de la plateforme continentale, des lacs et des rivières où le poisson abonde. Dans ces secteurs, leur activité tend à se développer en étendue et en intensité.
29. Si l'on veut faire un meilleur usage des ressources que le Mexique offre en fait de pêche, il faudrait orienter principalement les efforts vers la pêche hauturière, qui rapporte les meilleures variétés de poisson, et qui n'est exploitée, à l'heure actuelle, que par des étrangers.
30. Le moyen le plus simple de mesurer le progrès industriel est d'évaluer le volume de la production puisque, en dernière analyse, le progrès doit se manifester par une production accrue. Toutefois, les indices de la production dont on dispose actuellement sont si imparfaits qu'il n'est guère à conseiller de les prendre comme base unique pour l'évaluation de la production réelle, et il y aurait lieu de recourir à des méthodes indirectes pour complément d'information.
31. A en juger par les indices du volume de la production, le potentiel industriel utilisé du pays a augmenté d'environ 35 pour 100 de 1939 à 1948. Les statistiques ne reflétant pas fidèlement ce développement, on peut supposer qu'il dépasse 35 pour 100.
32. Il est impossible d'évaluer le nombre des entreprises qui se sont créées depuis quelques années, mais on connaît le nombre des entreprises qui ont bénéficié des privilèges accordés aux industries nouvelles nécessaires; ce nombre était de 350 en 1945 et de 585 en 1948.
33. Les différentes branches de l'industrie ne se sont pas développées de façon uniforme.

L'industrie minière n'a pas fait de progrès, elle tend même à décliner. Que l'on juge par la production ou par le nombre des travailleurs employés, cette industrie réussit à peine à se maintenir au niveau de 1939; or, en 1939, elle accusait déjà un déclin constant depuis plusieurs années.

On observe une augmentation assez importante dans la production du pétrole, du gaz naturel et des dérivés du pétrole; l'augmentation est plus sensible pour ces deux derniers produits que pour le premier. Toutefois, l'effet du développement marqué qui caractérise ces dix dernières années s'est fait particulièrement sentir dans les industries de transformation proprement dites. L'augmentation a été particulièrement sensible dans quelques-unes des industries de base; l'industrie électrique, la sidérurgie, les produits chimiques, et les engrais. La quantité d'énergie électrique produite a augmenté de plus de 50 pour 100. La production de la fonte et des billettes d'acier a triplé de 1940 à 1947; en même temps, toutes les branches de l'industrie métallurgique se sont développées.

En outre, on constate une augmentation considérable dans les industries alimentaires (notamment la production des boissons, du sucre et des conserves); dans la verrerie et la faïencerie, dans le bâtiment, etc.

34. En 1944, nous n'avions que peu de manufactures, la transformation n'ajoutait pas grand'chose à la matière première et notre industrie n'était guère centralisée à l'échelle nationale. Grâce au développement industriel, notre industrie est devenue indépendante pour ses approvisionnements; elle s'est modernisée et est devenue à bien des égards autarcique.

L'autonomie d'approvisionnement a beaucoup progressé dans le cas de certaines industries métallurgiques, dont les matières premières, que nous achetions autrefois à l'étranger, sont maintenant produites dans le pays. Ainsi, l'industrie minière, bien qu'elle ait par elle-même perdu de l'importance, en a gagné au point de vue de l'ensemble de l'économie du fait que, contrairement à ce qui se passait il y a quelques années, elle fournit maintenant des matières premières à quelques industries mexicaines.

Différentes branches de l'industrie se sont modernisées, notamment la métallurgie, l'industrie alimentaire, le textile, sans parler d'autres industries comme celle des produits chimiques et des engrais, dont la création au Mexique est toute récente, et qui sont équipées d'un matériel conforme aux normes techniques les plus modernes.

Pour certaines branches de l'industrie (sucre, ciment, etc.), le pays en est arrivé à se suffire; d'autres branches ont fait des progrès considérables dans cette voie (conserves, produits de fer et d'acier, porcelaine et verre, etc.)

35. Les modifications survenues dans la structure de l'industrie ont entraîné dans notre commerce extérieur, des changements correspondants.

Pour ce qui est des exportations, les produits manufacturés jouent un rôle de plus en plus important; il est passé de 1,03 pour 100 en 1939 à 20,6 pour 100 en 1948.

Pour l'importation, celle des biens de consommation semble avoir diminué, alors que le commerce des biens-capitaux et de l'équipement de production augmente de plus en plus.

36. Dans la période étudiée, les sources des capitaux utilisés pour le développement économique du Mexique sont, par ordre d'importance, les suivantes :

1) ressources nationales, et 2) ressources étrangères. De plus en plus, les ressources nationales proviennent de l'épargne volontaire; elles résultent également de la création de moyens de paiement. Les capitaux étrangers sont entrés dans le pays sous forme d'investissements privés et de prêts d'autres genres.

Enfin, les ressources financières ont été canalisées par 1) les dépenses publiques, 2) les investissements et prêts des banques, des compagnies d'assurances et d'autres organisations, et 3) par les investissements effectués dans les différentes branches de l'économie par des particuliers ou des sociétés.

37. L'augmentation des ressources consacrées au développement économique du pays est remarquable. Nous ne citerons pour exemple que les chiffres suivants : de 1939 à 1948, les dépenses du Gouvernement fédéral, consacrées principalement aux travaux publics, se sont élevées de 611 millions de pesos à 2.681 millions. La dette publique intérieure, qui a contribué dans une si large mesure à la construction de routes et d'ouvrages d'irrigation, à l'électrification et au développement des chemins de fer, est passée, pendant la même période, de 168 millions à 1.445 millions de pesos. Enfin, la valeur des certificats de participation de la Nacional Financiera, actuellement en circulation, ainsi que celle des obligations ordinaires, des obligations et cédulés hypothécaires, est passée, de 1941 à 1948, de 123 millions à 1.194 millions de pesos.

38. Le développement économique de ces dernières années n'aurait pas été possible s'il n'avait eu à la base une organisation financière satisfaisante, c'est-à-dire de bons établissements et de bonnes méthodes pour orienter vers la formation de capitaux, une épargne toujours croissante. Cette conviction a permis à de multiples efforts de se déployer, et d'aboutir notamment aux résultats

suiuants : 1) adoption d'une nouvelle législation bancaire, fiscale et financière en général; 2) création, dans différents secteurs du marché des capitaux, d'organismes régulateurs et de contrôle, comme la Commission des assurances nationales, la Commission des investissements et la Commission des valeurs; 3) encouragement à la fondation de nouveaux établissements de crédit, et à leurs opérations productives; 4) adoption, pour le développement du marché, de titres nouveaux, d'opérations nouvelles et d'usages nouveaux; 5) facilités fiscales et administratives pour la création de nouvelles industries.

39. Il a fallu , pour accomplir ces progrès, surmonter d'innombrables obstacles, dont la plupart étaient inhérents à une organisation économiquement, socialement et par conséquent financièrement peu développée. En outre, comme il faut s'y attendre, l'organisation financière présente des imperfections et oppose des obstacles aux progrès futurs. Ainsi, par exemple, dans certaines régions du Mexique, le système du crédit et ses avantages sont encore inconnus; des spéculations provoquent l'instabilité et retardent le développement économique; certaines branches de l'activité, industrielles et autres, ne disposent pas d'un financement suffisant ou ne l'obtiennent qu'à des conditions extrêmement onéreuses; l'épargne volontaire passe en partie à l'étranger, etc.

40. Toutefois, depuis quinze ans, et surtout depuis le début de la Deuxième guerre mondiale, le marché des capitaux a connu au Mexique une expansion plus considérable et plus rapide que jamais.

41. Les faits les plus saillants qui sont révélateurs du développement du marché du capital sont les suivants : 1) l'accroissement continu du volume des investissements et du revenu national; 2) l'augmentation, tant absolue que relative de l'épargne, et son utilisation à des fins de plus en plus productives; 3) une meilleure organisation et un meilleur fonctionnement des organes et établissements qui interviennent sur le marché; 4) l'extension de ces institutions et établissements aux régions autrefois arriérées, auxquelles étaient refusés les avantages du crédit et jusqu'à ceux de la monnaie; 5) amélioration constante des techniques employées pour concentrer et répartir les ressources financières disponibles en vue du développement de la production.

42. Indépendamment d'autres facteurs qui ont également exercé une influence prédominante sur le développement du marché des capitaux, la Banque du Mexique et la Nacional Financiera ont joué, dans ce développement, un rôle décisif. Le rythme accéléré du développement industriel est dû en partie à l'action conjointe de ces deux établissements; mais c'est à la Nacional Financiera en particulier qu'on est redevable de l'une des tentatives les plus fructueuses que l'on ait faites sur le marché des valeurs : la vente des certificats de participation à un nombre de plus en plus grand d'actionnaires privés et de sociétés.

43. La politique de développement économique adoptée par le Mexique a eu de nombreuses répercussions sur l'économie du pays. D'abord, en ce qui concerne l'emploi, elle a eu pour effet d'augmenter le nombre des travailleurs qui touchent des salaires ou traitements plus élevés. Il en est résulté un transfert de certaines parties de la population des travaux primaires aux travaux secondaires et tertiaires, ainsi qu'une augmentation considérable de la population des centres urbains et industriels.

44. La politique de travaux publics, l'industrialisation du pays et la modernisation de l'agriculture ont eu pour résultat d'augmenter la production, d'augmenter la consommation et, en dernière analyse, d'améliorer le niveau de vie de la population.

45. La politique d'investissement adoptée depuis quelques années a augmenté l'épargne nationale.

46. Etant donné que le Mexique manifeste une grande propension à l'importation, (0,20 pour chaque peso dépensé), toute politique d'investissement a des répercussions immédiates sur le marché des changes. Il faut donc considérer les répercussions sur ce marché comme l'un des facteurs qui tendent à freiner la politique d'investissement et à ne permettre les dépenses qu'à un rythme qui ne risque pas de déséquilibrer la balance des paiements. Toutefois, s'il faut choisir, le choix s'impose : la primauté appartient au progrès économique.

L'aide financière interne en vue du développement

économique des Philippines

Préparé par

Felix de la Costa

Philippines

INTRODUCTION

L'économie des Philippines est essentiellement agricole. Pendant les années d'avant-guerre les moyens d'existence de 80 pour 100 de la population totale dépendaient de l'agriculture. Exception faite pour le riz, seule une fraction peu importante des produits agricoles était réservée à la consommation locale; la plus grande partie en était exportée et constituait la principale source de revenu en même temps que la base de la structure économique du pays.

Le développement et l'expansion du commerce extérieur des Philippines reflète donc non seulement le développement de ces industries agricoles mais aussi le progrès économique réalisé par le pays. En outre ils prouvent combien la prospérité nationale dépend du commerce extérieur.

Les Philippines ont été fortement tributaires de leur commerce avec les Etats-Unis. L'existence du libre échange entre les deux pays a incontestablement créé pour les Philippines la possibilité de vendre aux Etats-Unis des quantités beaucoup plus importantes de leurs produits agricoles qu'elles n'en auraient vendu s'il n'avait pas existé de relations commerciales préférentielles. Aussi a-t-on constaté aux Philippines une tendance à développer les industries qui produisent des denrées susceptibles d'être écoulées sur le marché des Etats-Unis. L'accroissement qui en est résulté dans la production des denrées d'exportation ainsi protégées a pour effet de décourager la production des produits d'exportation non protégés et des produits destinés à la consommation nationale. D'autre part, l'augmentation des ventes sur le marché des Etats-Unis, où les Philippines bénéficiaient d'un régime préférentiel, a permis au pays d'acheter davantage de marchandises aux Etats-Unis. Avant la guerre le marché des Philippines venait au sixième rang dans le commerce des Etats-Unis avec les pays d'outre-mer.

A l'heure actuelle les Philippines se trouvent en présence, à la fois, de deux problèmes graves - la nécessité de relever et de reconstruire une économie détruite par la guerre et la perte lente mais certaine des privilèges qui lui étaient consentis sur le marché américain. Le Philippine Rehabilitation Act de

1946 et le Philippine Trade Act de la même année, ainsi que le don de matériel militaire en excédent et certaines autres mesures ont assuré une assistance financière et technique, et la possibilité d'obtenir des approvisionnements et du matériel et, avant tout, ont donné le temps nécessaire pour le relèvement et l'adaptation de l'économie. L'utilisation intégrale des avantages qui découlent de ces mesures pour l'exploitation des ressources du pays devrait permettre la transition entre une situation de dépendance économique à l'égard des Etats-Unis et une situation de liberté économique et rendre le pays capable de traiter avantageusement sur les marchés mondiaux et d'y soutenir la concurrence. Au fond, l'objectif immédiat doit être d'augmenter la production nationale de toutes les marchandises actuellement importées et pour lesquelles le marché local pourrait fournir dès maintenant ou à l'avenir, les principales matières premières et aussi de maintenir et développer la production des produits d'exportation philippins.

BREF EXAMEN DU DEVELOPPEMENT D'APRES-GUERRE

Depuis la fin de la guerre les Philippines ont réalisé des progrès importants dans la reconstruction de leur économie. Il reste beaucoup à faire cependant et les Philippines sont décidées à faire beaucoup. La question de l'indépendance politique ayant été définitivement réglée, le pays se tourne, de toute sa volonté vers le domaine économique pour rendre cette indépendance réelle et durable. On ne peut pas espérer des Philippines, pays relativement jeune et inexpérimenté, qu'elles réalisent dès le début des progrès rapides vers cet idéal. Des obstacles se dressent et continueront à se dresser devant elles mais la patience, unie à la résolution, finiront à la longue par les surmonter. Les observateurs de la situation des Philippines sont invités à ne se prononcer qu'après avoir tenu compte de cette situation.

En ce qui concerne les années d'après-guerre de 1946, 1947 et 1948, on peut résumer comme suit le développement économique des Philippines :¹⁾

1. A la fin de 1948 l'accroissement de la production agricole était de 68 pour 100 par rapport à l'année 1946 qui a suivi la libération. Ce niveau de la production agricole totale représente déjà un accroissement de 93 pour 100 sur la moyenne d'avant-guerre qui s'établissait à environ 5,4

1) A Record of Philippine Economic Progress préparé par le Secrétariat technique du Conseil économique national

millions de tonnes métriques. On s'est attaché comme il se devait à la production des denrées alimentaires qui a accusé une augmentation d'environ 31 pour 100 par rapport aux trois dernières années. A elle seule la production du riz a déjà dépassé de 54 pour 100 la moyenne d'avant-guerre, mais il faut qu'elle continue de suivre l'augmentation de la population. Les produits de l'élevage et de la pêche ont accusé une amélioration très importante, en particulier les produits de la pêche qui dépassent déjà d'environ 14 pour 100 la production d'avant-guerre.

2. Après trois années de relèvement, la production des récoltes d'exportation accuse déjà une amélioration nette et s'est accrue d'environ 395 pour 100 au cours de la période de trois ans qui a commencé en 1946. Malgré l'absence d'outillage et de matériel, le prix élevé de la main-d'oeuvre, la désorganisation des transports et des communications et les difficultés diverses auxquelles se heurtent les économies ravagées par la guerre, le volume de la production destinée à l'exportation a déjà atteint 62 pour 100 du chiffre d'avant-guerre. Il faut s'attendre à ce que le pays réalise des progrès plus grands grâce au programme de relèvement récemment mis en train pour les industries primaires d'exportation.

3. En dépit des difficultés de la reconstruction, des pénuries et des désorganisations qui affectent les industries particulières, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le volume et la valeur des principales exportations à destination de tous les pays ont accusé une reprise remarquable depuis la libération : cela ressort des chiffres de l'exportation pour la période qui va de 1946 à l'heure actuelle. Le volume total des exportations a augmenté de 255 pour 100 par rapport à la période qui a immédiatement suivi la libération tandis que la valeur totale des exportations s'est accrue de 584 pour 100 en prenant pour base les valeurs d'avant-guerre. Grâce au plan actuel qui a pour objet d'accélérer le relèvement des industries primaires d'exportation, on peut s'attendre logiquement à ce que le volume des exportations s'accroisse à un rythme plus rapide que pendant les années qui ont précédé la guerre.

4. La balance commerciale défavorable qui atteignait près de 500 millions de pesos en 1948, et que les paiements en dollars et les dépenses du Gouvernement des Etats-Unis aux Philippines couvraient et au delà, est un indice de l'incapacité où se trouvent les Philippines de payer leurs importations à l'aide de leurs exportations; mais elle fait voir surtout la réaction naturelle d'une économie insuffisamment développée qui cherche à satisfaire par ses importations de l'étranger aux besoins de biens-capitaux indispensables à son développement intérieur et aux besoins beaucoup plus grands de la population, besoins qui sont venus encore aggraver des restrictions forcées pendant l'occupation ennemie. Ceci s'applique plus particulièrement aux Philippines, qui presque du jour au lendemain se sont trouvées en possession d'un pouvoir d'achat fortement accru par suite des énormes dépenses en dollars que le Gouvernement des Etats-Unis faisait dans le pays. En l'absence de tout contrôle sur les importations et de toute restriction sur les devises, ce pouvoir d'achat réel extrêmement élevé devait se traduire en fait par une augmentation des importations de produits essentiels à la vie quotidienne. Cette situation s'est trouvée aggravée en particulier par l'impossibilité où se trouvait l'économie intérieure de satisfaire les besoins nationaux essentiels à l'aide de la production locale, cela par suite des dévastations provoquées par la guerre et des difficultés économiques concomitantes.

Toutefois cette balance commerciale défavorable s'accompagne d'une augmentation de la part, dans les importations totales, de l'outillage, de l'équipement et des autres biens-capitaux destinés au développement des entreprises locales, ce qui aura finalement pour résultat d'accroître la productivité et le revenu national pour l'ensemble du pays.

5. Contrairement à l'affirmation selon laquelle le pays lui-même n'investirait rien dans le développement des ressources locales, les investissements publics et privés dans les entreprises de production ont accusé un développement remarquable et constant depuis l'année 1946 qui a suivi la libération; c'est ce qui ressort d'un accroissement de 354 pour 100 dans le capital versé des sociétés et des associations et de 199 pour 100 dans la valeur nette des industries et des usines publiques. Ces chiffres attestent clairement la collaboration des investissements privés et publics dans le développement des ressources naturelles du pays grâce au relèvement des industries anciennes et la création de projets nouveaux, tant dans les secteurs privés que dans les

secteurs publics de l'économie.

6. L'apport de crédit bancaire dans le système économique, qui est un indice de l'activité et de la productivité économique de l'économie prise dans son ensemble, s'est régulièrement développée et a atteint 540 millions de pesos en décembre 1948, soit une augmentation de 209 pour 100 par rapport à décembre 1945. Les prêts à l'agriculture et à l'industrie, en particulier ceux consentis par les établissements bancaires du gouvernement, ont suivi le rythme d'accroissement du volume des crédits bancaires généraux et ont atteint un total de 251 millions de pesos en mai 1949. Sur ce total, 121 millions étaient réservés à l'agriculture, 61 millions aux entreprises industrielles et 68 millions à la construction de locaux commerciaux et de logements.

7. Ces activités en vue du développement sont actuellement coordonnées et renforcées conformément à un programme à court terme de relèvement et de développement approuvé par le Président sur recommandation du Conseil économique national. Ce programme économique prévoit la coordination des placements privés et publics dans tous les secteurs de l'économie et la mise en oeuvre de projets et d'entreprises du gouvernement dans lesquels l'entreprise privée n'ose pas s'aventurer et qui, par leur nature, ne lui font pas une concurrence directe. Les fonds du gouvernement sont consacrés à la mise en oeuvre des parties du programme économique qui ont pour but de stimuler et de renforcer la confiance privée dans les placements de capitaux à caractère spéculatif et la création d'entreprises de développement à long terme. Toutes ces mesures sont évidemment considérées comme des moyens efficaces a) de protéger l'économie, au cours des trois ou quatre prochaines années, contre les effets du déclin des dépenses du Gouvernement des Etats-Unis dans le pays, b) de préparer les ajustements rendus nécessaires par la réduction progressive des tarifs préférentiels pratiqués sur le marché des Etats-Unis et c) de provoquer, à la longue, un accroissement de la productivité et une augmentation du revenu de l'ensemble du pays.

Les progrès économiques réalisés jusqu'ici ont été obtenus pratiquement sans recourir aux emprunts de l'extérieur. Il convient toutefois de reconnaître que les dépenses énormes du Gouvernement des Etats-Unis aux Philippines depuis la guerre ont largement contribué à permettre aux Philippines de réaliser de grands progrès dans la reconstruction de l'économie; en effet ces paiements ont mis à la disposition du pays d'importantes sommes en dollars qui lui ont permis de se procurer aux Etats-Unis des marchandises dont il avait un besoin urgent.

FACTEURS QUI INFLUENT SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE FUTUR

Dans le futur immédiat, le progrès du développement économique interne des Philippines dépend de la solution de certaines questions et de l'adoption de mesures déterminées relatives à l'épargne intérieure et d'un assouplissement du crédit. Au nombre des problèmes les plus importants figurent les suivants :

1. Accroissement de la production des biens de consommation essentiels et des autres produits que l'on peut fabriquer avantageusement aux Philippines.
2. Amélioration de la mise en vente et de la répartition intérieures y compris l'établissement d'organisations coordonnées de mise en vente.
3. Amélioration et développement des moyens de crédit, en particulier des moyens bancaires privés.
4. Renforcement et coordination des mesures de conservation du dollar.
5. Accroissement et encouragement de l'épargne et son orientation vers les placements productifs.
6. Elaboration de plans et de programmes de développement économique national en vue d'assurer une utilisation plus complète et plus économique de toutes les ressources et facilités disponibles.

En réalité, les problèmes précédents peuvent être envisagés sous deux aspects principaux, à savoir : l'aspect interne et l'aspect externe. En ce qui concerne l'aspect interne, il porte surtout sur l'accroissement de la production nationale et sur la nécessité d'assurer les débouchés indispensables, la répartition et autres facilités commerciales, de façon à réduire les prix de revient et à permettre à la population de profiter d'une quantité plus grande de marchandises et de services. L'aspect externe porte surtout sur la conservation des devises étrangères au moyen de contrôles plus stricts sur les importations, sur la poursuite et le développement d'activités qui permettent d'économiser ou d'obtenir des dollars et sur des accords de commerce bilatéraux qui entraîneront de nouvelles économies de dollars. Evidemment, en ce qui concerne la conservation des dollars, la question principale consiste à les consacrer à l'achat de biens-capitaux et à les investir dans des entreprises du pays.

On s'efforcera dans la présente étude de se borner aux questions du développement des facilités bancaires et des facilités de crédit du pays même et au développement d'un marché monétaire national qui encouragera l'épargne et accroîtra les placements à l'intérieur du pays.

ELABORATION DE PLANS EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE NATIONAL

On trouvera ci-dessous un exposé très sommaire des plans dont les Philippines ont entrepris l'élaboration en vue de créer une économie saine. Presqu'immédiatement après la réalisation de l'indépendance du pays, on a eu recours à l'élaboration rationnelle de plans de réorganisation de l'économie des Philippines, grâce aux efforts conjoints du Gouvernement des Etats-Unis et de la République des Philippines. C'est l'oeuvre de la Joint Philippine-American Finance Commission qui a terminé son rapport vers le milieu de 1947. Le rapport porte surtout sur les programmes monétaires et fiscaux que doit entreprendre le Gouvernement des Philippines en vue de la reconstruction et du développement de son économie.

Le Gouvernement des Philippines a fait également appel au Beyster Technical Group qui a établi le plan appelé maintenant Beyster Industrial Plan. Ce plan s'applique surtout aux aspects techniques d'un programme de développement industriel à court terme des Philippines. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un plan d'exécution, il expose néanmoins dans ses lignes générales et de façon audacieuse les possibilités d'investissement qui existent aux Philippines ainsi que les projets d'exploitation des abondantes ressources naturelles du pays. Mais cela ne suffit pas. Pour coordonner les plans industriels et techniques et les politiques fiscales et monétaires conçus par le Joint Philippine-American Finance Commission, l'ancien Ministre des finances, Miguel Cuaderno, a proposé un programme économique qui porte sur le développement de l'économie nationale pendant les cinq prochaines années. Ce programme prendra effet à partir de 1949 et contient des dispositions qui prévoient le développement de la production alimentaire, de la production industrielle et des industries de services personnels ainsi que la main-d'oeuvre qui leur sont nécessaires. Il est bon de signaler que ce plan a été présenté à la Banque internationale pour justifier un emprunt nécessaire à l'exécution du programme national relatif à l'énergie. Il a obtenu une recommandation favorable du Conseil économique national et le Président de la République des Philippines en a approuvé l'exécution.

Le plan prévoit le financement public et privé des projets envisagés et impose un ordre strict de priorités dans l'exécution desdits projets..

A la création de la Banque, et en particulier en vertu du titre 137 de la loi qui le constitue (Republic Act N° 265), la Banque centrale a été autorisée à ouvrir un crédit de 200 millions de pesos sous forme d'avances directes consenties au Gouvernement pour les projets rentables et garantissant l'amortissement des sommes investies. Le Conseil monétaire de la Banque centrale a décidé de mettre à la disposition du Gouvernement, en 1949, une somme de 115 millions de pesos. Sur cette somme, 60 millions seront réservés aux projets de développement du Gouvernement, 35 millions à une avance consentie à la Rehabilitation Finance Corporation pour des projets contrôlés ou non par le Gouvernement et 50 millions à l'amortissement d'un emprunt budgétaire de 120 millions de pesos consenti par la United States Reconstruction Finance Corporation.

Afin de permettre une utilisation efficace et rationnelle des intérêts de l'avance directe de 200 millions de pesos qui a été autorisée au bénéfice du Gouvernement, en particulier en ce qui concerne les 115 millions de pesos mis à sa disposition en 1949, le Gouvernement des Philippines a fixé sur recommandation du Conseil économique national l'ordre de priorité suivant relatif aux industries auxquelles il convient de venir en aide :

1. Première liste

- Riz, maïs, pêche, fruits et autres produits
- Sucre
- Abaca, agave, ramie et autres fibres
- Tabac
- Arachides
- Noix de coco
- Élevage et produits de l'élevage
- Mines
- Transports terrestres
- Transports maritimes et aériens
- Développement de l'énergie hydraulique
- Petites industries (fabriques de clous, de papier et de pâte à papier)
- Usines d'engrais
- Artisanat

2. Deuxième liste

Approvisionnement en eau

Amélioration des aménagements portuaires

Ecoles, hôpitaux, marchés

Auto-routes

Lutte contre les inondations et drainage

Aérodromes

Cales sèches pour navires de fort tonnage

Jute (saluyot)

Le plan, en ce qui concerne l'assistance financière par le pays même à l'économie nationale, exigerait 1) un emprunt interne du Gouvernement pour résorber l'excédent des revenus liquides et orienter la circulation du capital intérieur vers l'accroissement de la productivité, et 2) l'amélioration et l'extension du système bancaire pour assouplir les facilités de crédit au bénéfice du développement national.

Destruction de l'équipement capital pendant la guerre

L'un des principaux problèmes qui se pose depuis la guerre aux pays insuffisamment développés, comme les Philippines, réside dans le manque de capitaux pour financer la reconstruction des industries dévastées et le développement de l'économie nationale. La plupart des industries détruites pendant la guerre se servaient d'un équipement désuet et extrêmement usé et employaient des méthodes de production inefficaces. La destruction du matériel démodé est peut-être un bien déguisé car les industriels intéressés seront obligés de moderniser leurs usines et d'adopter des méthodes de production plus efficaces. Même des industries dont l'équipement n'a pas été entièrement détruit mais reste réparable devront utiliser un équipement moderne si elles veulent réduire leurs frais de production et soutenir la concurrence des marchés internationaux.

Toutefois, le manque de capitaux pour moderniser les établissements industriels et l'agriculture a été jusqu'ici la cause principale de la lenteur du relèvement et du développement des Philippines. Presque tous les pays insuffisamment développés du monde réclament à l'heure actuelle une assistance de l'étranger pour se procurer de nouveaux biens-capitaux, un équipement et de l'outillage pour développer leurs industries. Un grand nombre de pays insuffisamment développés désirent devenir plus indépendants de quelques produits agricoles qui n'ont que des débouchés incertains sur le marché étranger et aussi ajouter à leurs revenus

grâce à une industrialisation modeste : ces désirs ont augmenté les demandes d'emprunts adressées aux pays étrangers qui peuvent les satisfaire.

Les Philippines, qui sont l'un des pays gravement atteints par la guerre, ont besoin de capitaux pour réaliser leur relèvement et leur développement économiques. Leur situation est relativement favorable par rapport au dollar lorsqu'on la compare à celle d'autres pays insuffisamment développés, ce qui leur a permis de procéder à un relèvement économique plus rapide que dans d'autres pays. Mais les besoins des programmes de développement et de relèvement ne sont nullement couverts par les capitaux d'origine nationale immédiatement disponibles.

Manque de facilités bancaires suffisantes

Aux Philippines, le réseau des facilités bancaires reste jusqu'ici très limité. Dans les principaux centres commerciaux, à l'exclusion de la Banque nationale des Philippines qui appartient au Gouvernement, les opérations bancaires sont assurées en majorité par des succursales des banques étrangères ou par des sociétés bancaires appartenant à des étrangers et agréées suivant les règlements du pays. Cette situation explique que la plupart des banques s'intéressent davantage au financement du commerce étranger qu'à des prêts consentis en faveur de la production ou du développement. En dehors de Manille, Cebou et Ilo-ilo, qui sont les principaux ports des Philippines, les opérations bancaires sont presque exclusivement le fait de succursales et d'agences de la Banque nationale des Philippines dont le Conseil d'administration est à Manille et dont les membres sont pratiquement nommés par le parti au pouvoir dans le Gouvernement. Etant donné qu'en ce qui concerne la Banque nationale des Philippines les décisions doivent émaner du siège social qui se trouve loin des communautés rurales, le fonctionnement de ces succursales et agences manque beaucoup de la rapidité et de la souplesse qui permettent un sain développement des opérations bancaires rurales.

Au 31 juillet 1949, il existait aux Philippines 14 banques principales, y compris la Postal Savings Bank (Caisse d'épargne postale), 33 succursales et 51 agences, non compris la Banque centrale, qui disposaient au total de 991.063.333,98 pesos. Il y a deux ans, on a créé la Rehabilitation Finance Corporation, au capital de 300 millions de pesos, qui est autorisée à appeler des fonds supplémentaires de même montant par l'émission de titres garantis par le Gouvernement des Philippines.

La Banque industrielle et agricole d'avant-guerre a fusionné avec cette institution. Toutefois, même avec les ressources dont disposent ces institutions les besoins en capitaux de la plupart des industries ne sont pas complètement couverts et la majeure partie du financement doit être assurée par le Gouvernement par l'intermédiaire de sociétés lui appartenant, qui s'occupent directement d'entreprises diverses.

Le manque de facilités bancaires dans les provinces entraîne la thésaurisation d'une forte proportion du revenu national qui n'est pas consacrée au financement des biens de consommation et dont on pourrait disposer pour des investissements. Seule une proportion restreinte en arrive sous forme d'épargne dans les établissements bancaires. L'épargne nationale non utilisée pourrait être avantageusement employée s'il était possible de créer un nombre suffisant de banques et un marché monétaire bien conçu pour orienter ce capital liquide vers les diverses industries.

Les grandes entreprises commerciales ou industrielles peuvent facilement s'adresser aux banques pour des emprunts d'investissement, mais la plupart des petits commerçants et industriels doivent compter sur leurs propres économies, nécessairement limitées, pour financer leurs entreprises. Chez la plupart des petits commerçants et industriels, les emprunts hypothécaires sont financés par des bailleurs de fonds privés qui exigent pour l'utilisation de leurs capitaux un taux d'intérêt beaucoup plus élevé que celui que peuvent payer les emprunteurs.

Ce système bancaire et ce marché monétaire insuffisamment développés sont pour beaucoup dans l'insuffisance des capitaux nationaux disponibles et, par conséquent, dans le retard apporté à la reprise économique du pays. Etant donné que toutes les banques, à l'exception de deux établissements, sont des banques commerciales, leurs ressources pourraient être, et sont du reste, largement consacrées à des crédits à court terme destinés principalement au financement du commerce d'exportation et d'importation. La plus grande partie des ressources bancaires du pays est donc consacrée non à des projets de développement, mais au commerce international. En outre, l'absence de contrôle des changes a facilité l'emploi des ressources bancaires pour le financement du commerce étranger.

Restrictions imposées aux investissements dans les banques du pays

A l'heure actuelle, comme par le passé, l'entrée des capitaux nationaux dans le circuit bancaire est freinée par deux facteurs principaux : premièrement, la crainte qu'éprouvent les capitaux locaux à se risquer dans des domaines encore inconnus des hommes d'affaires philippins et où les bénéfices normaux sont bien

inférieurs à ceux que le capital privé rapporterait s'il était placé dans les opérations de prêt d'argent; et, deuxièmement, la pénurie d'hommes qualifiés qui bénéficient d'une expérience antérieure en matière de banque.

Revision du système bancaire national

La mesure la plus importante qu'ait prise la République des Philippines après sa création a consisté à réviser le système bancaire du pays de façon à prévoir les besoins de crédits nécessaires pour le relèvement et le développement économiques. En conséquence, on a créé la Banque centrale des Philippines pour concentrer et diriger les crédits existants et donner plus de souplesse à l'organisation du crédit du pays tout en mobilisant l'épargne nationale grâce à la création d'un marché actif des valeurs. La Banque centrale est aussi autorisée à consentir des prêts au gouvernement en vue de projets rentables garantissant l'amortissement des capitaux investis.

En outre on a réorganisé le système bancaire pour tenir compte de l'accroissement du rythme des activités commerciales qui a caractérisé la période d'après-guerre et orienter la circulation des capitaux nationaux dont disposent les banques de façon à venir en aide aux industries productives du pays. Le placement à l'extérieur des Philippines de dépôts reçus par les succursales des banques dont le siège est à l'étranger est interdit. Seules les banques nationales et les succursales des banques étrangères créées avant le 24 juillet 1948 sont autorisées à recevoir des dépôts.

La nouvelle loi sur les opérations bancaires encourage l'organisation de banques nouvelles en supprimant la condition relative au capital minimum, mais dispose que la direction et la surveillance des banques nouvelles seront confiées aux ressortissants philippins. Pour permettre aux banques de manier des dépôts plus importants qu'auparavant, le rapport de 10 à 1 exigé antérieurement entre le dépôt en banque et le capital a été remplacé par la condition, plus raisonnable, d'une couverture de 15 pour 100 au moins.

Sous réserve de certaines restrictions, les banques sont expressément autorisées à investir leurs capitaux en obligations et autres valeurs de tout repos. Dans une certaine mesure, les fonds d'Etat peuvent faire partie de la réserve requise correspondant aux dépôts. Autrefois, les banques commerciales étaient autorisées à consentir des prêts à échéance maximum de cinq ans. En vertu de la nouvelle loi sur les opérations bancaires, elles peuvent accorder des prêts à échéance maximum de quinze ans. Le but évident de cette modification est de permettre aux banques commerciales d'utiliser une proportion plus forte de leurs

avoirs pour accorder des prêts de capitaux aux diverses entreprises. Dans l'ensemble, la Banque centrale a la haute main sur l'organisation bancaire, cela en vue d'atteindre le but fixé c'est-à-dire le sain développement de l'économie nationale.

Propositions particulières en vue d'étendre le bénéfice des facilités bancaires aux communautés rurales de toutes les îles

En partie pour encourager l'entrée des capitaux du pays dans le circuit bancaire, la General Banking Law a été modifiée en vue de nationaliser le système des dépôts bancaires. Grâce à ces modifications et aux encouragements de la Banque centrale, on peut espérer que le capital privé entrera dans le circuit bancaire, en particulier dans les communautés rurales. En fait, il existe des signes certains que le développement de la banque privée dans les provinces va s'accélérer pour encourager l'épargne et l'orienter vers les placements productifs en développant ainsi une économie à base de crédit.

Il convient ici de faire mention de certaines propositions présentées pour la création de petites banques dans les communautés rurales.

En ce qui concerne ce système bancaire rural envisagé, il faut tenir compte des facteurs suivants :

1. Les agriculteurs, étant les principaux utilisateurs du crédit dans les districts ruraux, doivent avoir conscience qu'ils sont, au moins, co-propriétaires de la banque de leur localité.
2. Les agriculteurs ne sont pas encore familiarisés avec le système complexe des banques et par conséquent ont besoin d'être guidés et aidés, en particulier en ce qui concerne les aspects techniques des opérations bancaires.
3. Pour que les banques rurales puissent desservir de façon satisfaisante la communauté dont elle reçoivent les dépôts, elles devraient être en mesure de répondre aux demandes locales de crédits et disposer de toute latitude pour prendre des décisions immédiates.

Liés par des intérêts communs, les planteurs de riz du centre de Luzon se sont constitués en une association connue sous le nom d'Association des planteurs de riz, qui dispose de sections locales réparties sur l'ensemble de la région. On s'attend à ce que cette Association élargisse le champ de ses activités qui ne portera plus uniquement sur l'industrie du riz, mais aussi sur les principaux produits agricoles des Philippines tels que le sucre, le chanvre, la noix de coco, le tabac, etc. Cette association fonctionnant d'après le principe de l'entraide, les besoins de crédits des cultivateurs peuvent très bien être couverts par de petits comptoirs bancaires appartenant en partie à cette association d'agriculteurs et en partie à chacun des agriculteurs membres de l'association. Chaque comptoir bancaire constituera une société séparée et distincte, intégrée à la localité dans laquelle elle opère ; pour ce qui est de la coordination nécessaire avec les autres comptoirs d'autres districts, la normalisation, la formation centralisée du personnel et autres éléments favorables inhérents à une vaste organisation, tout cela peut se faire grâce à la participation de l'association en tant qu'actionnaire dans les divers comptoirs. Les relations qui seront établies entre ces banques rurales assurera plus de souplesse à l'apport de crédit disponible que l'on orientera vers les objets pour lesquels il est le plus utile ; le système sera ainsi en mesure de répondre aux besoins de crédits saisonniers des diverses parties du pays. L'offre de crédit agricole sera encore augmentée grâce aux facilités d'escompte consenties par la Banque centrale, qui seront accordées dans toute la mesure que les besoins légitimes de l'économie nationale pourront justifier.

Cet exposé sur l'organisation bancaire des Philippines et les propositions relatives à son développement au bénéfice des communautés rurales nous amènent à la question du développement du marché monétaire national des Philippines et de ses perspectives.

DEVELOPPEMENT D'UN MARCHE MONETAIRE NATIONAL

Le développement en grand du système monétaire national pour orienter les capitaux privés vers l'entreprise productive vient seulement de commencer sur l'initiative de la Banque centrale. A l'heure actuelle le marché des valeurs d'Etat n'est pas développé. Il est limité presque exclusivement aux banques et aux compagnies d'assurances ainsi qu'aux fonds de dépôts et aux fonds d'amortissement des diverses émissions du Gouvernement. Une grande quantité de valeurs d'Etat en dollars est aux mains des bailleurs de fonds américains, mais les valeurs en pesos sont détenues presque exclusivement par des établissements locaux. Toutefois, les bailleurs de fonds privés du pays préfèrent prêter leur argent à des taux d'intérêts beaucoup plus forts en dépit des avantages reconnus qu'offrent les valeurs d'Etat.

Une des raisons pour lesquelles les actionnaires privés n'achetaient jusqu'ici que relativement peu de valeurs d'Etat, c'est l'absence d'un marché actif des valeurs qui puisse absorber les titres au prix courant au cas où les actionnaires désireraient liquider leurs avoirs. La difficulté que l'on éprouve à se débarrasser des valeurs d'Etat, à moins de consentir un escompte important, a également limité le nombre des actionnaires privés à ceux qui disposent d'épargnes importantes dont ils n'ont pas immédiatement besoin pour leur consommation. Au 26 juillet 1949, en dehors des sociétés, il n'y avait que 147 personnes privées à détenir des valeurs d'Etat en pesos.

Depuis la création de la Banque centrale, des mesures sont prises pour développer le marché national des valeurs d'Etat. Ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, en vertu du titre 137 de la Central Bank Act, la Banque est autorisée jusqu'au 30 juin 1951 à consentir des avances directes au Gouvernement, pour des projets rentables, sous réserve de ne pas dépasser un maximum de 200 millions de pesos. Le Gouvernement donne en échange de ces avances une somme équivalente en valeurs d'Etat négociables, à échéance maximum de quinze ans. La première avance consentie en vertu de cette loi le 11 mars 1949 portait sur une somme de 469.200 pesos et le Gouvernement a émis des titres provisoires, amortissables en dix ans et correspondant à cette somme. Plusieurs avances ont été accordées et le total général, au 30 juillet 1949, atteint 10.354.420 pesos.

Le Gouvernement a également entrepris de développer le marché des bons du Trésor pour couvrir ses déficits budgétaires provisoires en attendant la perception des impôts actuels. La première émission de bons du Trésor a eu lieu le 11 juillet 1949, date à laquelle la Banque centrale a vendu pour un million de pesos de bons venant à échéance au bout d'un an et escomptés au taux de 1,5 pour 100. L'émission a été plus que couverte, cinq banques participant au placement. Le Gouvernement espère vendre d'autres bons du Trésor dans des conditions aussi favorables qu'à la première émission.

Le Gouvernement a déjà ordonné l'impression de ses "bons de relèvement et de développement" tant au porteur que nominatifs, ainsi que des bons du Trésor venant à échéance en dix et cinq ans respectivement. Dès que les bons seront imprimés, on lancera une active campagne pour la vente de ces valeurs, non seulement pour atteindre les sociétés actionnaires, mais également les particuliers. Les bons sont émis en coupures de petite valeur à partir de 20 pesos, afin d'encourager les personnes de revenus modestes à acheter des valeurs d'Etat. On pense, de façon générale, qu'il serait possible de réduire la thésaurisation des revenus à laquelle se livrent les habitants des provinces et des districts ruraux grâce à une campagne active de mobilisation de l'épargne non utilisée et en l'orientant vers les divers projets que le Gouvernement se propose d'exécuter.

Conditions qui limitent le développement d'un marché des valeurs

Le développement d'un marché des valeurs aux Philippines ne peut forcément qu'être lent. L'agriculture, pratiquée selon des méthodes désuètes, représente l'occupation principale des Philippines et s'exerce sous le régime de la propriété individuelle plutôt que collective. La population en général fait preuve d'individualisme en matière économique et n'est pas habituée aux formes d'effort coopératif. A mesure qu'elles apparaissent, les économies sont utilisées dans la ferme même.

On estime que la population n'appréciera vraiment qu'à la longue les avantages que présentent les placements en valeurs d'Etat et en valeurs de sociétés; elle le fera à mesure que se réalisera l'expansion prévue des entreprises sous forme de sociétés et qu'elle se rendra compte des avantages de la production massive. On allègue souvent qu'il existe un manque de

capitaux de spéculation dans le pays. Mais dans un pays comme les Philippines, dont l'économie a longtemps été tributaire de l'exportation de quelques produits agricoles, il n'est pas surprenant que le capital privé hésite à courir des risques importants.

Vu la nécessité de diversifier la production nationale, le Gouvernement a dû prendre l'initiative d'ouvrir des voies nouvelles lorsque le capital privé hésite à courir des risques, et il se propose de remettre aux intérêts privés ses différentes entreprises commerciales et industrielles dès que ces intérêts seront prêts à les prendre à leurs comptes. Dans le développement du marché des valeurs, le Gouvernement doit donc prendre l'initiative et négocier d'abord ses propres valeurs.

L'existence d'une bourse active est indispensable au développement d'un marché des valeurs. Il existe à Manille une Bourse qui fonctionne sous le contrôle de la Commission des valeurs et des devises. Dans cette Bourse les négociations portent surtout jusqu'ici sur les valeurs minières plutôt que sur les valeurs ne présentant pas un caractère spéculatif. Toutefois, la Bourse de Manille est parfaitement prête à négocier les valeurs d'Etat et de sociétés au fur et à mesure que le public s'y intéressera davantage.

Les autorités se rendent compte que le développement sain d'un marché des valeurs aux Philippines ne peut être encouragé que si l'on a l'assurance d'une protection du marché. Dans le cas des valeurs d'Etat, la loi sur la Banque centrale prévoit la création d'un fonds de stabilisation qui répond précisément à la nécessité de soutenir le marché des valeurs d'Etat.

Grâce à l'outil que représente la Banque centrale, les Philippines seront bientôt en mesure de lancer dans le pays une campagne intense pour encourager les placements en valeurs locales. On espère que la Banque centrale utilisera à cette fin les facilités offertes par toutes les autres banques et institutions disposant de capitaux, telles que les écoles, collèges, universités et organisations civiques. On espère également qu'en donnant une vaste publicité aux comptes et à l'utilisation des intérêts de ces bons on contribuera de façon importante à gagner à cette cause l'appui intégral du public.

Financement du développement économique à Porto-Rico

par S.L. Descartes

Porto-Rico

PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT

L'objectif que s'est assigné Porto-Rico en ce qui concerne l'amélioration du niveau de vie de la population repose sur un vaste programme de développement économique, amorcé en 1941. Cette expansion économique est caractérisée par un juste équilibre entre les fonds publics affectés aux services publics et les placements directs de capitaux en vue du développement économique. Les améliorations auxquelles on procède dans le domaine de la santé, de l'enseignement, du logement et de l'approvisionnement en eau potable ont pour but de relever les niveaux de vie et d'augmenter la productivité de la main-d'oeuvre. Les routes modernes, les aéroports, les moyens rapides de communication et les ressources abondantes d'énergie électrique devront faciliter l'activité industrielle et commerciale. A la tête du mouvement d'expansion, il y a des organismes spéciaux chargés d'aider les entreprises; ces organes peuvent, le cas échéant, placer directement des fonds dans des entreprises industrielles et agricoles. Une Banque d'Etat pour le développement économique, institution financière du Gouvernement et dispensatrice de crédits à long terme pour l'industrie, complète cet ensemble. A cela s'ajoutent enfin des réformes administratives qui doivent encourager le développement économique, notamment au moyen de dégrèvements d'impôt.

Le programme de développement de Porto-Rico a été financé, en majeure partie, au moyen de fonds excédentaires accumulés au cours des années de guerre par l'île de Porto-Rico. Au cours des exercices financiers 1941-1942 à 1948-1949, le total des recettes gouvernementales destinées aux dépenses publiques s'est élevé à 713 millions de dollars (tableau 1). Au cours de la même période, les crédits consacrés par le Gouvernement à ses dépenses courantes, y compris le programme de secours d'urgence aux chômeurs, ont été de 446 millions de dollars.

Il restait donc un solde de 267 millions de dollars, dont 107 millions ont été affectés à des travaux publics. Les projets relatifs à la santé publique, à l'enseignement et à la construction de routes ont absorbé 65 pour 100 de cette somme (tableau 2). Entre l'exercice financier 1941-1942 et l'exercice 1948-1949, les dépenses courantes du Gouvernement sont passées de 24 millions à 73 millions de dollars. Les dépenses courantes relatives à la santé et à l'enseignement ont plus que triplé (tableau 3).

Sur le reliquat de 160 millions de dollars, les douze sociétés de service public (public corporations) créées entre 1941 et 1949 ont reçu, au total, 144 millions de dollars (tableau 4) somme qui dépassait, en fait, les crédits affectés aux travaux publics dont il a été question plus haut. De plus, ces sociétés de service public ont recueilli 72 millions de dollars par des émissions d'obligations; les banques locales et la Banque d'Etat pour le développement en ont acheté pour 14 millions de dollars. La Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico s'est également engagée à prêter 6.500.000 dollars à la Puerto Rico Development Company. Si aux allocations budgétaires, on ajoute les sommes obtenues par l'emprunt, on constate que les sociétés de service public ont recueilli, depuis leur création, 222 millions de dollars. Une faible proportion de ces ressources a été consacrée à des remboursements de dettes.

Pour l'étude de l'expansion économique de Porto-Rico, trois des sociétés de service public de ce pays présentent un intérêt particulier. Il s'agit des sociétés chargées directement de promouvoir le développement industriel et agricole, à savoir la Société Porto-ricaine pour le développement industriel, la Société agricole et la Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico. Au 30 juin 1949, ces trois sociétés avaient reçu des subventions s'élevant à plus de 55 millions de dollars.

SOCIÉTÉ PORTO-RICAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

La Société porto-ricaine pour le développement industriel a été créée en 1942. Elle a été chargée du développement des ressources de l'île. Elle a reçu les pouvoirs nécessaires pour procéder à des études, des enquêtes, des essais et des recherches sur les ressources de l'île et leur utilisation efficace ainsi que sur la création de débouchés, la distribution et l'exportation des produits de Porto-Rico et la publicité à leur donner. Elle a été chargée de créer un laboratoire d'études pour l'établissement de plans, devis descriptifs et modèles de produits pouvant être fabriqués à Porto-Rico ou avec des produits de Porto-Rico, et de diffuser ces renseignements.

La Société pour le développement industriel est habilitée à accorder des prêts aux producteurs privés pour l'établissement, le développement et l'exploitation d'entreprises industrielles, minières et commerciales.

La Société est autorisée à organiser et à exploiter pour son propre compte des entreprises de transformation ou de distribution de produits manufacturés fabriqués avec des matières premières locales ou importées.

La Société a été chargée de s'assurer la coopération du capital privé en permettant l'acquisition privée de titres émis par les sociétés qu'elle crée, avec participation minoritaire. La Société pour le développement dispose également de tous les autres pouvoirs des sociétés privées.

La charte de la Société pour le développement industriel traite longuement des pouvoirs de la société en matière d'émission, d'obligations et des conditions dans lesquelles elle peut émettre ces obligations. Ce ne sont pas des obligations du Gouvernement de l'île de Porto-Rico; elles seront exemptes d'impôts, elles constitueront un placement légal pour les fonds placés en fidéicommiss et une garantie accessoire pour les dépôts de l'Etat. La Société n'a pas encore utilisé les pouvoirs qui lui ont été concédés dans ce domaine.

La Société pour le développement n'est pas, comme les organismes réguliers du Gouvernement de Porto-Rico, assujettie aux lois et règlements concernant l'administration du personnel, le contrôle budgétaire et l'examen préalable des comptes. Elle n'est pas tenue d'effectuer ses achats par l'intermédiaire de l'organe central d'achat du Gouvernement de l'île; elle dispose d'une trésorerie autonome. Elle doit cependant soumettre annuellement ses comptes à l'examen du Commissaire aux comptes de Porto-Rico. L'investissement de capitaux doit être

soumis à l'examen et à l'approbation préalable du Conseil des plans de Porto-Rico (Puerto Rico Planning Board) qui décide s'ils sont conformes aux plans généraux envisagés pour l'île, s'ils sont compatibles avec ceux des autres organismes et s'ils respectent les règlements de zoning. La Société doit effectuer ses demandes de capitaux par l'intermédiaire du Planning Board.

La Société pour le développement de Porto-Rico a été formée et constituée en société par les membres du Conseil exécutif de Porto-Rico qui se compose des chefs des services exécutifs du gouvernement et est présidé par le Gouverneur. Le Conseil exécutif choisit et nomme les cinq directeurs chargés d'établir les grandes lignes du programme d'activité de la Société.

Investissements directs

Les activités de la Société pour le développement industriel peuvent se répartir sur trois périodes distinctes. Au cours de la période initiale, allant de 1942 à 1945, ce sont les investissements industriels directs pour le propre compte de la Société qui ont prévalu. On était en pleine guerre et le placement de nouveaux capitaux privés dans l'industrie n'était guère possible et n'offrait que peu d'intérêt. L'achat de matériaux de construction, d'outillage et de matériel était très limité. Aux Etats-Unis, l'industrie privée travaillait exclusivement pour la guerre. Le moment n'était pas propice pour changer les vieilles traditions et habitudes du capital privé, qui s'intéressait presque exclusivement aux entreprises agricoles, commerciales et immobilières, qui lui étaient familières et qui lui assuraient des bénéfices élevés.

Dès le début, la Société pour le développement industriel a voulu encourager la création d'entreprises industrielles privées, mais elle a constaté qu'elle devait établir des industries pour son propre compte si elle voulait, dans cette période de guerre, arriver à des résultats. Des fabriques de verre, de papier, de céramique et de chaussures ont vu le jour au cours de ces années. Vers la fin de 1943, la Société pour le développement a acheté la fabrique de ciment, qui était une société de service public créée par l'Administration portoricaine de reconstruction, organe fédéral établi en 1935.

A l'heure actuelle, la Société pour le développement industriel exploite, par l'intermédiaire de sociétés filiales, quatre fabriques. En août 1949, elle a cessé d'exploiter une fabrique de papier. Les industries créées par la Société pour le développement représentent un investissement direct s'élevant à 11.100.000 dollars (tableau 5). Les quatre usines actuellement exploitées emploient 820 ouvriers, dont les salaires s'élèvent annuellement à 850.000 dollars et dont la production représente une valeur brute de 7 millions de dollars.

Aide à l'industrie

La guerre ayant pris fin et les possibilités d'investissement du capital privé devenant plus nombreuses, la Société pour le développement a fait porter son effort industriel non plus sur la création directe d'industries mais sur le programme d'aide pour le développement de l'industrie, plus connue sous le nom de Programme d'aide. Le Programme a été lancé officiellement en septembre 1945 et ce fut le début de la deuxième période. La Société s'offrait à construire des usines et à les louer à des industriels de son choix à des conditions avantageuses. Les industriels avaient un certain délai pour acheter l'usine, et les loyers payés étaient alors partiellement défalqués de la dette. De son côté, le concessionnaire s'engageait à maintenir à un certain niveau le total de la paie annuelle de ses ouvriers ou sous peine d'une légère amende. La Société a conclu des contrats avec des entreprises nationales bien connues et avec des industries locales (tableau 6). Les premiers contrats de la Société pour le développement industriel contenaient des clauses très libérales.

En juillet 1949, 17 entreprises en activité ou en voie d'établissement avaient bénéficié de l'aide financière de la Société pour le développement. Au 30 juin 1949, ces entreprises avaient reçu une aide financière totale s'élevant à 16,2 millions de dollars (tableau 6). Sur ce montant, 10 millions avaient déjà été dépensés et l'on s'attend à ce que le reliquat le soit avant la fin de l'année. Les 17 entreprises bénéficiant de l'aide financière de la Société pour le développement emploient ou emploieront 3.600 ouvriers. Elles verseront annuellement un total de 3 millions de dollars en salaires et leur production totale aura une valeur brute supérieure à 23 millions de dollars.

La nature et les conditions de l'aide financière fournie à ces 17 entreprises a varié suivant les établissements. Neuf entreprises ont obtenu la concession de

propriétés construites ou à construire par la Société et dont la valeur est de 7 millions de dollars. L'une d'elle, une entreprise hôtelière, a coûté à elle seule 6.500.000 dollars. Quant aux huit autres entreprises, la Société a construit les usines qu'elle leur a transférées sur prêt hypothécaire. Les prêts hypothécaires de cet ordre s'élèvent à 8.700.000 dollars. Les taux d'intérêt s'établissent entre 2 1/2 et 4 1/2 pour 100. Les prêts sont consentis pour des périodes allant de 7 à 30 ans. Deux compagnies ont reçu des prêts pour fonds de roulement s'élevant à 565.000 dollars.

L'exécution du programme à peine amorcée, il devint manifeste qu'il en résulterait de lourdes obligations financières. Il s'est rapidement avéré que les crédits affectés au programme d'aide industrielle par prélèvements sur les recettes courantes ne pouvaient, dans les années d'après-guerre, être assez importants pour assurer le maintien des investissements au rythme requis pour élever de façon notable les niveaux de vie. En 1947, la Société pour le développement s'est faite l'avocat d'une mesure dite "franchise fiscale", qui a été élargie en 1948 et qui consiste à exonérer les industries nouvelles établies après 1947 de l'impôt sur les biens immobiliers, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt municipal. D'autre part, on a établi une liste d'industries déjà existantes, mais jugées capables d'expansion, et auxquelles serait étendu le bénéfice de l'exemption d'impôts si elles créaient de nouvelles usines et augmentaient ainsi leur production.

La franchise fiscale, qui doit durer 12 ans, sera diminuée progressivement de 25 pour 100 par an, pour être supprimée en 1962. En 1948, l'exemption de l'impôt sur le revenu a été étendue au revenu provenant des dividendes versés par les industries bénéficiant de l'exemption et, en 1949, aux loyers provenant des propriétés immobilières construites pour l'usage des industries bénéficiaires de l'exemption.

Après l'adoption de la loi sur l'exonération d'impôt et notamment au cours des années 1948 et 1949, la Société pour le développement industriel a surtout compté, pour l'établissement de nouvelles industries, sur l'attrait exercé par cette exemption d'impôt, sur la campagne de publicité menée sur le continent en vue de faire connaître les avantages de l'île et les services mis à la disposition des industriels en vue de leur établissement à Porto-Rico. Enfin, l'aide financière n'a été consentie qu'à des industries choisies avec beaucoup de soin.

La Société pour le développement a déjà affecté à l'aide industrielle le montant total des subventions reçues de l'Etat, le total des bénéfices de la fabrique de ciment et les 6.500.000 dollars dont elle négocie actuellement l'emprunt auprès de la Banque pour le développement de Porto-Rico conformément à un engagement souscrit en 1947 (tableau 5).

Le temps n'est plus aux excédents de recettes budgétaires et il n'est guère possible à l'Etat de procéder annuellement à des affectations suffisamment importantes pour soutenir financièrement un programme de développement industriel. Il faut donc désormais que la Société pour le développement compte presque exclusivement, pour l'établissement de nouvelles industries, sur les stimulants d'ordre fiscal, sur la propagande et sur les services qu'elle met à la disposition des industriels. C'est la troisième phase de son activité. Le fonctionnement, dans ces nouvelles conditions, de la Société pour le développement, constitue l'un des problèmes qu'étudie actuellement la Commission instituée récemment sur le modèle de la Commission Hoover, pour réorganiser les services exécutifs du Gouvernement de l'île.

La Société pour le développement possède des laboratoires de recherches, des services économiques, des services de consultation en matière de relations industrielles, des services juridiques, des services d'organisation technique et elle fournit en général des consultations commerciales. Tous ces services sont à la disposition des industriels désireux de travailler à Porto-Rico.

La Société a un bureau à New-York ce qui lui permet de prendre contact avec les industriels du continent à qui elle expose les avantages que présente Porto-Rico, soit pour le développement de leurs entreprises, soit pour la création d'industries nouvelles. A l'heure actuelle, elle a pris contact avec environ 400 entreprises; 90 représentants de ces entreprises ont été suffisamment

intéressés par la question pour visiter l'île à leurs propres frais et 41 d'entre eux se sont déjà installés ou ont décidé de s'installer à Porto-Rico.

Grâce à l'active propagande de la Société et aux facilités qu'elle fournit, 31 entreprises nouvelles ont vu le jour, sans le secours d'aucune aide financière. Ces nouvelles industries emploient ou emploieront environ 3.500 ouvriers; elles verseront annuellement, en salaires, environ 2.300.000 dollars et leur production brute annuelle sera d'environ 7.500.000 dollars.

Critères en matière d'aide financière

La Société pour le développement a eu conscience, dès le début, de l'ampleur limitée de ses ressources par rapport aux besoins de l'île en matière d'expansion industrielle. Le problème du choix a opéré s'est toujours posé et la Société a mis au point un ensemble de critères pour la sélection des industries qu'elle allait créer ou financer. La Société a donné la préférence aux industries répondant aux critères suivants : 1) utilisation quasi exclusive des matières premières locales; 2) fabrication de produits encombrants permettant de bénéficier de frais de transport moins élevés que pour les produits exportés jusqu'ici; 3) fabrication de produits indispensables aux industries existantes ou complémentaires de ces industries; 4) dépenses relativement élevées de main-d'oeuvre; et 5) débouchés importants dans l'île. Etant donné la rareté des matières premières dans l'île et le fait qu'elles peuvent être importées librement des Etats-Unis, la Société a également favorisé les industries de transformation de matières premières importées, faisant appel à une main-d'oeuvre relativement nombreuse.

Dans le choix des entreprises individuelles auxquelles il s'agissait d'accorder une aide financière, on s'est surtout attaché aux considérations suivantes : réputation générale, situation financière, expérience et compétence industrielles, facilités pour la distribution locale et nationale des produits, et disposition à participer financièrement au lancement de l'industrie.

Tout en s'intéressant aux industries où la proportion des dépenses de main-d'oeuvre est élevée, la Société n'a pas voulu favoriser les industries où les ouvriers sont exploités, (sweat-shop) ni celles qui, en raison de la légèreté de leur matériel, pourraient aisément disparaître du jour au lendemain.

Critiques et commentaires

Les critiques le plus souvent adressées à la Société pour le développement ont porté sur les points suivants :

- 1) La Société a créé elle-même des industries.
- 2) Elle a choisi des industries exigeant un fort investissement par ouvrier.
- 3) Les industries créées par la Société travaillent à perte.
- 4) La Société n'a pas tenu compte des industries existantes et de leurs possibilités d'expansion; elle a montré un intérêt trop marqué à la création d'entreprises nouvelles.
- 5) Elle a été trop généreuse en ce qui concerne l'octroi de baux et de prêts aux industries; les taux d'intérêt sont trop faibles et les périodes d'amortissement trop longues, ce qui a pour effet de rendre difficile l'utilisation des prêts et des baux à des fins de nouveau financement.
- 6) Il y a eu des volte-faces rapides dans la politique suivie par la Société, ce qui indique l'absence d'un programme à long terme soigneusement conçu.
- 7) La Société a eu tendance à agir de façon indépendante et à perdre de vue l'ensemble du programme de l'île et les rapports étroits de son action avec d'autres activités publiques.

Il est facile de faire justice de la première critique. Il est généralement admis que dans les pays insuffisamment développés le Gouvernement doit créer lui-même les industries qui exigent des investissements de capitaux très importants ou qui présentent trop de risques pour l'initiative privée. Dans le cas présent, la Société peut également invoquer les raisons de guerre, comme on l'a expliqué plus haut.

Dans un pays pauvre en capital mais à forte population, il ne semble pas, à première vue, que la création d'industries exigeant un investissement important de capital par ouvrier soit particulièrement bien indiquée. Et pourtant, étant donné les conditions qui règnent à Porto-Rico, il n'y a guère d'avenir pour l'artisanat. Les hommes qui s'emploient uniquement à un travail manuel ne produisent pas beaucoup. Le débouché pour l'artisanat et les autres spécialités est ordinairement limité. Dans l'ensemble, le programme de développement de la Société n'est pas excessivement alourdi par des industries exigeant un investissement élevé par ouvrier.

Si on avait étudié de plus près et plus longuement les possibilités de développement de certaines industries établies par la Société qui se sont ultérieurement révélées non rentables (la fabrique de papier par exemple), ces industries n'auraient pas été créées. Mais la création de la plupart des industries créées par la Société ou sous son égide se justifient du point de vue économique. Elles ont dû se développer dans un milieu qui ne leur est pas encore particulièrement favorable. On manque encore d'ouvriers qualifiés et de techniciens et il y a pénurie de directeurs compétents. La guerre a encore accru ces difficultés. A mon avis, la plupart des entreprises pourraient encore devenir rentables, si on ne perdait pas courage. La plupart des industries à base de matières premières opèrent d'abord à perte, même dans les pays industrialisés très évolués. C'est une chose dont on ne se rend pas encore très bien compte dans l'île.

Le seul moyen peut-être d'inciter des entreprises qualifiées à s'établir dans une région nouvelle consiste à leur offrir des baux ou des prêts très généreux, tout au moins au début. Telle est la réponse de la Société à l'accusation de générosité excessive. D'autres prétendent qu'on a, de ce fait, ralenti le développement de l'île, car les nouvelles entreprises réclament les mêmes conditions avantageuses. Bien qu'il y ait une part de vérité dans chacun de ces points de vue, je suis d'avis que, dans la phase initiale d'un développement, on ne peut compter attirer les industries souhaitées en adoptant la procédure ordinaire des transactions bancaires.

La Société a aidé des industries existantes. Elle s'est adressée au War Production Board pour demander des permis et des priorités pour plusieurs industriels. Elle a effectué au moins deux enquêtes sur l'industrie des travaux

de couture. Par des dessins et des avis techniques, elle est venue en aide à des entreprises locales de fabrication de meubles. Elle n'a cependant apporté d'aide financière qu'à quelques-unes seulement des industries existantes. La Société a patronné la création d'un bureau de développement du tourisme et lui a obtenu des crédits. Elle a mené la lutte en faveur de la campagne de propagande destinée à faire connaître le rhum porto-ricain sur le continent et elle a mené ce projet à bien en dépit d'obstacles considérables. La liste est déjà longue des industries existantes qui bénéficient de l'exonération d'impôts préconisée par la Société.

Une des faiblesses de la Société et en même temps un de ses mérites est d'avoir déployé une grande activité dans de nombreux domaines. Pour ma part, j'estime que la Société a très souvent agi avec trop de précipitation. Les objectifs à long terme n'ont pas reçu la considération qu'ils méritaient. Mais la Société a obtenu des résultats. Son esprit entreprenant, son action vigoureuse et hardie ont stimulé le commerce et la vie publique de l'île.

De nombreuses erreurs ont été commises mais la Société a accompli aussi beaucoup de bien. Si l'on tient compte de la nouveauté de l'entreprise et des difficultés dues à la guerre, la tâche accomplie a été satisfaisante et a contribué au progrès de l'île. Il faut espérer qu'en rectifiant les erreurs du passé, on n'oubliera pas qu'il y a peu d'espoir d'obtenir des progrès réels dans le domaine du développement si les organismes publics chargés de promouvoir le développement industriel prennent des précautions excessives contre les risques de perte.

L'orientation et les fonctions de la Société pour le développement, maintenant que les ressources en vue d'une aide financière aux industriels sont devenues rares, n'ont pas encore été clairement définies. La ligne de conduite se dégage pourtant nettement. Il faut maintenir les services destinés à faciliter et à favoriser le développement de l'île, en les séparant peut-être des services d'exploitation d'entreprises subsidiaires. Il faut consolider les entreprises subsidiaires et poursuivre leur exploitation jusqu'au moment où l'on pourra déterminer les véritables possibilités de ces industries et acquérir autant de connaissances et d'expérience que possible. La Société devrait recevoir par voie législative des crédits lui permettant d'aider les industries à s'installer dans l'île; elle devrait même pouvoir créer ces industries pour son

propre compte lorsqu'elles constituent un élément essentiel de l'expansion économique de l'île.

La coordination des activités des organismes de développement avec la politique générale du Gouvernement n'a pas encore été réalisée de façon satisfaisante. Cette carence fait maintenant l'objet d'un examen très attentif par les dirigeants de l'île et leurs conseillers techniques. Il est essentiel de résoudre le problème de la coordination et de définir clairement les objectifs à long terme à assigner aux organismes chargés du développement, si l'on veut que leurs efforts pour le développement de l'économie porto-ricaine soient vraiment efficaces.

LA SOCIÉTÉ AGRICOLE

Lors de la création de la Société porto-ricaine pour le développement industriel, on avait compté qu'elle étendrait ses activités à la production agricole, à la vente et à la transformation des produits de l'agriculture. Les exigences du programme d'aide aux industries manufacturières n'ont guère permis à la Société de s'occuper de la question de la transformation et de la vente des produits agricoles. Sentant la nécessité de procéder également au développement de l'agriculture porto-ricaine, le Gouverneur Rexford G. Tugwell a fait adopter par le corps législatif, en 1945, une loi créant la Société agricole.

La Société agricole est une société de droit public, instituée par le corps législatif et composée des membres du Conseil exécutif. La Société est placée sous l'autorité de cinq directeurs nommés pour quatre ans par le Gouverneur, sur l'avis et avec le consentement du Sénat.

La Société agricole a été chargée de favoriser l'expansion de la production agricole. Elle doit, à cet effet, introduire de nouvelles cultures, en montrer les possibilités commerciales, et introduire des variétés améliorées de cultures existantes. Elle a été chargée du développement, de la transformation industrielle et de la vente des produits agricoles. L'expérimentation et l'utilisation de techniques améliorées de pêche rentrent également dans son domaine d'activité. Elle doit encourager la culture des arbres et des fruits. Elle doit enfin rationaliser et moderniser le système de vente des produits agricoles tant dans l'intérêt des producteurs que des consommateurs.

La Société agricole peut effectuer des recherches dans la mesure où elles ne font pas double emploi avec celles des organismes agricoles de recherche existants. Elle doit étudier les problèmes de production agricole, de vente, d'emballage, de classement des produits, et de publicité. Elle peut, à titre d'expérience, introduire de nouvelles cultures ou de nouvelles variétés de cultures et faire des essais en laboratoire ou sur une base commerciale restreinte pour déterminer les possibilités de développer l'élevage, l'industrie des produits alimentaires et de leurs sous-produits.

Elle peut aider les particuliers à appliquer les meilleures méthodes de production et de vente des produits agricoles et du cheptel, et à employer les meilleures méthodes d'utilisation et de conservation du sol. Elle pourra proposer des récompenses pour encourager l'adoption de ces méthodes.

Elle peut créer et gérer des entreprises agricoles, d'élevage, de pêche et d'exploitation de produits forestiers, s'occuper de la production de lait, de denrées alimentaires, d'aliments pour le bétail et de produits dérivés, et créer des entreprises pour améliorer la commercialisation des produits agricoles.

Elle peut organiser des sociétés par actions auxquelles les particuliers pourront souscrire sur la base d'une participation minoritaire ou à titre majoritaire mais sans droit de vote.

Elle peut consentir des prêts en vue de la réalisation de ses objectifs.

La Société a juridiction exclusive en ce qui concerne le relèvement économique de l'île de Vieques. Cette île, d'une superficie de 30.000 acres environ, est située à neuf milles à l'est de Porto-Rico. Elle compte environ 11.000 habitants. L'île a souffert du fait que la Marine a procédé à d'importants achats de terrain et du fait de la fermeture de la raffinerie de sucre.

La Société est dotée des mêmes pouvoirs que les sociétés privées, ce qui lui permet de se livrer aux mêmes activités.

Elle est habilitée à émettre, jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars, des obligations qui ne seront pas des obligations de Porto-Rico ni de l'une quelconque des subdivisions politiques de l'île. Ces obligations bénéficieront de l'exemption d'impôts; elles constitueront des investissements légaux pour les fonds placés en fidéicomis et pourront être acceptées comme garantie accessoire pour les fonds de l'Etat. La Société n'a pas utilisé les pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu de cette autorisation.

Comme dans le cas de la Société pour le développement industriel, la Société agricole n'est pas assujettie au contrôle en matière de budget, de personnel et de vérification préalable des dépenses, non plus qu'aux lois et règlements du même ordre. Elle tient sa propre comptabilité et a sa propre trésorerie. Elle est cependant tenue de faire vérifier ses comptes chaque année par le Bureau du Commissaire aux comptes, de soumettre ses projets pour l'investissement de ses capitaux à l'examen et à l'approbation du Puerto-Rico Planning Board et de faire ses demandes de crédits par l'intermédiaire de ce dernier.

Résultats obtenus par la Société

La Société agricole a reçu une dotation générale d'environ 10 millions de dollars, ainsi qu'une dotation particulière d'environ 2 millions de dollars pour le développement économique de l'île de Vieques.

Dans son oeuvre, la Société agricole a compté exclusivement sur des investissements directs. On trouvera ci-après les renseignements les plus récents sur les ressources de la Société agricole et la façon dont elles avaient été utilisées, à la date du 30 juin 1949 :

<u>Ressources</u>	<u>(En millions de dollars)</u>
Subvention générale de l'Etat	10,2
Subvention pour le relèvement de Vieques	<u>2,0</u>
Total des ressources disponibles	12,2
A déduire	
Sommes versées à la Caisse de l'île	2,1
Montant versé à la Société	10,1
Utilisation des fonds :	
Investissements	4,3
Fonds de roulement	1,5
Dépenses courantes d'organisation et pertes	4,1
Dépenses différées	<u>0,2</u>
Total	10,1

La Société agricole s'est surtout consacrée aux activités suivantes : introduction et culture commerciale d'une certaine variété d'ananas particulièrement propre à la mise en conserve; création d'une fabrique de cigares; essai d'élevage de poulets sur une base commerciale; production d'oeufs; élevage de porcs et de boeufs. Elle a également créé, dans toute l'île, surtout à titre de mesure d'urgence, un réseau d'épiceries vendant au comptant. La transformation des produits agricoles a été tentée à titre d'essai; on a créé une fabrique de lait et une usine expérimentale pour la fabrication des bonbons et des confitures. On essaie également d'introduire la pêche au large avec des bateaux modernes bien outillés et réfrigérés.

La Société agricole a voulu surtout montrer de façon concrète la rentabilité de cultures nouvelles, de l'élevage, de méthodes agricoles améliorées dont l'essai avait permis de reconnaître l'utilité. La réalisation concrète de ces objectifs s'est avérée extrêmement difficile. Au moment de la rédaction de cette étude, la Société était en voie de réorganisation complète. De lourdes pertes ont été enregistrées dans la plupart des projets de développement.

L'expérience faite à Porto-Rico par la Société agricole montre, à mon avis, que l'emploi de méthodes énergiques et hétérodoxes en matière de développement agricole présente de très gros risques. Les grandes tentatives de développement agricole nécessaires pour modifier les pratiques actuelles et implanter rapidement de nouvelles cultures risquent de provoquer des pertes importantes. Si l'on s'en tient à des mesures plus modestes, il n'est guère possible de faire mieux que les organismes existants de recherche et de développement agricoles. Or les résultats obtenus par ces derniers sont beaucoup trop lents pour répondre aux exigences d'un développement agricole rapide dont la nécessité se fait sentir dans la plupart des régions économiques insuffisamment développées. Si l'on veut obtenir des résultats plus rapides, il faut accepter de courir de plus grands risques. On pourrait avoir recours, pour le développement agricole, à un programme analogue au programme d'aide aux industries mis en oeuvre par la Société pour le développement industriel. Ce programme pourrait s'appliquer à la transformation des produits agricoles et peut-être à la vente des produits fermiers.

LA BANQUE D'ETAT POUR LE DEVELOPPEMENT DE PORTO-RICO

La fondation de la Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico (Government Development Bank for Puerto Rico) remonte à 1942. Sa mission était en général de venir en aide au Gouvernement de l'île dans le domaine financier et de promouvoir l'expansion économique de Porto-Rico, en collaboration avec la Société pour le développement industriel par des prêts à long terme pour la création de nouvelles entreprises industrielles et commerciales. A l'origine, la Banque avait été dotée par la loi de très vastes pouvoirs, qui sont restés en vigueur jusqu'à la fin de 1948. En 1948, la Banque a été réorganisée du point de vue juridique et administratif. Les pouvoirs conférés par la nouvelle charte sont bien moins étendus, mais beaucoup plus précis. La charte initiale donnait à la Banque tous les pouvoirs que possède généralement une banque. La nouvelle charte en fait un auxiliaire financier du Trésor, doté de certaines attributions de banques centrales et habilité à accorder des crédits à long terme aux entreprises privées et surtout aux entreprises industrielles.

La réorganisation juridique et administrative avait principalement pour but de permettre à la Banque d'obtenir, pour le Gouvernement et les services publics, des crédits à long terme aux meilleures conditions possibles sur les marchés de capitaux du continent. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, entre 1942 et 1948 le Gouvernement de l'île et les services publics ont financé l'effort de développement en prélevant principalement sur les excédents de recettes accumulés au cours des années de guerre. De 1942, date de fondation de la Banque, jusqu'à la fin de la situation d'urgence créée par la guerre, c'est-à-dire vers 1946, les demandes de prêts industriels émanant des particuliers étaient assez peu nombreuses. Pendant toute cette période et jusqu'à sa réorganisation administrative au début de 1949, l'activité de la Banque pour le développement était au ralenti. L'effectif du personnel a été maintenu au minimum et il n'y avait qu'un poste occupé à plein temps à l'échelon supérieur. La présidence du Conseil et la direction de la Banque étaient assumées, à titre gratuit et à temps partiel, par le Trésorier de Porto-Rico.

Pouvoirs

Les pouvoirs de la Banque d'Etat pour le développement intéressent deux domaines: les finances et le développement économique.

Pouvoirs financiers

1. La Banque agit comme agent fiscal et agent payeur, ainsi que comme organe financier, consultatif et d'information du Gouvernement de l'île, de ses municipalités, commissions, services et agents, ainsi que du Gouverneur, du Conseil exécutif et du Trésorier.

2. Elle agit comme dépositaire ou administrateur des fonds publics pour le compte du Gouvernement ou de l'un quelconque de ses organes.

3. Elle prête de l'argent au Gouvernement de l'île ou à ses services ou subdivisions politiques.

Pouvoirs en matière de développement

1. La Banque prête de l'argent à toute personne ou à toute entreprise s'occupant de commerce ou d'industrie en vue du développement économique et notamment de l'industrialisation.

2. Elle place ses fonds en obligations des Etats-Unis ou de Porto-Rico.

3. Elle escompte à des taux uniformes les valeurs escomptables dans le système fédéral de banque de réserve, pour le compte des banques ou des sociétés fiduciaires qui exercent leurs activités en vertu de la loi bancaire de Porto-Rico.

4. Elle prête de l'argent à des taux uniformes aux banques et aux sociétés fiduciaires auxquelles s'applique la loi bancaire de Porto-Rico.

5. Elle prête des valeurs, sur garantie, aux banques régies par les lois de l'île.

6. Elle emprunte de l'argent pour ses opérations statutaires.

7. Elle dispose de tous les pouvoirs généraux des institutions bancaires.

Ressources

Au 30 juin 1949, l'actif de la Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico s'élevait à 53.400.000 dollars (tableau 7). Ses ressources en espèces étaient de 1.700.000 dollars. Ses créances non remboursées s'élevaient à 11.500.000 dollars. Le total de ses investissements atteignait 39.600.000 dollars.

Le montant total des dépôts de l'Etat s'élevait à 27.100.000 dollars. Le capital de la Banque était de 24.200.000 dollars répartis comme suit: 20.500.000 dollars de capital entièrement versés par le Gouvernement de l'île, 3.200.000 dollars provenant des bénéfices réalisés et 500.000 dollars du fonds de réserve.

Prêts

Au 30 juin 1949, les prêts non remboursés à la Banque d'Etat pour le développement s'élevaient à 11.500.000 dollars (tableau 8). Une somme de 4.400.000 dollars avait fait l'objet de prêts garantis dans presque tous les cas par des hypothèques sur la propriété foncière, les bâtiments et le matériel. La Banque a classé comme suit ce montant : 910.000 dollars en prêts immobiliers et 3.500.000 dollars en prêts industriels et commerciaux. J'ai, de mon côté, décomposé comme suit les prêts industriels : 1.440.000 dollars représentant des prêts consentis aux entreprises industrielles pour la construction ou l'acquisition d'usines et d'outillage, et le reste, soit 2.083.000 dollars, représentant les prêts consentis pour d'autres entreprises, comme les hôpitaux privés, les écoles privées, les théâtres, les magasins et les entrepôts. Les prêts non garantis n'atteignent que le montant insignifiant de 7.000 dollars.

La Banque détient des billets d'un important entrepreneur. Ces billets sont garantis par les matériaux et le matériel de construction. Cet entrepreneur procède en ce moment, sous les auspices du Gouvernement et avec l'aide financière de la Banque, à la construction d'un ensemble de logements parmi les plus vastes au monde. La Banque participe à cette affaire en fournissant les capitaux nécessaires, sur la garantie des matériaux et du matériel de construction. Au 30 juin 1949, elle avait escompté des billets pour une valeur de 1.757.000 dollars. Lorsque les maisons sont construites, l'entrepreneur les vend et la Banque acquiert les hypothèques, qui sont garanties par la Federal Housing Administration et/ou par la Veterans Administration, et elle se fait rembourser les billets souscrits par l'entrepreneur. La Banque vend les hypothèques garanties par la Federal Housing Administration à la Federal National Mortgage Association, organe subsidiaire de la Reconstruction Finance Corporation. La Banque conserve les hypothèques jusqu'au moment de leur vente; au 30 juin 1949, les hypothèques détenues par la Banque s'élevaient à 4.545.555 dollars et 67 cents.

A titre de service public et en conformité avec la politique officielle, la Banque a instauré en 1946 un système de prêts aux anciens combattants dans le cadre de la loi sur les anciens combattants (Veteran's Act). La Banque s'est engagée soit à accorder directement aux anciens combattants des prêts commerciaux ou des prêts pour la construction de logements, soit à escompter les prêts consentis aux anciens combattants par les banques locales. Au 30 juin 1949, les

prêts de la Banque aux anciens combattants s'élevaient à 1.183.000 dollars.

Les crédits accordés par la Banque ont joué un rôle décisif dans l'important programme de construction de logement mentionné ci-dessus. A l'heure actuelle, 4.228 logements ont été achevés sur un total projeté de 4.426, d'une valeur moyenne de 4.000 dollars. Les fonds de la Banque d'Etat pour le développement ont permis à l'île de bénéficier d'un afflux de capitaux s'élevant à 17 millions de dollars, qui ont été affectés à la construction de logements pour les personnes de revenu modeste, pour lesquelles la situation en matière de logement était particulièrement critique. On envisage de développer encore ce programme de construction d'habitations. Dès le début, la politique de la Banque en matière de prêts a été de stimuler le développement industriel. La Banque, fondée en 1942, n'a pourtant commencé à fonctionner qu'en 1944. Le pays était alors en guerre et la demande de prêts industriels était faible. Le Conseil a donc décidé d'accorder des prêts immobiliers à long terme lorsque diminueraient les restrictions imposées aux constructeurs privés. Il n'existait aucune autre source de crédits pour le genre de propriété immobilière financée par la Banque, en dehors des prêteurs particuliers qui exigeaient des taux d'intérêt élevés. On a jugé que les prêts pour la construction de grands immeubles (bureaux, hôpitaux etc.) contribueraient au progrès de la collectivité. Soit dit en passant, ces prêts rapportaient plus que les obligations fédérales, insulaires ou municipales. La politique des prêts immobiliers a d'ailleurs été modifiée. A l'heure actuelle, les prêts ne sont consentis que pour des fins industrielles, sauf lorsqu'il y a intérêt, pour des raisons valables, à ajuster et à augmenter des prêts déjà consentis.

D'une manière générale, on n'accorde pas de prêts pour fonds de roulement. Cependant, dans certains cas, on a accordé des prêts de remboursement un peu plus importants que les prêts à long terme, afin de laisser des fonds disponibles pour un fonds de roulement. En règle générale, on n'accorde pas de prêts pour le remboursement de dettes hypothécaires. Certains prêts à long terme sont accordés pour le remboursement de dettes contractées sur la base de prêts à court terme.

D'une manière générale, la Banque ne prête que jusqu'à concurrence de 60 pour 100 de la valeur matérielle de l'usine. Les prêts, gagés sur la propriété foncière et sur les bâtiments sont remboursables en 10 ans; à titre

exceptionnel, la Banque étend quelquefois ce délai à 15 ans. Le délai de remboursement des prêts gagés sur le matériel est beaucoup plus court; il ne dépasse pas 8 ans. Le délai de remboursement des prêts industriels est en général de 3-5 et 7 ans; ce délai est rarement de 10 ans. Il n'y a pas de règle écrite mais tels sont les critères généraux et les conditions d'octroi des prêts par la Banque d'Etat.

Le taux d'intérêt sur les prêts immobiliers est ordinairement de 4 1/2 pour 100. A l'origine, on a accordé quelques prêts à 4 pour 100; plus récemment, on a demandé 5 pour 100. Pour les prêts industriels, le taux d'intérêt est ordinairement de 4 1/2 pour 100 et dans certains cas 4 pour 100.

Les prêts consentis s'établissent comme suit :

Année	Nombre de prêts consentis	Montant (en milliers de dollars)
1945	8	1.233
1946	34	1.025
1947	45	5.907
1948	24	1.087
1949	7	264

La Banque d'Etat pour le développement peut exercer une influence importante et salubre sur les industries à qui elle consent des prêts. Un service des prêts industriels actif peut fournir des renseignements financiers très précieux aux industriels emprunteurs, aussi bien avant qu'après l'octroi du prêt. La Banque envisage de développer le service des prêts industriels et d'en faire un instrument permanent et efficace à la disposition des emprunteurs.

Investissements

Les investissements de la Banque sont une autre contribution importante de la Banque d'Etat au financement du programme de développement de l'île. Au 30 juin 1949, la Banque détenait 4 millions de dollars en obligations de l'Administration des ressources hydrauliques de Porto-Rico (Puerto Rico Water Resources Authority) (tableau 9). Cette part avait été souscrite par la Banque lors de l'émission de 50 millions de dollars d'obligations effectuée en 1947 par l'Administration des ressources hydrauliques de Porto-Rico. A l'époque, d'autres banques locales avaient acheté pour 7 millions de dollars de ces obligations, qu'elles détenaient encore (tableau 10).

A titre d'agent financier des organismes publics du Gouvernement de Porto-Rico, la Banque a négocié la vente des obligations de l'Administration des ressources hydrauliques de Porto-Rico. Au 30 juin 1949, cette Administration avait déjà investi le produit de l'émission de 1947 et la Banque lui avait avancé une somme de 2 millions de dollars contre remise de billets en garantie. L'Administration des ressources hydrauliques a besoin, jusqu'au 30 juin 1951, d'une somme de 19 millions de dollars. Au mois d'août de la présente année, la Banque était en train de négocier le financement temporaire et la consolidation future des obligations afin de faire face à ce besoin de capitaux.

Au 30 juin 1949, la Banque pour le développement avait avancé au Service de l'aqueduc et des égouts (Aqueduct and Sewer Authority) 7.500.000 dollars contre remise de billets en garantie par cette Administration. Ces billets ont été payés par ledit Service lorsque son émission d'obligations a été remise, le 1er septembre 1949, au syndicat acheteur. La vente de cette émission a également été négociée par la Banque.

La Banque détient 3.600.000 dollars de billets de l'Administration foncière de Porto-Rico (Puerto Rico Land Authority). Cette avance a été consentie pour permettre à cette Administration de rembourser au Gouvernement de l'île un prêt consacré à l'achat de terrains pour la culture de la canne à sucre, achat effectué au titre du programme de réforme agraire. Toujours à titre d'agent financier pour la Puerto Rico Land Authority, la Banque assure à celle-ci un prêt annuel pour la production. Pour la récolte de 1949-50, elle a obtenu un prêt de 11 millions portant intérêt à 2,25 pour 100.

Au 30 juin 1949, la Banque détenait également des billets de la Société porto-ricaine pour le développement industriel pour une valeur de 1.300.000 dollars.

Il s'agit d'une avance sur le prêt de 6.500.000 dollars que la Société pour le développement négocie actuellement avec la Banque à la suite des engagements souscrits en 1947.

Les autres investissements de la Banque s'établissent comme suit: 17.400.000 dollars en bons du Trésor et en billets des Etats-Unis, 600.000 dollars en obligations du Gouvernement de l'île et 3.100.000 dollars en obligations et titres des municipalités.

Commentaires

Les principales critiques dont la Banque d'Etat pour le développement a fait l'objet sont les suivantes :

1. La Banque s'est montrée trop prudente dans l'octroi des prêts industriels.
2. Le programme de prêts à long terme pour l'industrialisation a été réduit à un rôle secondaire, notamment en 1949, en raison de l'importance prépondérante des tâches financières de la Banque.
3. Les programmes de la Banque ne cadrent pas suffisamment avec la politique officielle générale.
4. Il y a un manque de coordination positive avec l'activité de la Société pour le développement. Le même reproche est fait à la Société pour le développement.

Je ne crois pas qu'on ait raison de critiquer la Banque de s'être montrée trop prudente en matière de prêts industriels à long terme. Sur les 80 prêts industriels et commerciaux s'élevant à l'origine à 6.900.000 dollars, il n'y a eu que deux carences et la situation d'un troisième emprunteur apparaît très difficile. Ces trois prêts ne s'élèvent au total qu'à 200.000 dollars et, s'il y a perte, elle sera inférieure à la moitié de ce chiffre. La Banque a commencé ses opérations en 1944; pendant les deux premières années, la demande de prêts dûment motivés pour le développement industriel a été très faible. Cependant, au début de ses opérations, la Banque a reçu un nombre incalculable de demandes de prêts pour le lancement d'entreprises trop aventureuses et d'affaires qui ne reposaient pas sur des bases solides. La rigueur et le bon sens dont la Banque a fait preuve dans l'attribution des prêts a fait justice de l'idée que certaines personnes s'étaient peut-être faite au début, à savoir que la Banque, organisme gouvernemental, était disposée à assurer sans discernement le financement d'entreprises comportant de grands risques. La politique de prudence pratiquée par la Banque dans ce domaine mérite des éloges, et peut servir de modèle.

On a quelque raison de dire que le développement du service des prêts industriels de la Banque n'a pas reçu toute l'attention qu'il méritait. Mais il convient, à cet égard, de rappeler que la Banque n'a pas été entièrement organisée, du point de vue administratif, avant le début de 1949. Cette réorganisation aurait dû être effectuée, peut-être, en 1946, ce qui aurait donné plus de temps pour organiser, de façon plus satisfaisante, le service des prêts industriels. Il est également vrai que, dans le domaine financier, la Banque a eu à faire face récemment aux besoins urgents de capitaux des organismes publics. Cette tâche délicate et absorbante a occupé la direction de la Banque pendant la plus grande partie de l'année 1949. Mais quoi que l'on puisse dire pour justifier les actes passés, il ne fait aucun doute qu'à l'avenir la Banque devra accorder plus d'attention aux prêts industriels. La direction de la Banque se rend compte de cet état de choses et elle est en train d'y remédier.

Tout comme la Société pour le développement industriel, la Banque est constituée en société, ce qui lui donne une souplesse d'action impossible à réaliser dans les services exécutifs du Gouvernement. Mais ceci pose les problèmes de la coordination avec le Gouverneur et avec les autres services et organes du Gouvernement et notamment avec la Société pour le développement industriel; ce problème n'a pas encore été résolu, mais il fait en ce moment l'objet d'un examen très attentif et sera, je crois, bientôt résolu.

Résumé du programme de développement

Dans le chapitre que l'on vient de lire, j'ai décrit brièvement le programme de développement de Porto-Rico. Entre 1941-42 et 1948-49, le progrès économique a été réalisé grâce à l'investissement de 107 millions de dollars dans les travaux publics par les services exécutifs du Gouvernement. Les sociétés de service public ont reçu 144 millions de dollars, surtout à titre d'investissements. Sur ce montant 55 millions de dollars sont allés à trois organismes spécialement créés pour favoriser l'établissement de nouvelles entreprises industrielles et agricoles.

La Société pour le développement industriel, dont les ressources totales s'élèvent à 33.500.000 dollars, a investi directement 11 millions; elle a prêté 8.700.000 dollars et a construit (ou est en train de construire) pour une valeur de 6.900.000 dollars, au titre du programme d'aide à l'industrie, un certain nombre d'usines et un hôtel qui ont été ou seront cédés à bail aux exploitants.

La Société agricole a eu exclusivement recours, pour la réalisation de ses objectifs de développement de la production agricole, aux investissements directs. Au 30 juin 1949, sur les 10 millions utilisés par elle, elle avait investi plus de 4 millions de dollars. Ses dépenses d'exécution et les pertes subies au titre du programme de développement agricole se sont élevées, au cours de ces années, à 4 millions de dollars.

La Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico a un capital effectif, versé par le Gouvernement, de 20.500.000 dollars et un excédent de 3.700.000 dollars au titre des profits réalisés. A la date du 30 juin 1949, les prêts consentis par la Banque afin de favoriser le développement de l'industrie et du commerce s'élevaient à 3.500.000 dollars. A la même date, la Banque avait investi 18.500.000 dollars en obligations et en titres émis par des organismes publics.

EVALUATION DE L'OEUVRE ACCOMPLIE

Dans la deuxième partie de la présente étude nous essayerons de juger les méthodes employées en vue du développement économique, de mettre en évidence les résultats obtenus, d'énumérer les obstacles rencontrés, d'attirer l'attention sur les problèmes à résoudre les lignes de conduite à fixer et les questions en suspens.

L'aspect le plus encourageant du financement du développement économique de Porto-Rico est que jusqu'ici ce financement a été assuré en majeure partie au moyen d'économies provenant des recettes ordinaires de l'Etat. Le Gouvernement de l'île, faisant preuve d'une force de volonté peu commune, a résisté à la tentation d'affecter la totalité de la plus value des recettes réalisées pendant la guerre au développement des services publics traditionnels. Trente cinq pour cent de l'ensemble des recettes réalisées par l'Etat entre 1941-42 et 1948-49 ont été affectés au développement économique de l'île. Ce résultat, qui serait remarquable dans n'importe quel pays, mérite tout particulièrement d'être souligné dans le cas de Porto-Rico, car les services publics de l'île ne sont pas encore aussi développés que dans les pays plus évolués de l'hémisphère occidental et les habitants de Porto-Rico ne cessent de réclamer de nouveaux services publics.

L'utilisation des excédents budgétaires a permis de financer une très grande partie du programme de développement de l'île au moyen des ressources locales. Les crédits à long terme affectés aux travaux publics et aux services publics se sont élevés à 337 millions de dollars. Les capitaux porto-ricains compris dans ce montant s'élevaient à 278 millions de dollars, soit 82,5 pour 100 de l'ensemble (tableau 10). Le solde, soit 17,5 pour 100, avait été obtenu sur les marchés de capitaux des Etats-Unis.

La situation de Porto-Rico, au point de vue des recettes de l'Etat, a été favorable pendant la guerre. L'île a reçu d'importantes sommes du continent en vertu d'anciens accords fiscaux. Les impôts fédéraux intérieurs sur le rhum et les cigares, auxquels sont assujettis les distillateurs et les fabricants de cigares porto-ricains afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les producteurs continentaux, ont rapporté à l'île une somme de 196 millions de dollars environ.

Toutefois les crédits affectés au développement économique et aux travaux publics par les départements ministériels et par les organismes publics dépassaient le total des sommes qui ont été remboursées à l'île au titre des impôts intérieurs. Les crédits affectés aux travaux publics et aux organismes publics se sont élevés à 250 millions de dollars soit 54 millions de dollars de plus que les sommes provenant des impôts fédéraux intérieurs. Porto-Rico a levé des impôts pour financer ses travaux publics et assurer son développement économique. L'impôt sur le revenu a été presque décuplé. On a pu ainsi affecter une partie des recettes aux travaux publics et au développement économique. Le développement économique a été facilité par une meilleure répartition du revenu, ce qui a eu pour effet d'augmenter la consommation et par suite de favoriser l'activité économique en général.

Si l'on admet qu'il y a des possibilités intéressantes pour l'industrie, il faudra, estime-t-on, investir de 300 à 500 millions de dollars dans l'industrie pour la mettre à même d'absorber l'excédent de main-d'oeuvre auquel Porto-Rico devra vraisemblablement faire face d'ici 1960.

Les crédits qui seront nécessaires au titre des travaux publics sont évalués à 561 millions de dollars environ. On aura besoin de la plus grande partie de cette somme malgré les progrès réalisés dans le domaine de la construction des maisons et des routes.

Les capitaux annuels nécessaires pour assurer le développement de l'économie porto-ricaine sont évalués à 80 millions de dollars environ.

D'après les dernières évaluations, la production brute de Porto-Rico s'est élevée à 639 millions de dollars en 1945-46. Les immobilisations nettes pour l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire les dépenses de capital pour la construction et les machines, dépréciation déduite, étaient de 37 millions de dollars.¹⁾ Bien que l'année 1945-46 ait été exceptionnellement prospère, les investissements de capitaux n'avaient pas encore atteint un niveau suffisant pendant cette année à cause des restrictions du temps de guerre et des pénuries de matières premières.

1) Daniel Creamer, Gross Product of Puerto Rico, 1944-46 Presses de l'Université de Porto-Rico, 1949.

Les économistes qui ont étudié l'économie de l'île ne croient pas que Porto-Rico soit en mesure de prélever sur ses recettes des crédits suffisants pour financer son développement économique et les travaux publics essentiels. Porto-Rico devra donc faire appel aux capitalistes continentaux pour assurer la mise en oeuvre de son programme de développement économique et de travaux publics. Il est donc heureux que les banques continentales soient favorablement disposées à l'égard de l'île et que l'apport de crédits soit abondant.

L'île de Porto-Rico, ses autorités constituées et ses subdivisions politiques jouissent d'un excellent crédit auprès des banques continentales. Le Gouvernement de l'île, ses autorités constituées et ses subdivisions politiques se sont toujours intégralement acquittés de leurs obligations. Toutefois l'île ne se trouve pas encore sur un pied d'égalité avec les villes ou les Etats du continent en ce qui concerne le taux de l'intérêt et les possibilités d'emprunt. Cet état de choses est dû en partie à l'éloignement de l'île, au fait que l'on ne connaît pas suffisamment la valeur de son crédit et la rigidité de ses lois et de ses usages en matière de dettes, et en partie aussi au fait que l'on confond inconsciemment et injustement cette île avec certains pays voisins qui ont la réputation de ne pas toujours faire honneur à leurs engagements financiers. La trésorerie de Porto-Rico et la Banque d'Etat pour le développement se proposent de fournir aux banques continentales des renseignements plus complets sur l'île, sur la valeur de son crédit, sur sa tradition de stabilité politique et sur la gestion scrupuleuse de ses finances.

Porto-Rico reçoit des crédits largement suffisants pour assurer son développement économique. En 1947 la Water Resources Authority a vendu pour 50 millions de dollars d'obligations, non garanties par le Gouvernement, et rapportant en moyenne 2,67 pour 100 d'intérêt.

En août 1949 l'Aqueduct and Sewer Authority de Porto-Rico a vendu pour 4.500.000 dollars d'obligations amortissables par tranches en 10 ans au maximum et rapportant un intérêt moyen de 2,76 pour 100, et pour 18.500.000 dollars d'obligations à terme rapportant un intérêt moyen de 3,66 pour 100. Ces obligations n'étaient pas garanties par le Gouvernement de Porto-Rico.

Des dispositions sont prises en ce moment en vue du financement temporaire et de la consolidation ultérieure d'un programme biennal de travaux, d'une valeur de 19 millions de dollars pour la Puerto Rico Water Resources Authority, organisme insulaire chargé de la gestion d'un réseau unifié de centrales électriques hydrauliques et thermiques pour l'île entière.

Ainsi qu'il est dit dans les paragraphes précédents, les sommes dont on aura besoin pour financer le programme de travaux publics et d'investissement dans l'industrie en vue du développement de Porto-Rico sont trop importantes pour pouvoir être prises sur les ressources de l'île. On estime toutefois que les apports de capitaux privés porto-ricains sont nettement insuffisants. Il faudrait que ces investissements absorbent une plus grande partie des revenus de l'île. A Porto-Rico, comme dans d'autres pays insuffisamment développés, les institutions et les traditions qui pourraient faciliter l'investissement des capitaux dans l'industrie ne sont pas encore bien établies. Il appartient donc au Gouvernement d'y remédier. Il faut arriver à mobiliser l'épargne en vue d'investissements à long terme dans l'industrie et dans les travaux publics.

Les faits prouvent que l'on aurait intérêt à entreprendre un effort dans ce sens. Au 30 juin 1949, les dépôts dans les banques privées porto-ricaines s'élevaient à 251 millions de dollars (tableau 11), dont 132 millions de dollars de dépôts privés ordinaires et 50 millions de dollars de dépôts d'épargne. Les dépôts des caisses d'épargne postales s'élevaient à la même date à 8 millions de dollars. En 1947, Porto-Rico venait au troisième rang des pays de l'Amérique latine en ce qui concerne les dépôts des banques privées et n'était dépassée que par l'Argentine et Cuba (tableau 13). Mais il n'y a pas, à Porto-Rico, d'établissements spécialisés qui pourraient orienter ces ressources vers des investissements à long terme.

Afin d'assurer la mobilisation des capitaux, la Société pour le développement industriel, en coopération avec des organismes privés, s'efforce de créer une bourse des valeurs à Porto-Rico. La mise en oeuvre de ce projet n'a progressé jusqu'ici que très lentement.

Au cours des dernières années l'île a été en mesure de financer une grande partie de son programme de travaux publics et de développement économique au moyen de ses propres ressources, le Gouvernement ayant affecté ses économies à la mise en oeuvre de ce programme. Comme les recettes de l'Etat sont redevenues à peu près normales et comme il importe de créer de toute urgence de nouveaux services publics, il n'a pas été possible de procéder de la sorte pendant les deux dernières années. Il est donc absolument nécessaire de mobiliser l'épargne à cette fin. Le développement économique devra être financé dans toute la mesure du possible avec les ressources du pays.

Encourager l'épargne dans les collectivités insuffisamment évoluées est une tâche difficile. A Porto-Rico, comme dans tous les autres pays insuffisamment développés, la population n'a en général que des revenus peu élevés. On estime que 70 pour 100 environ des familles porto-ricaines ont un revenu annuel inférieur à 1.000 dollars. Ces familles ne sont pas en mesure de pourvoir à un grand nombre de leurs besoins. Il s'ensuit que toute augmentation des revenus entraîne une augmentation des dépenses pour la consommation. Aussi note-t-on à Porto-Rico une forte tendance à dépenser pour la consommation.

Sur l'ensemble des familles, 70 pour 100, dont les revenus représentent 30 pour 100 du revenu global de l'île, ne peuvent épargner que très peu. Il en va de même pour les familles dont les revenus sont légèrement plus élevés. Il s'ensuit qu'une proportion exagérée de l'épargne doit provenir des économies d'un petit nombre de familles à revenus plus élevés. Dans ces conditions, l'épargne et les investissements directs et indirects du Gouvernement dans l'industrie peuvent empêcher une concentration croissante des richesses. Pour atteindre ce résultat, le Gouvernement devra imposer fortement le revenu, sans décourager cependant les investissements privés. Il devra donc adapter sa politique fiscale aux conditions existantes. Les travaux préliminaires dans ce sens sont en bonne voie. Certaines mesures ont déjà été prises surtout en ce qui concerne les exonérations d'impôt en faveur des industries nouvelles.

C'est la Banque d'Etat pour le développement qui est actuellement chargée de fournir aux institutions privées des crédits à long terme en vue du développement et de la modernisation de l'industrie. Il n'existe pas d'institutions privées qui remplissent ce rôle. La Société pour le développement industriel a toutes ses ressources engagées ailleurs. Des sucreries ont demandé à la Banque pour le développement des crédits à long et à moyen terme afin de moderniser leurs

installations. Les demandes de crédits présentées à cette fin à la Banque d'Etat pour le développement s'élèvent à environ 10 millions de dollars à ce jour. Par suite de la rareté des ressources due aux demandes de crédits de l'Etat et des particuliers, la Banque n'a pas encore pu consentir ces prêts, qui seraient cependant nettement à l'avantage de l'île. Elle ne s'est pas encore prononcée sur la question de savoir si elle accordera ces prêts.

La situation est la même en ce qui concerne les capitaux de roulement dans les industries nouvelles. Jusqu'à présent, la Banque a eu pour principe de ne pas accorder de prêts à cette fin. Elle estimait en effet que les banques privées sont à même d'accorder les crédits à court terme nécessaires. Mais on a constaté que certaines industries nouvelles auxquelles un brillant avenir paraissait promis avaient eu beaucoup de peine à assurer leur expansion au cours des premières années de leur existence et n'avaient pu obtenir de fonds auprès des banques commerciales privées. Le manque de capitaux de roulement freine le développement d'entreprises qui offrent toutes garanties du point de vue de la rentabilité.

Il y a à l'heure actuelle une très forte demande de crédits destinés au développement industriel. Nous avons fait état de la somme de 10 millions de dollars demandée pour la modernisation des sucreries. D'autres crédits ont également été demandés à la Banque pour le développement industriel, pour une valeur de 10 millions de dollars environ. A la liste d'attente pour aide financière à des industries n'ayant pas encore d'établissement dans l'île faite d'avoir eu l'appui de la Société, correspond un total de 8 millions de dollars. On obtient ainsi un total de 28 millions de dollars, ce qui donne une idée de l'ampleur des demandes de crédits destinés au développement économique.

Nous avons posé la question de la coordination entre les activités de la Banque pour le développement et celles de la Société pour le développement industriel et aussi de la coordination de ces deux organismes avec la politique générale de l'île et du pouvoir exécutif. On reconnaît que le problème existe, que les autorités en ont conscience, que des experts s'en occupent et que l'on s'efforce de trouver une solution.

Dans les chapitres relatifs à la Société pour le développement industriel et à la Banque d'Etat pour le développement nous avons mentionné la nécessité de bien définir les objectifs à atteindre et signalé que ces objectifs n'avaient pas toujours été nettement définis dans le passé. Il est regrettable que le programme de développement n'ait pas fait l'objet d'une étude et d'une discussion plus approfondies, particulièrement en ce qui concerne les objectifs généraux. Il est également regrettable que ces directives n'aient presque jamais été formulées de façon claire et catégorique. Pour obtenir de meilleurs résultats, il faudrait que les services intéressés consacrent plus de temps à l'examen en commun des directives générales. On ne saurait escompter que les directives une fois adoptées restent valables pendant longtemps. Dans ce domaine, il faut procéder sans cesse à des révisions et à des modifications.

SITUATION FAVORABLE DE PORTO-RICO EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Le niveau de développement économique des différentes régions du monde est très inégal. Dans son rapport sur sa première session, la Sous-Commission du développement économique de la Commission des questions économiques et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies dit que "le développement économique doit être envisagé surtout sous l'angle de l'industrialisation". D'après cela le nombre des travailleurs employés dans l'industrie peut donc fournir une bonne indication sur le degré du développement économique d'un pays. Dans les pays bien développés, tels que les Pays-Bas, la Suède, le Canada, le Danemark et les Etats-Unis, plus de 30 pour 100 des travailleurs sont employés dans l'industrie.

A Porto-Rico, le pourcentage des travailleurs employés dans l'industrie et l'artisanat est le même qu'en Argentine, soit 23 pour 100 de la population active, contre 20 pour 100 au Chili et au Venezuela, 19 pour 100 au Pérou, 11 pour 100 dans l'Equateur, 10 pour 100 au Brésil et 13 pour 100 en Colombie (tableau 12). Il ressort de ces chiffres que par rapport aux autres pays insuffisamment développés, Porto-Rico a atteint un degré relativement élevé de développement économique. Certains observateurs sont d'avis que Porto-Rico se trouve dans une

situation intermédiaire entre les pays insuffisamment développés et les pays hautement développés. Des données comparatives sur le revenu national et d'autres indices du niveau de vie confirment la situation relativement avantageuse de l'île telle qu'elle ressort de l'indice de l'emploi dans l'industrie (tableau 13).

Porto-Rico fait partie du système économique américain. Elle n'a pas jusqu'ici été affectée par la pénurie de dollars qui a freiné le développement économique dans d'autres pays. En tant que membre du système politique et économique des Etats-Unis, elle a des revenus assurés grâce aux installations militaires et navales, à l'aide financière aux anciens combattants, aux subventions et aux remboursements d'impôts; tout ceci constitue un facteur important de sa situation économique. Son développement peut être assuré dans une large mesure grâce aux ressources financières relativement élevées de ses habitants, à l'excellente situation financière et au crédit de son gouvernement.

Les mouvements de population entre l'île et le continent constituent, dans le domaine économique, une soupape d'échappement et contribuent à l'expansion commerciale et industrielle de l'île.

Porto-Rico jouit d'une grande stabilité politique. Elle est gouvernée par des chefs éminents et elle dispose d'un corps de fonctionnaires expérimentés. Elle a été un des premiers pays à entreprendre la mise en oeuvre d'un programme général de développement économique.

Grâce à sa petite étendue, à la densité de sa population, à l'aisance des communications, à l'homogénéité culturelle de sa population, grâce au fait que tous utilisent l'espagnol et que l'emploi de l'anglais se répand de plus en plus, grâce aux facilités de transport et à un système de statistiques très complet, Porto-Rico présente de grands avantages pour ceux qui désirent observer objectivement les différents stades du développement économique d'un pays.

Mais d'autre part, la gravité des problèmes qui se posent, la forte densité de la population, le taux d'accroissement naturel de la population qui est le plus élevé du monde, l'exiguïté de l'île, la faiblesse des ressources, les habitudes séculaires, les traditions d'un pays d'économie agricole, traditions si difficiles à changer, sont autant de facteurs défavorables qui exigent un effort intellectuel et technique de premier ordre et une habileté politique éclairée et hardie.

A Porto-Rico, la lutte contre la pauvreté est dure, mais elle n'est pas sans espoir. Cette lutte dure depuis 7 ans et se poursuit avec plus de résolution que jamais.

Pour toutes ces raisons, Porto-Rico estime qu'elle est toute désignée comme laboratoire d'essai en matière de développement économique. Elle espère que ce fait sera reconnu et que son expérience, ses connaissances et sa bonne volonté seront mises à profit en vue d'assurer une vie meilleure aux centaines de millions d'êtres humains qui, actuellement, sur plus des trois quarts de la surface du globe, végètent dans une pauvreté sans espoir.

Tableau 1. Origine et utilisation des ressources financières du Gouvernement insulaire de Porto-Rico pendant les exercices 1941-42 à 1948-49

Rubrique	Montant (en millions de dollars)
Total des ressources financières^{a/}	
Recettes du Gouvernement	705
Emission d'obligations autorisée	8
Total	713
Utilisation des ressources financières^{b/}	
Dépenses ordinaires :	
Dépenses de fonctionnement	424
Lutte contre le chômage	22
Total partiel	446
Travaux publics	107
Subventions aux sociétés de service public	144
Service et rachat de la dette	16
Total	713

Source : Chiffres établis sous la direction de l'auteur.

a/ Recettes fiscales et autres recettes publiques utilisables par le Gouvernement par l'intermédiaire du Trésor et autres caisses.

b/ D'après les lois portant ouverture de crédits.

Tableau 2. Ouvertures de crédits pour travaux publics au titre des différents services ministériels du Gouvernement insulaire de Porto-Rico, pour les exercices financiers 1941-42 à 1948-49

Rubrique	Montant (en millions de dollars)
Instruction publique : total	19,5
Ecoles primaires et secondaires	11,0
Ecoles professionnelles	4,6
Université (à l'exclusion de l'enseignement professionnel)	3,3
Divers	0,6
Santé et protection sociale : total	16,4
Hôpitaux et dispensaires	13,7
Services de protection sociale	1,2
Divers	1,5
Sécurité publique	
Postes de police, casernes de pompiers, prisons	1,8
Agriculture, commerce et main-d'oeuvre	
Sylviculture, pépinières, rizeries, conservation du sol	3,4
Routes	33,7
Edifices publics	1,0
Autres travaux publics, quais et jetées	8,9
Parcs et loisirs	3,6
Lutte contre le chômage	19,0
Total	107,3

Source : Chiffres établis sous la direction de l'auteur.

Tableau 3. Dépenses courantes du Gouvernement insulaire de Porto-Rico, par services principaux pendant les exercices 1941-42 et 1947-48

Service	Dépenses (en millions de dollars)		Pourcentage d'augmentation
	1941-42	1947-48	
Instruction publique : total	7,9	26,8	239
Ecoles primaires et secondaires	5,5	20,8	278
Ecoles professionnelles	0,8	1,1	38
Université	1,5	3,9	160
Santé et protection sociale; total	4,8	17,0	254
Hôpitaux	1,3	4,9	277
Santé publique	1,8	4,8	167
Protection sociale	1,4	5,7	307
Sécurité publique; total	2,1	5,4	157
Justice	0,6	1,4	133
Police	1,4	3,2	129
Sapeurs-pompiers	-	0,4	-
Ponts et chaussée	4,0	7,3	83
Agriculture et commerce	2,1	3,8	81
Loisirs	0,2	0,8	300
Gouvernement central	3,3	12,0	264
Total	24,3	73,1	201

Source: chiffres établis sous la direction de l'auteur

Tableau 4. Crédits accordés par le Gouvernement insulaire de Porto-Rico aux organismes de service public pendant les exercices financiers 1941-42 à 1948-49

Organisme	Objet	Montant (en millions de dollars)
1. <u>Land Authority</u> (Administration agraire)	Réforme agraire	29,5
2. <u>Aqueduct and Sewer Authority</u> (Administration des aqueducs et des égouts)	Distribution d'eau pure et fonctionnement des égouts	12,8
3. <u>Transportation Authority</u> (Administration des transports)	Administration des services d'autobus dans la région métropolitaine et des installations portuaires publiques, et construction et administration d'aérodromes	8,4
4. <u>Water Resources Authority</u> (Administration des ressources hydrauliques) a)	Exploitation d'un réseau de stations thermiques et hydro-électriques dans l'île entière et irrigation de la côte sud	2,7
5. <u>General Supplies Administration</u> (Administration centrale des approvisionnements)	Contrôle des prix et répartition des denrées peu abondantes	8,5
6. <u>Coffee Insurance Corporation</u> (Compagnie d'assurance pour le café)	Assurance des récoltes et plantations de café contre les risques de tornade	5,0

a) Comprend un abattement annuel de 500.000 dollars pendant 30 ans (somme due au gouvernement à titre d'impôt). Cette remise doit être consacrée au paiement des intérêts et à l'amortissement des obligations émises pour financer les travaux d'irrigation.

Tableau 4. (suite)

Organisme	Objet	Montant (en millions de dollars)
		Report: 66,9
7. <u>Communications Authority</u> (Administration des communi- cations)	Service télégraphique pour l'ensemble de l'île, service téléphonique régional et amé- lioration des communications	2,1
8. <u>Housing Authority</u> (Direction du logement)	Construction et exploitation d'habitations à bon marché	18,0
9. <u>Isabela Irrigation Service</u> (Service d'irrigation d'Isabella)	Exploitation des services d'irri- gation dans le nord-ouest de l'île	1,5
Total partiel		88,5
Institutions directement chargées de la mise en valeur		
10. <u>Industrial Development Company</u> (Société pour le développement industriel)	Expansion industrielle	22,4
11. <u>Agricultural Company</u> (Société agricole)	Développement des industries agricoles	12,2
12. <u>Development Bank for Puerto Rico</u> (Banque d'Etat pour le dévelop- pement de Porto-Rico)	Aide au Gouvernement insulaire en matière financière et octroi de prêts à long terme pour le développement et en particulier pour l'industrialisation de l'économie porto-ricaine	20,5
Total partiel		55,1
TOTAL GENERAL		143,6

Source : Chiffres établis sous la direction de l'auteur.

Tableau 5. Origine et utilisation des fonds de la Société pour le développement industriel de Porto-Rico, au 30 juin 1949

Rubrique	Montant (En millions de dollars)
Origine des fonds	
Subvention générale accordée par l'Etat	22,4
Remboursement, par le gouvernement de l'île, de certaines dépenses de fonctionnement	0,3
Dividendes de la <u>Cement Corporation</u> (Compagnie du Ciment)	3,8
Emprunts:	
Avances consenties par la Banque d'Etat pour le développement	1,2
Prêt consenti par une banque privée	0,4
Promesse de prêt de la Banque d'Etat pour le développement	5,3
Recettes diverses	0,1
Total	33,5
Utilisation des fonds	
Investissement direct dans des sociétés filiales	11,1
Aide à l'industrie (baux, prêts, location-vente, prêts ou promesses de prêts de capitaux de roulement a)	16,2
Investissements dans des usines de fibres textiles, de céramique et de levure; relevé géophysique	0,8
A recouvrer	1,1
Avoirs divers et capital de roulement	1,7
Dépenses de fonctionnement	2,6
Total	33,5

Source: Société pour le développement industriel de Porto-Rico

a) Pour plus de détails, se reporter au tableau 6.

Tableau 6. Aide financière accordée à l'industrie privée par la Société pour le développement industriel de Porto-Rico. Dépenses effectuées, dépenses autorisées, contribution des firmes industrielles au 30 juin 1949

Firme	Article à produire	Dépenses totales effectuées (en milliers de dollars)	Dépenses autorisées au budget mais non effectuées (en milliers de dollars)	Contribution de la firme (en milliers de dollars)
Prêts hypothécaires				
Crane China Corporation	Porcelaine	924,0	-	200,0
Ponce Candy Industries	Confiserie	140,0	-	356,4
Bartfield Manufacturing Co.	Appareils frigorifiques	56,0	-	21,0
Textron Puerto Rico	Tissus imprimés	2.795,7	1.204,2	500,0
Textron Puerto Rico	Fabrique de tricot (tissage, finissage, couture)	1.500,0	750,0	750,0
Beason Textiles	Couvertures	214,5	685,0	800,0
Puerto Rico Rayon Mill	Rayonne	35,5	164,5	15,0
Jantzen Knitting Mills, Inc.	Articles de tricot	-	150,0	machine
American Syntex, Inc.	Produits pharmaceutiques	-	70,0	-
Total partiel		5.665,7	3.023,7	2.642,4
Baux				
Red Cape Leather Corporation	Portefeuilles	80,0	-	1,3
Hilton Hotel Corporation	Hôtel	3.900,0	2.567,7	150,0
San Juan Glove Company	Gants	117,9	22,0	50,0
Rio Grande Artificial Flowers	Fleurs	45,8	-	5,0
Metal Products Co.	Produits métallurgiques	38,3	-	70,0
De Luxe Dye Works	Colorants	45,1	-	20,0
La Mirada Pottery	Céramique	64,9	-	1,0
R. Lopez Irizarry	Confiserie	40,8	-	15,0
Señorita Hosiery Co.	Bonneterie	21,2	-	-
Total partiel		4.354,0	2.589,7	312,3
Prêts pour capitaux				
Textron Puerto Rico	Tissus imprimés	500,0	-	500,0
La Mirada Pottery	Céramique	64,9	-	26,0
Total partiel		564,9		526,0
TOTAL GENERAL		10.584,6	5.613,4	3.480,7

Source : Société pour le développement industriel de Porto-Rico.

Tableau 7. Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico,
bilan au 30 juin 1949

Rubrique	Montant
	(en dollars)
Actif	
Avoirs en espèces et créances sur d'autres banques	1.683.947,52
Investissements ¹⁾	39.593.925,44
Prêts et escompte ²⁾	11.537.532,38
Immeubles	110.000,00
Mobilier et matériel	40.049,47
Divers	401.890,25
Total	53.367.345,06
Passif	
Dépôts à échéance	
Gouvernement insulaire	21.833.808,62
Sociétés du Gouvernement insulaire	3.851.286,72
Total partiel	25.685.095,34
Dépôts à vue	
Sociétés du Gouvernement insulaire	1.462.821,68
Autres dépôts	1.856.597,60
Total partiel	3.319.419,28
Crédits différés et autres éléments du passif	141.959,14
Comptes de capital	
Capital versé	20.500.000,00
Excédent	3.178.382,64
Réserve	542.488,66
Total partiel	24.220.871,30
Total	53.367.345,06

1) Voir tableau 9.

2) Voir tableau 8.

Source : Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico.

Tableau 8. Prêts recouvrables de la Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico, classés par catégorie de prêt, au 30 juin 1949

Catégorie de prêt	Montant (en milliers de dollars)
Prêts garantis	
Prêts industriels ¹⁾	3.523
Prêts fonciers	910
Prêts non garantis	
Prêts industriels	7
Escompte de titres garantis par les matériaux de construction et l'outillage	
(Avances sur prêts de la <u>Federal Housing Authority</u>)	757
Prêts de la <u>Federal Housing Authority</u>	4.546
Promesses de prêts de la <u>Federal Housing Authority</u>	1.359
Prêts commerciaux aux anciens combattants	66
Prêts divers	369
Total	11.537

1) L'auteur divise ce poste en deux rubriques, savoir : 1.440.000 dollars à des industries manufacturières et 2.083.000 dollars à des hôpitaux, théâtres et entreprises commerciales.

Source : (Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico).

Tableau 9. Investissements de la Banque d'Etat pour le développement
industriel de Porto-Rico,
au 30 juin 1949.

Nature des titres	Valeur comptable (en millions de dollars)
Obligations du Gouvernement fédéral et du Gouvernement insulaire	
Obligations et coupures de la Trésorerie des Etats-Unis	17,4
Obligations du Gouvernement insulaire de Porto-Rico	,6
Total partiel	18,0
Obligations et titres des sociétés de service public	
Obligations de la <u>Puerto Rico Water Resources Authority</u>	4,1
Titres de la <u>Puerto Rico Water Resources Authority</u>	2,0
Titres de la <u>Puerto Rico Aqueduct and Sewer Authority</u>	7,5
Titres de la <u>Puerto Rico Industrial Development Company</u>	1,3
Titres de la <u>Puerto Rico Land Authority</u>	3,6
Total partiel	18,5
Obligations et titres des municipalités	
Obligations municipales	1,3
Titres municipaux	1,8
Total partiel	3,1
TOTAL	39,6

Source : (Banque d'Etat pour le développement de Porto-Rico)

Tableau 10. Etat des crédits de financement à longue échéance du
Gouvernement de Porto-Rico (travaux publics et sociétés de
service public) classés par origine (marché monétaire local
ou marchés monétaires des Etats-Unis), au 15 septembre 1949

Rubrique	Montant (En millions de dollars)
Ouvertures de crédits par le gouvernement	
Ouvertures de crédits pour travaux publics consenties par le gouvernement insulaire au profit des divers services ministériels	107,3
Ouvertures de crédits consenties par le gouvernement insulaire au profit des sociétés de service public principalement à des fins d'investissement	143,6
Total des ouvertures de crédits du gouvernement	250,9
Achats locaux d'obligations porto-ricaines	
Obligations de la <u>Puerto Rico Water Resources Authority</u> émission 1947	
Banque pour le développement de Porto-Rico	4,0
Banques et institutions locales diverses	7,0
Total partiel	11,0
<u>Puerto Rico Aqueduct and Sewer Authority, émission 1949</u>	
Banque pour le développement de Porto-Rico	0,5
Banques locales diverses	2,5
Total partiel	3,0
Financement temporaire	
Banque d'Etat pour le développement	
Titres de la <u>Puerto Rico Water Resources Authority</u>	4,3
<u>Puerto Rico Industrial Development Company</u>	3,0
Titres de la <u>Puerto Rico Land Authority</u>	3,6
Total partiel	10,9

Tableau 10.(suite)

Rubrique	Montant (En millions de dollars)
Autres banques locales	
Société pour le développement industriel de Porto-Rico	1,7
Financement temporaire, total:	12,6
Financement local à long terme et ouvertures locales de crédit à long terme, total:	277,5
Ressources provenant des marchés monétaires des Etats-Unis	
Vente d'obligation	
Obligations de la <u>Puerto Rico Water Resources Authority</u> , émission 1947	37,0
<u>Puerto Rico Aqueduct and Sewer Authority</u> , émission 1949	22,7
Total des ressources provenant des marchés monétaires des Etats-Unis	59,7
TOTAL GENERAL	337,2

Source: Chiffres établis sous la direction de l'auteur à l'aide de la
documentation officielle

Tableau 11. Actif, passif et capital des banques de Porto Rico au 30 juin 1949

Rubrique	Montant (en millions de dollars)
Actif	
	20,4
Dû par les succursales	19,0
Investissements	137,5
Obligations des Etats-Unis	(100,0)
Prêts	119,4
Divers	25,3
Total	322,1
Passif	
Dépôts	
Dépôts privés à vue	83,6
Dépôts privés à terme	48,7
Total des dépôts privés	132,3
Dépôts du Gouvernement fédéral	10,3
Dépôts du Gouvernement insulaire	72,9
Autres dépôts officiels	4,8
Total des dépôts officiels	88,0
Autres dépôts	30,7
Total des dépôts	251,0
Autres éléments du passif	31,6
Total du passif	282,6
Capital ^{a)}	
Capital versé	26,7
Excédent	9,7
Bénéfices non répartis	1,6
Réserves	1,5
Total du capital	39,5

Source: Département of Finance of Puerto-Rico, Division of Bank Examiners,
San Juan, Porto Rico.

a) Comptes de capital des banques locales seulement. Ne figurent pas les capitaux des succursales porto-ricaines, des banques des Etats-Unis et du Canada.

Tableau 12. Répartition de la population active à Porto-Rico et dans un certain nombre de pays (en pourcentage) a)

Pays	Année	Agriculture, pêche et forêts	Industrie, artisanat et construction	Commerce, services, etc.
PORTO-RICO	1940	45	23	32
	1948	39	24	37
Angleterre	1948	8	55	37
Etats-Unis	1940	19	30	51
Pays-Bas	1930	21	38	41
Allemagne	1939	27	42	31
Suède	1940	29	36	35
Canada	1941	29	31	40
Danemark	1940	32	35	33
Argentine	1942	40	25	37
Chili	1940	36	20	44 b)
Venezuela	1941	46	20	34
Yérou	1940	62	19	19
Equateur	1948	63	11	26
Brésil	1940	68	10	22
Colombie	1938	74	13	13

Source : D'après Harvey Perloff "Puerto Rico's Economic Future", 1948. Ouvrage non publié. Fondé sur les données suivantes : recensements effectués aux Etats-Unis; rapports du Bureau of Labor Statistics de Porto-Rico; Annuaire des statistiques du travail pour 1943-44 du Bureau international du Travail (Montréal, 1945) pp. 6-18; The Brazilian Economy par Henry W. Spiegel (Philadelphie, The Blakiston Company, 1949), p. 92; Rapports (non publiés) du Fonds monétaire international. Les données relatives à l'Angleterre sont tirées de l'Annuaire des statistiques du travail pour 1947-48, publié par le Bureau international du Travail.

- a) Ces données ne sont pas strictement comparables, étant donné la diversité des définitions et des méthodes d'évaluation utilisées; mais elles peuvent servir à fixer l'ordre général de grandeur.
- b) Dont 5,5 pour 100 employés dans les mines.

Tableau 13.

Revenu national par habitant et autres indices du niveau de vie
à Porto-Rico et dans d'autres pays de l'Amérique latine

Pays	Revenu par habitant en dollars de pouvoir d'achat comparable	Nombre d'appareils récepteurs de radio pour 1.000 habitants	Nombre de véhicules automobiles pour 100 habitants	Nombre de kilowatts-heure utilisés par an et par personne	Dépôts privés dans les banques par personne a)	Total du commerce extérieur par personne (en dollars)	Longueur des routes en milles pour 100 milles carrés	Nombre d'appareils téléphoniques pour 1.000 habitants	Pourcentage des personnes de dix ans et plus sachant lire et écrire
	1940	1943	1943	1947	1947	1946	1943	1943	1943 b)
PORTO-RICO	122	34,8	13,7	200,4	80,4	216	50,8	10,4	68
Argentine	334	87,2	29,0	190,7	96,4	110	23,5	30,1	85
Bolivie	47	11,1	2,0	35,8	4,0	33	10,9	1,3	20
Bresil	80	20,5	5,0	46,3	30,2	35	4,0	6,6	50
Chili	164	48,0	10,7	195,6	28,0	78	8,5	17,5	76
Colombie	92	18,1	3,3	49,2	18,0	41	3,2	4,4	43
Honduras	35	10,1	1,1	"	"	28	1,7	1,7	52
Mexique	56	35,4	8,4	121,9	15,4	42	5,7	8,3	55
Panama	139	43,3	31,2	"	50,9	100	2,9	11,0	65
Paraguay	53	13,1	1,7	"	"	40	2,7	3,4	25
Perou	95	11,8	4,6	"	70,7	40	4,3	5,3	42

Source : Les renseignements relatifs au degré d'instruction, aux véhicules automobiles, aux appareils téléphoniques, aux appareils de radio et au nombre de milles de route par mille carré, sont tirés du Basic Data on Other American Republics (Donnée de base relatives aux autres Républiques américaines) publié par le Co-ordinator of Inter-American Affairs (Coordonnateur pour les questions interaméricaines), Washington D.C. 1945. Les renseignements relatifs au revenu national par habitant sont tirés du National Income Estimates of the Latin American Countries (Évaluation du revenu national des pays d'Amérique latine) publié par le Inter-American Statistical Institute (Institut interaméricain de statistique). Les autres renseignements sont empruntés au Bulletin mensuel de statistiques publié par le Bureau de statistique de l'Organisation des Nations Unies en mai 1948.

" Chiffre non disponible

a) Les données concernant l'Argentine et la Bolivie portent sur l'année 1946.

b) Ce chiffre est tiré du United States Census, 1940. (Recensement des États-Unis en 1940).

Méthodes permettant de financer le développement des territoires
britanniques non autonomes

Mémoire présenté par

Sir Sydney Caine

Royaume-Uni

A. INTRODUCTION

1. Les colonies, protectorats, etc., que l'on désigne en général sous le nom de territoires britanniques non autonomes en sont à des stades très variés de développement. Ces territoires comprennent des régions essentiellement urbaines et assez fortement industrialisées, telles que Hong-kong; des régions comme Chypre et Malte soumises depuis des milliers d'années à l'influence de la civilisation occidentale et d'autres territoires comme les îles des Antilles qui ont été colonisés par les Européens il y a deux ou trois cents ans; ils comprennent également de vastes territoires qui, il y a une ou deux générations n'étaient habités que par des populations fort peu civilisées ou étaient même presque complètement inhabités.

On ne peut donc, à moins de prévoir de nombreuses exceptions, faire de généralisation en ce qui concerne les besoins en capitaux de ces territoires et les moyens grâce auxquels on satisfait ou on devrait satisfaire ces besoins. Pour ne pas compliquer l'exposé, le présent mémorandum ne traitera pas en détail des exceptions et s'attachera aux conditions moyennes, sans tenir compte des cas qui s'en éloignent de façon très marquée. En pratique, les territoires que l'on aura surtout à l'esprit seront les vastes régions de l'Afrique, l'Asie du Sud-Est et le continent américain, plutôt que les territoires moins étendus, mais généralement plus développés, qui sont situés dans d'autres parties du monde.

2. Il est exact de dire de tous les territoires non autonomes et, en particulier des vastes régions continentales dont on vient de parler, qu'ils sont insuffisamment développés en ce sens que le total des investissements de capitaux dans ces territoires, qu'on les évalue par rapport à la population ou par rapport à la zone de ressources naturelles potentielles, est très sensiblement inférieur au niveau des investissements existant dans les pays occidentaux plus avancés. Il en est ainsi à tous les stades de la constitution de l'équipement fondamental. Il est pratique de diviser, en trois catégories, les différentes sortes d'équipement de base qu'exige une collectivité moderne; les distinctions établies

entre ces trois catégories ne sont peut-être pas absolument logiques, mais elles sont utiles. Il y a d'abord l'équipement fondamental, c'est-à-dire les routes, les systèmes d'égouts, les hôpitaux et autres installations sanitaires, les écoles et les universités, les logements et autres bâtiments nécessaires tant pour les services administratifs que pour le public en général. Ce sont là des installations premières, dont on peut présumer normalement l'existence comme acquise quand on envisage un placement de capitaux dans un pays avancé; cependant dans les territoires coloniaux plus primitifs, ces installations font souvent défaut dans une large mesure. Leur existence est donc la condition essentielle d'un développement plus concret de l'équipement fondamental.

3. Vient ensuite l'installation de ce que l'on peut appeler les services publics, c'est-à-dire des entreprises qui ont, à certains égards, un caractère commercial mais qui plutôt que de s'occuper elles-mêmes de la production des articles particuliers fournissent des services à l'industrie. Ces services comprennent les chemins de fer, les ports, les transports routiers, les aéroports et tous autres services indispensables pour les transports aériens, l'adduction d'eau, la fourniture d'électricité et d'énergie, les communications postales, télégraphiques et téléphoniques.

4. La troisième catégorie comprend les innombrables entreprises qui s'occupent de la production d'articles particuliers, soit pour l'usage local, soit pour l'exportation, qu'il s'agisse de produits agricoles, minéraux ou industriels.

5. La première catégorie, qu'on peut désigner sous le nom de capital à fins sociales a un caractère plutôt général et il n'est guère possible d'envisager, dans le cas de cet équipement, de réaliser directement les bénéfices nécessaires pour couvrir les dépenses de capital. Il est donc inévitable que, d'une manière générale, cette partie de l'équipement fondamental indispensable soit fournie par l'intermédiaire des gouvernements, bien que dans les domaines de la santé et de l'éducation, tout au moins, cet équipement puisse être, dans une certaine mesure, complété par l'initiative privée et les oeuvres bénévoles.

6. Quant à la deuxième catégorie, c'est-à-dire l'investissement de capitaux dans les services publics, il est plus facile de prévoir une organisation qui permette un excédent de recettes par rapport aux dépenses courantes, de telle sorte que l'entreprise considérée puisse couvrir partiellement ou en totalité les dépenses de capital. On a donc souvent constaté dans le passé qu'il était

possible de fournir ces services publics par l'intermédiaire d'entreprises privées qui cherchent à faire un placement avantageux. Cependant, à l'époque actuelle, on tend de plus en plus à laisser au gouvernement le soin de fournir les services publics, en partie parce qu'on a souvent trouvé avantageux du point de vue social d'administrer ces services sur une base qui n'assure pas de bénéfices directs suffisants pour couvrir les dépenses de capital, et en partie en raison des objections que peut soulever le fait de confier à des entreprises privées une part aussi grande du contrôle de la vie économique de la collectivité que celle qu'implique la direction d'un service public important. Dans les territoires non autonomes du Royaume-Uni, par conséquent, et bien qu'il y ait des exceptions, ces services ont toujours été, en grande partie, administrés par les autorités locales et que la part du gouvernement dans leur gestion a tendu à augmenter.

7. La troisième catégorie, c'est-à-dire l'investissement de capitaux dans la production d'articles particuliers a été et est encore essentiellement du domaine de l'activité privée, qu'il s'agisse d'entreprises locales ou d'intérêts commerciaux situés en dehors des territoires non autonomes. Cependant, tout dernièrement, l'Etat a étendu son intervention à ce domaine aussi en vue de lancer des entreprises que, du fait de leur ampleur ou pour tout autre raison spéciale, il y avait peu de chances de voir créer par l'initiative privée; le Gouvernement du Royaume-Uni a réservé des sommes importantes qui seront investies outre-mer dans des entreprises de production directe, par l'intermédiaire de deux organismes nouvellement créés, la Colonial Development Corporation et l'Overseas Food Corporation. En même temps, la prolongation du contrôle exercé par le gouvernement sur la répartition de certaines matières, ainsi que dans d'autres sphères a tendu - bien que ce ne soit pas là son but précis - à donner à l'Etat la possibilité d'exercer une plus grande influence sur l'orientation des investissements du secteur privé.

8. Les prévisions publiées dans le dernier rapport annuel sur les territoires coloniaux (pour 1948-1949) soumis au Parlement en juin dernier donnent une idée de l'ampleur des investissements annuels de capitaux qui s'effectuent dans les territoires non autonomes du Royaume-Uni. Ces prévisions, qui de toute évidence ne sont qu'approximatives, indiquent que les investissements privés pour 1948 s'élèvent à 188 millions de livres dont une partie - du tiers

à la moitié - est affectée à l'entretien, le reste allant à de nouveaux travaux. Sur ce total, 112 millions de livres représentaient les frais d'achat de matériaux et d'équipement importés, et 76 millions de livres les dépenses locales, principalement les dépenses afférentes à la main-d'oeuvre. En gros les investissements relevant de la première catégorie précitée - équipement fondamental à fins sociales (y compris les routes) - s'élevaient à 20 pour 100 du total; les investissements concernant la deuxième catégorie - services publics - à 25 pour 100; ceux de la troisième catégorie - entreprise de production particulière - à 55 pour 100. La presque totalité des deux premières catégories et une faible partie de la troisième catégorie étaient financées par le gouvernement, de sorte que le total semblait être réparti d'une manière presque égale entre le gouvernement et le secteur privé.

B. METHODES ET SOURCES DE FINANCEMENT

9. Examiner les moyens de financer, la constitution de l'équipement fondamental des territoires non autonomes du Royaume-Uni, en ne s'intéressant qu'aux ressources internes, c'est-à-dire en ne considérant que les ressources existant dans le territoire dépendant considéré, ne présenterait aucun intérêt, et serait en fait très difficile. Il faut nécessairement tenir compte du total des ressources disponibles dans la région constituée par le Royaume-Uni et ses territoires non autonomes. Traditionnellement, c'est du Royaume-Uni que provient la majeure partie des capitaux investis dans les territoires non autonomes, et les relations financières entre les territoires non autonomes et la Métropole, tant dans le secteur gouvernemental que dans le secteur privé, sont si étroites qu'il serait dans bien des cas impossible de distinguer entre les ressources provenant de ces territoires et de la Métropole.

10. D'autre part, on ne tient pas compte ici des ressources qui peuvent provenir de personnes privées ou d'organismes n'appartenant pas au groupe constitué par le "Royaume-Uni et les colonies". En fait, les Etats-Unis, divers pays européens, et presque tous les autres principaux pays du Commonwealth, et notamment le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Inde ont dans le passé investi des capitaux dans les territoires britanniques non autonomes. Il est entendu que les ressources de ce genre ne seront pas examinées dans le présent mémorandum qui traite uniquement des ressources "locales".

Si l'on prend le terme ressources "locales" dans le sens large qu'on vient de préciser, les possibilités d'investissement sont virtuellement aussi variées que celles qu'on trouve normalement dans n'importe quelle collectivité occidentale plus avancée. On peut cependant les classer de la manière suivante :

1. Sources gouvernementales

a) Autorités locales

- i) Impôts. Les administrations coloniales britanniques ont toujours eu pour pratique de consacrer les ressources qu'elles peuvent tirer des impôts, après avoir couvert les dépenses municipales courantes, à l'entreprise de travaux publics et à d'autres dépenses de capital. Dans certains territoires, notamment dans les anciens Etablissements des Détroits (Straits Settlements), la presque totalité du "capital à fins sociales" représenté par les routes, bâtiments et autres

formes de services publics fondamentaux, qui entraînent de grosses dépenses, a été constituée au moyen des recettes sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'emprunt ou d'engager des dépenses de capital. Il est évident que les ressources que peuvent procurer les impôts varient selon la prospérité du territoire; mais on peut présumer qu'on continuera à appliquer le principe qui consiste à tirer autant de fonds que possible de cette source.

- ii) Soldes accumulés. A l'heure actuelle, en partie à cause des conditions qui existaient au cours des années de guerre, et en partie à cause de la prospérité exceptionnelle de certaines industries, un grand nombre de territoires dépendants ont accumulé, soit en espèces, soit sous forme de placements à court terme en livres sterling, des soldes dont le montant dépasse la somme qu'il est indispensable de conserver à titre de réserve pour parer aux fluctuations normales des recettes; ces territoires se proposent de consacrer ces excédents à l'entreprise de travaux d'équipement au cours des quelques années à venir. Ce n'est là naturellement qu'un aspect particulier de la politique générale qui consiste à couvrir autant de dépenses que possible au moyen des sources de revenu existantes.

b) Gouvernement du Royaume-Uni

Le Gouvernement du Royaume-Uni a prévu une assistance substantielle en capital aux colonies; cette assistance prendra les formes suivantes :

- i) Colonial Development and Welfare Acts (Lois sur le développement économique et social des colonies). Le Gouvernement a ouvert un crédit de 120 millions de livres pour une période de dix ans, sous réserve que les dépenses maximum afférentes à une année quelconque de cette période ne dépassant pas 20 millions de livres. Les fonds sont distribués sous forme de subventions ou dans certains cas, sous forme de prêts, en vue de financer les programmes établis par une colonie particulière, ou les programmes qui présentent un intérêt général pour toutes les colonies ou pour certains groupes de territoires.

- ii) Subventions spéciales. Ces subventions sont accordées à certains territoires non autonomes afin de leur permettre de couvrir les frais qu'entraîne la réparation des dommages de guerre (qu'il est très difficile en pratique de distinguer de la constitution d'un nouvel équipement), par exemple à Malte et en Malaisie.
- iii) Sociétés gouvernementales. Le Gouvernement du Royaume-Uni a créé deux sociétés, la Colonial Development Corporation et l'Overseas Food Corporation, dont le capital s'élève à 100 millions de livres et à 50 millions de livres respectivement, en vue d'entreprendre des programmes intéressant spécialement la production ou le commerce. Si l'on a créé deux sociétés distinctes c'est parce que la première borne son activité aux territoires coloniaux, bien que son champ d'action couvre les entreprises de production de toutes sortes, alors que la deuxième s'occupe particulièrement de la production des denrées alimentaires et peut étendre son activité à n'importe quelle partie du monde en dehors du Royaume-Uni, sans se borner aux territoires coloniaux. En fait, il semble que pendant un certain temps toute l'activité de l'Overseas Food Corporation se concentrera sur un seul projet de grande envergure, à savoir le programme de production d'arachides en Afrique orientale.
- c) Emprunts publics
- Afin de constituer l'équipement fondamental, outre la fourniture de fonds provenant des recettes courantes, les administrations coloniales ont toujours eu pour pratique d'émettre des emprunts publics. Dans le passé, ces emprunts ont été émis essentiellement au Royaume-Uni, mais il est arrivé que des émissions aient lieu dans les territoires non autonomes, notamment dans ceux qui sont le plus avancés comme les Etablissements des Détroits (Straits Settlements) et Hong-Kong; il existe d'ailleurs aujourd'hui une tendance croissante à recourir aux emprunts locaux. Pendant un certain temps après la guerre, aucun emprunt colonial n'a été émis à Londres, en partie à cause des restrictions imposées aux émissions publiques de toutes formes sur le marché

monétaire de Londres - restrictions qu'exigeait la situation existant à ce moment au Royaume-Uni - et en partie parce que la plupart des administrations coloniales disposaient de ressources liquides suffisantes pour couvrir les frais des travaux d'équipement qu'il leur était matériellement possible d'entreprendre. Cependant, le Gouvernement a adopté un programme d'emprunts coloniaux qui seront émis au cours des prochaines années; le premier de ces emprunts a été émis en novembre 1948, date à laquelle le Gouvernement de la Trinité a obtenu un emprunt de 3 millions de livres à 3 pour 100. On peut donc présumer que, pendant un certain temps, c'est le Royaume-Uni qui, à nouveau, constituera la principale source de fonds pour les emprunts coloniaux.

2. Sources privées

a) Epargne des entreprises locales

L'utilisation des bénéfices des entreprises locales et la création de nouvelles entreprises au moyen de l'épargne locale sont à l'origine d'un courant régulier, et non négligeable, d'investissements de capitaux. Ces activités, considérées individuellement, sont en règle générale de peu d'ampleur; d'autre part, comme les investissements de ce genre consistent essentiellement à agrandir certaines exploitations ou à en créer de nouvelles associées directement à des entreprises déjà établies, il est très difficile de les évaluer avec précision ou de les organiser. Une faible proportion de l'épargne locale est utilisée pour souscrire à des emprunts lancés par des compagnies locales reconnues, ou par les administrations locales (voir ci-dessus), mais la valeur totale de ces investissements est faible.

b) Ressources des entreprises dont le siège se trouve au Royaume-Uni

Les investissements que font les entreprises dont le siège principal se trouve dans le Royaume-Uni, soit sur leurs propres bénéfices, soit au moyen de l'émission d'une série d'obligations au Royaume-Uni, constituent une source de capitaux plus importante et plus facile à identifier. Les opérations de certaines de ces entreprises, de l'United Africa Company par exemple, dont l'activité s'étend essentiellement à l'Afrique occidentale ainsi qu'à d'autres parties du continent africain, ou de la maison Harrison and Crossfields, dont le champ d'action s'étend à tout l'Orient, sont souvent de grande envergure et s'accompagnent

d'investissements de capitaux d'importance proportionnelle. Si l'on observe le passé, il ne fait pas de doute que c'est là l'une des principales méthodes d'investissement des capitaux britanniques dans les territoires d'outre-mer. Un grand nombre des entreprises importantes qui existent actuellement dans les territoires britanniques non autonomes n'étaient à l'origine que de petites exploitations, qui ont commencé par des opérations commerciales avantageuses et se sont développées progressivement en investissant à nouveau sur place une part substantielle des bénéfices qu'elles réalisaient, et qui sont arrivées ainsi à acquérir des plantations, des intérêts miniers, des entreprises de navigation et des entreprises industrielles auxiliaires s'occupant soit de transformer des produits locaux, par exemple des scieries, soit de satisfaire la consommation locale, comme par exemple les brasseries ou les savonneries. De temps en temps, les entreprises de ce genre ont, en période d'essor, cherché à obtenir de nouveaux capitaux sur le marché de Londres et, à quelques exceptions près, c'est essentiellement par l'intermédiaire d'entreprises commerciales établies de longue date que les capitaux privés du Royaume-Uni se sont orientés vers le domaine colonial; par exemple, l'United Africa Company (qui fait maintenant partie du vaste groupe Unilever) a été constituée par le groupement d'un certain nombre d'entreprises commerciales dont l'origine remonte à de nombreuses générations; d'autre part, quand la raffinerie de sucre Tate and Lyle décida d'investir des capitaux importants dans la production coloniale de sucre, c'est en acquérant des intérêts essentiels dans deux firmes coloniales bien établies, qu'elle donna suite à son projet. De même, la grande société bancaire de Hong-Kong et de Shanghai (Hongkong and Shanghai Banking Corporation) a été créée grâce aux souscriptions d'un groupe de commerçants britanniques prospères d'Extrême-Orient.

c) Opérations bancaires

Un certain nombre de banques dont le siège se trouve à Londres ou qui ont d'étroits rapports avec Londres sont établies aux colonies et ce sont elles qui fournissent normalement les capitaux pour le financement à court terme. Elles mobilisent une certaine proportion de l'épargne locale sous forme de dépôts courants et fournissent à court

terme, en s'adressant à des sources extérieures, les fonds supplémentaires qui peuvent être nécessaires. En règle générale, ces banques ne fournissent pas elles-mêmes de capitaux à long terme (sauf lorsqu'il s'agit des importants fonds de roulement indispensables pour financer les affaires courantes au fur et à mesure qu'elles se développent) mais apportent une aide aux entreprises lors des premiers stades de leur développement, et contribuent à mettre en rapport les entreprises locales et les sources de financement à long terme qui se trouvent à Londres. Cependant, au cours des deux dernières années, deux des banques commerciales ont entrepris de fournir certains fonds pour des investissements à plus longue échéance. La banque Barclay (Dominion, Colonial and Overseas) a créé une filiale connue sous le nom de Barclay's Overseas Development Corporation, dont toutes les actions sont actuellement détenues par la société principale, en vue de consentir des prêts aux entreprises locales pour des périodes plus longues que celles qu'envisagerait une banque commerciale normale. Une société bancaire du même genre a été créée par la Standard Bank of South Africa et fonctionne dans les colonies de l'Afrique orientale. Au fur et à mesure qu'elles se développeront, ces sociétés constitueront un nouveau moyen d'investir des capitaux dans de nouvelles entreprises; mais naturellement, les ressources dont elles peuvent disposer sont limitées.

d) Financement des industries minières

Comme nous l'avons déjà indiqué, c'est par l'intermédiaire d'entreprises commerciales déjà établies dans le territoire considéré, que de nouveaux capitaux, obtenus notamment par de nouvelles émissions d'emprunts, ont été normalement investis dans les colonies britanniques. Dans le domaine des industries minières les méthodes appliquées, analogues dans l'ensemble, diffèrent sur les points de détail. Il existe au Royaume-Uni un certain nombre de groupes miniers puissants disposant de vastes ressources financières et techniques et disposés à entreprendre l'exploitation minière de toute région où il semble que l'on puisse obtenir de bons résultats. Par conséquent, lorsqu'on découvre des ressources minérales dans une région tout à fait neuve, l'exploitation est habituellement entreprise par un de ces groupes qui fournit le capital ou le procure en ayant, si cela est nécessaire, recours à un

emprunt public. La plupart de ces groupes s'intéressent évidemment aussi aux exploitations minières des régions autres que les colonies et quelques-uns d'entre eux au moins ont d'étroites relations avec l'Amérique ou l'Afrique du Sud, ou avec ces deux régions.

e) Autres sources de capitaux privés

Il arrive de temps à autre que des détenteurs de capitaux privés, qui s'intéressent à certaines possibilités commerciales, tentent de lancer des affaires entièrement nouvelles; lorsque cela paraît opportun ils peuvent avoir recours au mécanisme habituel des établissements financiers et des établissements d'émission du marché monétaire de Londres afin d'obtenir, au moyen d'une émission publique, les fonds supplémentaires que nécessite cette entreprise. A l'heure actuelle toutefois, les entreprises privées de ce genre sont rares.

f) Encouragements accordés par le Gouvernement aux placements privés

Les gouvernements des territoires coloniaux britanniques n'ont pas adopté de mesures générales destinées à stimuler les placements privés, comme par exemple des garanties relatives aux intérêts ou au capital ou des exonérations d'impôts ou autres privilèges spéciaux. Ces mesures ont été rarement adoptées dans des cas particuliers, mais le plus souvent la politique appliquée a consisté à assurer les conditions indispensables pour faire régner l'ordre public et à fournir, en ce qui concerne les moyens de transport et autres services publics, le minimum nécessaire, à fixer pour l'exploitation des ressources naturelles (minerais ou bois d'œuvre par exemple) des conditions jugées équitables et qui soient applicables à tous sans discrimination, et enfin à laisser à l'entreprise privée le soin de décider si, sur cette base, un placement particulier dans une entreprise de production est opportun. Le Royaume-Uni n'a pas institué non plus de mesures particulières visant à encourager les placements dans les colonies (le système d'abattement pour double imposition sur le revenu qui fonctionne à l'intérieur du Commonwealth constitue peut-être à cet égard une légère exception en ce sens qu'il rend les placements dans le cadre du Commonwealth un peu plus avantageux que les placements à l'étranger).

C. METHODES

11. Les investissements des capitaux gouvernementaux dans les territoires britanniques non autonomes sont considérés actuellement comme formant un tout, quelle que soit l'origine des fonds engagés. Dans le cadre de la procédure prévue par les lois sur le développement économique et social des colonies (Colonial Development and Welfare Acts), tous les gouvernements des colonies ont été priés d'élaborer des plans décennaux pour les investissements de capitaux destinés à la mise en valeur de leurs territoires. Ces plans, après avoir fait l'objet d'une étude approfondie à l'échelon local par l'administration et les assemblées législatives et après avoir été étudiés par le Gouvernement du Royaume-Uni qui donne son agrément, sont considérés comme fixant les grandes lignes du schéma à suivre pour la mise en valeur. Dans le cadre de ce schéma, les Gouvernements entreprennent des projets individuels en utilisant soit leurs propres fonds soit de nouveaux emprunts publics ou des subventions accordées par le Royaume-Uni en vertu des lois sur le développement économique et social des colonies. Le montant des fonds que ces diverses sources doivent fournir varie naturellement beaucoup d'un territoire à l'autre mais l'ensemble des programmes qui ont été annoncés avant juin 1949 prévoyait les dépenses suivantes :

71 millions de livres sterling provenant de fonds locaux accumulés et des futures recettes prévues, 64 millions de livres sterling à fournir par des emprunts à contracter et 64 millions de livres sterling provenant de subventions au titre du développement économique et social des colonies.

12. Dans le domaine des investissements privés, il n'est pas possible en raison même du fait qu'il s'agit du produit de l'entreprise privée, d'établir des programmes détaillés, mais les gouvernements ont essayé de se rendre compte avec autant d'exactitude que possible des principaux investissements privés prévus et de procéder à des évaluations raisonnables de l'ampleur probable de la totalité des investissements privés dans l'avenir. Les gouvernements en rapprochant ces évaluations de leurs propres programmes et des activités prévues pour les régions de leur ressort par la Colonial Development Corporation et l'Overseas Food Corporation, sont en mesure de se faire une idée de l'ampleur que prendront les travaux d'équipement et d'établir un système provisoire de priorités dans les secteurs où une certaine concurrence se manifesterait pour l'obtention de ressources particulières, la main-d'oeuvre locale par exemple.

Le gouvernement ne dispose d'aucun pouvoir pour contrôler les placements privés, mais les administrations sont habituellement au moins en mesure d'influencer le rythme et l'orientation de ces placements en contrôlant l'octroi des concessions, en imposant une réglementation en matière de construction et en soumettant à l'obtention de licences l'importation des biens-capitaux et autres.

D. RESULTATS ET PROBLEMES

13. Les systèmes décrits ci-dessus ont sans aucun doute efficacement encouragé dans le passé un très important courant d'investissements de capitaux comme le montrent les progrès déjà réalisés dans bien des territoires d'outre-mer. La guerre a interrompu dans une large mesure le développement normal de l'équipement fondamental mais celui-ci a depuis repris très nettement. Les projets de développement élaborés en relation avec les lois sur le développement économique et social des colonies (Colonial Development and Welfare Acts) ont été mis en application avec une certaine lenteur dans la période qui a immédiatement suivi la guerre mais le rythme du développement s'est accéléré au cours des dernières années. Les fonds effectivement distribués au titre des lois sur le développement économique et social des colonies, qui ne représentent évidemment qu'une fraction de la totalité des sommes consacrées par le Gouvernement à la mise en valeur de ces territoires, sont passés de 3.039.162 livres sterling au cours de l'exercice se terminant au 31 mars 1945, à 6.354.084 livres sterling en 1948-1949.

14. L'activité a été également très grande dans le domaine privé. Si l'on considère les territoires pris séparément, c'est certainement en Malaisie où des sommes très considérables ont été consacrées à la remise en état et à l'amélioration des plantations de caoutchouc et des mines d'étain, que le volume des investissements a été le plus important depuis la fin des hostilités. Des sommes considérables ont été également consacrées dans d'autres régions à l'amélioration et à l'extension d'entreprises existantes, à celles, par exemple, des plantations de cannes à sucre des Antilles et des plantations de sisal en Afrique orientale. L'obtention des biens-capitaux qu'il était nécessaire d'importer pour assurer la mise en valeur a constitué un problème important aussi bien dans le secteur gouvernemental que dans le secteur privé. En tout cas, au cours des premières années qui ont suivi la guerre, ni le Gouvernement ni le secteur

privé n'ont été beaucoup gênés par le manque de livres sterling. Par contre, il a été difficile d'obtenir la livraison des marchandises qu'ils désiraient acheter avec les fonds dont ils disposaient. L'obtention de quantités suffisantes des divers types de fers et d'acier qui entrent d'innombrables façons dans tous les projets importants de mise en valeur a, de toute évidence, été le principal problème. Pour faire face à cette situation, le Royaume-Uni a pris des mesures spéciales afin d'assurer l'allocation pour les besoins des colonies, de quantités accrues de fer et d'acier que pouvait procurer la production britannique; des mesures semblables ont été prises dans certains autres domaines où se faisait sentir une pénurie de fournitures. Il a été nécessaire pour cela de faire rentrer l'ensemble du problème de la mise en valeur des colonies dans le cadre des travaux généraux de planification du service central de planification (Central Planning Staff) de Londres et un dispositif spécial a été créé afin que les biens-capitaux pour les colonies reçoivent la priorité qui leur revient dans l'ensemble du programme d'équipement du Royaume-Uni.

E. EFFETS SUR L'ÉPARGNE LOCALE

15. On ne dispose que de peu de renseignements montrant l'influence que les politiques adoptées autrefois ont eu dans ce domaine. Les administrations locales ont toujours eu pour ligne de conduite d'encourager l'épargne individuelle. Presque tous les territoires ont des caisses d'épargne locales que dirige l'administration locale; dans un ou deux cas, ces caisses d'épargne sont exploitées par une banque commerciale dont elles constituent une activité spéciale. Ces établissements utilisent habituellement les dépôts qui leur sont confiés pour faire des investissements généraux en livres sterling plutôt que de placements locaux, ce qui garantit leur stabilité et leur solvabilité, mais ce qui du point de vue économique, vient plutôt accroître les ressources générales en livres sterling qu'ajouter aux fonds immédiatement utilisables aux fins d'équipement sur le plan local. Ce n'est là, évidemment, qu'un autre exemple des rapports extrêmement étroits qui existent entre les systèmes financiers des colonies et du Royaume-Uni.

16. On a déjà signalé le rôle important qu'a joué dans la constitution de l'équipement des territoires coloniaux le fait que les bénéfices réalisés sur place par des entreprises soumises à un simple contrôle local ou au contrôle du Royaume-Uni sont remis dans le circuit. On a également mentionné la politique suivie par les administrations coloniales qui réalisent ce qui peut être à juste titre décrit comme une épargne collective en consacrant une partie, souvent très importante, du produit de l'impôt à la mise en valeur des territoires de leur ressort.

17. Un trait important de cette dernière politique est évidemment l'effort que font les administrations coloniales pour assurer aux autorités locales une part croissante des recettes provenant de la production locale. Les autorités locales se sont toujours efforcées d'atteindre ce résultat et de réserver une part notable de ces sommes en imposant des redevances sur l'extraction des substances minérales et des droits à l'exportation des matières premières. Le procédé assez élémentaire des droits à l'exportation est actuellement largement remplacé par des impôts sur le revenu, de caractère plus scientifique. Les redevances minières ont été également transformées, passant de simples pourcentages à l'application d'échelles mobiles plus complexes, en vertu desquelles la redevance nette varie selon la rentabilité de l'entreprise. Il ne fait aucun doute que de cette manière, les administrations coloniales se mettent en mesure d'assurer qu'une proportion aussi importante que possible des bénéfices provenant de la production locale reste sur place pour être consacrée à de nouveaux travaux d'équipement de territoire. L'importance des bénéfices que les entreprises commerciales individuelles peuvent réinvestir se trouve en même temps réduite d'une manière correspondante et c'est en partie pour cette raison qu'il est recommandé aux Gouvernements de chercher à intervenir dans des domaines considérés autrefois comme réservés à l'entreprise privée.

F. RESUME

18. Les ressources locales des divers territoires coloniaux sont mobilisées en partie par le placement privé de l'épargne réalisée sur le revenu courant, en vue de l'agrandissement des entreprises commerciales ou du lancement d'entreprises nouvelles; en partie par de petites caisses d'épargne locales et des souscriptions à des emprunts publics émis de temps à autres par le gouvernement

local; et, dans une proportion beaucoup plus importante, par l'emploi à des fins d'équipement d'une proportion considérable des recettes fournies par l'impôt aux administrations locales; dans ce dernier cas on peut dire qu'il s'agit en quelque sorte d'épargne forcée. Outre ces ressources locales au sens étroit du terme, les territoires coloniaux font systématiquement appel aux ressources financières du Royaume-Uni lui-même, et il existe entre les finances locales et celles du Royaume-Uni des rapports extrêmement étroits. Les fonds provenant du Royaume-Uni parviennent aux colonies en partie sous forme de subventions et d'emprunts systématiques du Gouvernement, en partie par la souscription au Royaume-Uni d'emprunts publics ouverts par les Gouvernements des colonies et en partie par les voies innombrables du placement normal des revenus privés.

Selon les évaluations approximatives qu'il a été possible de faire, les nouveaux investissements de capitaux dans l'ensemble des colonies britanniques augmentent d'environ 100 millions de livres sterling par an et les investissements consacrés à l'entretien de l'équipement existant atteignent un chiffre à peu près égal. Sur ce total de près de 200 millions de livres sterling par an, une moitié environ est dépensée par les Gouvernements et les institutions placées sous leur autorité et la moitié par les entreprises et les personnes privées.

G. NOTE SUPPLEMENTAIRE SUR L'EXPERIENCE ACQUISE DANS LES TERRITOIRES BRITANNIQUES NON AUTONOMES

Certaines des questions évoquées au cours des délibérations du groupe n'étaient traitées dans le mémoire initial sur les territoires britanniques non autonomes ou n'étaient mentionnées que très brièvement; la présente note est destinée à compléter les renseignements déjà fournis sur certains points.

1. Développement des institutions de crédit locales

C'est presque entièrement à l'entreprise privée qu'a été laissé le soin d'assurer les facilités bancaires commerciales ordinaires et les administrations des colonies britanniques n'ont pas pris en général de mesures précises pour encourager le développement de ces facilités. En fait, dans la plupart des territoires, il n'existe pas de législation spéciale réglementant les opérations bancaires. Ce n'est que dans un ou deux territoires, à Chypre par exemple, que le développement exceptionnel des banques locales a rendu nécessaire la promulgation d'une réglementation spéciale. L'absence de lois spéciales concernant les banques a certainement facilité dans une certaine mesure le développement des banques

commerciales ordinaires, qui n'ont dû contracter aucun engagement particulier.

Bien qu'il n'y ait eu aucune tentative générale pour encourager le développement des facilités bancaires, les administrations coloniales locales ont, dans des cas particuliers, aidé à l'ouverture de succursales en prenant des dispositions pour le dépôt des fonds du Gouvernement dans ces succursales, en facilitant l'acquisition de locaux, etc....

Les administrations coloniales se sont préoccupées davantage d'encourager dans un certain nombre de colonies les institutions de crédit plus spécialisées comme les banques foncières ou agricoles. Ces établissements s'occupent particulièrement en règle générale des avances à moyen ou à long terme qui seront utilisées pour l'agriculture. Les Gouvernements coloniaux ont également encouragé, dans une mesure très importante, les institutions coopératives de crédit, notamment en Malaisie, à Ceylan (pendant la période coloniale), à Chypre et dans les colonies des Antilles. Ce développement coopératif a été suivi au cours des dernières années avec beaucoup d'attention. Des fonctionnaires ont été envoyés dans l'Inde, au Royaume-Uni et dans divers pays européens afin d'y acquérir la formation spéciale qu'exigent les entreprises coopératives, et l'on encourage de plus en plus les membres de l'administration coloniale à se spécialiser dans cette branche. Dans quelques régions, à Chypre notamment, qui constitue à cet égard un exemple remarquable, les institutions coopératives de crédit ont réussi à réduire le volume des dettes contractées par les agriculteurs.

On a fait observer que, peut-être, les établissements bancaires s'attachaient par trop au financement des transactions commerciales et des opérations foncières au détriment des autres formes de mise en valeur.

Aucune plainte particulière n'a été formulée à cet égard dans les colonies britanniques; ceci n'est peut-être pas dû à ce que les banques de ces pays ont eu moins tendance à s'occuper surtout de ces domaines mais peut s'expliquer par le fait que selon l'opinion prédominante, il est naturel qu'il en soit ainsi et qu'en vue de la mise en valeur industrielle ou autre on doit rechercher des ressources financières ailleurs que dans les banques commerciales ordinaires. Il y a eu sans aucun doute une certaine tendance à engager des capitaux importants dans la mise en valeur des terrains des zones urbaines mais il semble que soit là une phase presque universelle de la mise en valeur des pays "neufs", phase d'ailleurs inévitable selon toute vraisemblance puisque le développement du commerce dans ces pays exige des facilités de financement commercial et des facilités commerciales d'ordre général qui doivent se trouver réunies dans les villes.

Ainsi qu'il a été dit au cours des réunions, on n'a pas essayé dans les territoires britanniques non autonomes d'obliger les banques et autres établissements financiers à investir en vue de la mise en valeur intérieure les fonds provenant des dépôts effectués localement au lieu de les mettre en dépôt à l'étranger. En fait néanmoins, une partie, parfois importante, des dépôts est conservée à Londres sous forme de dépôt ou d'investissement en livres sterling, dans le cas des banques commerciales comme dans celui des caisses d'épargne. C'est là une pratique étroitement liée au caractère général des relations financières et monétaires qui existent entre les territoires non autonomes et le Royaume-Uni. Dans le cas des banques commerciales, c'est dans une large mesure comme si elles détenaient des avoirs en espèces puisqu'en vertu des arrangements monétaires normaux en vigueur dans les colonies il est possible d'échanger immédiatement et sans aucune difficulté les avoirs en sterling détenus à Londres contre des devises locales émises dans la colonie par l'autorité locale habilitée à cet effet.

2. Opérations et politique de crédit de banques centrales

Si presque tous les territoires dépendant du Royaume-Uni émettent une monnaie distincte de celles du Royaume-Uni, ces monnaies sont toutes directement et automatiquement liées à la livre sterling. Il n'y a donc par conséquent pour le moment aucune institution de banque centrale dans ces territoires et il ne se pose aucune question de politique du crédit au sens ordinaire du terme. La

mesure et les conditions d'octroi de crédits par l'intermédiaire du système bancaire dépend essentiellement de la politique poursuivie au point central du système, c'est-à-dire dans le Royaume-Uni et la constitution autonome du crédit n'est pas une ressource accessible normalement au Gouvernement d'une colonie.

3. Proportion limite du financement interne de projets déterminés par rapport à l'ensemble des ressources

Ainsi qu'il est expliqué dans le mémoire initial, l'ensemble des fonds disponibles pour la mise en valeur d'un territoire particulier, qu'ils proviennent de l'épargne locale ou de l'aide ou des investissements du Royaume-Uni, sont considérés dans leur ensemble, la proportion des contributions fournies dépendant des possibilités qu'a le territoire de prélever des fonds sur ses propres ressources. Pour l'établissement même des proportions, il n'a été tenu jusqu'ici aucun compte de la répartition des dépenses effectives entre les débours en monnaie locale et en devises étrangères. En conséquence, les problèmes particuliers qui se posent lorsqu'on essaie d'établir une relation entre le financement interne et les dépenses locales - problèmes qui ont été examinés au cours des réunions, - ne se sont pas présentés dans le cas des territoires britanniques non autonomes.

4. Taux d'intérêt

Les taux d'intérêt pour les prêts et les investissements commerciaux dans les territoires britanniques non autonomes sont normalement plus élevés que les taux pratiqués dans le Royaume-Uni lui-même en raison des risques plus grands inhérents à beaucoup des transactions et en raison aussi de la pénurie relative de capital local et du fait qu'il n'existe pas encore de mécanisme satisfaisant propre à assurer un afflux de capitaux du Royaume-Uni vers ses colonies. Les taux d'intérêt les plus fréquents ne sont toutefois pas aussi élevés que ceux qui ont cours dans certains pays autonomes.

Dans le cas des emprunts contractés par le Gouvernement, les administrateurs des colonies britanniques ont habituellement emprunté surtout sur le marché de Londres et assez peu sur place. Sur le marché de Londres, le taux d'intérêt versé par eux a été déterminé par le taux d'intérêt en vigueur pour les fonds d'Etat. Les Gouvernements des colonies payent normalement un demi pour 100 de plus que ce que le Gouvernement britannique lui-même devrait payer pour une émission à des conditions comparables. Les Gouvernements des colonies se

sont montrés disposés habituellement à verser pour les emprunts souscrits localement un taux légèrement supérieur à celui pratiqué à Londres et ce afin d'encourager l'épargne locale et de donner à la population l'habitude de procéder à des placements en fonds d'Etat, mais ils n'ont évidemment pas voulu verser un taux beaucoup plus élevé. Pour citer des chiffres, à l'époque où le taux pratiqué à Londres était d'environ 2,75 pour 100 pour les placements jugés très sûrs, les Gouvernements des colonies pouvaient emprunter sur ce même marché à un taux légèrement supérieur à 3 pour 100 et auraient probablement consenti à payer 3 1/2 pour 100 pour des emprunts souscrits localement. Dans les conditions actuelles évidemment, tous ces taux seraient plus élevés en raison du relèvement du taux d'intérêt à long terme pratiqué à Londres mais ils resteraient encore nettement inférieurs aux taux indiqués par certains des autres pays étudiés.

TROISIÈME PARTIE : COMMENTAIRE ANALYTIQUE

SOMMAIRE

Pages

I.	INSUFFISANCE DES SERVICES DE BANQUE ET DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT	358
A.	Institutions publiques de financement destinées à combler cette lacune	359
B.	Prêteurs privés	360
C.	Faiblesses particulières du système de crédit et des institutions financières	361
1.	Excès de centralisation	361
2.	Excès relatif des moyens de financement consacrés au commerce extérieur	362
3.	Excès relatif des facilités de crédit pour activités commerciales	363
4.	Importance excessive attribuée aux facilités de crédit à court terme	363
5.	Importance excessive attribuée aux facilités de crédit aux fins de consommation	364
6.	Importance excessive attribuée aux facilités de crédit aux fins de spéculation	365
7.	Importance excessive attribuée au financement de transactions immobilières	367
8.	Importance excessive attribuée aux grandes entreprises au détriment des petits agriculteurs, industriels et commerçants	368
9.	Importance excessive attribuée à l'octroi de crédits aux firmes anciennes bien établies au détriment des entreprises nouvelles	370
10.	Influence excessive des banques et institutions de crédit étrangères	371
11.	Obstacles qui s'opposent à l'amélioration des institutions bancaires et financières	372

	<u>Pages</u>
II. IMPORTANCE DES FONDS PUBLICS	375
A. Emploi direct des crédits budgétaires	375
B. Nature des fonds publics en question	377
1. Avoirs accumulés de l'Etat	377
2. Recettes provenant de l'impôt général	377
3. Impôts ou redevances spécifiques	378
III. STIMULANTS FINANCIERS OFFERTS PAR LES AUTORITES, AUTRES QUE	
L'INVESTISSEMENT DIRECT EN FONDS PUBLICS	381
A. Allègements fiscaux	381
B. Prêts consentis par le gouvernement	382
C. Stimulants autres que l'octroi de prêts	383
D. Méthodes employées par le gouvernement pour orienter le crédit vers des catégories d'investissement plus opportunes	384
IV. ACTIVITES DES BANQUES INDUSTRIELLES GOUVERNEMENTALES, ETC.	387
V. PROBLEMES RELATIFS AUX BANQUES CENTRALES	389
VI. EMPRUNTS D'ETAT	393
VII. ETABLISSEMENTS BANCAIRES PRIVES : BANQUES COMMERCIALES	396
A. Politique des banques commerciales	396
B. Avoirs en banque à l'étranger	400
VIII. ETABLISSEMENTS PRIVES AUTRES QUE LES BANQUES COMMERCIALES	401
IX. MOBILISATION DE L'EPARGNE	406
X. ORGANISATION DES BOURSES DES VALEURS DANS LES PAYS INSUFFISAMMENT DEVELOPPES	408
XI. LES BENEFICES COMME SOURCE DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT	412
XII. PROBLEMES RELATIFS AU CREDIT AGRICOLE	415
XIII. TAUX ELEVES D'INTERET	417

I. INSUFFISANCE DES SERVICES DE BANQUE ET DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT

Tous les documents présentés font ressortir explicitement ou implicitement l'insuffisance de l'appareil bancaire et des autres services de financement internes dans les pays insuffisamment développés.

Aux Philippines, l'appareil bancaire et le marché des capitaux sont rudimentaires, ce qui a limité dans une grande mesure le montant des capitaux nationaux disponibles et par conséquent retardé le relèvement économique. Dans l'ensemble du pays, l'appareil bancaire et le système de crédit comptent au total moins de 100 bureaux principaux, succursales et agences, chiffre qui accuse manifestement l'insuffisance des services de banque et de crédit. Si les capitaux nationaux disponibles ne sont pas investis dans l'industrie bancaire, c'est parce que les hommes d'affaires du pays ne sont pas familiers avec la conduite des opérations de banque, que le prêt d'argent est d'un excellent rapport et que le pays manque de personnes qualifiées et expérimentées en matière de banque. L'absence d'établissements bancaires dans de nombreuses parties du pays a provoqué d'une part une thésaurisation très étendue et, d'autre part, la multiplication des maisons de prêts et la création d'établissements de crédit pris en charge par les pouvoirs publics (pages 280-281).

A Porto-Rico, l'appareil bancaire ne comprend pas d'établissements spécialisés pour orienter les ressources vers les investissements à long terme (page 316).

Au Mexique, il n'y avait encore en service, en 1934, que 102 bureaux principaux et succursales de banques commerciales. On en compte actuellement plus de 340, ce qui donne une idée du manque d'établissements bancaires dont le pays a souffert jusqu'à une date récente (page 239). Même encore à l'heure actuelle, les opérations de crédit et leurs avantages sont inconnus dans certaines parties du Mexique. (page 269). Il convient de noter aussi que les populations n'ont pas l'habitude de s'adresser aux banques (Fonds-Mexique, page 53).

En Egypte, l'insuffisance de l'épargne a été aggravée par les imperfections de l'appareil financier (Fonds-Egypte, page 9).

Au Chili, des poussées inflationnistes ont tendance à se manifester de façon chronique; ce phénomène est lié au fait que le pays manque d'établissements spécialisés pour recueillir les capitaux d'épargne et les orienter vers des investissements productifs (Fonds-Chili, page 3).

Si les établissements bancaires de l'Inde sont insuffisants, c'est, principalement, parce que le niveau de l'épargne est peu élevé et parce que la population a tendance à thésauriser. Le niveau élevé des taux d'intérêt est dû en partie à ce manque d'établissements bancaires et à l'immobilisation des capitaux qui en résulte, et en partie au risque que comportent certaines formes de financement. Bien que les établissements bancaires se soient développés assez rapidement au cours des dernières années, c'est à une cadence beaucoup plus lente que l'on parvient à faire contracter aux masses de la population l'habitude de faire des placements. On estime qu'il ne sera possible de résoudre ce problème qu'à la longue, en ayant recours à des moyens d'éducation et de propagande (pages 200-201).

En Haïti, l'appareil bancaire ne compte au total que deux bureaux principaux et 13 succursales et agences (Rapport sur Haïti).

A. Institutions publiques de financement destinées à combler cette lacune

Partout on reconnaît qu'il est nécessaire de compenser par la création d'institutions publiques ou par l'intervention du Gouvernement ce manque d'établissements de crédit privés, alimentés spontanément.

Au Chili, les pouvoirs publics, tenant compte de certaines imperfections de l'appareil financier et agissant sous la pression des milieux les plus directement intéressés, ont créé une série d'organismes de développement (page 123). Le Chili offre un contraste frappant avec un pays comme les Etats-Unis d'Amérique où le marché des capitaux est extrêmement développé; comme ce degré de développement n'a pas été atteint et que le niveau de l'épargne nationale est peu élevé, il était inconcevable que l'entreprise privée pût effectuer les investissements importants que demande la situation. Cette lacune a été comblée par la création de la Société de développement (page 133).

A Porto-Rico, les institutions appelées à favoriser l'investissement des capitaux dans des entreprises industrielles ne sont pas encore bien établies et c'est par conséquent au Gouvernement qu'il incombe d'encourager la création d'institutions de ce genre. Si les activités de la Banque de développement du Gouvernement sont si étendues, c'est parce qu'il n'y a pas d'organismes privés pour répondre aux mêmes besoins (page 317).

Au Mexique, les institutions nationales de crédit et la Banque centrale ont comblé la lacune créée par le manque d'établissements privés; leurs avoirs représentent plus de 60 pour 100 de l'ensemble des avoirs des banques (Fonds-Mexique,

tableau, page 12). La nécessité des caisses de crédit agricole dans ce pays s'explique par l'absence d'organisations privées prêtes à assumer les risques que comportent les prêts à l'agriculture (page 245).

B. Prêteurs privés

L'absence d'un système développé de crédit spontané a favorisé la survivance et la multiplication des maisons de crédit privées, notamment dans les campagnes. Tous les rapports reconnaissent que dans les pays insuffisamment développés ces maisons de prêts privées jouent un rôle excessif dans l'oeuvre de financement et que leur activité donne lieu à des abus considérables.

A Porto-Rico, il n'y avait pour les constructions immobilières financées par la Banque de développement du Gouvernement aucune autre source de crédit que les maisons privées qui prêtent à un intérêt très élevé (page 307).

Aux Philippines, les prêts hypothécaires dont ont besoin les nombreux petits entrepreneurs sont consentis par des prêteurs privés qui demandent un intérêt dont le taux dépasse beaucoup les moyens des emprunteurs. (page 280).

Dans l'Inde, les maisons de prêts privées constituent depuis longtemps une partie intégrante de l'économie rurale du pays (page 189). De plus, le financement du développement de la petite industrie pose des problèmes qui, à bien des égards, sont comparables à ceux du financement de l'agriculture; la petite industrie est notamment tributaire à l'heure actuelle des prêteurs privés, lesquels sont également des négociants qui fournissent au travailleur ses matières premières et reprennent les produits finis pour les vendre. (page 192).

En Egypte, les avances consenties par les maisons de prêts sont souvent destinées à faire face aux besoins de la consommation, et l'endettement de la population rurale envers les prêteurs est une preuve que le montant global net de l'épargne est négatif. (Fonds-Egypte, pages 6-7). L'institution des maisons de prêt rurales n'est pas sans importance, mais elle ne peut être considérée comme une méthode rationnelle pour obtenir l'assistance financière nécessaire au développement économique (page 161).

La situation est légèrement différente au Mexique où les prêteurs privés tels que les commerçants de village peuvent servir de précieux intermédiaires entre les banques et les petits entrepreneurs locaux; en effet, les banques ne prêteraient pas directement aux cultivateurs, surtout parce qu'elles ne disposent pas des moyens nécessaires pour recouvrer des prêts nombreux et d'un montant peu élevé (Fonds-Mexique, page 7).

En Haïti, les maisons de prêts privées prêtent des sommes considérables tant aux cultivateurs qu'aux salariés des agglomérations urbaines, à des taux d'intérêt exorbitants et souvent pour faire face aux besoins de la consommation ou couvrir des dépenses exceptionnelles (Rapport sur Haïti).

C. Faiblesses particulières du système de crédit et des institutions financières

L'insuffisance générale des établissements de crédit spontané n'est pas la seule faiblesse des pays insuffisamment développés. Comme les rapports le soulignent, l'appareil financier des pays insuffisamment développés non seulement se révèle insuffisant dans l'ensemble, mais aussi manque d'équilibre et présente des faiblesses particulières dans certains domaines et à certains points de vue. De ces faiblesses particulières, telles qu'elles sont signalées dans les documents, on peut donner l'aperçu suivant :

1. Excès de centralisation

En ce qui concerne le Mexique, on a souligné la proportion anormale d'établissements financiers installés à Mexico; de même, il faut noter que tous les Etats où la concentration des établissements bancaires est élevée se trouvent près de la frontière des Etats-Unis d'Amérique ou dans la partie nord du littoral des deux océans. (Fonds-Mexique, page 7).

En Egypte, l'habitude des opérations de banque est très peu développée en dehors des deux villes principales (Fonds-Egypte, page 18). Dans une certaine mesure, l'absence d'établissements financiers en dehors des grandes villes peut amener les principaux grands magasins et marchands en gros à accorder des crédits sur le plan local (page 19).

Aux Philippines, les services de banque, en dehors de Manille, Cebu et Iloilo, les principaux ports des Philippines, sont presque entièrement effectués par des succursales et des agences de la Banque nationale des Philippines. Les membres du Conseil d'administration de cette Banque, à Manille, sont, en fait, désignés par le parti au pouvoir et les décisions doivent être prises au siège principal qui se trouve très éloigné des collectivités rurales. Ainsi, même dans le cas de la Banque nationale des Philippines, les conditions ne sont guère favorables à la décentralisation des établissements bancaires. (page 280). On s'efforce de répartir plus également les établissements financiers dans l'ensemble du territoire, et

certaines signes montrent clairement que le développement des banques privées dans les provinces sera accéléré afin de donner plus d'ampleur au crédit. De plus, pour tirer pleinement parti de la décentralisation régionale et du développement des banques rurales notamment, il importe que ces banques soient en mesure de prendre leurs décisions sur place (page 283).

2. Excès relatif des moyens de financement consacrés au commerce extérieur

Aux Philippines, la plupart des banques s'intéressent davantage au financement du commerce extérieur qu'aux prêts destinés à la production ou au développement (page 279). Les banques commerciales en particulier utilisent une grande partie de leurs ressources pour accorder des prêts à court terme destinés principalement à financer le commerce d'exportation et d'importation. L'utilisation des ressources des banques pour le financement du commerce extérieur a été également facilitée par l'absence de réglementation des changes (page 282).

En Egypte, les banques commerciales s'emploient principalement à financer le commerce extérieur et notamment les exportations de coton (page 161). Et, si les banques n'ont pas mobilisé les ressources intérieures aux fins du développement économique, c'est en partie parce qu'elles se préoccupent surtout de financer le commerce extérieur. (Fonds-Egypte, page 10). Les banques étrangères, en particulier, se sont mises exclusivement au service des sociétés de commerce étrangères et nationales, notamment au service des négociants en coton (page 18). Les exportateurs également fournissent des crédits importants aux cultivateurs. Cet excès relatif des moyens mis à la disposition du commerce extérieur - par rapport aux autres secteurs de l'économie - s'explique entre autres par le développement considérable des transactions d'arbitrage à la Bourse du coton d'Alexandrie, mais aussi par l'absence, jusqu'à une date récente, de lois autorisant des prêts à l'industrie garantis par la valeur des installations et de l'outillage (page 20).

En Haïti, la plus grande partie des prêts consentis par les banques sont destinés à financer le commerce d'importation et d'exportation (Rapport sur Haïti).

3. Excès relatif des facilités de crédit pour activités commerciales

Ce n'est pas seulement en ce qui concerne le commerce extérieur que l'on constate un déséquilibre dans les opérations des établissements financiers situés dans les pays insuffisamment développés; on signale fréquemment que le commerce intérieur, lui aussi, dispose relativement de trop de facilités financières au détriment des autres secteurs de l'économie. On peut en relever quelques exemples dans les documents présentés.

Pour le Chili, on signale que la préférence est donnée au commerce qui offre aux banques plus de sécurité et de plus gros bénéfices (page 144). En fait, la majeure partie des crédits bancaires est mise à la disposition du commerce de gros et de détail, et de l'agriculture et, dans une faible mesure seulement à la disposition de l'industrie (Fonds-Chili, page 46).

Pour les colonies du Royaume-Uni, on souligne que la plupart des firmes existant à l'heure actuelle ont commencé par faire des opérations commerciales avantageuses et qu'à l'origine un établissement bancaire aussi important que la Hongkong and Shanghai Banking Corporation a été fondé grâce aux souscriptions des commerçants britanniques d'Extrême-Orient (page 344).

En Egypte, par suite de l'importance donnée au commerce, les établissements de crédit passent maintenant pour avoir un personnel connaissant bien le commerce du coton intérieur et extérieur, mais qui n'a pas l'expérience nécessaire pour étudier les besoins des firmes industrielles. L'utilité de ces établissements a été limitée par le fait même qu'ils se sont concentrés sur le financement du commerce intérieur et qu'ils ont accordé à l'industrie une assistance limitée. (Fonds-Egypte, page 21).

4. Importance excessive attribuée aux facilités de crédit à court terme

En Egypte, le développement disproportionné du prêt à court terme par rapport au prêt à long terme a amené les établissements financiers du pays à négliger l'agriculture (page 162). On indique que même les prêts à terme moyen sont peu élevés et ne peuvent être considérés comme suffisants pour les fins visées (page 176). On mentionne également le peu d'empressement que manifestent la plupart des banques pour accorder à l'industrie des crédits à long ou à moyen terme (Fonds-Egypte, page 8).

Pour le Mexique, nous constatons que la durée de plus de 90 pour 100 des prêts consentis par toutes les banques commerciales était inférieure à un an.

Ceci s'explique par les profits plus élevés que rapportent les opérations à court terme, par les risques moins grands qui s'y attachent, ainsi que par les dispositions législatives qui encouragent les banques à maintenir une forte liquidité (page 246). On précise que certaines banques privées ayant préféré conserver des prêts moins nombreux mais plus avantageux en accordant des crédits commerciaux à court terme, la tentative faite par la Banque centrale du Mexique pour encourager et développer les crédits à long terme en offrant des facilités de réescompte n'a pas obtenu tout l'effet désiré (Fonds-Mexique, page 16).

De même, aux Philippines, les ressources des banques sont consacrées dans une large mesure au crédit à court terme (page 282).

On peut encore donner une idée de l'importance excessive attribuée aux facilités de crédit à court terme en disant qu'en général, dans les pays insuffisamment développés, le marché monétaire tend à mieux s'organiser que le marché des capitaux.

En dernier ressort, l'empressement des banques à accroître leurs opérations de crédit à long terme peut aussi dépendre en partie de la mesure dans laquelle une banque centrale peut conserver un degré de liquidité suffisant dans tous les secteurs de l'économie, agissant ainsi comme "prêteur en dernière instance". La préférence marquée des banques commerciales pour les prêts à court terme n'est pas inconnue dans les pays industrialisés, et pose des problèmes généraux que nous étudierons plus loin dans le présent document en exposant les activités de la banque centrale et les problèmes généraux du crédit commercial. Cependant, le problème est beaucoup plus grave qu'il ne l'est dans les pays plus développés; cela est dû notamment à l'importance plus grande de l'élément de risque, au manque de confiance qu'inspirent les activités de la banque centrale et à l'absence d'établissements spécialisés de crédit à long terme.

5. Importance excessive attribuée aux facilités de crédit aux fins de consommation

Pour le Mexique, on déclare que les opérations des Caisses de prévoyance et d'épargne (sociétés de capitalisation), comme par exemple les prêts sur gage, sont essentiellement un stimulant à la consommation (page 250).

Dans son étude sur le Mexique, le Fonds fait observer que, si les

gouvernements des pays insuffisamment développés peuvent s'efforcer de ramener les crédits du secteur consommation dans le secteur production en établissant un contrôle qualitatif et sélectif des crédits, cette politique peut être très difficile à mettre en oeuvre. Par exemple, les personnes privées, les commerçants ou les fermiers, peuvent obtenir des crédits aux fins d'activités productives; mais, après avoir obtenu ces crédits, ils peuvent alors utiliser les bénéfices réalisés dans leur affaire ou leur ferme pour maintenir un niveau élevé de consommation, voyager à l'étranger, etc.

En Egypte, on a constaté également que les banques hypothécaires s'occupent essentiellement de prêter aux grands propriétaires, qui offrent leur terre en garantie des fonds dont la majeure partie est employée à des fins autres que l'amélioration de la terre. C'est pourquoi leurs activités sont considérées comme plus nuisibles qu'utiles (page 162).

Pour l'Inde, on précise que le bon marché et la facilité des crédits ont souvent causé la ruine du petit fermier individuel peu économe qui s'est servi de cette arme à deux tranchants et a été lui-même l'instrument de sa ruine. Ce dont il a besoin c'est d'un crédit à bon marché mais contrôlé (page 190).

6. Importance excessive attribuée aux facilités de crédits aux fins de spéculation

On trouvera ci-après une indication précise de ce type de déséquilibre du système de crédit dans les pays insuffisamment développés :

Au Mexique, on précise que le crédit à court terme accordé par les banques commerciales a fait l'objet de nombreuses demandes pendant les années de guerre; en effet, avec la hausse des prix, la spéculation sur les marchandises pour constituer des stocks et les conserver en vue de la hausse s'est révélée très avantageuse. On ajoute que les critiques que la Banque du Mexique et la Nacional Financiera ont formulées à l'égard de ces catégories de prêts n'ont pas eu beaucoup d'effet. (Fonds-Mexique page 25).

On peut dire que les crédits spéculatifs fournis par les banques dans les pays insuffisamment développés sont particulièrement nuisibles au développement économique, et ce pour trois raisons :

1) Le développement économique des pays insuffisamment développés est inévitablement lié à une certaine pression inflationniste (qu'il faut distinguer

de l'inflation elle-même)¹⁾. En période d'inflation, on peut réaliser des bénéfices en constituant et en conservant des stocks de marchandises; ainsi le risque de voir les crédits bancaires servir au financement d'activités spéculatives est plus grand que dans les pays industrialisés où il n'existe pas une telle pression inflationniste chronique.

2) Le fait de fournir des facilités financières pour conserver des stocks de marchandises en vue de la hausse contribue lui-même à diminuer les approvisionnements, à augmenter les prix et enfin à intensifier les pressions inflationnistes, et à retarder le développement économique.

Dans les pays insuffisamment développés, on note en tous cas une tendance à la thésaurisation plutôt qu'à l'épargne, et c'est là, admet-on généralement, un obstacle au développement économique. Aussi le déséquilibre dû à une activité excessive des institutions financières en matière de spéculation présente-t-il un danger particulier.

1) Voir le rapport du Secrétaire général sur les méthodes permettant de financer le développement économique des pays insuffisamment développés (Document E/1333 (en cours d'impression), page 19 du texte anglais).

7. Importance excessive attribuée au financement des transactions immobilières.

Comme on l'a fait observer à maintes reprises, le fait que le développement des propriétés immobilières, la construction à des fins spéculatives et l'acquisition de biens fonciers absorbent une proportion élevée des ressources et des investissements nets constitue un des principaux obstacles au développement économique.¹⁾ Cet état de choses apparaît dans les opérations des établissements financiers des pays insuffisamment développés : les documents étudiés attirent généralement l'attention sur la part importante des transactions immobilières dans les avoirs et les opérations des banques des pays insuffisamment développés. Les rapports vont même encore plus loin et voient un certain rapport de cause à effet entre la politique des banques et des établissements de crédit et ce développement exagéré des transactions immobilières qui absorbent une fraction excessive de l'épargne.

Dans le cas du Chili par exemple, cette tendance est considérée comme caractéristique des pays insuffisamment développés au point de vue économique. Les établissements chiliens seraient persuadés que ce genre d'investissement est celui qui permet le mieux d'atteindre l'objectif visé, c'est-à-dire d'assurer la stabilité des revenus et des investissements eux-mêmes, ce que ne permettent pas d'autres types d'investissements. Par suite, les établissements qui représentent le marché des capitaux au Chili préfèrent consacrer leurs ressources financières à des transactions immobilières (page 146).

Dans le cas du Mexique également, on souligne que les constructions immobilières aux abords des principales villes mexicaines, tant résidentielles que commerciales, sont devenues le type caractéristique des investissements privés. Cette attitude se traduit dans la politique des banques qui encouragent, avant tout, la construction immobilière. S'il est rare que les banques commerciales prêtent sur outillage et sur équipement, elles seraient en revanche toujours prêtes à fournir du crédit sur garantie immobilière. De même, les compagnies d'assurance auraient investi la moitié de leurs réserves dans des immeubles et détiendraient des sommes importantes en titres hypothécaires de différents types. (Fonds-Mexique, page 54).

1) Ibid.

Le fait que les banques et les autres établissements financiers prêtent volontiers sur garantie immobilière a également exercé une influence sur les habitudes commerciales en ce sens que les entrepreneurs investissent leurs bénéfices dans des biens immobiliers plutôt que de les conserver dans leurs entreprises.

On signale que le motif qui pousse à détourner ainsi les bénéfices est que les revenus des loyers ont été bien supérieurs aux intérêts payés sur les emprunts garantis par des biens immobiliers. Ce mouvement des bénéfices vers la construction et le recours à l'emprunt auprès des banques pour constituer les fonds de roulement constitueraient probablement le facteur inflationniste le plus puissant au Mexique au cours des dix dernières années. Au Mexique, les cédulas hypothécaires seraient les seuls investissements en valeurs qui soient considérés comme des placements sûrs et de tout repos et comme bénéficiant du marché le meilleur parmi les valeurs à moyen et à long terme. (Fonds-Mexique, page 55).

Cependant, la construction d'habitations à bon marché n'a pas trouvé de soutien financier suffisant et plusieurs des documents rendent compte des efforts délibérés déployés par les gouvernements des pays insuffisamment développés pour renforcer ce genre de crédit; le Chili en offre peut-être l'exemple le plus remarquable.

L'avis généralement exprimé dans les documents est que les établissements financiers privés n'ont guère le choix : il leur faut suivre la préférence populaire pour les investissements immobiliers et peut-être même l'accentuer encore en développant le mécanisme de crédit dans ce sens et en élargissant considérablement le marché des hypothèques et de cédulas hypothécaires. Rien dans les documents n'indique que les établissements privés aient, de propos délibéré, cherché à lutter contre ce développement relativement exagéré des transactions immobilières.

8. Importance excessive attribuée aux grandes entreprises au détriment des petits agriculteurs, industriels et commerçants.

On lit souvent dans les documents soumis que l'organisation du crédit dans les pays insuffisamment développés se prête mieux à satisfaire les besoins des grandes entreprises que ceux des petites. Cet avis, qui se rapporte aussi à l'industrie et au commerce en général, est exprimé de façon particulièrement

marquée en ce qui concerne l'agriculture; les rapports signalent presque tous que l'indifférence à l'égard des petits agriculteurs est une des caractéristiques d'un système normal de crédit et constitue soit un argument en faveur d'une intervention précise de l'Etat, soit une explication de cette intervention.

En Egypte, le Crédit agricole d'Egypte aurait été créé pour servir ceux des besoins de l'agriculture qui ne sont pas actuellement satisfaits par les établissements de crédit existants; autrement dit, l'intention était d'accorder des prêts à moyen et à court terme aux petits agriculteurs et de faciliter ainsi le développement d'une production agricole diversifiée. (Page 165). La législation adoptée en Egypte dans le but de protéger les petits agriculteurs en interdisant les saisies à leur égard aurait joué à contre sens et aurait eu pour résultat de rendre impossible jusqu'à maintenant la formation par les voies ordinaires d'un organisme bancaire grâce auquel le petit agriculteur n'ayant que son lopin de terre à offrir comme garantie d'emprunt, puisse obtenir les moyens financiers dont il a besoin. La loi dite des cinq feddans a ainsi mis fin aux activités de la Banque agricole d'Egypte et à toute tentative du même genre. (Page 162).

De même, dans le cas des Philippines, on constate que si les grandes entreprises ont facilement accès auprès des banques pour obtenir des prêts d'investissement, la plupart des petits commerçants et industriels doivent, pour financer leurs entreprises, compter uniquement sur leurs propres économies, qui sont forcément limitées. (Page 281).

Dans l'Inde également, les grandes entreprises auraient moins de difficultés que les petites à obtenir des capitaux d'investissement et l'un des objectifs du Gouvernement a été de venir en aide aux petites entreprises, lorsqu'elles le méritent, en promulguant les lois provinciales sur les départements industriels et sur les prêts industriels. (Page 197).

Dans le cas du Mexique, la situation privilégiée dont bénéficiaient auparavant les grands propriétaires fonciers est maintenant celle des grandes sociétés commerciales et manufacturières qui n'ont aucune difficulté à trouver des crédits. La facilité avec laquelle elles peuvent emprunter auprès des banques a permis à un grand nombre de grandes sociétés commerciales de devenir à leur tour des prêteurs pour les petits fabricants et marchands. (Fonds-Mexique page 25).

On se souviendra que le même fait a été constaté pour l'Egypte.¹⁾ Cette dépendance des petites entreprises vis-à-vis des grandes qui agissent comme intermédiaires pour l'obtention de crédits bancaires présente évidemment certains dangers.

9. Importance excessive attribuée à l'octroi de crédits aux firmes anciennes bien établies au détriment des entreprises nouvelles.

Il semble aussi que cette tendance constitue l'un des problèmes qui se pose au sujet des institutions financières des pays insuffisamment développés.

Le cas du Mexique servira d'exemple : les établissements bancaires privés ont hésité à accorder des crédits aux firmes industrielles nouvelles. Tant qu'elles ont pu accorder des crédits jusqu'à la limite légale aux entreprises anciennes et bien établies dont elles connaissent bien les affaires, les banques privées se sont montrées peu disposées à se familiariser avec les caractéristiques des industries nouvelles. (Fonds-Mexique, page 42).

De même, à Porto-Rico, on a constaté que certaines industries nouvelles pleines de promesses, qui luttent pour se développer au cours de leurs premières années d'existence, n'ont pas pu contracter d'emprunts auprès des banques commerciales privées. (Page 317).

Il n'y a pas que dans les pays insuffisamment développés que l'on se plaint de voir les banques traiter de préférence avec les firmes anciennes et bien établies, en ne contribuant que dans une faible mesure à la création de nouvelles entreprises; on a élevé la même plainte dans les pays très industrialisés. Au Royaume-Uni, par exemple, ces plaintes sont une source constante de discussions et d'enquêtes. Il est toutefois évident que, dans les pays insuffisamment développés, la tendance des banques à donner la préférence aux entreprises anciennes est encore plus marquée, en raison des risques plus grands qui existent dans ces pays; elle est aussi plus dangereuse car les pays insuffisamment développés ont davantage besoin d'entreprises nouvelles que les vieux pays industriels. Ce déséquilibre en matière de facilités de crédits entre les firmes anciennes et les entreprises nouvelles dans les pays insuffisamment développés est particulièrement dangereux lorsque les firmes anciennes sont propriété étrangère et quand les entreprises nouvelles qui pourraient s'établir sont la propriété de ressortissants des pays insuffisamment développés. Dans ce cas, l'insuffisance du crédit pour les firmes nouvelles peut porter un préjudice grave au développement de l'entreprise nationale.

1) Voir page 360.

10. Influence excessive des banques et institutions de crédit étrangères.

Aux Philippines, on constate, si l'on fait exception de la Banque nationale des Philippines qui est propriété de l'Etat, que, dans les principaux centres commerciaux, les opérations bancaires sont principalement aux mains de succursales de banques étrangères ou aux mains de banques qui sont constituées en sociétés dans le pays mais qui appartiennent à des étrangers. (Page 280).

Au cours de la revision récente du régime bancaire intérieur, il a été interdit d'investir en dehors des Philippines les dépôts reçus par les succursales de banques dont le siège se trouve à l'étranger. Seules les banques nationales et les succursales de banques étrangères établies antérieurement au 24 juillet 1948 sont autorisées à recevoir des dépôts. (Page 282).

En Egypte, l'appareil bancaire, de caractère principalement étranger, n'est pas parvenu à mobiliser les ressources intérieures en vue du développement économique du pays. La plupart des banques sont, soit des succursales d'établissements financiers étrangers, soit des sociétés constituées dans le pays mais dont les capitaux sont gérés principalement par des étrangers. Par suite, les banques ne peuvent avoir de politique concertée, car les décisions importantes sont prises par le siège social à l'étranger. La seule banque complètement égyptienne est la Banque Misr, mais les intérêts égyptiens dans certaines banques étrangères deviennent de plus en plus importants. On signale également que le développement de la bourse des valeurs a été retardé par le sentiment général que les fortunes à investir sont exclusivement aux mains d'étrangers (Fonds-Egypte, pages 9-11).

Dans l'Inde, toutefois, il apparaît que le capital et les dépôts des sociétés de crédit indiennes dépassent désormais de loin ceux des banques de change étrangères, qui sont des succursales de banques constituées à l'étranger et opérant dans l'Inde (Page 196).

La situation dans les colonies du Royaume-Uni présente certains traits particuliers : l'appareil bancaire consiste presque uniquement en succursales de banques britanniques dont le siège social est à Londres. (Page 344).

L'importance de l'influence étrangère sur le système bancaire et sur les institutions financières des pays insuffisamment développés est manifestement liée à la préférence donnée au financement du commerce étranger et aussi à la

tendance à détenir des avoirs à l'étranger.¹⁾ De plus, étant donné l'absence de banques nationales, il est difficile de familiariser la population avec les banques et de lui apprendre à utiliser leurs services; d'autre part, les difficultés éprouvées par le système bancaire à l'étranger risquent ainsi de se répercuter à l'intérieur des pays insuffisamment développés.

Ainsi on signale qu'en Egypte il est impossible de défendre le marché intérieur contre l'incidence des vagues de prospérité et des crises dont l'origine est à l'étranger; toute crise politique ou bancaire dans un pays dont les banques ont des filiales importantes en Egypte a des répercussions graves en Egypte. (Fonds-Egypte, page 16).

11. Obstacles qui s'opposent à l'amélioration des institutions bancaires et financières.

Les documents dont on dispose jettent quelque lumière sur les principaux obstacles qu'il faudra surmonter pour réformer ou améliorer les institutions bancaires et financières dans les pays insuffisamment développés. L'insuffisance des facilités de banque et de crédit est dans une large mesure le symptôme d'autres insuffisances et habitudes, et pour arriver à une amélioration, il peut être nécessaire de s'attaquer aux causes latentes.

Dans les colonies du Royaume-Uni, le problème principal a été celui de l'approvisionnement en biens-capitaux importés pour le développement économique, plus que celui de pénuries ou déficiences particulières en matière de financement ou de crédit. (Page 348).

En Egypte, ce sont les difficultés que l'on a éprouvées à se procurer des machines, plus que les complications financières qui, dans une grande mesure, ont provoqué l'interruption des émissions de nouvelles actions ou des augmentations de capital. (Fonds-Egypte, page 9).

Dans l'Inde, le problème financier, en matière de développement agricole, est de caractère secondaire par rapport à l'organisation de l'effort économique des cultivateurs nécessaire pour améliorer le rendement et la productivité de l'agriculture. (Page 190).

1) Voir page 400.

Aux Philippines, les capitalistes privés du pays aiment mieux prêter leur argent que détenir des valeurs d'Etat, en dépit des avantages certains que ces dernières présentent. (Page 285).

Là où règne une telle situation, il peut être difficile aux banques de persuader les capitalistes d'acquiescer des valeurs d'Etat.

Aux Philippines également, les cultivateurs sont encore peu familiarisés avec les rouages complexes des opérations bancaires et ils ont besoin d'être dirigés et aidés, particulièrement en ce qui concerne les aspects techniques de ces opérations. (Page 283).

Il ressort nettement de ce qui précède que dans les pays insuffisamment développés les banques doivent surmonter des obstacles plus importants que ceux que rencontrent les banques des pays plus industrialisés.

En outre, la population, d'une manière générale, fait preuve d'individualisme en matière économique et n'est pas habituée à l'effort coopératif. (Page 286).

Une telle attitude individualiste peut constituer pour le développement des formes coopératives d'activité économique un obstacle plus important que l'absence de facilités de crédit.

En ce qui concerne l'Egypte, on déclare encore plus nettement que les clients des banques hésitent souvent à se prévaloir des facilités qui leur sont offertes. (Page 177).

Cet état de chose rappelle que les opérations bancaires ne sont pas à sens unique et que toute amélioration du côté de l'offre suppose une amélioration du côté de la demande.

Comme autre facteur dont l'Egypte peut fournir des exemples typiques, il faut noter que beaucoup des personnes en quête de crédits bancaires ne tiennent pas une comptabilité satisfaisante; aussi comprend-on que les banques hésitent à leur accorder des prêts, même si le crédit du candidat est bon. (Fonds-Egypte, page 15).

D'autre part, le manque d'emprunteurs industriels sûrs, les dispositions législatives qui rendent difficiles ou impossibles les emprunts industriels gagés sur l'outillage mécanique et les lois qui protègent même les débiteurs insolubles peuvent constituer des obstacles aussi gênants que l'insuffisance du système bancaire lui-même.

A Porto-Rico, on constate que la banque de développement du gouvernement a reçu au début d'innombrables demandes concernant des projets très risqués et peu sérieux. (Page 310).

C'est là un exemple d'un autre aspect du manque d'habitude des fonctions régulières des institutions bancaires et financières qui prévaut souvent dans les pays insuffisamment développés.

On signale qu'au Chili il est difficile actuellement de procéder à des études techniques et économiques sérieuses concernant les perspectives des entreprises industrielles et commerciales, faute de renseignements sur les ressources naturelles, de personnel qualifié, etc. (Page 148).

A ce point de vue également, la tâche des banques et des institutions financières est plus difficile dans les pays insuffisamment développés que dans les pays industriels.

Au Mexique, le niveau général de l'instruction, dans tous les domaines de l'économie est peu élevé, ce qui explique dans une grande mesure le manque d'habitudes bancaires. (Fonds-Mexique, page 21). Parmi d'autres obstacles qui s'opposent au développement du crédit privé au Mexique, on peut citer l'extrême morcellement de la propriété agricole, qui augmente les difficultés de recouvrement, l'opinion erronée du cultivateur sans instruction qui croit que les banques nationales sont des établissements charitables et l'ignorance du fermier qui accepte de vendre sa récolte aux commerçants à des conditions désastreuses, au lieu d'utiliser les facilités bancaires existantes. (Page 25)

Les études révèlent donc, en dehors du système bancaire lui-même, un grand nombre d'obstacles qu'il faudra surmonter avant que toute amélioration des institutions bancaires et financières puisse porter ses fruits.

III. IMPORTANCE DES FONDS PUBLICS

Etant donné les lacunes et le déséquilibre des institutions bancaires et financières nationales, on a beaucoup insisté, comme il est dit plus haut, sur l'importance de la fourniture de facilités bancaires publiques sous des formes diverses, notamment par l'utilisation directe de fonds publics pour des services normalement assurés par les établissements bancaires et financiers spécialisés, par la création d'établissements spécialisés appartenant à l'Etat, par l'attribution de certaines fonctions dans le domaine des finances et du crédit aux institutions chargées de favoriser le développement économique avec l'aide de fonds publics, ainsi que par l'intervention de la banque centrale dans des domaines normalement réservés aux institutions privées.

Les documents fournissent de nombreux exemples de toutes ces formes d'intervention des pouvoirs publics en matière de finance et de crédit. Dans certains des pays intéressés, on a eu plus ou moins recours à presque toutes les formes d'intervention publique énumérées ci-dessus. C'est ainsi qu'on peut dire que le Chili s'est attaché en particulier à fournir des facilités financières et de crédit par l'intermédiaire de sociétés de développement placées sous les auspices du gouvernement, que le Mexique s'est appuyé particulièrement sur les activités de la banque centrale, ainsi que sur le développement d'un système bancaire national, que Porto-Rico a eu spécialement recours à l'emploi direct de fonds publics, ainsi qu'à un système de banques industrielles favorisé par le gouvernement, etc.

A. Emploi direct des crédits budgétaires

A Porto-Rico, le programme de développement a été principalement financé par les excédents de recettes du territoire accumulés pendant les années de guerre. (Page 288). La nécessité d'avoir recours aux fonds publics est soulignée par l'opinion de tous ceux qui estiment que l'adoption de mesures énergiques et non orthodoxes en vue de l'expansion de l'agriculture présente beaucoup de risques, et que les opérations hasardeuses entreprises sur une grande échelle en vue du développement agricole, comme celles qui sont requises pour changer les pratiques actuelles et pour créer rapidement de nouvelles cultures, sont susceptibles d'entraîner de lourdes pertes. (Page 303).

S'il est nécessaire, au cours du développement, de recourir à des méthodes non orthodoxes et de s'exposer au risque de pertes graves, et peut-être même

d'encourir délibérément certaines pertes pour encourager le développement économique, il est évident que ni les institutions privées, ni l'épargne privée ne peuvent répondre à ces besoins et qu'il y a lieu d'utiliser des fonds publics.

Au Chili, il existe un groupe important d'entreprises appartenant entièrement à l'Etat, dans lesquelles l'Etat a une participation majoritaire, mais qui sont administrées de façon indépendante : tel est le cas des chemins de fer de l'Etat, de la Société nationale d'électricité (ENDESA), de l'industrie pétrolière, des aciéries nationales, etc.; si leur capital n'est pas entièrement versé par l'Etat, du moins la plus grande partie de leur équipement permanent, est financée par des crédits gouvernementaux fournis soit au titre du budget de l'Etat soit par des organismes de développement. De plus, ce sont toujours les institutions d'Etat qui ont consenti des prêts à ce groupe d'industries généralement à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. (Page 128). Il a fallu assurer le financement de la principale société de développement au moyen de crédits du budget général de l'Etat parce que les recettes provenant des droits sur le cuivre¹⁾ et qui assuraient précédemment ce financement, sont devenues insuffisantes. (Page 136). On a largement eu recours, pour le financement du développement économique, à l'affectation directe de fonds publics, prélevés sur le budget général sans passer par l'intermédiaire d'institutions privées. (Fonds - Chili, tableau 4, page 17). Les institutions de développement du Gouvernement du Chili auraient investi directement 12 pour 100 des ressources du pays, et le Gouvernement du Chili serait le principal bailleur de fonds du pays (pages 20-21).

En Egypte, le Gouvernement lui-même a reconnu que des petits entrepreneurs ne peuvent obtenir les capitaux nécessaires au moyen d'investissements directs ou d'avances bancaires, et, en conséquence, il a créé un fonds qui a été utilisé pour l'octroi de prêts à des industriels égyptiens agréés. En Egypte, l'imposition est également une méthode directe employée pour orienter l'épargne vers les investissements. De plus, le Gouvernement prélève des capitaux sur les excédents accumulés dans son fonds de réserve, et des excédents de recettes fiscales ont été fréquemment consacrés à l'octroi de prêts à l'agriculture.

1) Voir aussi page 379.

Des fonds publics ont été aussi utilisés pour aider des banques privées à diverses occasions. (Fonds - Egypte, page 8).

Dans les colonies du Royaume-Uni l'équipement de base, notamment les routes, les services d'hygiène, les écoles et universités, les constructions publiques, etc., a été généralement financé par voie gouvernementale. De même, une partie importante des services d'utilité publique ont été assurés de plus en plus à l'aide de fonds du Gouvernement; d'autre part, des crédits du Gouvernement ont été directement affectés aux colonies du Royaume-Uni en vertu du système des subventions coloniales prévues dans le budget du Royaume-Uni et, plus récemment, par l'intermédiaire de deux organismes nouvellement constitués : la Colonial Development Corporation et la Overseas Food Corporation. (Page 342).

Aux Philippines également, c'est le Gouvernement qui doit assumer la majeure partie du financement par l'intermédiaire des sociétés qui lui appartiennent et qui contrôlent directement diverses entreprises. (Page 281).

B. Nature des fonds publics en question

Les différentes espèces de fonds publics affectés directement au financement du développement économique et mentionnés dans le présent document, comprennent les avoirs accumulés par l'Etat, les recettes provenant de l'impôt général, et le produit d'impôts ou redevances spécifiques.

1. Avoirs accumulés de l'Etat

L'utilisation des avoirs accumulés par l'Etat est particulièrement importante dans les colonies du Royaume-Uni : de nombreux territoires non autonomes ont accumulé des avoirs en numéraire ou en titres sterling à court terme supérieurs aux réserves qu'il est prudent de constituer pour faire face aux fluctuations normales des recettes; ces territoires ont l'intention d'affecter ces réserves excédentaires à de grands travaux au cours des prochaines années. (Page 341).

A Porto-Rico, l'utilisation des excédents de recettes du Gouvernement pour le financement du développement économique représente l'aspect le plus encourageant du financement du développement du pays. On peut noter en outre que 35 pour 100 des recettes totales du Gouvernement de 1941 à 1949 ont été consacrés à l'expansion économique. (Page 313).

2. Recettes provenant de l'impôt général

A Porto-Rico, en raison de la situation particulière du pays, il est nécessaire de réagir contre la tendance à une concentration constante de la richesse en

frappant les revenus d'un impôt élevé. On préconise donc l'utilisation de fonds publics provenant de l'impôt direct sur le revenu. D'autre part, il est difficile d'encourager l'épargne, ce qui, d'ailleurs, contribuerait à une concentration plus grande de la richesse. On procède actuellement à l'élaboration des fondements d'un système fiscal qui permettrait à la fois de frapper les revenus d'un impôt élevé et d'encourager les investissements privés. (Page 317). Toutefois, la période des excédents de recettes gouvernementales est maintenant terminée, et il ne semble guère possible d'ouvrir des crédits annuels suffisants pour le programme d'aide financière aux industries. (Page 293). Les pouvoirs publics auraient donc tendance à renoncer à l'octroi de subventions directes en faveur de certains stimulants financiers (en particulier des exemptions fiscales et des garanties) et d'autres formes d'assistance aux entreprises de développement.¹⁾

Au Chili, également, l'Etat dispose de fonds importants qu'il obtient en vertu des lois fiscales en vigueur et qu'il utilise pour financer les programmes de développement de la production. (Page 125).

En ce qui concerne les colonies du Royaume-Uni, on constate que dans certains territoires, en particulier dans les anciens établissements des détroits, la presque totalité du "capital à fins sociales" que représentent les routes, les immeubles et autres formes de services publics essentiels, qui entraînent de lourdes dépenses, a été constituée entièrement au moyen des recettes de l'Etat sans entraîner de frais d'emprunt ou de capital. C'est un des principes de la politique des colonies du Royaume-Uni de tirer le plus grand parti possible de l'impôt pour le financement du développement économique. (Page 340). Dans le cadre même du régime fiscal, la tendance est actuellement de remplacer les droits et redevances spécifiques tels que les droits à l'exportation "par des impôts sur le revenu, de caractère plus scientifique". (Page 350).

3. Impôts ou redevances spécifiques

L'emploi d'impôts ou redevances spécifiques pour le financement du développement économique est également examiné à plusieurs reprises. Des exemples sont fournis par le Chili, où les impôts sur le cuivre sont la principale source des

1) Voir page 381.

contributions du Trésor à la Société de développement, ainsi que par les colonies du Royaume-Uni où les redevances sur l'extraction des minerais et les impôts frappant l'exportation des matières premières constituent une source importante de recettes pour les gouvernements coloniaux. Cette méthode de financement du développement économique présente cependant certains inconvénients apparents.

Ainsi, dans le cas du Chili, cette méthode de financement a le grand défaut de faire dépendre la Société de développement des recettes provenant de l'impôt qui frappe une industrie extrêmement instable comme celle du cuivre. Logiquement, cet état de choses est incompatible avec le principe selon lequel les travaux de la Société devraient être menés sur une base stable et permanente. (Page 136). Le taux des impôts sur le cuivre est de 50 pour 100 pour tout revenu supplémentaire dû à la hausse des prix de vente du cuivre par rapport au cours de base d'avant-guerre. Cependant, au début de la guerre, lorsque les prix du cuivre se sont stabilisés, et plus récemment lorsque ces prix ont baissé, le rendement de cette taxe a été décevant. (Fonds-Chili, page 14). En plus des droits sur le cuivre, la Société bénéficie également du produit des surtaxes sur les droits de succession et les impôts sur les donations. (Page 24).

Cependant, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, la politique actuelle est de renoncer à affecter des impôts spécifiques au développement économique et d'ouvrir des crédits sur le budget général, lorsque les fonds publics sont employés directement.

Dans les colonies du Royaume-Uni, les redevances et impôts spécifiques se sont révélés trop "élémentaires". La tendance actuelle est d'abandonner le pourcentage uniforme pour les redevances minières et d'adopter une échelle mobile plus complexe établissant une analogie entre le système des redevances et le régime général de l'impôt. Même dans ce cas, cependant, on reproche au système de réduire d'un montant correspondant la fraction des bénéfices que les entreprises commerciales peuvent investir à nouveau. C'est en partie pour cette raison que les gouvernements sont invités à entrer eux-mêmes en lice dans des domaines qui jusqu'à présent ont été considérés comme réservés à l'entreprise privée. (Page 350).

Il est évident que là où les fonds publics sont utilisés directement selon les modalités définies à la section précédente il est d'autant moins nécessaire de créer des organismes spécialisés de caractère bancaire. Dans ce cas, la

fourniture de services financiers pour le développement économique se confond avec l'administration générale de l'Etat et elle complète le système des banques, plus fréquemment, tient lieu d'un appareil bancaire public ou privé inexistant. On peut dire que la méthode qui consiste à utiliser directement les ressources publiques provenant soit des recettes générales, soit d'impôts spécifiques, est une méthode qui rend inutile la création d'organismes financiers spécialisés.

Haïti fournit l'exemple d'un pays dont les ressources budgétaires n'ont généralement pas été utilisées pour le financement du développement économique, malgré les lacunes apparentes du système bancaire et financier privé. Les excédents de recettes du Gouvernement ont été généralement affectés à l'amortissement de la dette plutôt qu'au financement du développement (Rapport sur Haïti).

III. STIMULANTS FINANCIERS OFFERTS PAR LES AUTORITES AUTRES QUE L'INVESTISSEMENT DIRECT DE FONDS PUBLICS

A. Allègements fiscaux

Les stimulants fournis par les gouvernements sous forme d'exemptions d'impôts ou d'autres droits sont étroitement liés à l'emploi direct des fonds publics. Ces stimulants sont souvent fournis pour compenser le manque de facilités de crédit. On peut les définir comme un emploi de caractère négatif des fonds publics, puisque le Gouvernement s'abstient de percevoir des fonds qu'il pourrait mettre en recouvrement en vertu des lois et de la réglementation fiscales. On signale l'emploi de stimulants de ce genre dans de nombreux pays .

Au Chili, on peut citer comme exemples l'exemption dont bénéficient les bâtiments neufs, qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les biens immobiliers; l'exonération des droits de douane; l'exemption accordée à l'industrie du nitrate, qui ne paie pas d'impôt depuis 1932; et l'exemption accordée pour une période de 20 ans à l'aciérie de Concepción (Fonds-Chili, page 13). De plus, l'exemption générale de l'impôt sur les excédents de bénéfices et l'exemption de l'obligation de réinvestir certains bénéfices ont été accordées pour une période de dix ans aux entreprises créées après janvier 1942. (Page 15).

A Porto Rico, la méthode des stimulants fiscaux est particulièrement importante. En fait, la "franchise fiscale" qui consiste à exonérer de l'impôt foncier, de l'impôt sur le revenu et des taxes municipales les nouvelles industries créées après 1947, est maintenant considérée comme la méthode gouvernementale la plus importante pour contribuer au financement des entreprises nouvelles. On signale qu'au cours des années 1948 et 1949, la Société de développement industriel a eu recours essentiellement à ce stimulant pour favoriser la création d'industries. La franchise fiscale s'applique également à certaines industries déjà établies qui créent de nouvelles installations capables d'augmenter leur productivité. (Page 293).

Le Gouvernement de Porto-Rico a également exonéré de l'impôt les obligations émises par sa Société agricole. (Page 301).

Cependant, l'efficacité de l'exonération d'impôts a ses limites.

On peut citer, à titre d'exemple, une déclaration concernant le Mexique, selon laquelle le public n'a pas souscrit complètement les titres émis par le gouvernement malgré les exonérations d'impôts dont ils bénéficient, et qui assurent à ces titres un intérêt supérieur à celui des autres valeurs à revenu fixe, de l'entreprise privée, disponibles sur le marché. Cet échec du système d'exonération d'impôt est attribué d'une part à la crainte, née de l'expérience de la révolution, que le Gouvernement pourrait faillir à ses engagements et d'autre part à la méfiance avec laquelle le pays accueille tout ce qui est appuyé par le Gouvernement (Fonds-Mexique, page 63).

Dans les colonies du Royaume-Uni, toutefois, on n'a recours à aucun stimulant spécial, comme par exemple la garantie d'un intérêt sur le capital, ou l'exonération d'impôt, ou tous autres privilèges spéciaux, sauf dans certains cas d'espèce. (Page 346).

En Haïti également, il semble que l'on n'a pas adopté de stimulant fiscal et que l'on n'a pas accordé d'autres garanties ou privilèges spéciaux. Au contraire, on dit que le milieu des affaires se plaint de l'indifférence des autorités fiscales et de l'institution brutale et arbitraire de nouveaux impôts qui entravent les nouvelles industries (rapport sur Haïti).

B. Prêts consentis par le gouvernement

Au Chili, la Société de développement consent des prêts dont la durée, fixée en moyenne à trois ans, peut être prolongée jusqu'à dix années dans le cas des activités considérées comme ayant une importance nationale, qu'il s'agisse du commerce, de l'industrie, de l'agriculture ou de l'extraction minière. (Page 135).

A Porto-Rico, la Société de développement industriel a mis au point un programme spécial d'aide en faveur du développement de l'industrie, programme dans lequel les prêts à l'entreprise privée jouent un rôle considérable. Une forme spéciale de prêts de ce genre est le prêt hypothécaire sur les usines construites par la Société de développement industriel et transférées à des entreprises privées. Huit firmes en ont bénéficié; les prêts en question se montent à 8,7 millions de dollars, portant un intérêt peu élevé (3 1/2 à 4 1/2 pour 100) et sont consentis pour une période de 7 à 30 ans. La Société de développement prête également des fonds de roulement;

toutéfois, on ne signale que deux cas de ce genre. (Page 295). La Société de développement a fait l'objet de critiques en raison de l'excessive libéralité dont elle fait preuve en ce qui concerne les conditions des prêts qu'elle consent; on a même soutenu, qu'en réalité, cette méthode a retardé le progrès économique, car les nouveaux industriels insistent pour obtenir des conditions aussi bonnes que celles des premiers prêts accordés. Cependant, on défend la politique libérale de la Société en soutenant qu'elle constitue peut-être le seul moyen d'amener des firmes solides à entrer dans un secteur nouveau. On déclare qu'il est difficile, au stade initial, de favoriser la création des industries désirées en employant les méthodes bancaires ordinaires.

(Page 297). La Banque de développement de Porto-Rico a également consenti, dans le passé, des prêts à long terme pour constructions immobilières, mais cette politique a été modifiée et les prêts ne sont désormais consentis qu'à des fins industrielles, à quelques exceptions près. On peut noter en particulier que, d'après l'expérience portoricaine, le service des prêts industriels des établissements gouvernementaux peut fournir des directives financières extrêmement précieuses aux industriels emprunteurs avant et après obtention du prêt. On se propose d'assurer à ces services un caractère permanent et efficace. (Page 308).

En Egypte, le Trésor fournissait des fonds destinés à accorder des prêts portant un intérêt de 6 pour 100 au maximum et remboursables en cinq ans. Ces prêts étaient accordés par l'intermédiaire de la banque Misr. Cependant, la procédure suivie passe pour être extrêmement compliquée en raison de la division des fonctions entre les services gouvernementaux intéressés et la banque Misr. (Fonds-Egypte, page 15). Le Ministère du commerce et de l'industrie consent également des prêts aux diplômés des écoles techniques afin de les aider à créer leurs propres ateliers. Le taux de 6 pour 100 fixé pour les prêts gouvernementaux est très inférieur au taux auquel il est possible d'obtenir un prêt bancaire. (Page 18).

C. Stimulants autres que l'octroi de prêts

A cet égard, la principale source de données d'expérience est Porto-Rico, où, à l'heure actuelle, on passe progressivement de l'emploi direct des fonds gouvernementaux à d'autres sortes de stimulants et d'activités propres à favoriser le développement économique.

A Porto-Rico, parmi les activités autres que l'octroi de prêts, on peut citer la construction d'usines qui sont ensuite cédées à bail à certains industriels dans des conditions très favorables, en donnant au locataire une option pour l'achat de l'usine dans un certain délai. Ces baux ont été accordés tant aux firmes nationales bien connues qu'aux industries locales. La valeur des biens ainsi donnés à bail s'élève à 7 millions de dollars, dont la majeure partie pour une entreprise hôtelière. (Page 293).

Ce genre d'opération équivaut évidemment pour le gouvernement à prêter à l'entreprise les capitaux nécessaires pour couvrir les frais de construction d'une usine, frais que l'entreprise devrait elle-même autrement assumer. Il est souvent particulièrement important pour des firmes qui n'ont que quelques années d'existence d'avoir la possibilité de ne pas assumer des frais aussi lourds car il leur serait très difficile d'obtenir des crédits, faute de pouvoir fournir la preuve bien établie de leur prospérité. Il est intéressant de noter que, pour avoir manifesté une libéralité excessive en ce qui concerne les conditions des baux ainsi accordés, la Société de développement a fait l'objet de critiques identiques à celles qu'on lui a déjà adressées à l'occasion des prêts consentis par elle.

En Egypte, le Gouvernement emploie une méthode spéciale de financement : le Ministère du commerce vend des machines à des petits fabricants, qui les payent par versements échelonnés (Fonds-Egypte, page 15).

D. Méthode employée par les gouvernements pour orienter le crédit vers des catégories d'investissements plus opportunes (politique sélective en matière de crédit)

D'une manière générale, on reconnaît qu'en ce qui concerne le contrôle des établissements financiers dans les pays insuffisamment développés, il est nécessaire que le Gouvernement oriente le crédit vers des placements autres que ceux vers lesquels il serait normalement attiré. Cette nécessité a pour causes directes les tendances - dont la plupart ont été déjà étudiées dans le présent sommaire - qui se manifestent chez les capitalistes, lesquels sont attirés vers des catégories d'investissements susceptibles de rapporter davantage, plus rapidement et plus sûrement que les investissements utiles au développement économique, mais qui tendent à gêner le financement de projets plus essentiels. On relève dans presque tous les documents soumis des déclarations dans lesquelles les Gouvernements manifestent l'intention d'orienter les crédits vers des projets

et des secteurs choisis. Dans tous les pays intéressés, les gouvernements font des efforts pour que le crédit ne serve pas au financement de constructions immobilières, ni à la spéculation sur les marchandises, etc. Les méthodes employées et exposées sont les suivantes : organisation des établissements financiers publics dont la politique d'investissement peut être contrôlée directement par le gouvernement; obligation pour les établissements financiers, en vertu des lois ou des règlements, d'employer leurs fonds à certains investissements déterminés; recours à des stimulants particuliers pour encourager les banques à faire des investissements dans des secteurs choisis; et enfin vente de titres d'Etat à des personnes privées ou à des banques et placement des fonds ainsi obtenus dans des projets choisis. Les titres émis par le gouvernement peuvent également être substitués à d'autres valeurs, dans le portefeuille des banques, soit volontairement, soit obligatoirement, et considérées comme réserves liquides légales, ce qui permet au Gouvernement de se procurer des fonds pour financer des projets choisis.

Au Chili, les banques commerciales sont autorisées par la loi à considérer certains types d'instruments de crédit comme réserves légales et elles peuvent être tenues d'accorder sur ces réserves des prêts à la Société de développement pour une période de cinq ans. (Fonds-Chili, page 39).

De même, au Mexique, en vue d'augmenter le crédit en faveur de certaines activités choisies, les banques ont la possibilité de consacrer une partie de leurs réserves obligatoires à l'achat de valeurs du pays et de titres du crédit agricole. (Fonds-Mexique, page 22).

A titre d'exemple pour illustrer le recours à une autre politique préférentielle, on peut citer le cas du Mexique, où en 1943, le taux de réescompte pour les prêts consentis en faveur de l'agriculture a été réduit à 3 pour 100, alors que le taux de réescompte des prêts commerciaux était maintenu à 8 pour 100. Cependant, on a exprimé des doutes sur l'efficacité de cette mesure préférentielle. En même temps, les banques privées ont été obligées d'avoir un portefeuille de prêts dont 60 pour 100 au moins doivent être accordés à certaines entreprises productives, ce qui donne un exemple de contrôle qualitatif direct. De même, on constate que la banque centrale du Mexique s'est également efforcée de pousser tous les établissements de crédit à donner la priorité en ce qui concerne les

prêts qu'ils consentent, au développement des activités productives. (Page 240)
A Porto-Rico, la Société de développement industriel est tenue de soumettre ses projets d'investissement pour équipement à l'examen et à l'approbation préalables du Conseil du plan de Porto-Rico, qui décide si ces investissements sont compatibles avec les plans d'ensemble dont l'exécution est prévue dans l'île. Tous les appels de capitaux effectués par la Société doivent passer par l'intermédiaire du Conseil du plan. (Page 290).

C'est là un exemple d'orientation méthodique du crédit par l'intermédiaire d'organismes établis par le gouvernement.

Aux Philippines, où l'on signale les mêmes difficultés qu'au Mexique en ce qui concerne la vente au public des titres d'Etat, en dépit de leurs "avantages reconnus", le gouvernement a tenté d'orienter le crédit dans la direction souhaitée du développement agricole en accordant, par l'intermédiaire de la Banque centrale, des avantages spéciaux en matière d'escompte aux petites banques fondées pour fournir les crédits nécessaires à l'Association des producteurs de riz. (Page 284).

IV. ROLE DES BANQUES GOUVERNEMENTALES POUR L'INDUSTRIE, ETC..

En ce qui concerne Porto-Rico on signale que la Banque de développement du gouvernement peut escompter les effets susceptibles d'escompte par le Federal Reserve System et prêter des fonds aux autres banques et sociétés fiduciaires. (Page 305). Le bilan de la Banque de développement à la date du 30 juin 1949 établit que l'activité de cette institution se partage à peu près également entre les prêts industriels et commerciaux d'une part et les prêts pour la construction de logements d'autre part. Les prêts immobiliers ne représentent guère plus du quart de l'ensemble des prêts à l'industrie et au commerce. On évalue toutefois la part de l'industrie manufacturière à moins de la moitié des prêts classés comme prêts à l'industrie et au commerce. (Page 329). La Banque de développement a actuellement cessé de consentir des prêts immobiliers. Il convient également de signaler que l'on a attiré l'attention sur le fait que le cumul de fonctions dans les domaines financier et industriel, de la part de la Banque avait conduit à l'abandon injustifié des prêts à long terme pour l'industrialisation; on prend actuellement des mesures pour remédier à cette situation. Toutefois le document soumis approuve l'attitude prudente de la Banque en raison des risques initiaux. A la date du 30 juin 1949, la part de l'industrie manufacturière dans le montant global des prêts consentis était d'environ 14 pour 100. (Page 308).

En Egypte, le gouvernement a fondé une banque industrielle au capital de 1.500.000 livres égyptiennes dont 51 pour 100 ont été souscrits par l'Etat. Cette banque n'a toutefois pas encore commencé ses opérations, de sorte que l'on ne dispose d'aucune donnée pratique. (Page 174). Sur le capital initial de la banque industrielle, environ 30 pour 100 ont été souscrits par les banques, et 20 pour 100 par le public. La banque industrielle a notamment pour caractéristique qu'elle se propose de surveiller l'utilisation des prêts qu'elle accorde, ou qu'elle garantit, afin de s'assurer que le montant de ces prêts soit employé à des fins productives. (Fonds-Egypte, page 16). La Banque industrielle d'Etat est appelée à jouer un rôle important, tout en accordant directement des prêts qu'en garantissant des prêts ou l'émission d'obligations. (Page 23). Il existe également une banque agricole d'Etat fondée en 1931, au capital de 1.000.000 livres égyptiennes. Cette institution a comblé une importante lacune du mécanisme financier, due à la pénurie de crédit agricole pour les petites exploitations et les prêts qu'elle accorde ont remplacé ceux des négociants en coton, des fabricants de sucre et des particuliers. (Page 14).

Aux Philippines, la Banque pour l'agriculture et l'industrie, a été absorbée depuis la guerre par une nouvelle société, la Rehabilitation Finance Corporation au capital autorisé de 300 millions de pesos (Page 280).

Au Chili des mesures ont été prises pour la création d'une banque unique d'investissements, par fusion des organismes actuellement spécialisés dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture et de l'épargne; un projet de loi à cet effet a été rédigé en 1947. (Page 149). Les établissements spécialisés actuellement existants, à savoir l'Institut de crédit agricole, l'Institut de crédit minier, etc.. ont été fondés peu avant 1930. Ces établissements étaient primitivement conçus pour élaborer des plans économiques ainsi que pour fournir des moyens de financement, et bien qu'ils aient matériellement contribué au développement et à l'expansion économique, ainsi qu'à l'amélioration du crédit, on signale qu'ils travaillaient suivant des programmes différents, fréquemment mal coordonnés, et qu'ils ont peu à peu cessé de se consacrer à l'élaboration de plans. En outre, en dépit de la législation sur laquelle ils reposent, ils ne fournissent en fait que des fonds de roulement et non des crédits destinés à un nouveau développement. (Fonds-Chili, page 21).

Au Mexique, la banque nationale la plus importante dans le domaine de l'industrie est la Nacional Financiera, complétée par un certain nombre d'organismes de crédit spécialisés qui lui sont reliés. Il importe de noter qu'outre le développement des entreprises par des investissements et des prêts, la Nacional Financiera joue également le rôle d'intermédiaire auprès des organismes de financement étrangers tels que la Banque internationale, et qu'elle est également chargée du développement du marché des valeurs et de l'aménagement de l'actuelle bourse des valeurs. A la date du 31 décembre 1947, le montant des investissements effectués par la Nacional Financiera était plus de deux fois plus élevé que le montant des prêts. L'activité des établissements financiers spécialisés s'est toutefois concentrée presque entièrement sur l'octroi de prêts, et en ce qui concerne le système bancaire national dans son ensemble, les prêts tentent à dépasser les investissements en importance. Une des caractéristiques remarquables de l'organisation financière de la Nacional Financiera est l'émission de certificats de participation dont les souscripteurs reçoivent un intérêt fixe, bien que

l'actif de la Nacional Financiera lui-même consiste en investissements beaucoup plus qu'en prêts. Ces certificats présentent pour le porteur l'avantage d'être remboursables à vue et au pair. Elles permettent donc aux bailleurs de fonds de financer le développement industriel par l'intermédiaire de la Nacional Financiera sans personnellement courir de risques. Ce sont des bailleurs de fonds privés et des organismes privés qui détiennent la moitié des certificats. Le portefeuille d'investissement de la Nacional Financiera comprend des titres de presque toutes les grandes sociétés industrielles du Mexique. Malgré les efforts considérables déployés en vue d'orienter le crédit de la Financiera vers l'industrie, il apparaît que du crédit a été indirectement détourné vers le domaine commercial sous forme d'opérations de réescompte de portefeuille des Financieras (Fonds-Mexique, pages 38-42).

Pour aider au financement des entreprises industrielles qui éprouveraient des difficultés à obtenir les moyens financiers nécessaires par l'intermédiaire d'institutions existantes, le Gouvernement de l'Inde a créé en 1948 une Société de financement industriel (Industrial Finance Corporation) au capital autorisé de 100 millions de roupies. Le capital de cette société appartient en partie au gouvernement et en partie à la Reserve Bank of India, aux banques et aux compagnies d'assurance officiellement reconnues, aux sociétés fiduciaires de placement de capitaux et autres institutions analogues, ainsi qu'aux banques coopératives. Le capital de la société a été garanti par le Gouvernement central en ce qui concerne le remboursement du principal et le paiement de dividendes annuels. La Société est autorisée à garantir ou à accorder des prêts à des établissements industriels. On essaie actuellement d'établir des sociétés analogues dans les Provinces, à une échelle plus restreinte. (Page 198).

V. PROBLEMES RELATIFS AUX BANQUES CENTRALES

Outre l'utilisation des recettes courantes et des soldes bénéficiaires accumulés, les gouvernements des pays insuffisamment développés peuvent financer le développement économique en créant des facilités de crédit par l'intermédiaire des banques centrales. Ces facilités de crédit peuvent consister en avances de fonds effectuées directement par la Banque centrale, le gouvernement ou les institutions gérées par le gouvernement; elles peuvent aussi être créées par

l'intermédiaire du réseau des banques privées, en augmentant les disponibilités liquides des institutions bancaires privées, ce qui incite à des investissements plus importants, en abaissant les taux d'intérêt, ce qui accroît la demande, ou en pratiquant une politique d'achats sur le marché public - c'est-à-dire en achetant des titres au public pour accroître la quantité de numéraire en circulation.

Les rapports semblent montrer que les banques centrales des pays insuffisamment développés présentent des caractères moins nettement tranchés que dans les pays les plus industrialisés. Le contrôle du crédit par l'intermédiaire du système bancaire central se trouve souvent mêlé de façon inextricable à des fonctions d'ordre financier d'une part et à des opérations ordinairement effectuées par les banques commerciales d'autre part. De plus, les méthodes de contrôle du crédit par les banques centrales dans les pays insuffisamment développés subissent généralement les effets restrictifs de l'absence d'un marché bien établi des capitaux et du crédit, et de l'étroitesse du marché des valeurs d'Etat. La plupart des documents insistent sur ces restrictions dans la politique des banques centrales en matière de crédit.

La Banque centrale des Philippines est autorisée par ses statuts à avancer directement des fonds au Gouvernement des Philippines jusqu'à concurrence d'un total de 200 millions de pesos pour des entreprises dont les revenus assurent l'amortissement. Il a déjà été avancé plus de la moitié de ce montant, notamment pour permettre au gouvernement d'amortir un prêt consenti par la United States Reconstruction Finance Corporation. (Page 277). La Banque centrale est également conçue pour améliorer le crédit agricole, en offrant aux diverses coopératives agricoles les plus larges facilités d'escompte. (Page 284).

A Porto-Rico, il semble que la Banque de développement du gouvernement soit conçue de manière à combiner certaines des fonctions d'une banque centrale avec les principales fonctions d'une banque de financement industriel. La banque a des compétences très étendues. Sa compétence en matière financière comporte les fonctions de bailleur de fonds pour le Gouvernement de l'île ou ses organismes. (Page 304).

La Banque centrale du Mexique a subi une série de réorganisations. Le gouvernement possède actuellement 51 pour 100 du capital versé et, sur les 9 directeurs de la Banque, il en nomme 5. Cette Banque est devenue le centre

du système bancaire mexicain et le pilier principal de la politique financière du gouvernement. (Page 238). La Banque centrale du Mexique a également combiné les fonctions normales de contrôle du crédit avec l'aide directe aux programmes de développement gouvernementaux, ce qui lui permet de combler la lacune résultant de l'insuffisance de l'épargne et des ressources des autres institutions de crédit. (Page 239). Elle a exercé un contrôle qualitatif du crédit en incitant les institutions privées à accorder la priorité à certaines activités productrices; elle a également introduit un contrôle quantitatif pour réduire l'incidence de l'inflation, en exigeant des institutions privées qu'elles accroissent leurs réserves en numéraire. Cette Banque a également été le principal soutien du marché des obligations d'Etat en acceptant de les acheter à tout moment avec un escompte d'un demi pour 100 seulement, et en intervenant sur le marché des valeurs des sociétés privées, pour faire obstacle à des fluctuations de grande amplitude. (Fonds-Mexique, page 4). Elle a absorbé environ 90 pour 100 des obligations d'Etat. Bien qu'il ne soit pas possible de préciser de façon définitive dans quelle mesure les institutions privées pourraient avoir participé aux investissements et au crédit spécialisé si la Banque du Mexique ne l'avait pas fait, on prétend que sans cela le développement industriel du Mexique serait loin de son niveau actuel. (Page 11). L'importance de la Banque du Mexique dans la structure bancaire est mise en évidence par le fait que le montant global de ses avoirs est à peine inférieur à celui de l'actif de l'ensemble des établissements privés, et que ses investissements représentent plus du double de ceux de tous ces établissements. Elle a réescompté plus du tiers de tous les prêts consentis par les banques privées (Page 12, tableau 3).

La Banque centrale du Chili combine également les fonctions de contrôle du crédit avec celles du financement des organismes gouvernementaux, et elle se livre aux opérations générales de banque. Ses fonctions ont été considérablement étendues depuis sa création, à la suite de la mission Kemmerer. On attribue les difficultés du contrôle du crédit à des obstacles tels que l'allure cyclique des variations de la balance des paiements, l'absence d'un marché des capitaux bien développé et la nécessité chronique dans laquelle se trouve le Trésor de recourir à des crédits fournis par la

Banque centrale. On se déclare satisfait de la législation en vigueur et du personnel de la Banque, bien que la législation ait besoin, semble-t-il, d'une certaine systématisation. La Banque a été relevée de l'obligation d'entretenir certains fonds de réserve déterminés. La politique d'abaissement du taux de l'escompte qu'elle a pratiquée a contribué à faire baisser progressivement le taux d'intérêt des banques commerciales, mais à l'heure actuelle, en dépit du niveau extrêmement bas des taux de réescompte de la Banque centrale, les banques commerciales demandent en moyenne un intérêt d'environ 9,5 pour 100 pour le crédit qu'elles accordent. Il semble qu'une politique générale de réescompte reste sans effet utile non seulement sur l'attitude des banques commerciales, mais encore sur le climat des affaires. Il serait probablement préférable d'adopter une politique d'orientation méthodique du crédit. La Banque centrale paraît être prise entre deux feux : d'une part la pression expansionniste exercée par le Congrès et d'autre part la puissance des banques commerciales, ce qui lui laisse des possibilités très réduites d'opérations sur le marché public. (Fonds-Chili, pages 37-42).

VI. EMPRUNTS D'ETAT

Dans leur ensemble, les documents font ressortir qu'il est extrêmement difficile d'émettre des titres d'Etat à moins que leur souscription par la Banque centrale ou les banques commerciales ne soit obligatoire. En général, les émissions locales de bons d'Etat parmi le grand public sont difficiles, et il faut quelquefois accorder aux détenteurs de ces titres des avantages considérables. Il n'y a, d'une façon générale, aucun marché parfaitement organisé dont l'existence assurerait aux détenteurs la possibilité de liquider leurs titres s'ils le désirent.

Dans les colonies du Royaume-Uni la situation est assez particulière, car il a toujours été de pratique courante pour les gouvernements coloniaux d'émettre des emprunts publics. Dans le passé, ces emprunts ont été principalement émis dans le Royaume-Uni où il existe pour ce genre de valeurs un marché très bien organisé. Il y a eu quelques émissions locales, notamment dans les territoires les plus développés, tels que les Etablissements des Détroits et Hong-kong, et l'on a aujourd'hui de plus en plus tendance à recourir aux emprunts locaux. On a arrêté un programme d'emprunts coloniaux à émettre au cours des prochaines années et, en novembre 1948, le Gouvernement de la Trinité a pu émettre avec succès un emprunt de 3 millions de livres sterling à 3 pour 100. Ce taux d'intérêt est sensiblement inférieur aux taux indiqués pour les pays insuffisamment développés en général (page 342).

Aux Philippines, la Rehabilitation Finance Corporation - organisme gouvernemental - est autorisée à émettre pour un montant de 300 millions de pesos philippins d'obligations garanties par le Gouvernement des Philippines (page 280). Mais on ne précise pas s'il a été fait usage de cette autorisation ni quels résultats ont été obtenus. En ce qui concerne l'aménagement du marché des valeurs, on déclare que le Gouvernement doit prendre l'initiative et placer d'abord ses propres valeurs. La Banque centrale des Philippines sera bientôt à même de lancer à l'intérieur du pays une campagne intensive destinée à encourager les placements en obligations locales. On espère, en assurant une publicité plus grande à la comptabilisation et à l'utilisation du produit de ces émissions, contribuer à obtenir l'appui complet du public (page 287). A l'heure actuelle, le marché des titres d'Etat est considéré comme insuffisant et la partie qui en est détenue dans le pays

l'est entièrement par des établissements. On attribue ce fait à la difficulté d'écouler des titres d'Etat sans un taux d'escompte élevé, en raison de l'absence d'un marché actif des valeurs. Il n'y avait, en juillet 1949, que 147 détenteurs privés de titres d'Etat libellés en pesos (page 285). Les titres à émettre à l'avenir seront en petites coupures de 20 pesos, afin d'encourager les personnes à revenu peu élevé à acheter des titres d'Etat. On compte que le public se rendra graduellement compte des avantages que présentent les placements dans des titres émis par l'Etat ou par des sociétés (page 286). Aux Philippines de même qu'au Mexique, on admet dans une certaine mesure que les titres d'Etat fassent partie de la couverture requise par la loi pour les dépôts, ceci afin d'encourager la vente de ces titres et de leur créer un marché (page 282).

A Porto Rico, les sociétés publiques se sont procuré 72 millions de dollars par l'émission d'obligations, mais on ne précise pas la part qu'ont prise les capitalistes privés de l'île dans ces investissements (page 288).

Au Mexique, une grande partie des dépenses publiques engagées au titre du développement entre 1939 et 1948 ont été financées par l'émission de titres qui ont été souscrits par la Banque centrale, la Nacional Financiera, et d'autres établissements nationaux et, seulement "dans une proportion plus faible", par des établissements et des capitalistes privés. On s'efforce à l'heure actuelle d'empêcher un nouvel accroissement de la dette publique en limitant le montant des nouveaux emprunts émis par le Gouvernement central à la somme nécessaire pour amortir les emprunts existants. Il est de plus précisé que les municipalités ne peuvent émettre que des emprunts destinés à accroître directement leurs recettes. Les certificats de la Nacional Financiera dont nous avons déjà parlé ont également, à bien des points de vue, le caractère de titres d'Etat. On attribue l'incapacité du marché privé des valeurs d'Etat à se développer au fait que les investissements commerciaux sont plus profitables et à la crainte de l'instabilité politique (Fonds-Mexique, page 16). D'autre part, on estime également que l'absence au Mexique d'un marché organisé pour les titres d'Etat, absence dont se plaignent les banques privées, est également due en partie au fait que ces banques privées n'ont pas su elles-mêmes créer un marché pour ces titres en effectuant des achats importants (page 22).

le taux d'escompte (page 39). D'une façon générale, on peut dire que les banques commerciales chiliennes limitent leurs avances à des prêts commerciaux à court terme avec amortissement garanti (page 45).

Dans les colonies du Royaume-Uni également, les banques ne sont pas normalement une source de prêts de capitaux à long terme, mais il semble qu'elles aient, plus qu'au Chili, contribué à l'essor de nouvelles entreprises. Le rapport signale qu'elles ont fourni les fonds de roulement nécessaires au financement d'opérations commerciales courantes, à mesure que celles-ci se développaient et qu'elles ont également contribué à mettre les fondateurs de sociétés de la région en relation avec les sources londoniennes de financement à long terme. De plus, il semble que les banques commerciales existantes aient tendance à constituer des filiales spéciales ayant pour objet d'accorder aux entreprises locales des prêts à échéance beaucoup plus longue que celle qu'envisagent généralement les banques commerciales ordinaires. On signale toutefois que les moyens financiers que peuvent fournir ces nouvelles sources de financement à long terme sont limités (page 342).

Il y a lieu de remarquer que dans un certain nombre de pays industrialisés (notamment le Royaume-Uni) les banques commerciales se bornent à fournir des fonds de roulement et des prêts à court terme, alors que dans d'autres (Etats-Unis et Allemagne notamment) les banques ont pris une part plus active au développement de nouvelles industries et à l'octroi de prêts à long terme.

Aux Philippines, on a récemment réorganisé les banques commerciales, principalement dans le sens d'une réduction du contrôle étranger des entreprises et en rattachant les besoins en capitaux aux réserves statutaires des banques. Les titres d'Etat constituent une partie de la couverture requise - ceci en vue sans doute d'élargir le marché de ces valeurs. Afin d'accroître le rôle des banques commerciales comme sources de financement industriel, on a étendu de cinq à quinze ans le délai maximum d'échéance de leurs prêts (page 282).

Dans l'Inde, les fonds de roulement sont généralement fournis par les banques; celles-ci accordent soit des prêts soit des crédits à court terme au moyen de découverts sur comptes courants permettant de satisfaire les besoins financiers normaux des industries. En général, les banques de l'Inde ne fournissent pas de capitaux d'investissement mais elles détiennent toutefois en portefeuille des quantités peu importantes de valeurs industrielles. (Page 196).

Au Mexique également, les banques commerciales ont concentré leurs activités sur les prêts à court terme. Les valeurs industrielles constituent une très petite part des ressources financières; plus de 90 pour 100 des prêts sont à échéance de moins d'un an. Cet état de chose serait dû au fait que les opérations à court terme sont d'un plus grand rapport, présentent moins de risques, et sont remboursées plus rapidement et que la loi impose, en ce qui les concerne, des conditions de liquidité moins sévères. Pour amener les banques commerciales à participer dans une plus large mesure au crédit industriel à long terme, la loi a été modifiée et autorise maintenant les banques commerciales à compter les "prêts pour installation et réparation" accordés pour des périodes de 2 à 5 ans, comme des investissements sous forme de dépôt et non comme des investissements de capital en propre, ce qui réduit les incidences sur l'état de leurs liquidités au point de vue légal. (Page 248).

En pratique, toutefois, les banques commerciales n'ont pas utilisé cette possibilité d'accorder des crédits à moyen terme (un à 3 ans) dans toute la mesure permise par la loi. De même, si les banques commerciales sont maintenant tenues de prêter, dans une proportion de 60 pour 100, à des fins de production proprement dite, on peut difficilement admettre, précise l'exposé, l'exactitude des déclarations des banques commerciales car, lorsque les entreprises commerciales empruntent, après avoir payé des dividendes élevés, pour s'assurer des fonds de roulement qu'ils auraient pu prélever sur leurs propres bénéfices, les prêts consentis par les banques constituent, en fait, des prêts à la consommation. (Fonds-Mexique, page 5).

On voit là l'une des difficultés que rencontrent les gouvernements qui cherchent à orienter méthodiquement le crédit en agissant par les banques commerciales.

Pour le Mexique, le rapport déclare également que le fait que la concentration de l'activité des banques commerciales sur les crédits à court terme a favorisé la spéculation sur marchandises et la constitution de stocks.

(Fonds-Mexique, page 25).

On trouve, dans le cas de l'Egypte, un autre exemple de banque commerciale prenant une part active au financement de l'industrialisation. La banque Misr a en effet été fondée expressément à cette fin.

On espérait que la banque Misr, en Egypte, par sa participation au capital de sociétés industrielles, amènerait le public à suivre son exemple et, de ce fait, pourrait se défaire de ses engagements financiers ou les réduire dans une forte proportion. Mais, d'après le rapport, les faits ultérieurs ont prouvé que ce n'était qu'une illusion. Le rapport précise que le danger couru lorsqu'une banque participe directement à des entreprises industrielles et effectue en même temps des opérations de dépôt n'est nullement imaginaire. L'expérience a montré sans conteste les conséquences graves auxquelles s'expose une banque de dépôts qui se trouve entraînée dans des embarras industriels, surtout lorsque sa participation présente un caractère spéculatif. A l'heure actuelle, la banque Misr a toujours la haute main sur certaines industries et leur fournit une assistance directe; elle a entrepris, depuis peu, de créer une filature de rayonne. A l'exception des activités de la banque Misr les autres banques commerciales hésitent à fournir du crédit car elles risqueraient de ce fait de voir diminuer leurs réserves en devises nationales et étrangères. (Page 170).

On voit quelles difficultés ont les banques commerciales à suivre une politique active de crédit lorsqu'elles ne peuvent être assurées que les crédits qu'elles consentent leur reviendront sous forme de dépôts plus importants.

Malgré cela, les opérations de dépôt en Egypte se sont grandement développées récemment et les dépôts en banques dépassent maintenant le montant des billets en circulation. Outre sa participation aux entreprises industrielles, la banque Misr se livre également à de vastes opérations de prêts à des taux d'intérêt variables, ne dépassant pas 2 1/2 pour 100 pour les négociants d'Alexandrie et pouvant atteindre 6 pour 100 pour les commerçants des campagnes et même un taux bien plus élevé pour les petits cultivateurs et les petits industriels. Les banques étrangères qui fonctionnent en Egypte n'ont participé au capital de réserve des entreprises que dans une mesure estimée négligeable. Par contre, le rapport déclare que certaines sociétés

sont constamment débitrices envers ces banques qui fournissent ainsi, en fait, des crédits à moyen ou à long terme en accordant à ces sociétés une succession de prêts à courte échéance. Il convient de noter que la banque Misr, en encourageant activement les entreprises, a dû fournir beaucoup de services qui, dans un marché de capitaux plus développé, sont généralement assurés par les fondateurs de sociétés, les maisons d'émission et les sous-missionnaires. Il faut noter également qu'à la suite de ses importants engagements industriels, la banque Misr s'est trouvée entraînée en 1939 dans une crise financière et le gouvernement a dû la soutenir au moyen de prêts et de garanties et la placer sous le contrôle d'un commissaire du gouvernement. Enfin, le rapport déclare que la banque Misr sert également d'intermédiaire pour les investissements de l'étranger sous un régime de participation au capital initial des nouvelles compagnies. (Fonds-Egypte, pages 18-20).

B. Avoirs en banque à l'étranger

L'un des problèmes particuliers à la politique des banques commerciales dans les pays insuffisamment développés est que, par leurs relations internationales, les banques commerciales peuvent servir de moyen pour investir et conserver des dépôts et des fonds à l'étranger au lieu de les consacrer au développement du pays. Ce problème prend une importance particulière lorsque les banques commerciales elles-mêmes appartiennent à des étrangers.^{1/}

En Egypte, la grande masse de l'épargne est représentée par des avoirs détenus à l'étranger, notamment en livres sterling. (Page 179). L'un des points d'une réforme proposée pour le système bancaire est que les banques commerciales devraient être requises d'investir sur place une grande partie de leurs ressources et augmenter progressivement la part de leur portefeuille de titres du pays dans l'ensemble de leurs avoirs. Au 1er janvier 1949, la banque nationale d'Egypte détenait vingt fois plus de titres étrangers que de titres égyptiens, ce qui montre bien l'importance de la réforme proposée. On pense que, pour amener les banques égyptiennes à effectuer des investissements dans le pays, il faudra probablement exiger d'elles qu'elles vendent la part de leurs avoirs en devises étrangères qui dépasse leurs engagements éventuels et leurs fonds de roulement. (Fonds-Egypte, pages 12-13).

^{1/} Voir page 372

Aux Philippines, le placement hors du pays de dépôts reçus par des succursales de banques dont le siège est à l'étranger est maintenant interdit. (Page 282).

Au Mexique également, bien que les taux d'intérêt appliqués dans le pays soient beaucoup plus élevés que ceux en usage de l'autre côté de la frontière, aux Etats-Unis, la sécurité des placements prend plus d'importance que les considérations de profit, de telle sorte que les mouvements nets de fonds s'effectuent du Mexique (pays où le taux d'intérêt est élevé) vers les Etats-Unis (où les taux d'intérêt sont plus faibles). (Fonds-Mexique, page 16).

Les capitalistes du Mexique ont tendance à spéculer sur les changes en conservant des avoirs en banque à l'étranger, même au prix d'une diminution importante des taux d'intérêt. (Page 2). En avril 1948, les résidents du Mexique détenaient plus de 100 millions de dollars dans des banques des Etats-Unis. (Page 53). On a déclaré en outre que l'épargne volontaire passe encore à l'étranger. (Page 269).

En Haïti, la Royal Bank of Canada, seule banque commerciale indépendante du pays, conserve des sommes importantes en dollars des Etats-Unis dans le pays et la plus grande partie de ses avoirs est à sa succursale de New-York. L'épargne liquide accumulée d'Haïti (que représentent les avoirs des banques) serait détenue en devises étrangères ou déposée à l'étranger. (Rapport sur Haïti).

VIII. ETABLISSEMENTS PRIVES AUTRES QUE LES BANQUES COMMERCIALES

Parmi les établissements privés autres que les banques commerciales qui jouent un rôle important sur les marchés des devises et des capitaux des pays insuffisamment développés, les documents soumis donnent certains renseignements sur les catégories suivantes : compagnies financières, sociétés fiduciaires de placement, compagnies d'assurance, banques hypothécaires et coopératives de crédit.

Il existe des compagnies financières au Mexique qui, entre autres fonctions, encouragent et financent les entreprises, émettent et distribuent les valeurs publiques et privées et fournissent des crédits de tous genres aux entreprises. Les activités de ces établissements privés spécialisés se sont considérablement accrues au cours des dernières années. (Page 249).

Les sociétés de commerce extérieur ont une importance particulière dans les colonies du Royaume-Uni et le rapport souligne l'importance de leurs fonctions financières comme de leur tâche historique du fait qu'elles ont précédé et fondé les banques. (Page 344).

Le rapport pour l'Egypte signale que les sociétés fiduciaires de placement seraient extrêmement utiles pour les pays insuffisamment développés où le public ignore les complications des opérations d'investissement et que leur absence a des effets fâcheux à l'heure actuelle. (Fonds-Egypte, page 7). Pour le Chili également, le rapport signale qu'il n'existe pas de société fiduciaire de placement dont le rôle serait utile car ces établissements pourraient faire des enquêtes, acheter et conserver des titres, assurer une plus grande variété dans les portefeuilles et diminuer les risques qu'encourent les bailleurs de fonds. (Fonds-Chili, page 46).

Dans les pays industrialisés, les sociétés fiduciaires de placement apparaissent très tard au cours de la croissance des marchés de capitaux alors que les placements en valeurs intéressent de larges groupes de la population et que la multiplicité des titres devient pour le petit bailleur de fonds une source d'embarras et de dépenses.

Les compagnies d'assurance sont un genre d'établissement très important dans beaucoup de pays insuffisamment développés car l'épargne sous forme de primes d'assurance-vie est très souvent plus développée que d'autres formes d'épargne volontaire.

Les compagnies d'assurance dans l'Inde constituent maintenant un intermédiaire important pour la mobilisation de l'épargne de la population et ont la haute main dans le pays. (Page 196).

En Egypte, les compagnies d'assurance préfèrent les placements en fonds d'Etat et de services publics, égyptiens et étrangers, mais la part des ressources qu'elles emploient pour financer l'industrie et le commerce serait, selon le rapport, "négligeable". Toutefois, en raison de l'accroissement de leurs fonds, du faible rendement des valeurs de tout repos et des règles légales, les compagnies d'assurance seront, pense-t-on, amenées à augmenter la part de leurs fonds qu'elles destinent au financement de l'industrie garanti par des biens industriels. (Fonds-Egypte, page 22).

Au Chili, les compagnies d'assurance ont perdu une partie de leurs fonds par suite de l'inflation, mais elles ont été, par contre, soutenues par l'obligation légale pour les employés de prendre des polices d'assurance. Les compagnies d'assurance investissent cependant une grande partie de leurs avoirs en biens immobiliers, particulièrement en immeubles de rapport, plutôt que dans l'industrie. (Fonds-Chili, pages 55-56).

Au Mexique, les compagnies d'assurance jouent un rôle important et se développent rapidement. Elles sont tenues d'investir au moins 30 pour 100 de leurs réserves en valeurs mexicaines et pas plus de 50 pour 100 en biens immobiliers. Il semble toutefois que moins d'un cinquième de la totalité des titres qu'elles détiennent soit constitué par des émissions d'obligations privées ou des obligations générales et commerciales. Il faudrait donc, dit le rapport, plutôt considérer les compagnies d'assurance comme des établissements se spécialisant dans l'aide à la construction. Elles n'ont pas donné au marché des capitaux toute l'aide qu'elles auraient été à même de lui apporter. (Fonds-Mexique, page 56).

On signale l'existence de banques hypothécaires au Mexique, mais leurs avoirs sont en grande partie absorbés par la construction d'immeubles, qu'elles ont encouragée efficacement. Leurs activités ne concernent l'agriculture que dans une proportion inférieure à 5 pour 100, et ces activités s'exercent pour la plus grande part à Mexico. Leurs capitaux proviennent de l'émission d'obligations hypothécaires et de cédules hypothécaires à 8 ou 10 ans d'échéance au taux d'intérêt de 7 pour 100. (Fonds-Mexique, pages 32-33).

On peut considérer que les banques hypothécaires ont concentré leurs activités sur la construction d'immeubles de rapport ou à usage commercial plutôt que sur la construction industrielle.

On trouve dans l'Inde une organisation commerciale particulière, le Managing Agency System, qui se présente sous la forme d'associations ou de sociétés privées à responsabilité limitée réunissant des personnes possédant de solides ressources financières et des entreprises commerciales importantes. Ces agences servent d'intermédiaires de vente et d'achat; elles encouragent la formation de sociétés par actions, font fructifier leur argent et fournissent leur aval pour assurer un large financement. L'aide financière qu'elles donnent prend généralement la forme soit de prêts directs, soit de

garanties pour avances faites par les sociétés par actions. Elles ont entrepris ces diverses fonctions en raison de la "timidité" du capital, de l'absence de sociétés fiduciaires de placement et de banques industrielles ainsi que de l'absence d'esprit d'entreprise et d'expérience dans la direction des affaires au premier stade de développement. L'un des plus graves défauts du système est que l'octroi de moyens financiers est accompagné d'un contrôle trop serré des entreprises et d'une part trop élevée de profits. Ce système est toujours d'un usage général mais son influence a baissé quelque peu depuis que d'autres sources de financement se sont développées. (Page 198).

Les coopératives de crédit dépendent souvent de coopératives agricoles ou industrielles ou d'autres établissements analogues. Les coopératives de crédit indépendantes constituent toutefois une caractéristique du marché des capitaux de certains pays insuffisamment développés.

Au Chili, il existe quelques coopératives de crédit. (Fonds-Chili, page 46).

En Egypte, les sociétés coopératives ont souscrit du capital auprès de la banque agricole d'Etat et, si elles n'ont joué jusqu'à présent qu'un rôle secondaire en ce qui concerne l'octroi de crédits aux petits fermiers, le rapport indique qu'elles pourraient, maintenant, à la suite d'une récente réorganisation, servir d'intermédiaires entre la banque agricole et les paysans. (Fonds-Egypte, page 14).

Dans les colonies du Royaume-Uni, on constate également que le développement d'établissements de crédit coopératifs a été encouragé par les autorités coloniales, notamment en Malaisie, à Ceylan (lorsque l'île était une colonie), à Chypre et dans les colonies des Indes occidentales. Le gouvernement a envoyé dans l'Inde, au Royaume-Uni et dans divers pays d'Europe des fonctionnaires pour y recevoir une formation spéciale en matière d'activité coopérative et des membres de l'administration coloniale ont été encouragés à se spécialiser dans ce genre d'activité. A Chypre, les établissements de crédit coopératifs sont parvenus à réduire le volume de l'endettement des cultivateurs. (Page 351).

Le développement du crédit coopératif dans l'Inde a été l'un des principaux facteurs positifs qui ont permis de supprimer les pires méfaits de l'usure privée. Avec des ressources constituant environ 15 pour 100 des besoins

totaux nécessaires pour financer l'agriculture, le mouvement coopératif assure l'octroi de crédits à court terme pour les besoins peu élevés des fermiers en capitaux et, par l'intermédiaire de banques hypothécaires coopératives, de crédits à long terme pour les améliorations foncières. Le réseau de banques coopératives de provinces et de districts et de sociétés coopératives primaires fournit une base qui devrait aider à résoudre non seulement les problèmes de financement mais également l'organisation générale des besoins agricoles des cultivateurs. (Page 189). Le rapport expose, par ailleurs, que la solution coopérative convient mieux à de petites entreprises individuelles relativement arriérées qui ont besoin d'un appui de caractère protecteur et qu'un large développement des moyens commerciaux de financement est mieux à même de satisfaire les besoins d'entreprises plus grandes et bien gérées. (Page 202).

Au Mexique, les coopératives de crédit exercent leurs activités dans un certain nombre de domaines et ont pour fonctions de fournir du crédit à leurs membres au moyen de prêts peu importants remboursables en moins de cinq ans. Le volume de leurs transactions en matière de crédit, sauf en ce qui concerne les unions agricoles, serait relativement faible. (Fonds-Mexique, page 36). Les coopératives de crédit agricole sont beaucoup plus importantes et, lors de la réorganisation de la banque nationale de crédit agricole en 1930, des coopératives de crédit réunissant des fermiers indépendants se sont fondées pour servir d'intermédiaires entre les banques et les emprunteurs. La formation de coopératives de crédit locales a été l'un des éléments importants de la politique visant à décentraliser le système de crédit agricole. Trente-sept coopératives de crédit de cette nature fonctionnent maintenant au Mexique. (Page 252).

IX. MOBILISATION DE L'ÉPARGNE

L'encouragement de l'épargne et sa mobilisation représentent une des fonctions importantes de l'appareil financier des pays insuffisamment développés. Tous les rapports reconnaissent un fait qui n'appelle pas d'autre éclaircissement : si le niveau de l'épargne est peu élevé dans les pays insuffisamment développés, c'est à la fois parce que les revenus sont faibles, parce que les groupes dont les revenus sont les plus élevés ont tendance à consommer et à importer beaucoup et parce que les populations n'ont pas l'habitude des opérations de banque et que les établissements bancaires sont peu nombreux. On peut lire dans le rapport sur l'Egypte que si l'épargne nationale est encouragée, organisée et mobilisée de façon appropriée, les sommes recueillies "suffiront à fournir le capital nécessaire au développement économique". (Page 179). Mais les rapports attirent généralement l'attention sur les obstacles de structure qui empêchent l'épargne d'atteindre un taux suffisant et que l'on ne saurait surmonter simplement en prenant des mesures d'organisation financière.

A Porto-Rico, où, selon les estimations, 70 pour 100 des habitants ne sont guère en mesure d'épargner, on ne peut compter trouver des capitaux d'épargne que parmi les groupes dont les revenus sont les plus élevés. Les dépôts dans les caisses d'épargne postale s'élevaient à 8 millions de dollars seulement, alors que les dépôts d'épargne privés dans les banques atteignaient 50 millions de dollars (au 30 juin 1949). (Page 316).

Aux Philippines les institutions bancaires ne reçoivent en dépôt qu'une fraction minime de l'épargne; le reste est thésaurisé. Le capital inactif de l'épargne nationale pourrait trouver des emplois utiles s'il y avait assez de banques et si le marché des capitaux était suffisamment développé pour orienter ces avoirs liquides vers différentes industries. (Page 281).

Les banques commerciales du Mexique, au moyen de comptes à vue et de comptes à terme ont rassemblé les capitaux d'épargne et les fonds qui auparavant étaient thésaurisés ou ne circulaient que dans des proportions minimales. De même, les caisses d'épargne qui font partie de l'appareil bancaire privé se sont rapidement développées et ont recueilli des épargnes d'un montant de 334 millions de pesos (décembre 1948). (Page 249). Les cédulas hypothécaires représentent également une méthode qui permet d'augmenter le volume des épargnes individuelles; en 1948, le montant des

cédules hypothécaires en circulation s'élevait à 225 millions de pesos (Page 250). La Banque nationale d'hypothèques urbaines et de travaux publics a été créée en 1933; entre autres fonctions principales, il lui appartient de soutenir les caisses d'épargne et de passer en revue les programmes des institutions d'épargne. Au cours des dernières années, les caisses d'épargne elles-mêmes se sont beaucoup développées; alors qu'on en comptait quatre seulement en 1936, elles possédaient en décembre 1948 81 bureaux principaux et 70 succursales. (Page 249). Ce qu'il faut noter en particulier au Mexique, c'est l'existence de caisses de prévoyance et d'épargne (sociétés de capitalisation) qui conjuguent les caractères des caisses d'épargne, des sociétés d'assurances sur la vie et des loteries. Ces sociétés utilisent la plus grande partie des fonds dont elles disposent pour accorder des prêts; les investissements n'absorbent qu'une fraction minime de leurs avoirs. La manière dont elles ont utilisé leurs capitaux a encouragé la consommation. (Page 251).

Dans plusieurs cas, on a enregistré l'organisation de caisses d'épargne spécialisées, soit privées soit gouvernementales.

En Egypte, il n'y a pas de banques d'épargne spécialisées, mais le montant des dépôts d'épargne dans les banques et dans les caisses d'épargne postales a atteint 40 millions de livres égyptiennes en 1947. (Fonds-Egypte, page 14). Le montant total des dépôts dans les banques, qui donne une idée du niveau de l'épargne étant donné la lenteur des mouvements de capitaux en Egypte (Page 18) avait atteint 270 millions de livres égyptiennes au 30 juin 1949. (Page 179).

Dans les colonies du Royaume-Uni, les pouvoirs publics locaux ont toujours eu pour politique d'encourager l'épargne individuelle. Dans presque tous les territoires, il existe des caisses d'épargne locales. Quelques-unes de ces caisses d'épargne sont gérées par des banques commerciales. Aucune tentative n'est faite pour utiliser directement les capitaux d'épargne disponibles sur place à des fins d'équipement local; les dépôts sont plutôt convertis en valeurs communes libellées en livres sterling. Les caisses d'épargne publiques sont généralement gérées en liaison avec les bureaux de postes et, selon les déclarations officielles, les nouveaux bureaux de postes comportent presque automatiquement une caisse d'épargne annexe.

Dans les territoires coloniaux du Royaume-Uni, les coopératives fournissent également un moyen précieux pour encourager et orienter les capitaux d'épargne. (Page 349).

En Haïti, la Royal Bank of Canada ne sert pas d'intérêt sur les dépôts d'épargne car elle ne s'estime pas en mesure de trouver en Haïti des emplois utiles pour les fonds qu'elle détient déjà. La Banque nationale de la République d'Haïti sert un intérêt de 1 et 1/2 pour 100 seulement sur les dépôts d'un montant peu élevé; cet intérêt diminue progressivement à mesure que le montant du compte est plus élevé. Aucun effort systématique ne vient encourager l'épargne (Rapport sur Haïti).

X. ORGANISATION DES BOURSES DES VALEURS DANS LES PAYS INSUFFISAMMENT DEVELOPPES

Une bourse des valeurs organisée a un rôle utile à jouer dans un système développé de financement de l'activité économique; en effet, elle permet aux détenteurs de capitaux en quête de placement de contribuer au capital des entreprises et de prendre des risques raisonnables; en même temps elle leur donne l'assurance de pouvoir, à brève échéance, s'ils le désirent ou s'ils y sont contraints, vendre et réaliser leurs titres sans faire de sacrifices excessifs. Evidemment, une bourse des valeurs, du moins dans sa forme générale, ne saurait constituer un rouage de l'appareil financier des pays où toutes les installations industrielles sont propriété de l'Etat.

Les rapports présentés jettent la lumière sur les problèmes qui se posent à cet égard dans les pays insuffisamment développés. Ils ont tous tendance à souligner la faiblesse relative du système de bourses des valeurs existant et son impuissance à encourager suffisamment les particuliers en quête de placements, à épargner et à investir leurs épargnes dans des entreprises productives.

Aux Philippines, si les particuliers en quête de placement ont acheté des titres d'Etat en quantité limitée seulement, c'est en partie parce qu'il n'y a pas de marché des valeurs actif qui puisse absorber les titres aux prix courants au cas où les porteurs voudraient réaliser leurs avoirs. (Page 285). De plus, à la bourse de Manille, la seule du pays, on a surtout traité jusqu'à présent des valeurs minières de préférence aux valeurs de caractère non spéculatif. Les autorités des Philippines se rendent compte que le développement rationnel d'un marché des valeurs aux Philippines ne peut être encouragé que si les porteurs éventuels ont dans une certaine mesure l'assurance que le marché sera soutenu. (Page 287).

Dans les colonies du Royaume-Uni, les sociétés locales émettent quelques emprunts, mais les grandes firmes obtiennent généralement leurs capitaux à long terme par voie d'émissions sur le marché de Londres. (Page 343). De même, le financement de toute entreprise minière nouvelle est assuré, le cas échéant, par une émission publique dans le Royaume-Uni. (Page 345).

A Porto-Rico, la société de développement industriel, en coopération avec des organisations privées, envisage de créer une bourse des valeurs pour l'île, mais la réalisation de ce projet a progressé très lentement jusqu'à présent. (Page 316).

En Egypte, les bourses des valeurs sont très actives, notamment depuis que les hostilités sont terminées et que les bénéfices ne sont plus suffisants pour être la seule source de capitaux. La pratique a été de favoriser l'entreprise industrielle en lançant des emprunts pour la constitution de sociétés par actions. Le public égyptien "s'intéresse aux placements" et, depuis la guerre, la plupart des émissions d'actions ont été largement couvertes. (Page 173). Le capital initial est généralement souscrit par des fondateurs de sociétés qui conservent les titres jusqu'à ce qu'une émission publique ait lieu. Les titres sont très souvent vendus aux anciens fonctionnaires, notamment lorsque le droit de préemption est prévu dans les statuts. Les actionnaires forment un groupe rigoureusement restreint; les titres des petites sociétés ne sont pas cotés en bourse, mais ils se négocient au comptant de gré à gré. (Fonds-Egypte, page 8).

La difficulté d'utiliser le mécanisme boursier pour le placement des émissions peu importantes n'est pas particulière aux pays insuffisamment développés où cependant le cercle des détenteurs de capitaux en quête de placement est relativement restreint, ce qui représente une difficulté supplémentaire. Toutefois, les petites entreprises rencontrent des difficultés analogues dans les pays industrialisés où l'appareil boursier est très développé.

En Egypte, l'intérêt que suscitent les opérations de bourse a augmenté pendant et depuis la guerre par suite de l'accroissement général des avoirs liquides. Le marché des valeurs pourrait être encore encouragé par la simplification de la procédure, par l'élimination des inégalités de traitement auxquelles les sociétés anonymes sont sujettes en matière fiscale et par l'abolition de la taxe de transaction. On a également suggéré de donner

plus de publicité aux sociétés anonymes, de définir les devoirs et les responsabilités des fondateurs, des administrateurs et des commissaires aux comptes et de donner des pouvoirs d'enquête au Service des sociétés anonymes. Comme autres facteurs limitatifs, à l'heure actuelle, on peut citer l'emploi de la langue française, le fait que les ressortissants égyptiens sont peu nombreux à la bourse et la possibilité pour les courtiers de connaître le dessous des affaires. (Fonds-Egypte, pages 9-10). Certaines opérations boursières sont financées par les banques commerciales. (Page 18).

L'Egypte fournit un exemple remarquable de pays insuffisamment développé où l'habitude des investissements et la préférence pour les titres de sociétés anonymes se développe.

Dans l'Inde, la plus grande partie des fonds qui forment le capital immobilisé des industries sont obtenus par voie d'émissions publiques ou de placements privés. Pour les émissions publiques, en règle générale, le public est invité à souscrire le capital appelé. Pour les placements privés, on fait appel à des capitalistes influents. Quel que soit le cas, ce sont les bourses de l'Inde, notamment les plus importantes comme celles de Bombay, de Calcutta et de Madras, qui assurent le transfert des capitaux; l'existence d'un réseau de succursales boursières facilite l'émission de nouveaux titres. En mai 1943, le gouvernement a institué un contrôle des émissions de nouveaux titres (toutefois les montants peu importants n'ont pas été soumis à ces restrictions) d'abord en vue d'orienter l'épargne vers les emprunts de guerre, et aussi pour éviter la prolifération des industries et l'excès de concurrence en ce qui concerne les ressources rares. (Page 197).

Au Mexique, la principale bourse est celle de Mexico, avec une succursale à Monterrey. Bien que la zone d'influence de la bourse se soit étendue, la plupart des actions sont négociées au dehors ou sur le marché libre. Une loi sur le marché des valeurs est actuellement en préparation. (Page 251). La bourse est placée sous le contrôle de la Commission des valeurs. Dans l'ensemble, l'appareil boursier est insuffisamment développé et ne correspond pas au niveau de l'activité économique. Le plus souvent, le montant global hebdomadaire des transactions à Mexico n'atteint pas un million de pesos. Un petit groupe de personnes seulement participent aux opérations et souvent les actions ne figurent pas à la cote officielle; il arrive encore qu'elles

soient retirées du marché ou qu'un groupe fermé de fondateurs originaux les conservent pour éviter de partager avec d'autres les bénéfices élevés que produisent leurs investissements. Pour financer leurs besoins, les sociétés anonymes préfèrent les opérations en bourse aux émissions d'actions.

(Fonds-Mexique, page 4). Pour l'ensemble de l'année 1947, le volume des transactions a représenté seulement 1 1/2 pour 100 du montant total des valeurs inscrites. En juin 1948, la cote officielle de la bourse énumérait au total 356 valeurs, dont les deux tiers étaient des actions et un tiers des obligations. Environ un tiers seulement des valeurs cotées étaient des valeurs industrielles, pour la plupart des actions. En valeur, les titres industriels représentaient également moins d'un tiers de l'ensemble. Si le rôle de la bourse au Mexique est limité, c'est aussi parce que bon nombre d'entreprises industrielles ne sont pas constituées en sociétés, ou ne possèdent pas le capital légal minimum. Les banques se sont peu soucies de soutenir le marché des valeurs et notamment elles n'accordent pas de crédit sur nantissement de valeurs. L'étroitesse du marché a également provoqué de violentes fluctuations des prix. (Pages 65-67).

Au Chili également, le marché des valeurs est très peu développé et ne permet guère aux sociétés de trouver des capitaux pour leur développement. (Page 124). En revanche, la bourse remplit une fonction secondaire importante en redistribuant les titres de firmes déjà connues qui jouissent d'une certaine réputation. (Page 129).

En Haïti, il n'y a pas de bourse organisée. (Rapport sur Haïti).

XI. LES BENEFICES COMME SOURCE DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

Le financement du développement économique n'exige pas nécessairement un ensemble d'établissements spécialisés. Dans les pays très développés, une proportion considérable - souvent la presque totalité - de la formation de capital se produit spontanément par la conservation presque automatique ou le réinvestissement de l'épargne et des bénéfices personnels dans les entreprises industrielles ou commerciales et les exploitations agricoles appartenant aux individus. Ce réinvestissement des bénéfices n'est pas nécessairement consacré à l'extension d'entreprises existantes; et les bénéfices de l'épargne privée ne sont pas nécessairement affectés à l'extension de la même entreprise. Les bénéfices non distribués permettent souvent de financer la mise en oeuvre de nouveaux plans ou de nouvelles fabrications. On peut même dire que cette formation spontanée de capital résultant de la non-distribution des bénéfices et de l'investissement direct de l'épargne sans l'intervention d'organismes spécialisés compense, dans une mesure considérable, les faiblesses des établissements financiers dans les pays industrialisés. Les rapports mettent en lumière la situation existant à cet égard dans les pays insuffisamment développés en question.

En Egypte, le rapport déclare que depuis longtemps la majeure partie de la formation de capital a été l'oeuvre d'épargnants privés ou d'entrepreneurs qui ont utilisé l'épargne familiale ou celle de leurs amis; elle résulte aussi de l'investissement direct des bénéfices non distribués des sociétés. On attribue cette situation à la prépondérance de la propriété individuelle ou privée et au fait que les banques sont peu disposées à octroyer des crédits à moyen ou long terme. En Egypte, le statut de la plupart des sociétés prévoit une affectation déterminée au fonds de réserve variant de 5 à 10 pour 100 des bénéfices, et le rapport indique que les conseils d'administration dépassent généralement ce pourcentage. (Fonds-Egypte, pages 7-8). Il en résulte qu'une proportion considérable des bénéfices est gardée en réserve comme le prouvent les nombreuses émissions d'actions données en prime et capitalisant les excédents ainsi accumulés. Les bénéfices élevés faits pendant la guerre ont encore accru cette source de financement; bien qu'une taxe sur les bénéfices exceptionnels ait été imposée pendant la guerre, de nombreuses entreprises ont maintenant droit

à remboursement. (Page 23). Pendant la guerre, déclare-t-on, toutes les activités industrielles ont rapporté des bénéfices et ces bénéfices ont été assez considérables pour permettre une extension. (Page 173).

Dans l'Inde, le financement interne de l'extension du réseau ferroviaire était autrefois assuré par les bénéfices d'exploitation des chemins de fer qui constituent un capital productif. (Page 194).

Dans les colonies du Royaume-Uni, il se fait un apport continu et notable d'investissements en capital par réinvestissement des bénéfices des entreprises locales en vue de la création de nouvelles entreprises à l'aide d'épargne locale. On déclare que de nombreuses entreprises parmi les plus importantes existant dans les territoires britanniques non autonomes ont eu un point de départ très modeste, commençant par des opérations commerciales profitables, s'élargissant progressivement par l'investissement sur place d'un pourcentage considérable des bénéfices et s'étendant ensuite à l'acquisition de plantations, d'intérêts miniers, etc. (Page 343).

En règle générale, aux Philippines, les bénéfices agricoles sont réinvestis directement ce qui empêche le développement d'un marché des valeurs et du mouvement coopératif. (Page 286).

A Porto-Rico, la Government Development Company utilise les bénéfices accumulés que lui rapporte sa cimenterie, pour faciliter son programme d'aide à l'industrie au moyen de prêts, de baux, etc. (Page 294).

Au Chili, la loi de décembre 1943 oblige les sociétés à réinvestir leurs bénéfices excédentaires, c'est-à-dire ceux qui dépassent 15 pour 100, en les consacrant à l'extension de leurs propres usines ou à d'autres entreprises productives, ou encore en souscrivant aux émissions de la Société de développement. Les sociétés peuvent cependant échapper à ce réinvestissement obligatoire en fournissant des logements à leurs employés ou en rachetant leurs propres obligations. De plus, les nouvelles entreprises créées après janvier 1942, les entreprises minières et celles dont la production est utilisée par l'industrie minière, ne sont pas sujettes à cette clause de réinvestissement. (Fonds-Chili, page 15). On estime que 40 pour 100 de l'épargne totale du Chili est investie directement par les sociétés privées et les particuliers. (Page 21). Il y a lieu de noter également que la Société de développement elle-même a un revenu qu'elle

tire des bénéfices réalisés sur ses opérations ainsi que de l'intérêt et des dividendes que lui rapportent les titres qu'elle a en portefeuille et qui représentent ses investissements; la Société consacre ces bénéfices à l'extension de ses propres opérations. Les obligations de la Société de développement à l'achat desquels les sociétés privées peuvent consacrer leurs bénéfices excédentaires, si elles ne désirent pas réinvestir directement ces bénéfices, rapportent un intérêt qui n'est pas supérieur à 5 pour 100. (Page 125).

Etant donné qu'au Chili les bénéfices normaux sont de 15 pour 100 environ, il est probable que la plupart des sociétés préfèrent réinvestir directement leurs bénéfices excédentaires.

Au Mexique également, le niveau général des bénéfices est très élevé et fournit aux banques des taux d'intérêt également très considérable (variant de 8 à 18 pour 100, tous frais compris), les dividendes distribués sont également très élevés et vont jusqu'à 40 pour 100. (Fonds-Mexique, page 3). Outre la distribution de dividendes élevés, les bénéfices des entreprises sont souvent consacrés à la construction et sont ainsi détournés du réinvestissement. Cette tendance est due principalement au fait que les banques accordent sans difficulté des prêts sur biens immobiliers à des taux d'intérêt inférieurs au rapport des loyers, et ainsi, en détournant les bénéfices industriels et commerciaux au profit de la construction, les sociétés industrielles ou commerciales ont la possibilité d'accroître leurs bénéfices et d'obtenir en même temps des crédits bancaires. D'après le rapport, ce détournement des bénéfices au profit de la construction immobilière, ainsi que l'utilisation comme fonds de roulement des prêts consentis par les banques, a été probablement le plus grand facteur d'inflation au Mexique au cours des dix dernières années. Le réinvestissement des bénéfices est certainement moins important que dans d'autres pays plus développés en raison de l'affectation de ces bénéfices à la distribution de dividendes élevés et à des opérations immobilières. (Fonds-Mexique, pages 54-55).

Il semble donc que le réinvestissement des bénéfices soit beaucoup moins important au Mexique qu'au Chili.

XII. PROBLEMES RELATIFS AU CREDIT AGRICOLE

Au Chili, l'Institut de crédit agricole a été créé en 1927 afin de réduire les taux d'intérêt imposés à l'agriculture. Le taux moyen d'intérêt des crédits octroyés par l'Institut de crédit agricole, y compris les frais de commission et autres, est de 6 pour 100, ce qui est considéré comme extrêmement bas par rapport à la moyenne des taux en vigueur au Chili et au taux beaucoup plus élevé exigé par les banques. Le rapport déclare que la modicité des taux d'intérêt est contrebalancée par la longueur des délais précédant l'octroi de crédits, et quelque favoritisme dans leur attribution. L'Institut a de nombreuses agences situées dans l'ensemble du territoire et consent des crédits à moyen et à court terme. Cependant, l'Institut a été l'objet de critiques : on l'accuse de ne pas contrôler de façon appropriée l'utilisation finale des crédits octroyés, en particulier aux propriétaires de fermes importantes et de ne pas accorder de crédits aux petites coopératives agricoles. Une grande partie des crédits octroyés aurait été détournée pour constituer des prêts pour la consommation notamment pour la construction de maisons de rapport ou des voyages à l'étranger. (Fonds-Chili, pages 28-29).

En Egypte, un organisme spécialisé du Gouvernement a également été créée sous le nom de Crédit agricole d'Egypte. Cet organisme doit se spécialiser dans l'octroi de prêts à moyen et court terme aux petits exploitants ruraux dans le but de développer une production agricole plus diversifiée. L'une de ses attributions est de consentir des avances aux sociétés coopératives. Pour faciliter les opérations du Crédit agricole, il s'est révélé nécessaire de l'exempter de l'application des dispositions de la loi interdisant la saisie hypothécaire dans le cas des petits exploitants agricoles. Plus du quart des prêts consentis par le Crédit agricole en 1948 ont été accordés aux coopératives. (Page 165). Les banques privées existantes qui octroient des prêts hypothécaires ne le font, aux dires du rapport, qu'au profit des grands propriétaires fonciers en raison de la loi interdisant la saisie des propriétés de deux hectares au plus, et en raison également des frais et des difficultés que soulèvent les négociations avec un nombre de clients élevé. (Fonds-Egypte, page 14).

Le Mexique est remarquable en ce qu'il a créé, à côté de la Banque agricole nationale, une banque nationale spécialisée chargée du financement des terres communes (ejidos). D'après le rapport, ces deux organismes auraient exécuté leurs opérations avec des fonds insuffisants. (Page 244).

Les banques commerciales et privées ne manifestent en général que peu d'intérêt pour l'octroi de prêts agricoles. Les raisons en seraient l'interdiction légale d'hypothéquer les terres, le risque afférent aux cultures, l'extrême division de la propriété foncière qui accroît les difficultés de recouvrement, ainsi que l'ignorance dans laquelle se trouvent les fermiers des services offerts par les banques. Le Gouvernement mexicain a tenté d'amener les banques commerciales à consentir des crédits à l'agriculture en exigeant que 60 pour 100 de leur portefeuille de prêts soient constitués par des prêts à des fins productives notamment des prêts à l'agriculture. Les crédits à l'agriculture et à l'élevage constituent à peine plus de 10 pour 100 du total des prêts consentis par les banques commerciales et les caisses d'épargne du Mexique. (Fonds-Mexique, pages 25-28).

Dans l'Inde, l'agriculteur, en matière de financement, s'appuie partiellement sur ses ressources et son épargne propres qui, grâce aux prix élevés pratiqués, au cours des récentes années, ont été suffisamment considérables pour subvenir à ses besoins normaux et lui permettre de rembourser ses dettes. (Page 188). Toutefois, on a entrepris la réalisation de projets qui dépassent les ressources de l'agriculteur individuel, tels que l'amélioration des terres au moyen du remembrement des propriétés dont la division avait élevé les frais d'exploitation et réduit l'efficacité des méthodes de culture. Ce remembrement exigera un accroissement considérable des ressources financières pour les améliorations à long terme si l'on veut recueillir tous les bénéfices de ce programme, tels qu'une amélioration des méthodes agricoles et un accroissement de la productivité. (Page 192). Le mouvement de crédit coopératif s'est quelque peu attaché à résoudre le problème du crédit et du financement des agriculteurs ¹⁾.

1) Voir page 404.

XIII. TAUX ELEVES D'INTERET

Les documents donnent un aperçu des taux élevés d'intérêt en vigueur dans les pays insuffisamment développés. Parmi les chiffres cités, le plus souvent en passant, on peut noter les suivants :

Au Chili, le coût initial de l'investissement pour financement est d'environ 10 pour 100. (Page 129). Le taux d'escompte des effets dépasse 9 pour 100 et les frais pour découvert vont de 10 à 12 pour 100. (Fonds-Chili, page 28). Les sociétés peuvent payer ces taux élevés d'intérêt, étant donné que le taux normal des bénéfices serait d'environ 15 pour 100 (page 45).

En Haïti, les prêts hypothécaires privés seraient consentis à 12 pour 100 par an. Les taux d'intérêt sur les prêts bancaires vont de 6 pour 100 pour les prêts sur des exportations de matières premières à 9 pour 100 pour les prêts sur hypothèque, et à 12 pour 100 pour les prêts de faible montant consentis aux fonctionnaires. Les prêteurs privés font des avances à 2 ou 3 pour 100 d'intérêt par mois ou même davantage. Les prêts consentis par des intermédiaires aux agriculteurs ont des taux effectifs de 100 pour 100 et davantage et le remboursement est généralement exigé en nature, notamment en café au moment de la récolte du café. (Rapport sur Haïti).

Au Mexique, les taux d'intérêt varient, tous frais compris, entre 8 et 18 pour 100 d'après la durée du prêt. (Fonds-Mexique, page 3). La Banque agricole d'Etat elle-même exige 11 pour 100 pour ses prêts aux individus et 9 pour 100 pour les prêts aux sociétés de crédit. Cependant, même ces taux sont encore peu élevés si on les compare à ceux qu'exigent les prêteurs privés qui peuvent consentir des crédits à 5 pour 100 par mois ou davantage et qui, en outre, font payer à l'agriculteur la différence de prix entre la semence qui lui est fournie au moment du prêt et le prix de cette semence au moment de la récolte. (Page 47).

Les taux effectifs exigés par les prêteurs privés sont souvent même plus élevés, et l'absence d'autres facilités ainsi que l'ignorance ont favorisé dans les pays insuffisamment développés, le développement des prêts privés avec les nombreux abus qu'ils comportent. ¹⁾

1) Voir également page 359..