



Treizième session  
DEUXIEME COMMISSION  
Points 12 et 28 de l'ordre du jour

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES PAYS SOUS-DEVELOPPES ET  
RAPPORT DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Déclaration de M. Philippe de Seynes, Sous-Secrétaire  
aux affaires économiques et sociales

Au moment où s'ouvre ce débat, la conjoncture économique est, à bien des égards, nettement plus favorable que celle qui servait de toile de fond aux débats du Conseil économique et social en juillet de cette année. Le principal motif d'optimisme est, à l'heure actuelle, le rythme du redressement américain. Jusqu'ici l'impulsion est venue surtout du secteur public, à travers un déficit budgétaire dont l'ampleur paraît être due à l'incidence d'éléments indépendants, au moins autant qu'aux effets d'une politique anticyclique délibérée. Diverses mesures adoptées par les banques et le gouvernement pour faciliter la construction immobilière ont également fortement contribué à soutenir le mouvement ascendant de la production. Il demeure cependant un important excédent de capacité dans le secteur industriel et, même si la cadence des progrès actuels persiste, il s'écoulera sans doute quelque temps avant que ne soit retrouvé un niveau normal d'utilisation du potentiel productif. Aussi, serait-il imprudent d'affirmer dès maintenant que l'on est à la veille d'un nouveau boom basé sur l'expansion des investissements en capital fixe. On peut seulement noter que les dépenses de cette catégorie ont cessé de décroître au cours du troisième trimestre de cette année et qu'une légère augmentation est projetée pour le quatrième trimestre. Les prévisions des entrepreneurs sont aujourd'hui empreintes d'un nouvel optimisme. L'un des éléments affectant les perspectives immédiates est le décalage qui s'est produit entre le redressement de la production industrielle, manifeste dès la fin du premier trimestre de 1958, et l'amélioration de la situation de l'emploi, qui n'a commencé

/...

à se faire sentir qu'au mois de septembre. En fait, avant que le nombre des chômeurs ne puisse être ramené au niveau relatif qui prévalait avant la récession, il faudra que le volume de la production augmente suffisamment pour résorber le chômage dû à l'évolution de la conjoncture, absorber l'accroissement annuel de la main-d'oeuvre et compenser l'effet des progrès techniques et de l'amélioration de la productivité par unité de main-d'oeuvre qui ont accompagné la reprise économique. Pour atteindre ces objectifs, il faudrait, dans les douze mois qui viennent, trouver aux Etats-Unis de nouveaux emplois pour plus de deux millions de travailleurs.

A son tour, l'Europe occidentale traverse une phase de ralentissement économique; l'indice de la production industrielle est légèrement en baisse depuis la fin du premier trimestre. Le fléchissement affecte particulièrement les industries du charbon, de l'acier, de la construction et, dans le secteur des industries mécaniques, les carnets de commandes de biens d'équipement se sont régulièrement dégarnis. Comme aux Etats-Unis, la capacité industrielle s'est développée plus rapidement que la production et le volume des investissements privés en capital fixe a, en conséquence, cessé de croître. En même temps, la construction de logements se ressent des restrictions de crédit ainsi que des réductions imposées aux programmes publics de construction et d'aide à la construction. Presque partout, un certain chômage est apparu et la durée moyenne du travail a été réduite. Bien que certaines mesures restrictives adoptées pendant le boom aient été récemment abolies ou assouplies, aucun symptôme ne s'est encore manifesté d'un renversement de la tendance.

Il n'est pas aisé de formuler un diagnostic précis, mais il semble bien que cette phase récessionniste en Europe occidentale soit le résultat de facteurs autonomes et qu'elle n'ait été ni déterminée, ni même directement influencée par l'évolution de la tendance aux Etats-Unis. Les exportations vers l'Amérique du Nord se sont maintenues de manière remarquable de même que, jusqu'à une date très récente, les ventes aux pays producteurs de matières premières, en dépit du déclin dans les cours de la plupart de ces produits. Si cette analyse est correcte, les événements de cette année auront confirmé les leçons que l'on pouvait tirer de la récession de 1953-1954, à savoir qu'un fléchissement même aigu, mais de courte durée aux Etats-Unis n'a pas nécessairement sur les balances des paiements des autres pays industriels des effets aussi graves que l'on ne le craignait naguère. Au contraire,

/...

ce sont les importations américaines en provenance d'Europe qui ont fait preuve de fermeté alors que leurs exportations subissaient un déclin brutal, résultant en partie d'un retour à la normale après la fin de la crise de Suez et en partie du déclin de l'activité économique dans d'autres régions du monde. En réalité, l'économie des Etats-Unis, loin d'avoir engendré une spirale déflationniste, semble plutôt avoir elle-même subi le contre-coup de forces déflationnistes étrangères.

Dans les pays d'économie planifiée, la conjoncture a continué d'être expansionniste. La production industrielle en 1958 a progressé selon un taux d'accroissement supérieur à 10 pour 100. L'expansion a été facilitée par un meilleur approvisionnement en matières premières et en combustibles, d'origine tant nationale qu'étrangère; l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre y a également beaucoup contribué. Dans plusieurs pays, l'Union soviétique constituant une exception, le taux d'augmentation a été plus fort pour les industries légères et alimentaires que pour la moyenne de toutes les industries. Selon les premiers renseignements disponibles, la production agricole de 1958 n'a pas, en général, atteint le niveau de 1957, sauf dans l'Union soviétique où, après une récolte médiocre l'an dernier, les résultats de cette année semblent devoir égaler les chiffres records de 1956. Le commerce des pays à économie planifiée avec le reste du monde a aussi continué de progresser en 1958, bien qu'à un rythme apparemment plus lent qu'un an plus tôt. L'expansion a concerné pour une grande part les échanges avec les pays sous-développés, le financement en étant assuré en partie par des prêts d'Etat.

C'est évidemment dans les pays dont l'économie repose principalement sur la production des matières premières que la situation est demeurée la moins satisfaisante. La reprise économique n'a pas encore été suffisamment accentuée pour déterminer une hausse des cours des produits de base. Ceux-ci, dans l'ensemble, continuaient à baisser pendant le deuxième trimestre de cette année et même, quoiqu'à un moindre degré, pendant le troisième trimestre. Lorsqu'ils ont fait preuve d'une certaine fermeté, cela semble dû soit à la médiocrité des récoltes, comme dans le cas du riz ou du cacao, soit à un réajustement de l'offre, comme dans le cas du cuivre, plutôt qu'à un raffermissement de la demande.

Il se peut fort bien qu'il faille encore attendre avant que la reprise ne se transmette au secteur des produits de base, en raison même d'une part, du

/...

fléchissement qui se manifeste en Europe et, d'autre part, de l'excédent de capacité qui, dans le secteur des produits de base aussi, a été provoqué par la période d'expansion antérieure. Les facteurs conjoncturels, au surplus, se superposent ici, pour certains produits de base tout au moins, à des tendances à long terme, elles-mêmes encouragées naguère par la hausse des prix. Ces tendances s'expriment par le développement de produits synthétiques aussi bien que par la réduction, sous l'effet du progrès technique, du contenu en matières premières des produits manufacturés. Les données statistiques disponibles indiquent que les exportations des pays sous-développés ont subi au cours du premier semestre 1958 une baisse de 7 à 8 pour 100 par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Comme les prix des produits manufacturés ont continué de monter, la détérioration des termes de l'échange représente environ 9 pour 100. La baisse des revenus réels qui en résulte est donc sévère; plus graves encore de conséquences sont les pertes en devises étrangères. Ces pertes affectent sérieusement la capacité d'importer. Pour l'ensemble des pays sous-développés, on peut approximativement les chiffrer à 2 milliards ou 2 milliards et demi de dollars, alors que d'ores et déjà, les importations de produits non essentiels avaient été bien souvent drastiquement réduites. Cette nouvelle pression sur la balance des comptes ne peut que jeter le désordre et la confusion dans l'exécution des plans de développement.

L'un des aspects les plus remarquables des mouvements cycliques récents, aussi bien en Europe qu'aux Etats-Unis, est la coexistence de tendances contraires. Dans l'une et l'autre zone, des prix élevés se sont maintenus, malgré une demande effective insuffisante et l'on a pu observer le jeu simultané de forces déflationnistes et d'éléments inflationnistes. Ce phénomène, étudié de manière approfondie dans le Rapport sur l'économie mondiale publié cette année, complique singulièrement le choix d'une politique économique. En fait, les gouvernements hésitent à adopter une ligne de conduite, et plus encore à s'y tenir. Ils voudraient, en Europe, combattre le fléchissement, aux Etats-Unis, encourager la reprise, mais ils craignent, ce faisant, d'ajouter aux éléments qui poussent les prix vers la hausse, et de faire ainsi pencher la balance des forces en présence vers l'inflation. Il est significatif qu'aux Etats-Unis, très peu de temps après qu'on eût constaté le renversement de la tendance, les autorités monétaires aient cru devoir relever le taux de l'escompte. Aux hésitations qui résultent de la coexistence de forces

/...

contraires s'ajoutent les incertitudes dues à l'absence de certaines informations qui, dans des économies complexes, seraient nécessaires pour la formulation d'un diagnostic. Ainsi, les événements récents nous rappellent que de sérieux progrès restent à accomplir, si l'on veut maîtriser plus efficacement les mouvements cycliques. Ce sont des considérations de cet ordre qui ont conduit le Conseil économique et social, à l'initiative de la délégation du Mexique, à demander des rapports plus fréquents sur l'évolution de la conjoncture et les perspectives à court terme, en même temps qu'un examen des lacunes qui subsistent dans le réseau des informations économiques et des remèdes qui pourraient y être apportés.

\* \* \*

Monsieur le Président, même si l'on apprécie toute l'ampleur des difficultés causées une fois encore aux pays sous-développés par les mouvements cycliques, on ne peut manquer de trouver certains signes d'encouragement, surtout si l'on se reporte à des périodes antérieures, dans la résistance du système international au cours de la récente récession, pourtant la plus aiguë de celles enregistrées depuis la guerre. Si l'on met à part quelques instances particulièrement voyantes, les gouvernements en général n'ont pas cherché refuge dans un surcroît de protectionnisme douanier, non plus que dans les manipulations monétaires. Il y a eu de la part des pays créditeurs une disposition encourageante à utiliser l'excédent de leurs balances des comptes pour venir en aide à d'autres. Par-dessus tout, plutôt que de chercher à "exporter leurs problèmes", les gouvernements se sont montrés prêts à considérer l'incidence de leurs politiques nationales sur la communauté internationale.

Peut-être parce que les défauts plus durables de l'économie mondiale deviennent plus apparents en période de récession, les problèmes économiques internationaux ont rarement été soumis à un examen aussi intense et critique. Il suffit d'évoquer l'ampleur des questions agitées au cours de la Conférence de Montréal, à l'Assemblée annuelle du Fonds monétaire et de la Banque internationale ainsi que les débats qui se déroulent au sein du GATT, où, sur la base d'un rapport d'experts, les principaux aspects de la politique commerciale sont passés en revue. C'est également à un examen de conscience général, me semble-t-il, que le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Foster Dulles, conviait cette Assemblée dans son intervention au cours du débat général.

/...

Peu d'exercices sont aussi nécessaires. Par delà les vicissitudes de la conjoncture, ce sont les positions nationales traditionnelles qui doivent être sans cesse remises en cause à la lumière des conditions changeantes. Cela est vrai, sans doute, pour tous les pays, mais plus particulièrement pour ceux dont l'appareil économique complexe et évolué comporte une faculté d'adaptation qui est refusée aux systèmes économiques plus primitifs.

Des difficultés de paiement, bien que moins sérieuses qu'on eût pu le craindre, ont été causées ou aggravées par les tendances récessionnistes. Les faiblesses résultant du niveau et de la répartition des réserves de change ont contribué cette année à donner une importance particulière au problème de la liquidité internationale. Ce problème est évidemment commun à beaucoup de pays industriels et aux pays sous-développés, mais il est plu aigu et plus pressant pour ces derniers. Il n'est pas suffisant pour en apprécier les dimensions de se référer à des époques antérieures; il faut plutôt avoir à l'esprit l'amplitude des mouvements qui ont affecté récemment les balances des paiements. Il faut aussi considérer certains facteurs particuliers à la situation présente. Les fluctuations des prix mondiaux n'ont en effet pas cessé d'exercer, depuis plusieurs années, une action corrosive sur les stocks de devises qui avaient pu être accumulés au cours de périodes plus favorables. Bien des pays aujourd'hui, doivent se ménager des réserves monétaires suffisantes, non seulement pour financer un volume croissant d'échanges extérieurs, mais aussi pour compenser la détérioration du pouvoir d'achat des stocks monétaires existants. En outre, lorsque des difficultés de balances de paiement surviennent, il est beaucoup plus difficile qu'autrefois de procéder aux ajustements nécessaires par des mesures restrictives immédiates. Les importations des pays sous-développés comportent désormais une plus forte proportion de biens d'équipement destinés à des programmes de développement compréhensifs et couvrant plusieurs années, dont la réalisation ne peut pas être brutalement interrompue ni même sérieusement retardée sans provoquer des pertes sévères. Le Fonds monétaire international a beaucoup fait ces dernières années pour aider les gouvernements à surmonter des difficultés temporaires nées d'un déséquilibre de la balance des comptes, mais ce faisant, cette institution a dû engager une part importante de ses propres ressources, de telle sorte que si une crise nouvelle devait survenir, sa capacité d'y faire

/...

face s'en trouverait limitée. Aussi, la décision prise au cours de la session de New-Delhi concernant l'augmentation des ressources du Fonds monétaire est-elle particulièrement opportune.

Plus de liquidité internationale ne suffira pas à supprimer les difficultés chroniques qui résultent de l'instabilité des revenus provenant des produits de base. Même une conjoncture favorable dans les pays industriels ne garantit pas la stabilité des cours des produits de base, non seulement en raison des tendances de la longue période auxquelles j'ai fait allusion tout à l'heure, mais aussi parce que des fluctuations sensibles des cours des produits de base sont parfaitement compatibles aujourd'hui avec un niveau relativement stable de l'activité économique générale dans des économies devenues hautement complexes.

Bien des pensées et des efforts ont été consacrés depuis la guerre à l'examen de ce problème sans cependant que des progrès décisifs aient été accomplis. Au cours des mois qui viennent, la plupart des accords de stabilisation conclus antérieurement seront vraisemblablement renouvelés et, si possible, dans certains cas, renforcés; d'autres relatifs aux métaux non ferreux seront peut-être mis à l'étude. Mais les limites d'une telle action sont assez étroites. Au surplus, l'existence d'arrangements intergouvernementaux laisse subsister d'importantes anomalies dans les politiques nationales et ne devrait pas, semble-t-il, dispenser chaque gouvernement d'examiner à tout instant dans quelle mesure ces politiques peuvent être ajustées dans l'intérêt de l'économie internationale. Le champ des mesures gouvernementales qui ont une incidence sur les produits de base est aujourd'hui très vaste et diversifié. Il couvre le régime douanier, les systèmes fiscaux, les programmes de subventions et parfois même la politique sociale.

En reconstituant la Commission des produits de base, le Conseil économique et social a clairement indiqué qu'il désirait établir un centre où les problèmes des produits de base puissent faire l'objet d'une étude continue et approfondie, et où puissent être discutées les différentes formes d'action gouvernementale et intergouvernementale.

Nous devons réaliser que certains aléas sont inhérents à la production et au commerce des produits de base, et qu'il y a là une donnée fondamentale qui conditionne les dimensions et l'échelonnement des plans de développement d'un

/...

grand nombre de pays. Nous devons reconnaître aussi qu'il existe toute une série de mesures que les pays sous-développés eux-mêmes peuvent prendre et ont, en fait, souvent pris pour atténuer les effets de l'instabilité des cours.

Mais il s'agit d'un domaine où les modalités de la solidarité internationale doivent sans cesse être réévaluées et, si possible, améliorées. L'analyse des experts du GATT, que je citais tout à l'heure, fait, entre autres, ressortir clairement les conséquences des régimes de protection agricole. Il est vrai qu'une action judicieuse et éclairée a permis dans bien des cas de tourner à l'avantage des pays pauvres l'existence d'excédents de produits alimentaires suscités par la politique de protection agricole. Mais cette constatation ne doit pas empêcher d'envisager le problème dans son ensemble. Le rapport du GATT montre clairement que des changements modestes dans la politique de certains pays évolués pourraient avoir des effets considérables sur les revenus extérieurs d'un certain nombre de pays sous-développés. La protection agricole est peut-être l'aspect le plus "intouchable" de la politique économique et il est d'autant plus encourageant de constater que les principaux pays intéressés acceptent d'en faire l'objet de consultations internationales.

Si profondément ancrées que soient les politiques commerciales dans la structure politique, sociale et culturelle de beaucoup de pays, des changements de grande portée n'en sont pas moins en marche ou à l'étude. L'un des traits les plus caractéristiques de l'époque actuelle est, à cet égard, la recherche d'arrangements régionaux. Ici, je ne puis manquer de faire une place spéciale aux efforts déployés au sein de la Commission économique pour l'Amérique latine pour la création d'un marché régional en Amérique latine. Cette idée, longtemps latente, mais inhérente à l'histoire aussi bien qu'à la géographie, commence à prendre vie. Un premier projet, avant-coureur, si l'on peut dire, avait été conçu dans le cadre de cinq républiques de l'Amérique centrale, qui ont récemment mis au point et signé deux importants instruments destinés à favoriser l'établissement d'une zone de libre échange. C'est maintenant en vue d'un ensemble plus vaste groupant toutes les républiques de l'Amérique latine que des négociations ont été amorcées, qui ont récemment reçu des encouragements importants. L'aspiration vers un marché régional s'inscrit naturellement dans le processus de développement du continent latino-américain. Elle trouve aujourd'hui sa

/...



justification fondamentale et une impulsion puissante dans les exigences de l'industrialisation qui, en Amérique latine, a désormais dépassé le stade des fabrications relativement simples, limitées à un petit nombre de biens de consommation, pour déboucher dans le domaine des industries complexes exigeant l'utilisation intensive du capital et des investissements élevés. De telles industries ne peuvent se créer ou survivre que si elles disposent d'un marché de dimensions suffisantes caractérisé par la réduction des obstacles douaniers et une grande fluidité dans le système des paiements. Il se peut que l'action entreprise pour abolir le cloisonnement et corriger le désordre des tarifs et des régimes de change exige la mise en oeuvre d'un instrument préférentiel à l'abri duquel les diverses unités nationales puissent progressivement libérer leurs échanges et rationaliser leur système de paiements. Si cela est le cas, une telle éventualité devrait être considérée sans dogmatisme excessif. Elle ne serait pas nécessairement de nature à retarder ou contrarier les progrès vers un système d'échange et de paiements plus universel. A la lumière de l'expérience européenne les dix dernières années, dans le domaine des paiements aussi bien que dans celui des échanges commerciaux, le monde en est venu à admettre toujours davantage que l'idéal d'un ordre universel peut être poursuivi à travers une série d'arrangements institutionnels fragmentaires, même si parfois ils apparaissent temporairement faire violence au principe d'universalité. Ce qui importe, c'est que ces arrangements ne soient pas conçus et développés dans l'isolement, mais qu'ils puissent être à tout moment confrontés avec les principes et les procédures que les institutions à vocation mondiale s'efforcent de mettre en oeuvre, et qu'ils y soient jugés non pas selon les canons d'une loi rigide, mais selon une règle de raison et de bon sens. A cet égard, la décision de soumettre le projet de marché commun en Amérique latine à l'examen du GATT est salutaire, de même que les avocats les plus éclairés de la communauté européenne reconnaissent que l'intervention du GATT est finalement dans l'intérêt même d'un projet dont la pleine réalisation comporte des conséquences importantes pour l'ensemble de l'économie mondiale.

Qu'un effort de coopération intergouvernementale, tel qu'il s'exprime dans le projet de marché régional en Amérique latine, ait pris naissance sous les auspices des Nations Unies, est un événement dont la portée ne saurait nous échapper, singulièrement à la veille du jour où va se réunir pour la première fois

/...

une commission économique africaine. Il serait futile d'établir des parallèles et de prétendre que des solutions valables dans certaines circonstances peuvent être reproduites dans un contexte différent. Mais on ne peut s'empêcher de remarquer que l'Afrique aussi, par suite des circonstances historiques qui déterminent son destin, pourrait émerger de son processus d'émancipation dans un état de fragmentation politique qui ne serait peut-être pas le plus favorable au développement rationnel de chacune de ses unités. Aussi est-il important qu'il existe dès maintenant un instrument qui puisse faciliter la mise en oeuvre d'actions concertées, un centre où puissent se confronter et s'harmoniser les politiques économiques.

Si importants et si désirables que puissent paraître les arrangements régionaux, il est nécessaire de les placer dans une perspective d'ensemble pour apprécier avec exactitude le rôle qu'ils peuvent jouer dans le processus du développement. Un marché commun ou une zone de libre échange dans une région sous-développée peut contribuer utilement à surmonter les faiblesses de marchés nationaux trop étroits; il n'est pas une alternative au développement des exportations sur le marché mondial. Bien plutôt, l'intégration régionale doit être envisagée comme un moyen de renforcer la position d'une zone de production vis-à-vis du marché mondial.

Pour la plupart des pays sous-développés, ce sont les revenus en devises étrangères qui continueront d'être le principal facteur dynamique de croissance, le secteur stratégique où se décide le succès ou l'échec des plans de développement. Parce que le jeu combiné du commerce d'exportation et des mouvements spontanés de capitaux s'est si souvent révélé insuffisant, ou trop instable, pour déterminer un processus cumulatif de croissance, les programmes d'assistance financière sont devenus indispensables. Ces programmes ont grandi et se sont multipliés. Ils sont devenus un trait durable du monde contemporain. Cette année même, de nouvelles initiatives ont été esquissées, de nouveaux projets ont été mis à l'étude. Si impressionnants que soient ces efforts, beaucoup de voix s'élèvent pour soutenir qu'ils sont insuffisants; il s'en faut aussi de beaucoup que les incidences en soient réparties à travers le monde selon des normes idéales, conformes aux besoins ou aux possibilités du développement. Mais quelles que soient

/...

nos préoccupations relatives aux programmes d'assistance, il est au moins aussi important qu'aucun effort ne soit épargné pour corriger les anomalies qui entravent le commerce mondial. Politique commerciale et politique d'assistance sont en réalité les instruments jumeaux d'un même dessein. Entre ces deux formes d'action internationale, la frontière devient d'ailleurs parfois incertaine; des éléments d'assistance se dissimulent dans des arrangements en apparence commerciaux. Il se peut que de telles pratiques ne soient pas toujours les plus rationnelles. Mais les formules ne sont pas ici l'essentiel. Ce qui importe, c'est que la politique d'assistance et la politique commerciale soient conçues et formulées dans un même "climat intellectuel" et qu'ainsi elles puissent l'une et l'autre concourir plus efficacement à la création d'un ordre économique international qui fasse droit aux exigences de croissance du monde sous-développé.

L'examen des problèmes économiques internationaux, qui a pourtant atteint aujourd'hui un degré d'organisation remarquable, conserve encore à certains égards un caractère fragmentaire. Trop souvent, par suite de la dispersion des responsabilités entre diverses institutions, il tend à dissocier des aspects étroitement liés dans la réalité. Souvent aussi, il n'inclut qu'un nombre limité des participants à la vie internationale et laisse en dehors de son champ visuel ou de son champ d'action des partenaires importants. C'est ici que cette Organisation, par sa vocation à traiter l'ensemble des problèmes comme à couvrir la totalité du monde, peut offrir une contribution originale et irremplaçable, et cette situation privilégiée ne peut manquer de déterminer le sens et l'organisation de ses débats.

Monsieur le Président, je me suis efforcé au début de cet exposé d'analyser sommairement les divers éléments de la situation présente. Si nous n'avions à nous occuper que des problèmes de conjoncture, nous pourrions peut-être éprouver aujourd'hui un sentiment de soulagement. Pour nous en guérir, il suffit de nous reporter à un petit volume publié récemment par les Nations Unies sur la croissance de la population mondiale (ST/SOA/Séries A/28). Les projections vers l'avenir qui y sont offertes marquent un relèvement sensible par rapport aux calculs mis au point il y a quelques années et illustrent de manière saisissante ce que l'on a pris coutume d'appeler, non sans raison, "l'explosion démographique".

/...

Ce sont des données de cette sorte qui nous permettent de placer les délibérations de ce Comité dans leur véritable perspective et qui donnent leur pleine signification aux efforts de solidarité internationale poursuivis au sein de cette Organisation.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

-----