

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
LIMITEE

A/C.2/L.293
12 décembre 1956

ORIGINAL : FRANCAIS

Onzième session
DEUXIEME COMMISSION
Point 27 de l'ordre du jour

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES PAYS SOUS-DEVELOPPES

Déclaration faite par M. Philippe de Seynes, Sous-Secrétaire aux
affaires économiques et sociales, le 12 décembre 1956

Monsieur le Président,

Dans la perspective tourmentée où s'inscrivent les plus récents remous de la politique mondiale, il peut paraître étrange d'évoquer l'atmosphère tranquille qui présidait, en juillet dernier, au débat du Conseil économique et social sur la situation économique mondiale.

Et pourtant, si l'on cherche, sous la calme surface de ces discussions, le sens profond des phénomènes qui leur servaient de point de départ, il est facile de discerner certains fils conducteurs et d'identifier les problèmes dont la solution est devenue un besoin si pressant.

Je n'ai certes pas, en abordant ce sujet, l'intention de traiter des causes immédiates des différends qui occupent aujourd'hui le devant de la scène. Mais il n'est peut-être pas tout à fait inutile d'indiquer à grands traits le contexte économique dans lequel les événements actuels se déroulent.

Dans la partie du monde qui couvre les pays industriels où prédomine l'entreprise privée, les années d'après-guerre ont enregistré un progrès relativement régulier et constant des indices de la production, des revenus et des niveaux de vie. La nature et les dimensions de ce progrès sont analysées dans le Rapport sur l'économie mondiale pour 1955, dont le Conseil était saisi à sa session d'été et auquel cette Commission peut se reporter pour les données de base nécessaires à l'étude des questions qui sont à son ordre du jour. Un fait ressort de cette

56-34522

/...

analyse avec peut-être plus de relief qu'aucun autre : les pays industriels ont réussi à maintenir le plein emploi en temps de paix, alors que dans les dix années qui ont précédé la guerre, ils avaient souffert d'un chômage massif. Alors qu'au cours des années 1930-1939, le chômage sévissait dans des proportions atteignant parfois 20 ou 30 pour 100 de l'effectif de la main-d'oeuvre, il se maintient au cours de la présente décennie dans des proportions variant de 1 à 5 pour 100. Même dans les zones où un chômage relativement élevé avait persisté au delà des années de dépression, et paraissait irréductible, il a presque partout fini par se résorber à peu près sous la poussée des forces mises en jeu par l'expansion de la demande effective.

Le nouvel essor de la production, des revenus et de l'emploi depuis la fin des hostilités en Corée est particulièrement significatif, parce que, contrairement à ce qui s'était passé immédiatement après la guerre mondiale, il s'est produit sans l'appui massif offert par une demande antérieurement non satisfaite. Les récents progrès de la demande n'ont pas non plus, comme pendant la phase coréenne, trouvé leur origine dans une augmentation des dépenses militaires; bien au contraire, l'expansion s'est poursuivie malgré d'importantes réductions des budgets de défense. Manifestement, cette tendance traduit une confiance croissante des consommateurs aussi bien que des milieux d'affaires dans l'évolution à long terme, et il est probable que cette confiance se fonde, non seulement sur l'expérience des dix dernières années, mais aussi sur la conviction, solidement implantée aujourd'hui, que le maintien du plein emploi a cessé d'être une utopie.

En fait, ce qui occupe aujourd'hui l'esprit des gouvernements, ce n'est pas la recherche des méthodes propres à maintenir le plein emploi. C'est plutôt la difficulté de concilier un niveau élevé de l'emploi et le dynamisme de la demande effective avec la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements. Depuis un an, ou même parfois davantage, on assiste en effet à la multiplication des mesures destinées à contenir l'expansion, afin de prévenir d'éventuels excès inflationnistes. Au moment où le Rapport sur l'économie mondiale était rédigé, on prévoyait pour 1956 que la production et les échanges commerciaux des pays industriels continueraient à se développer, quoiqu'à un rythme plus lent qu'en 1954 et 1955. Les données qui sont parvenues depuis lors semblent généralement confirmer ces prévisions. De toute évidence, les gouvernements n'ont nullement

/...

l'intention de maintenir les entraves actuellement imposées à l'activité économique au delà du point où elles cessent d'être nécessaires pour éviter la formation de goulots d'étranglement, ou limiter les incidences fâcheuses d'une demande excédentaire sur les transactions extérieures. Mais il n'est pas toujours aisé de déterminer ce point critique. Une grande acuité de perception et une constante vigilance sont nécessaires si l'on veut saisir le moment favorable à l'allègement des restrictions, faute de quoi l'on risquerait un dangereux renversement de la tendance.

Il faut bien reconnaître que les moyens dont nous disposons pour déceler les tendances et formuler un diagnostic correct sur lequel fonder l'action gouvernementale laissent encore beaucoup à désirer. Et même le choix des mesures, à supposer le diagnostic correctement établi, demeure un sujet de sérieuses controverses. Une économie hautement dynamique peut être soumise à des courants divers, simultanés mais de sens contraire et il est souvent difficile, dans l'état actuel de nos connaissances - et on peut se demander s'il en sera jamais autrement - de déterminer selon une méthode et avec une précision scientifiques, dans quelle mesure ces courants s'annulent ou se compensent mutuellement, ou au contraire certains d'entre eux ont des chances de prévaloir. Les meilleurs instruments dont nous disposons - une vigilance sans relâche et un jugement économique sain - sont loin d'avoir une précision scientifique.

L'essentiel est d'être en mesure de redresser toute tendance au déséquilibre avant qu'elle n'engendre un processus cumulatif. A cet égard, l'expérience des dix dernières années n'est pas sans offrir des motifs d'encouragement. Il est vrai que les diverses armes de la lutte contre la dépression n'ont pas été sérieusement mises à l'épreuve au cours de cette période. Il est vrai également que les menaces d'inflation et le déséquilibre de la balance des paiements demeurent des sujets d'inquiétude pour bien des pays. Et il est vrai enfin que ces difficultés, au moins pour ce qui concerne l'Europe occidentale, vont devenir plus aiguës, en conséquence des événements du Moyen-Orient : la réduction des livraisons de pétrole et l'augmentation du coût des importations autrefois acheminées par le canal de Suez font prévoir de sérieux goulots d'étranglement; de nouvelles augmentations de prix et de nouvelles difficultés affectant la balance des paiements sont probables, en même temps d'ailleurs qu'un ralentissement de la production. Cependant, si on laisse de

/...

côté ces problèmes particuliers, et espérons-le temporaires - il reste que les pays industriels ont, au cours des années d'après-guerre, connu une période de croissance que très peu d'analystes étaient prêts à prévoir, et que, si un sérieux degré d'instabilité subsiste en ce qui concerne le niveau des prix et la balance des paiements, ces difficultés elles-mêmes représentent un progrès certain par rapport aux graves déséquilibres de l'immédiate après-guerre.

Il y a toutefois pour les pays industriels un problème économique plus vaste que celui de leur croissance individuelle et de leur stabilité, un problème qui peut-être touche plus directement aux préoccupations de cette Assemblée universelle: c'est celui des relations des pays industriels entre eux et avec le reste du monde. Je n'ai pas besoin de souligner à quel point ces relations ont déjà évolué pendant et après la deuxième guerre mondiale. Le système édifié au dix-neuvième siècle s'est graduellement mué en des formules entièrement nouvelles. L'Europe occidentale en particulier, a dû apprendre à s'adapter pour répondre à une évolution qui s'est accélérée au cours de la dernière génération. La structure des échanges et des balances de paiements, facteurs d'une importance toute particulière dans cette région, a subi des modifications radicales, sous la pression des nécessités du monde d'après-guerre. Il est certain que cette évolution n'est pas terminée et que de nouveaux ajustements seront requis à mesure que les territoires non autonomes évolueront vers l'indépendance. Probablement, la plus importante réaction de l'Europe occidentale aux conditions nouvelles se manifeste-t-elle dans les efforts de création d'un marché commun. Il doit être clair, je pense, qu'il n'y a chez les auteurs et les promoteurs de l'idée, aucune intention de détruire ou de déserrer les liens qui unissent l'Europe au reste du monde. Bien au contraire, leur but est d'intégrer aussi complètement que possible l'économie de l'Europe occidentale afin de la fortifier pour le bénéfice de la région aussi bien que des autres parties du monde. Il n'est pas besoin de souligner à quel point une Europe occidentale ainsi fortifiée pourrait accroître sa participation au développement économique du monde, sur le plan des échanges aussi bien que sur celui de l'assistance financière et technique.

Si nous tournons maintenant notre attention vers les pays d'économie planifiée, il faut noter tout d'abord qu'il fut difficile pendant plusieurs années après la guerre d'apprécier le degré de leur évolution avec quelque exactitude. Il était

/...

certes manifeste que les ravages causés par la guerre étaient énormes et les besoins de la reconstruction considérables. Cependant, il fut longtemps impossible d'évaluer avec précision dans quelle mesure ces pays avaient réussi à relever et à développer leur niveau de vie. Les statistiques maintenant disponibles permettent de se faire une idée plus correcte de l'ampleur des changements survenus. Il apparaît que le rythme du progrès industriel dans ces pays pendant les dix années qui ont suivi la guerre a été extrêmement rapide et qu'il a permis à ces pays d'augmenter sensiblement leur part dans la production mondiale de quelques-uns des produits essentiels. Cela est vrai, non seulement si la période de référence choisie se situe immédiatement après la guerre, mais même si l'on se reporte à la situation d'avant-guerre. Une nouvelle et puissante capacité industrielle s'est créée dans les pays de l'Europe centrale et orientale, et parce que les niveaux de développement antérieur de ces pays étaient relativement bas, un tel essor a naturellement revêtu un caractère spectaculaire, et a particulièrement retenu l'attention des pays qui doivent eux aussi s'attaquer aux immenses tâches du développement économique.

Au cours de ces derniers mois, les événements aussi bien que les déclarations officielles ont jeté quelque lumière sur le prix dont avait été payée cette croissance rapide et sur le manque d'équilibre qui la caractérisait. Je ne veux pas mentionner ici les éléments de caractère purement politique qui sont étrangers aux préoccupations de cette Commission. Mais du point de vue strictement économique, le déséquilibre extrême qui a accompagné le développement industriel rapide a soumis les systèmes économiques de certains pays à des tensions très fortes. Le développement agricole a été insuffisant, et dans le secteur industriel lui-même, on a, malgré la planification, laissé se développer des écarts dangereux entre diverses branches d'activité. On a bâti sur l'hypothèse qu'il était possible d'augmenter indéfiniment la production, sans consacrer à la satisfaction des consommateurs, qui pourtant en dernière instance étayaient et supportaient tout l'édifice, une fraction suffisante des ressources supplémentaires rendues disponibles. Dans certains pays, les salaires réels ont même effectivement diminué pendant une période d'environ trois ans qui a pris fin en 1953. Et si la tendance s'est maintenant renversée, il semble que le changement n'ait pas été assez rapide pour restituer à tous le sens de la "participation" si nécessaire à la stabilité

/...

sociale. De nombreux signes suggèrent qu'un examen critique des politiques économiques est en cours, tant en ce qui concerne les programmes et les plans nationaux, qu'en ce qui concerne les relations des divers pays entre eux et avec le reste du monde. Des révisions sont déjà intervenues, mais il est clair que l'opération n'a pas encore été conduite à son terme.

Si nous portons maintenant nos regards sur la situation qui règne dans les régions sous-développées du monde, nous devons avouer, en dépit de certains récents symptômes encourageants, que nous sommes loin d'avoir triomphé du problème de la misère des masses. L'écart entre le revenu par tête d'habitant des pays développés et celui des pays sous-développés s'est accentué depuis l'avant-guerre, et, ce qui est plus grave, rien de ce qui s'est produit au cours des dernières années n'indique que ce processus soit sur le point de se renverser ou même de s'interrompre. Ainsi que le fait ressortir l'Etude sur l'économie mondiale, 1955, si l'agriculture et l'industrie se sont développées à un rythme sensiblement identique dans les deux groupes de pays, (développés et sous-développés) l'augmentation de la production totale a cependant été plus faible dans les pays sous-développés, parce que l'agriculture, qui a progressé beaucoup moins que l'industrie dans l'un et l'autre groupe entre pour une part beaucoup plus grande dans la production totale des pays sous-développés. En outre, l'accroissement de la population a été plus rapide dans beaucoup de régions sous-développées que dans la plupart des pays industriels et l'écart, là encore, n'a fait que s'accroître. Comme ces deux éléments de différence s'ajoutent, la disparité est frappante si l'on considère le développement économique par habitant; alors que la production par habitant s'est accrue d'environ 45 pour 100 depuis l'avant-guerre dans les pays développés dont l'économie repose sur l'entreprise privée, elle semble n'avoir augmenté en moyenne que d'environ 5 pour 100 dans les régions sous-développées. Le fait que jusqu'à présent, dans une grande partie du monde, on n'ait pas su ou pu amorcer un processus cumulatif d'expansion économique est en définitive l'aspect le plus inquiétant de la situation économique mondiale, surtout si l'on considère les efforts nationaux et internationaux déployés depuis la fin de la guerre pour encourager le développement économique, et la somme d'énergie et de talent consacrée à l'étude de ces problèmes. Il faut bien dire malheureusement que tout ce qui a été fait jusqu'à présent dans ce domaine - et que je suis loin de sous-estimer - apparaît tragiquement insuffisant au regard des données que je viens de citer.

/...

On constate cette insuffisance sur le plan des programmes nationaux comme dans le domaine international. Traitant d'abord de ce dernier aspect, je ne peux éviter de parler brièvement du commerce des produits de base. L'Etude sur l'économie mondiale, 1955 fait apparaître depuis la guerre un ralentissement des échanges de produits primaires (produits alimentaires aussi bien que matières premières industrielles) par rapport au commerce mondial global. En outre, le volume des échanges de ces produits a diminué par rapport à la production mondiale de produits primaires, et davantage encore par rapport à la production mondiale d'articles manufacturés. Parce que le commerce international et en particulier l'exportation de produits primaires constituent de loin la source la plus considérable de devises nécessaires au financement de l'expansion économique, l'importance vitale de ce commerce pour les pays sous-développés ne peut être sous-estimée. A cet égard, je ne puis mieux faire que citer ce que le Secrétaire général écrit dans l'Introduction à son dernier rapport annuel sur l'activité de l'Organisation (et je cite)

"Des échanges internationaux plus stables et en voie d'expansion, telle est la condition économique essentielle qui permettra d'accélérer comme il se doit le développement économique et qui fournira la plus grande partie des ressources financières nécessaires pour y parvenir"^{1/}. (fin de la citation)

Ce ne sont pas seulement les tendances à long terme qui sont en cause ici. L'instabilité dans le commerce des produits de base est en elle-même un grave sujet de préoccupation. Qu'il me soit permis ici encore de rappeler la déclaration que le Secrétaire général faisait à la dernière session du Conseil économique et social, le 16 juillet 1956, et je cite

"... L'une des leçons les plus importantes à tirer de l'étude de la situation économique des dix dernières années, c'est que la stabilité économique des pays hautement développés ne suffit nullement à assurer la stabilité de la demande de produits primaires dans ces pays. Bien que les pays industrialisés connaissent le plein emploi et une expansion économique rapide, rares sont les pays sous-développés qui peuvent prévoir d'une année à l'autre ce que seront les recettes de leurs exportations et leurs disponibilités en devises étrangères.

1/ Document A/3137/Add.1, p. 5.

"... Il suffit de se rendre compte qu'un changement de 5 pour 100 du prix moyen des exportations des pays sous-développés équivaut à peu près à l'apport annuel global des capitaux d'origine privée ou gouvernementale et des dons à ces pays ...".

Le Secrétaire général ajoutait qu'aucune formule magique ne permet d'assurer la stabilité des prix des produits de base. Le rapport du Conseil économique et social, ainsi que le rapport annuel du Secrétaire général à l'Assemblée témoignent de l'attention consacrée l'an dernier à la question du commerce des produits de base. Des accords internationaux ont été renouvelés pour le blé et le sucre et, pour l'étain, un accord conclu précédemment est entré en vigueur cette année. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'autre accord en vigueur que ceux relatifs à ces trois produits. Il est vrai qu'un accord sur l'huile d'olive a également été conclu, mais il n'a pas encore été ratifié. Parmi les autres activités dans le domaine des produits de base, on peut citer la création d'un groupe de travail pour l'examen des mesures à prendre concernant le cacao. Mais dans la perspective des dix dernières années, ces résultats paraissent bien maigres et il est clair que l'instabilité qui affecte le commerce des produits de base demeure l'un des points les plus faibles de la coopération économique internationale.

Sur le plan de l'assistance internationale, économique et technique, d'importants programmes ont été mis en route, sans cependant que l'on soit encore semblé-t-il sorti de la période formative où les politiques des gouvernements sont encore indécises. Il est permis de discerner une propension nouvelle à reconnaître le rôle que pourrait jouer l'Organisation des Nations Unies en tant qu'instrument d'une politique d'assistance et, d'une manière générale, les avantages des formules internationales d'assistance. Il n'y a au surplus aucune raison pour que les programmes bilatéraux et les programmes multilatéraux ne puissent coexister harmonieusement. Bien au contraire, comme l'ont souligné plusieurs orateurs au cours du débat général en séance plénière, et aussi, en plus d'une occasion, le Secrétaire général, les deux types de programmes peuvent se renforcer mutuellement. Dans une telle perspective, il semble que l'on puisse graduellement assigner aux organisations internationales un rôle plus important, soit qu'elles servent d'intermédiaire entre gouvernements, soit qu'elles contribuent à élaborer dans l'objectivité un système de normes et de critères destinés à guider les programmes d'assistance internationale.

/...

La mesure la plus importante qui ait été prise cette année pour intensifier le flux des capitaux internationaux vers les pays sous-développés, est sans doute la création de la Société financière internationale. Cette Commission ne peut oublier qu'elle a elle-même contribué à susciter les études et enquêtes qui ont abouti à la création de cette nouvelle institution. Il faut encore ajouter à l'actif du bilan des dernières années les mesures prises par beaucoup de gouvernements pour encourager les mouvements de capitaux privés, celles en particulier destinées à limiter les restrictions de change, à garantir les investissements privés à l'étranger contre les risques extraordinaires et à atténuer les doubles impositions. Si opportune soient-elles, ces mesures n'ont pas suffi à déterminer un essor important des mouvements de capitaux privés, et les événements les plus récents ne créent pas une conjoncture favorable à un tel essor.

Si le mouvement des capitaux et la stabilisation des prix des produits de bas pourraient contribuer puissamment à accélérer un processus de développement économique déjà amorcé, il est douteux qu'ils puissent à eux seuls déclencher un tel mouvement, et de toute façon, ils ne peuvent dispenser les pays en voie de développement d'une mobilisation efficace de toutes leurs ressources nationales.

L'industrialisation semble être ici le mot-clef et la volonté d'industrialisation des pays sous-développés est un phénomène avec lequel les pays les plus anciennement industrialisés ont appris à se réconcilier. Ils reconnaissent désormais que la spécialisation internationale n'est pas nécessairement condamnée parce que les pays sous-développés s'efforcent de produire des biens qu'ils importaient autrefois, que, bien au contraire, l'accroissement des revenus réels par la création de nouveaux biens, à partir de ressources jusqu'alors inexploitées, est souvent indispensable pour permettre à certains pays de participer effectivement à un système de spécialisation et d'échanges internationaux.

L'importance de l'industrialisation se reflète fidèlement dans les débats du Conseil économique et social et dans les travaux du Secrétariat. Cette année même le Conseil a jeté les bases d'un programme qui, par la voie d'études diverses et de discussions de groupes, vise à la diffusion de l'expérience récemment acquise dans le domaine de l'industrialisation des pays sous-développés, particulièrement dans le cadre du programme d'assistance technique.

/...

Si la plupart des pays ont désormais saisi l'importance de l'industrialisation, certains ont été plus lents à reconnaître que le développement industriel ne peut pas s'accomplir au détriment de la production agricole. Une augmentation de l'excédent produit par le secteur agricole, au delà de ce qui est requis pour les besoins mêmes de ce secteur, est essentielle pour permettre la formation de l'épargne qui doit financer les nouveaux investissements. A de rares exceptions près, on peut poser comme règle générale que le taux d'accroissement de la production agricole doit être très voisin de celui de la production industrielle. Les exemples extrêmes d'infraction à cette règle sont fournis par les pays d'économie planifiées, où la stagnation prolongée de la production agricole a élevé un obstacle important à la croissance ultérieure de l'économie. Mais les leçons de cette expérience ne sont en aucune manière limitées aux économies totalement planifiées. L'industrialisation s'accompagne d'une migration de la main-d'oeuvre agricole vers les villes et d'une augmentation des revenus monétaires. Il est inévitable que la demande de denrées alimentaires s'accroisse considérablement dans des pays où par définition les besoins de la consommation alimentaire sont loin d'être saturés. D'une manière très réelle, il arrive que la pénurie de denrées alimentaires crée un goulot d'étranglement, plus sérieux même que la pénurie de matières premières, de biens d'équipement ou de main-d'oeuvre qualifiée. Peu de pays peuvent en définitive développer suffisamment leurs exportations pour couvrir non seulement leurs besoins de matières premières et de biens d'équipement, mais encore une demande supplémentaire de denrées alimentaires. Ils doivent donc en général répondre à une demande alimentaire accrue, par une production accrue de denrées alimentaires, sous peine de provoquer de graves désordres inflationnistes et le déficit de leurs balances de paiement, et par là même de contrarier en fin de compte le processus du développement économique.

Monsieur le Président, l'époque que nous vivons est marquée d'une exigence de changement. D'importants ajustements y sont inévitables. L'inclination naturelle conduit à demander que le poids et la responsabilité de ces ajustements soient assumés par les pays les mieux équipés pour y faire face. Mais si l'on veut que la coopération internationale porte tous ses fruits, il n'est pas

/...

raisonnable de s'attendre à ce que le fardeau puisse être exclusivement porté par un petit nombre de pays. Il faut aussi reconnaître que le changement ne peut s'accomplir en l'espace d'un matin. Le prix en est finalement trop élevé si l'on permet à certaines pressions de se développer jusqu'au point de rupture. Ce que la situation mondiale qui sert de cadre à ce débat nous conseille avant tout, c'est le sens des accommodements mutuels, la persévérance et la continuité dans notre volonté de faire de l'Organisation, selon les termes de la Charte, "un centre où s'harmonisent les efforts des nations", dans la poursuite de fins communes.
