



CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
52.234
27 mai 1952
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

DOCUMENTS
INDEX UNIT **MASTER**

17 JUN 1952

[Handwritten signature]

Quatorzième session
Point 5 b) de l'ordre du jour

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES PAYS INSUFFISAMMENT DEVELOPPES

Méthodes de financement du développement économique
(Résolution 520 A (VI) de l'Assemblée générale)

Document de travail préparé par le Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1 - 5
Ressources du Fonds spécial	6 -20
Composition et caractère des contributions	7 -11
Modalités de versement des contributions	12 -15
Montant du Fonds	15 -20
Opérations du Fonds spécial	21 -51
Principes directeurs	27 -32
Méthodes de répartition des fonds	33 -43
Subventions et prêts	44 -45
Condition des prêts	46 -51
Organe intergouvernemental de direction	52 -59
Gestion du Fonds	60 -61
Durée de l'existence du Fonds	62 -

Introduction

1. Le Secrétaire général présente le présent document de travail au Conseil économique et social, réuni pour sa quatorzième session, en application du paragraphe 3 de la résolution 520 A (VI); cette résolution prie le Secrétaire général d'aider le Conseil à préparer une série de recommandations concernant les éléments d'un plan pour la création d'un fonds spécial destiné à assurer aux pays insuffisamment développés une aide financière en vue de leur développement économique.

2. La résolution de l'Assemblée générale demande au Conseil économique et social "de soumettre à l'Assemblée générale, lors de sa septième session ordinaire, un plan détaillé pour la création, aussitôt que les circonstances le permettront, d'un fonds spécial en vue de l'octroi aux pays insuffisamment développés de subventions et de prêts à faible intérêt et à long terme pour les aider, lorsqu'ils le demanderont, à accélérer leur développement économique et à financer les projets non amortissables et qui sont d'une importance fondamentale pour leur développement économique".

3. Il est fait appel au Conseil économique et social pour "préparer, en vue de leur examen par l'Assemblée générale à sa septième session ordinaire, une série de recommandations concernant :

a) L'importance, la composition et la gestion du fonds spécial, en gardant présent à l'esprit, pour ce qui est de la gestion du fonds, le fait que la création d'une nouvelle organisation internationale ne doit être envisagée que dans le cas où un examen attentif des fonctions des organisations existantes démontre que les fonctions voulues ne peuvent être remplies par ces organisations;

b) Les modalités de recouvrement des contributions au fonds spécial, en tenant compte de l'intérêt que présenteraient une participation universelle et l'utilisation, entre autres sources de contributions, de toutes les sommes qui pourraient être économisées par suite de la mise en application d'un programme de désarmement;

c) Le caractère des contributions des Etats Membres et non membres des Nations Unies;

d) La politique, les conditions et les méthodes à appliquer pour l'octroi aux pays insuffisamment développés de subventions et de prêts provenant du fonds spécial;

e) Les principes auxquels devraient se conformer les pays qui reçoivent des subventions et des prêts du fonds spécial.

4. Le Secrétaire général a estimé que le meilleur moyen d'aider le Conseil était de rédiger un document de travail^{1/} qui laisserait le choix entre plusieurs façons d'exécuter les diverses tâches du plan détaillé prévues au paragraphe 2 de la résolution de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général tient à préciser toutefois qu'aucune des différentes méthodes qu'il expose dans le présent document ne fait l'objet d'une recommandation personnelle de sa part. Le présent document est fondé sur le principe que tout fonds spécial qui serait créé aurait pour but d'assurer aux pays insuffisamment développés une aide financière qui leur permette d'exécuter les mesures qui favorisent directement leur développement économique en vue d'élever le niveau de vie de leurs populations. Ce document ne cherche pas à justifier la nécessité d'un fonds de cet ordre. Si le Conseil jugeait bon d'examiner à nouveau les raisons que l'on a fait valoir pour ou contre la création d'un nouveau fonds international destiné à financer une telle aide aux pays insuffisamment développés, il pourrait s'appuyer sur un

^{1/} Voir la note que le Secrétaire général a adressée au Conseil le 7 mars 1952 (document E/2182)

certain nombre de rapports et de documents^{1/} dont il dispose déjà. La question de savoir si "les circonstances permettent la création du fonds" ne sera pas non plus étudiée ici, car le Secrétaire général estime que les gouvernements tiendront à se réserver ce qui concerne cette question.

5. Les recommandations principales que le Conseil doit formuler en ce qui concerne le fonds à créer sont donc celles qui ont trait à son importance, à ses opérations et à la manière dont elles seront dirigées et administrées. Toutefois, comme un certain nombre de considérations ont un rapport très étroit avec ces questions, on a jugé préférable d'examiner les divers aspects du plan dans un ordre qui tienne compte de leurs relations mutuelles. Cela a facilité l'exposition et permis d'éviter des répétitions dans les discussions. Le présent document de travail traite donc, en premier lieu, des ressources du fonds, en second lieu de ses opérations et de ses paiements et, enfin, des questions de gestion, de direction, ainsi que de la durée de son existence. En examinant la question des ressources, il a paru logique de commencer par l'étude des facteurs régissant la composition et le caractère des sommes qui pourront être mises à la disposition du fonds, plutôt que de discuter, d'abord, l'importance du fonds à créer en fonction, par exemple, des besoins auxquels il devrait répondre. De même,

1/ Mesures d'ordre national et international en vue du plein emploi, publications des Nations Unies, No de vente : 1949.II.A.3; Rapport de la cinquième session de la Commission des questions économiques et de l'emploi (E/1600); débats du Conseil au cours de sa onzième session (E/SR.381, 389 à 394; E/AC.6/SR.86 à 89, 93 à 95 et 97); Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés, publications des Nations Unies, No de vente : 1951.II.B.2; Rapport sur la sixième session de la Commission des questions économiques, de l'emploi et du développement économique (E/2006); débats du Conseil au cours de sa treizième session (E/AC.6/SR.109 à 115; E/SR.498 à 505, 507 à 509, 511 et 514); débats de la deuxième Commission de l'Assemblée générale au cours de sa sixième session (A/C.2/SR.147 à 156, 161 à 167; A/PV.360); Déclaration du Président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement adressée au Conseil lors de sa douzième session (E/SR.459); Déclaration du Président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement adressée à l'Assemblée générale lors de sa sixième session (A/C.2/SR.163); Mesures en vue de la stabilité économique internationale, publications des Nations Unies, No de vente : 1951.II.A.2.

il a semblé que le Conseil ne pouvait examiner utilement le problème de la gestion du fonds et de la direction intergouvernementale de ses opérations avant d'avoir déterminé les tâches que ce fonds doit accomplir et les principes qui doivent guider ses opérations. C'est pour cela que les opérations sont étudiées dans la deuxième partie du présent document qui examine la politique et les principes à suivre ainsi que les méthodes de répartition des fonds. On passe ensuite à l'étude de la direction intergouvernementale et de la gestion, et on termine par un bref exposé sur la durée de l'existence du fonds.

RESSOURCES DU FONDS SPECIAL

6. Etant donné que les modalités de recouvrement ainsi que l'importance des contributions sur lesquelles on pourra compter pour alimenter le fonds spécial dépendront en grande partie du caractère des contributions, il a semblé qu'il convenait de commencer la discussion des ressources dont le fonds pourra disposer par l'examen de leur composition éventuelle.

Composition et caractère des contributions

7. Il faut savoir tout d'abord si le fonds doit être alimenté par des contributions entièrement convertibles dans quelque monnaie qui puisse être nécessaire, ou si ces contributions pourront être versées en monnaies d'une convertibilité limitée ou si une solution mixte sera acceptable. Un problème connexe qui se pose est celui de la mesure dans laquelle un pays qui verse une contribution dans sa propre monnaie pourrait apporter des restrictions à l'achat des produits que cette contribution permet d'obtenir.

8. La convertibilité totale simplifierait grandement le fonctionnement et la gestion du fonds, mais elle n'est pas indispensable à l'accomplissement de sa tâche. Etant donné que l'objectif principal du fonds est d'aider les pays insuffisamment développés à se procurer les biens et services qu'exigent leurs programmes de développement, et que, d'autre part, la plupart des pays participants seraient fournisseurs de ces biens et services sous une forme ou autre, il semble inutile d'exiger que les sommes versées par les participants puissent être librement converties en d'autres monnaies. Pour les besoins du fonds spécial, les exigences de la "convertibilité" pourraient être satisfaites si les bénéficiaires du Fonds étaient autorisés à acheter, dans une mesure raisonnable, les fournitures qui leur sont nécessaires aux pays participants ou au moyen de leur monnaie nationale.

9. L'Assemblée générale a demandé au Conseil de tenir compte, entre autres facteurs, de l'intérêt que présenterait une participation universelle. Or, il semble bien que, dans les conditions actuelles du commerce international, si on devait exiger que toutes les contributions au fonds soient versées en monnaies entièrement convertibles, on limiterait sérieusement le nombre des pays participants au fonds ainsi que l'importance des contributions de ceux qui y participeraient^{1/}.

10. Les mêmes raisons, qui empêcheraient certains gouvernements de faire au bénéfice du fonds des souscriptions en monnaies convertibles, pourraient également les empêcher d'accorder aux bénéficiaires du fonds spécial les biens et services dont la vente sur les marchés internationaux représenterait pour ces gouvernements une source de monnaies convertibles; il faut donc s'attendre que les gouvernements désirent imposer des restrictions quant à l'utilisation des fonds souscrits par eux, même si ces fonds doivent être dépensés dans leur pays. Le Conseil a eu un problème analogue à résoudre lorsqu'il a recommandé la création du Compte spécial pour l'assistance technique. A cette occasion, le Conseil a recommandé que les contributions soient versées par les gouvernements sous la forme et dans les conditions qui seraient fixées d'un commun accord par le Secrétaire général et par les gouvernements qui effectuent des versements sous réserve "qu'aucune restriction ne soit imposée quant à leur utilisation par une institution spécialisée déterminée, leur attribution à un pays bénéficiaire déterminé, ou leur affectation à un projet particulier"^{2/}. Dans la pratique, les gouvernements versent leurs contributions en monnaies nationales à des comptes ouverts dans des banques de leur pays et le Secrétaire général effectue, en temps voulu, des prélèvements sur ces comptes, conformément à un accord conclu avec chaque gouvernement quant à l'affectation de ces sommes. Comme la situation varie d'un pays à l'autre, ces conditions varient également. En outre, les conditions pour un pays donné varient dans le temps et, pour cette raison, on a jugé qu'il convenait de formuler les restrictions à prévoir en termes suffisamment généraux pour garantir la souplesse nécessaire.

^{1/} Une considération en rapport avec la question du caractère universel des contributions est celle de savoir si un pays pourra recevoir une aide du fonds sans y contribuer lui-même (voir le paragraphe 32).

^{2/} Voir l'alinéa a) du paragraphe 9 de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social.

11. Si le Conseil désire prévoir dans son plan un budget administratif distinct pour le fonds spécial, il pourra examiner s'il convient de recommander que la totalité ou une proportion déterminée des contributions destinées à cette fin soit versée en monnaies convertibles. A ce propos, il convient d'appeler l'attention du Conseil sur le fait que si, d'une part, le règlement financier de l'Organisation des Nations Unies et de toutes les institutions spécialisées existantes prévoit que les contributions destinées aux budgets administratifs doivent être versées en monnaies convertibles; d'autre part, on s'efforce, par des résolutions particulières et dans la pratique, d'accepter une proportion importante de ces contributions en monnaies nationales.

Modalités de versement des contributions

12. En ce qui concerne les modalités de versement des contributions, deux solutions principales se présentent :

i) Les Gouvernements s'engagent, par accord international, à verser au fonds des sommes dont le montant sera déterminé selon une procédure prévue dans l'accord, ou

ii) Les Gouvernements qui sont disposés à souscrire à la politique que pourra fixer l'Assemblée générale pour les opérations et la gestion du Fonds, verseront des contributions volontaires.

13. Si le Conseil désire retenir la première de ces deux solutions, il pourra juger utile de prévoir une méthode pour déterminer le barème établissant quelle part de la somme totale chaque pays devra fournir. A ce sujet, le Conseil tiendra compte peut-être du fait que, dans des circonstances analogues, d'autres organismes internationaux ont jugé bon d'attendre, pour fixer les contributions nationales, que d'autres parties du plan détaillé aient été mises au point. C'est ainsi que, dans le cas de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement le calcul des quote-parts de chaque Gouvernement a été presque le dernier élément du plan fixé à Bretton Woods. Pour l'UNRRA, l'instrument de base portant création de cette Administration a été signé avant que les contributions à son fonds aient été fixées; le programme financier de l'UNRRA a été adopté quelques semaines plus tard au cours de la première session du Conseil de l'UNRRA.

14. Par contre, si le Conseil désire retenir la deuxième solution, autrement dit celle de la participation volontaire au fonds spécial, il pourra prévoir une procédure spéciale pour les promesses de contributions, une conférence internationale par exemple, et, ou bien laisser entièrement aux participants le soin de fixer l'importance des contributions, ou bien leur suggérer la somme qu'il conviendrait d'atteindre ou la somme minimum et le nombre minimum de participants qu'il estime souhaitable avant que le fonds spécial commence

à entrer en activité.^{1/}

Cette méthode est celle qui a été adoptée pour l'établissement du Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies.

15. Si le Conseil devait envisager de convoquer une conférence spéciale, il pourrait suggérer que le Secrétaire général soit autorisé à convoquer cette conférence et à y inviter, en leur accordant le droit de vote, tous les membres de l'Organisation des Nations Unies et tous autres Gouvernements des Etats Membres d'une institution spécialisée qu'intéressent directement les questions de développement économique et social.^{2/} Dans ce cas, le Secrétaire général pourrait être prié de convoquer la conférence lorsqu'il lui semblerait possible d'obtenir des souscriptions suffisantes d'un assez grand nombre de pays participants pour permettre au fonds spécial de commencer à entrer en activité. (Voir également le paragraphe 19). Le Conseil pourra noter toutefois que, par la résolution 571(VI) l'Assemblée générale, reconnaissant qu'il était "nécessaire d'instituer des procédures permettant d'obtenir les fonds destinés à financer les programmes spéciaux qui ne sont pas prévus au budget ordinaire de l'Organisation", a prié le Président de l'Assemblée générale de nommer un Comité de négociation des fonds extra-budgétaires composé de sept membres, pour "procéder, aussitôt que possible à des consultations avec les Etats Membres et non membres au sujet des contributions volontaires que les gouvernements seraient disposés à fournir pour l'exécution de chacun des programmes approuvés par l'Assemblée pour lesquels aucun crédit ne figure au budget ordinaire de l'Organisation, et en vue desquels le Comité de négociation est expressément chargé par l'Assemblée générale d'obtenir des gouvernements

1/ La résolution de l'Assemblée générale appelle l'attention du Conseil sur le problème que posent les contributions de pays qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies. Quelle que soit la solution adoptée, il conviendrait sans doute, dans les négociations et les discussions dont feraient l'objet les quote-parts de chaque pays, de tenir compte des Etats non membres qui envisageraient de participer au fonds spécial et, dans ce cas, le Conseil pourrait juger bon de prévoir des dispositions particulières pour que les Etats non membres participent à ces discussions. Toutefois, dans le cas de la première solution, il serait possible de limiter aux Etats Membres la discussion des quote-parts de chaque pays sous réserve que les Etats non membres puissent, conformément aux principes que le Conseil pourrait recommander, procéder, après la constitution du fonds, à des négociations distinctes avec des autorités du fonds spécial qui auront été désignées à cet effet.

2/ Cette formule serait analogue à celle qu'a adoptée le Conseil au moment de la création du Compte spécial de l'assistance technique (Voir les paragraphes 12 et 13 de la résolution 222 A (IX).

des promesses de contributions volontaires." La résolution formule également un certain nombre de principes qui doivent régir les méthodes adoptées par le Comité de négociation et prévoit la réunion de séances au cours desquelles les Etats Membres et non membres pourront faire connaître leurs promesses de contributions. Le Secrétaire général doit convoquer ces réunions "dès que le Comité de négociation a déterminé l'importance des contributions que les Etats Membres sont prêts à apporter."

Le Conseil pourra toutefois juger qu'il convient de recommander la création d'un comité distinct qui serait chargé uniquement des négociations relatives à ce fonds.

Montant du Fonds

16. Ainsi qu'il a déjà été dit, bon nombre des considérations qui s'appliquent à la composition du Fonds et aux modalités de recouvrement des contributions présentent également de l'importance pour la fixation du montant éventuel du Fonds. Les décisions dictées par ces considérations pourront avoir un grand poids lorsqu'il s'agira de déterminer le montant du Fonds, quelle que soit l'étendue éventuelle des besoins des pays insuffisamment développés.

17. Des états estimatifs ont été établis à plusieurs reprises différentes pour évaluer les sommes nécessaires à des opérations analogues à celles qu'il s'agit de confier au Fonds spécial; les écarts très sensibles qui existent entre les chiffres ainsi obtenus reflètent les différences de conception qui se sont fait jour en ce qui concerne le rythme auquel devrait et pourrait se poursuivre le développement économique, l'orientation générale de ce développement, la position géographique et l'étendue des régions à mettre en valeur, le rôle des capitaux étrangers dans le développement économique et la proportion de ces capitaux qui devraient être fournis sous forme de dons et de crédits à un faible taux d'intérêt. Les experts qui ont soumis au Secrétaire général l'étude intitulée "Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés" ont déclaré que les dons devraient "atteindre finalement" le chiffre de 3 milliards de dollars par an. Le International Development Advisory Board of the United States fait état dans son rapport d'un montant annuel maximum de 500 millions de dollars qu'il s'agirait de fournir pour permettre les opérations initiales de la nouvelle institution internationale qu'il propose de constituer sous le nom de "l'Administration de développement international".

On pourrait citer d'autres chiffres et d'autres évaluations des besoins, mais le Conseil voudra probablement prendre d'autres facteurs en considération.

18. C'est ainsi qu'il faut prévoir que, si le Fonds spécial est institué, il sera appelé à fonctionner pendant des années et même des dizaines d'années.

D'autre part, il devra accorder aussi bien des dons que des prêts à long terme et à un faible taux d'intérêt. Dans ces conditions, le Fonds risquera d'être rapidement épuisé si l'on ne prend pas des mesures pour le reconstituer périodiquement. Il est cependant difficile, sinon impossible, de prévoir quelle sera la situation au moment où il sera nécessaire de reconstituer le Fonds.

Il convient de rappeler à ce propos que l'Assemblée générale a recommandé au Conseil de tenir compte de "l'utilisation, entre autres sources de contributions, de toutes les sommes qui pourraient être économisées par suite de la mise en application d'un programme de désarmement". Il n'est pas aisé d'obtenir des chiffres comparables sur les dépenses militaires effectuées par les divers pays. Mais, d'après tous les calculs, les dépenses d'armement atteignent à l'heure actuelle un niveau très élevé, particulièrement dans les pays qui pourraient fournir au Fonds des contributions élevées. Si l'on convertit ces dépenses en dollars des Etats-Unis, on estime que les pays du monde pris dans leur ensemble dépensent actuellement pour leurs armements, environ 80 milliards de dollars par an et que cette somme ne cesse d'augmenter. S'il était possible de virer au Fonds spécial ne fût-ce qu'une faible proportion de ces dépenses, les ressources du Fonds en seraient accrues bien au delà de tout ce qu'il est permis d'espérer dans d'autres circonstances.

19. Le Conseil pourrait donc décider de réduire le problème du montant du Fonds au problème de son montant initial et envisager d'adopter une recommandation selon laquelle le Fonds n'existerait pas officiellement tant que les contributions versées ou promises par les divers pays n'atteindront pas un minimum déterminé ou tant que le nombre des pays ayant versé ou promis de verser une contribution n'atteindra pas un certain minimum; il serait également possible de combiner ces deux minimums. Il semble raisonnable de prévoir un minimum de 200 à 300 millions de dollars versé au moins par une quinzaine ou une vingtaine de pays pour commencer les opérations du Fonds, étant entendu que lorsque ce Fonds aura été créé, c'est-à-dire lorsque les conditions fixées auront été remplies, les autorités compétentes s'efforceraient d'obtenir

de nouvelles promesses en vue de compléter les ressources financières du Fonds et d'en élargir suffisamment la composition. A l'avenir le montant net du Fonds serait déterminé par le mécanisme même qui aurait été créé pour l'alimenter, que ce soit au moyen de contributions ou par le remboursement de prêts consentis par lui. Si le Conseil venait à recommander la méthode des conférences pour déterminer le montant des contributions, il pourrait également formuler une recommandation concernant les intervalles auxquels se réuniraient ces conférences. C'est ainsi qu'il pourrait suggérer qu'une nouvelle conférence soit convoquée chaque fois que les ressources du Fonds tomberont au-dessous d'un chiffre déterminé ou d'un certain pourcentage du montant qui aura été réuni grâce aux contributions initiales des gouvernements.

20. Au cas où le Conseil déciderait, en se fondant sur son examen antérieur des modalités de recouvrement d'établir un barème des contributions afin de réunir le montant initial qu'il aura pu recommander pour le Fonds, il devrait étudier plusieurs méthodes différentes. A cet égard, il existe un certain nombre de précédents plus ou moins pertinents. L'un d'entre eux concerne la participation des pays au budget administratif de l'Organisation des Nations Unies ^{1/}; un autre, leur participation au programme élargi d'assistance technique

^{1/} Le Comité des contributions de l'Assemblée générale propose à celle-ci un barème des contributions à ce budget qu'il établit en fonction de la capacité de paiement des pays intéressés et d'autres facteurs, se fondant notamment sur : i) les évaluations comparées de leur revenu national, en tant que facteur principal; ii) le revenu comparé par habitant; il est tenu compte d'un abattement qui peut atteindre 40 pour 100 pour les pays où le revenu par habitant est faible et diminue progressivement pour devenir nul à l'égard des pays dont le revenu par habitant est très élevé (la formule exacte selon laquelle ces abattements sont appliqués n'a pas été divulguée; iii) la possibilité qu'a chaque pays de se procurer des devises (ce facteur est envisagé sous son aspect qualitatif); iv) le plafond applicable à tout Etat (en vertu de la résolution 238 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 18 novembre 1948, en temps normal aucun Etat Membre ne doit, pour aucune année, contribuer pour plus d'un tiers aux dépenses ordinaires de l'Organisation); v) le montant de la contribution minimum de tout Etat (la contribution d'aucun Etat Membre ne peut être inférieure à 0,04 pour 100 du budget; ce chiffre est fondé sur les dépenses minimums que doit faire l'Organisation pour rembourser les frais des représentants à l'Assemblée générale). Rapport du Comité des contributions, 1950 (A/1330); idem, 1951 (A/1859).

et un troisième, les modalités de souscription aux actions de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Le Conseil pourrait encore envisager une autre solution et recommander que tous les pays fournissent une certaine fraction, définie d'un commun accord, du centième de leur revenu national, en prévoyant la création d'une échelle mobile en vue d'adapter cette fraction en fonction du revenu moyen par habitant dans chacun des pays contribuant

OPERATIONS DU FONDS SPÉCIAL

21. Aux termes de la résolution de l'Assemblée générale, le Fonds spécial doit aider les pays insuffisamment développés à accélérer leur développement économique et à financer les projets non amortissables qui sont d'une importance fondamentale pour leur développement économique. Avant de formuler des recommandations touchant les opérations du Fonds, le Conseil désirera peut-être se rappeler certains aspects importants de l'ensemble du problème qui pourraient intéresser ces opérations.

22. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont, à maintes reprises, recommandé aux pays insuffisamment développés, pour accélérer leur développement économique, d'adopter des programmes coordonnés de développement économique qui devraient être fondés sur une mise en valeur équilibrée de leurs ressources naturelles et humaines, comporter la mobilisation effective des capitaux nationaux disponibles et tendre à élever le niveau de vie de l'ensemble de leur population. La mise au point d'un programme coordonné de développement économique reposant sur de solides bases techniques, est forcément une entreprise de longue haleine. L'adoption d'un tel programme doit habituellement être sanctionnée par le pouvoir législatif après des débats prolongés au sein des organismes politiques de chaque pays; sa mise en oeuvre dépend de la création d'un dispositif administratif complexe, étagé sur différents échelons techniques. Ces mesures préliminaires nécessitent l'action coordonnée de nombreux organes administratifs et techniques, absorbent des fonds importants et présupposent l'existence des capitaux nécessaires à l'exécution du programme, une fois celui-ci formulé. On peut donc aisément comprendre que de nombreux pays insuffisamment développés, dont les services administratifs et les ressources financières sont gravement insuffisants, se soient contentés de n'aborder que certains aspects du problème de leur développement économique et qu'ils s'en soient tenus à la mise en oeuvre de projets déterminés qui, bien souvent, n'ont qu'un rapport mal défini avec l'ensemble du problème du développement économique

du pays intéressé. On doit reconnaître que, dans une large mesure, il est impossible d'aborder autrement ce problème; néanmoins, le Conseil économique et social jugera peut-être utile d'inciter les gouvernements des pays insuffisamment développés à envisager, autant que possible, leurs problèmes en tenant compte de tous les éléments de la situation.

23. Le problème général présente un autre aspect : il appartient aux différents pays de procéder eux-mêmes à leur développement économique. A maintes reprises, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont exprimé leur conviction que non seulement le développement économique des pays insuffisamment développés incombe aux gouvernements de ces pays, mais que la majeure partie de l'effort et des fonds nécessaires à l'exécution de cette tâche doit provenir des pays insuffisamment développés eux-mêmes. Aussi a-t-on admis que toute aide extérieure qui pourrait être consentie aux pays insuffisamment développés doit simplement compléter l'action et les ressources financières de ces pays.

24. On a reconnu, d'une manière générale - et c'est là un troisième aspect du problème - que de nombreux pays insuffisamment développés ne peuvent accélérer suffisamment leur développement économique s'ils ne doivent compter que sur leur propre épargne ou sur les emprunts qu'ils seraient en mesure de rembourser. C'est pourquoi l'Assemblée générale est convaincue que, pour faire accomplir au développement économique des progrès plus satisfaisants que dans le passé, il faut établir un système international d'octroi de subventions. A cet égard, il convient de se rappeler que "dans de nombreux cas, il sera nécessaire de procéder à certains investissements fondamentaux en matière de services publics, de transports, d'installations portuaires, de bonification et d'irrigation des terres, de construction de logements ouvriers et autres projets similaires, avant d'envisager d'autres investissements dans des entreprises d'un rendement plus immédiat. Les profits indirects découlant de ces investissements fondamentaux peuvent être considérables, même si les bénéfices directement

réalisés sont, au moins au début, peu importants, voire même nuls"^{1/}. Par conséquent, le fait qu'un projet déterminé de développement soit rentable ou qu'il soit non amortissable permet rarement d'apprécier l'importance qu'il présente pour le développement d'un pays. Toute politique en vertu de laquelle des subventions ne seraient consenties que pour des projets non amortissables aurait pour unique effet de contraindre les gouvernements à adopter de nouvelles mesures fiscales pour consacrer leurs ressources financières, qu'ils auraient normalement affectées à certains types de projets, parfois essentiels, à des fins moins importantes et pouvoir ainsi bénéficier de l'aide du Fonds spécial. De même "il n'existe pas de relation directe entre, d'une part, les dépenses immédiates en monnaies locales et étrangères et, d'autre part, les montants respectifs de capital étranger et de ressources locales qu'il est désirable d'affecter au financement"^{2/}. Reconnaisant ce fait, le Conseil économique et social a recommandé que "les établissements octroyant des prêts internationaux, lorsqu'ils examinent le montant des capitaux étrangers nécessaires à l'exécution d'un projet, tiennent dûment compte non seulement des dépenses en monnaies étrangères résultant directement de l'exécution du projet, mais aussi de celles qui en sont la conséquence indirecte du fait d'un appel supplémentaire à la main-d'oeuvre et autres ressources locales, et de l'accroissement corrélatif des revenus"^{3/}. Il semble donc que l'aide financière consentie par le Fonds spécial doive viser à pallier l'insuffisance des ressources financières dont un pays dispose pour son développement économique plutôt qu'à financer des projets de développement d'un type déterminé ou seulement à répondre aux besoins du pays en devises étrangères.

1/ Cinquième rapport annuel de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 1949-1950, page 13.

2/ Cf. paragraphe 9 de la résolution 294(XI) du Conseil économique et social.

3/ Cf. paragraphe 11 c) de la résolution 294(XI) du Conseil économique et social.

25. Enfin, deux principes déjà énoncés par le Conseil dans des circonstances semblables pourraient s'appliquer directement aux opérations du Fonds. Dans la pratique, l'aide consentie par le Fonds devrait contribuer à l'accélération du développement économique des pays insuffisamment développés, au mieux des intérêts de la population, et éviter toutes distinctions fondées sur le régime politique du pays qui demande une aide ou sur la race ou la religion de sa population^{1/}.

26. Compte tenu des importantes considérations qui précèdent, le Conseil jugera peut-être opportun d'entamer cette partie de ses travaux par l'étude des recommandations qu'il présentera à l'Assemblée générale sur les principes devant régir les prélèvements à effectuer sur le Fonds spécial. Ces principes devraient porter sur les responsabilités qui incombent aux pays bénéficiaires de l'aide consentie par le Fonds et sur les responsabilités du Fonds à l'égard de ses membres.

Principes directeurs

27. Etant donné que, dans sa résolution, l'Assemblée générale a exprimé la conviction que l'assistance financière internationale devrait être "coordonnée avec l'effort des pays insuffisamment développés eux-mêmes", le Conseil voudra peut-être prendre en considération certains principes qu'il a recommandés précédemment à ce propos.

28. Ainsi, la résolution 410 (V) de l'Assemblée générale, relative au programme d'assistance et de relèvement en Corée, dispose, entre autres, que "les autorités en Corée prendront les mesures économiques et financières nécessaires

^{1/} Cf. paragraphe 16 3) de la résolution 410 (V) de l'Assemblée générale; voir également les paragraphes 2) et 3) de l'Annexe 1 "Principes généraux" de la résolution 222A(IX) du Conseil économique et social.

pour assurer que les ressources fournies au titre du programme de l'Organisation des Nations Unies et les ressources coréennes soient employées efficacement pour aider à édifier l'économie de ce pays. Elles s'attacheront, notamment, à prendre des mesures pour combattre l'inflation, à pratiquer une politique fiscale et monétaire saine, à réglementer conformément aux besoins les prix, le rationnement et la répartition (y compris le contrôle des prix des marchandises importées au titre du programme), à employer avec prudence les ressources de la Corée en devises étrangères, ainsi qu'à encourager l'exportation et à gérer d'une manière efficace les entreprises gouvernementales." Sans doute existe-t-il des différences importantes entre la situation d'un pays dévasté et dont l'économie est bouleversée, comme la Corée, et celle d'un pays qui poursuit la mise en oeuvre d'un programme à long terme de développement. Aussi le Conseil voudra-t-il peut-être examiner les modifications à apporter à la recommandation citée plus haut.

29. Les pays qui désireront recevoir une assistance pourront aussi être invités à fournir au fonds spécial l'état des sommes qu'ils consacrent à leur développement économique sur leurs ressources financières nationales ainsi qu'à exposer la manière dont les subventions et les prêts demandés compléteront leurs propres ressources financières pour faire progresser leur développement économique. D'autres recommandations pourront se rapporter à la matière même des demandes d'assistance présentées et préciser que ces demandes devront, par exemple, être accompagnées du programme de développement économique du pays et de certains autres renseignements détaillés; et le pays pourra être invité à donner des preuves de son aptitude à utiliser efficacement l'assistance qui lui sera fournie. Lorsque le fonds se sera engagé à fournir une aide à un pays et qu'il aura commencé à donner une assistance financière, les versements effectifs ne devront se poursuivre que si le pays apporte la preuve que le programme ou les projets sont mis à exécution conformément à l'accord; ou que le gouvernement du pays insuffisamment développé a pris, en vue de la mobilisation

de ses propres ressources financières, toutes les mesures convenues^{1/}.

30. Les pays recevant l'assistance du Fonds spécial pourraient être invités à s'engager à utiliser cette assistance de manière à accroître le bien-être de la population dans son ensemble, sans faire de distinction fondée sur la race, la religion ou les opinions politiques et de ne pas prendre de mesures discriminatoires à l'égard de leurs ressortissants en ce qui concerne l'accès à l'emploi dans des travaux subventionnés par le Fonds ou la participation aux bénéfices résultant de l'exécution de ces projets^{2/}.

31. Il est également possible que le Conseil désire examiner la question de recommander que les pays qui reçoivent une aide du fonds spécial s'engagent formellement à se conformer aux principes et politiques régissant les opérations du fonds spécial; qu'ils tiennent la comptabilité et présentent les rapports sur la réception, la distribution et l'utilisation des ressources du fonds qui pourront être demandés par ses administrateurs; et que les autorités du pays qui reçoit l'assistance autorisent le personnel du fonds à examiner librement cette comptabilité et vérifier par toute autre méthode la manière

^{1/} A cet égard, il est possible que le Conseil désire se reporter à certaines de ses recommandations antérieures aux gouvernements au sujet des méthodes de financement du développement économique, afin de décider s'il conviendrait d'insérer à cette place certaines de ces recommandations.

^{2/} L'accord type entre le FISE et le Gouvernement prévoit que "le Gouvernement s'engage à veiller à ce que la répartition ou la distribution de ces fournitures se fasse équitablement et fructueusement en prenant comme critère les besoins sans distinction fondée sur la race, la religion, le régime ou les opinions politiques". On en trouve un autre exemple dans la résolution 410 (V) de l'Assemblée générale relative à l'assistance et au relèvement de la Corée qui prévoit que "les mesures nécessaires seront prises pour assurer que la répartition des fournitures et services se fera de manière que toutes les classes de la population reçoivent une part équitable des produits essentiels, sans distinction de race, de religion ou d'opinions politiques".

dont l'assistance reçue est utilisée.

32. Pour ce qui est des politiques et principes qui devraient régir la gestion du fonds spécial, le Conseil pourra désirer examiner les points suivants :

i) Seuls les pays membres du fonds et qui lui ont fourni une contribution pourront recevoir son assistance;

ii) L'assistance fournie par le fonds prendra normalement la forme de subventions ou de prêts monétaires;

iii) En aucun cas, le fonds ne devra assumer la charge financière intégrale du programme de développement économique d'un pays demandeur et l'assistance fournie par le fonds doit compléter l'effort de relèvement général que les pays insuffisamment développés entreprendront sur leur propre initiative et sous leur seule responsabilité;

iv) L'assistance du fonds spécial ne devra être fournie qu'après examen de la requête du pays demandeur, ne devra être accordée qu'aux gouvernements ou par leur intermédiaire, et devra, dans la mesure du possible, être fournie sous la forme désirée par ce pays; ^{1/}

v) L'assistance du fonds spécial sera fournie en pratique de manière à contribuer à l'accélération du développement économique des pays insuffisamment développés, conformément aux intérêts de leur population, en se proposant le renforcement de leur indépendance économique et politique et en se souvenant que, conformément aux principes généraux de l'Organisation des Nations Unies, cette assistance ne doit pas servir de moyen pour une ingérence étrangère d'ordre politique et économique dans leurs affaires intérieures ni s'accompagner d'aucune condition de caractère politique; ^{2/} et

vi) L'assistance du fonds devra éviter d'établir des distinctions fondées sur la structure politique du pays qui demande l'assistance ou sur la race ou la religion de sa population. ^{3/}

^{1/} Voir le paragraphe 2 de l'Annexe I "Principes généraux" de la résolution 222A (IX) du Conseil économique et social.

^{2/} Voir le paragraphe 16 3) de la résolution 410 (V) de l'Assemblée générale; et voir également le paragraphe 2 de l'Annexe I "Principes généraux" de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social.

^{3/} Voir paragraphe 3 de l'Annexe I "Principes généraux" de la résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social.

Méthodes de répartition des fonds

33. Après avoir pris une décision au sujet des recommandations concernant les principes généraux régissant les opérations du fonds, le Conseil pourra examiner si la responsabilité générale des opérations du Fonds devra, conformément aux principes adoptés, être confiée à un organe intergouvernemental de direction ou être délégué à l'administration du fonds spécial qui devra alors demeurer sous la surveillance étroite de tous les pays faisant partie du Fonds. On trouvera aux paragraphes 54-59 des précédents pris dans l'expérience internationale en matière d'opérations de ce genre. Toutefois, ainsi qu'on l'a proposé dans l'introduction au présent document, le Conseil pourra trouver qu'il est plus commode de terminer l'examen des opérations du Fonds avant de passer aux problèmes de la gestion et de la direction intergouvernementale.

Quel que soit le parti auquel se range le Conseil, il devra, pour tenir compte du paragraphe 3 d) de la résolution de l'Assemblée générale, examiner les diverses méthodes à adopter pour allouer les fonds aux pays qui en font la demande, les procédures à suivre pour décider que les pays remplissent les conditions requises pour recevoir ces fonds, les méthodes qui permettront de juger si les pays bénéficiaires se conforment ou non aux principes et aux conditions régissant les opérations du Fonds et si quelque manquement justifierait l'interruption de l'assistance du Fonds.

34. Afin d'encourager les pays insuffisamment développés à élaborer des programmes coordonnés de développement économique, il est possible que le Conseil désire recommander qu'un instrument soit créé pour informer ces pays qu'ils remplissent les conditions requises pour recevoir une certaine somme pour les aider à réaliser leur programme de développement économique.^{1/}

^{1/} Il devra évidemment être entendu que cette somme ne pourra être obtenue que si le pays fait une demande conforme à la réglementation adoptée et seulement si le pays demandeur s'engage à remplir certaines conditions et continue à les remplir pendant les périodes stipulées par l'accord entre le fonds spécial et le pays participant. Il pourra être également nécessaire de prendre certaines dispositions afin de tenir compte du fait que certains pays remplissent les conditions requises (voir paragraphes 32 et 44) ne présenteront peut-être pas de demande d'assistance, que certaines demandes pourront peut-être être retardées un certain temps et que certaines négociations pourront traîner en longueur; ces dispositions pourront prendre la forme de procédures qui distingueraient entre les allocations provisoires et les engagements effectifs envers les gouvernements et pourraient prévoir des méthodes de report d'un exercice comptable à l'autre.

Le Conseil pourra ainsi désirer examiner la préparation, à certains intervalles, de tableaux conformément auxquels les ressources financières dont le fonds spécial disposera (ou une certaine portion de ces ressources) seraient réservées pour les pays qui d'après les normes convenues satisfont aux conditions requises pour recevoir une aide. Les pays pourront être informés qu'ils remplissent les conditions requises par l'annonce du programme complet des opérations du fonds, c'est-à-dire des allocations sur ses ressources, après l'examen préalable de chacune des demandes individuelles d'assistance. Cette méthode ne serait pas différente de celle adoptée par le FISE ou par l'UNRRA. Inversement, les pays pourraient être informés au fur et à mesure que l'examen des demandes individuelles progresse et que les résultats en deviennent disponibles. Cette méthode est celle qu'a adoptée la Banque internationale.

35. Entre ces deux façons de procéder, la différence principale porterait sur l'emploi des normes choisies à l'avance pour juger la demande d'assistance du fonds présentée par un pays. Un tableau utilisant des indices connus et acceptés réduirait notablement la marge de décision. L'examen individuel des demandes permet plus de liberté dans l'application des normes adoptées.

36. Dans les deux cas, les besoins des pays et leurs efforts personnels constitueront probablement les éléments fondamentaux que le Conseil désirera examiner.

37. Le facteur des besoins : Pour évaluer les besoins d'un pays, il est possible que le Conseil désire tenir compte du fait que l'utilisation de formules quantitatives comporte de nombreux précédents dans la législation nationale et internationale.

38. Au Royaume-Uni, par exemple, les subventions globales accordées aux autorités locales sont régies par une formule complexe dans laquelle interviennent le chiffre total de la population, le niveau des revenus mesuré d'après les valeurs imposables, le nombre des enfants, le rapport entre la longueur des routes et la superficie ainsi que le nombre des chômeurs. De même, en Suède et aux Pays-Bas, la répartition des subventions est déterminée d'avance par des formules où interviennent le chiffre de la population et les besoins mesurés par le bas niveau des revenus.

q En Australie, la Commonwealth Grants Commission alloue des fonds aux Etats les plus pauvres ("Etats demandeurs"); ces allocations sont fixées d'après le principe que les Etats demandeurs reçoivent des fonds dans la mesure où leurs dépenses par habitants pour les services sociaux sont inférieures aux normes fixées par la moyenne des Etats plus riches (Etats non demandeurs) et ajustées en tenant compte des difficultés qu'il y a à fournir des services comparables dans chaque Etat. L'allocation comporte également la reconnaissance des initiatives ou de l'autoassistance de l'Etat, en ce que des ajustements favorables sont faits si les recettes de l'Etat sont supérieures à ce que l'on pourrait attendre d'après le taux des impôts des "Etats non demandeurs", alors que, dans le cas contraire, on fait des ajustements en sens inverse.

Aux Etats-Unis, il existe une grande variété de programmes particuliers mis en oeuvre par diverses agences fédérales qui répartissent les subventions entre les Etats le plus souvent sous forme d'une allocation calculée automatiquement d'après une formule définie.

39. Pour allouer des fonds à certains pays, le principe admis était que les pays recevaient une aide dans la mesure où ils étaient en dessous de certaines normes prédéterminées en ce qui concerne les denrées alimentaires, les vêtements, les textiles, les chaussures, la santé publique, la culture et l'industrie. A cet effet, un équivalent monétaire approximatif avait été calculé pour les déficits dans chaque secteur et les pays étaient dans une certaine mesure libres de demander que leur déficit dans un secteur fût transféré à un autre, par exemple, que des denrées alimentaires fussent remplacées par des matières premières industrielles.

40. Si le Conseil décide d'adopter une formule quantitative, il désirera également décider si les besoins d'un pays doivent être jugés d'après une grandeur générale, comme le revenu par habitant, ou s'il doit être jugé d'après des grandeurs plus particulières ayant trait à des effets spécifiques du développement comme la consommation d'énergie par habitant, les investissements de capitaux par personne employée, etc. En pratique, le classement des pays

insuffisamment développés d'après certains indices spécifiques de leurs besoins a tendance à coïncider approximativement avec le classement de ces pays d'après les évaluations de leur revenu national par habitant^{1/} dont on peut disposer.

41. Le facteur de l'autoassistance : On peut également aborder de plusieurs manières l'étude du facteur de l'autoassistance. On a déjà mentionné la conviction qu'ont exprimée le Conseil comme l'Assemblée générale que l'initiative et les fonds nécessaires au développement économique doivent provenir surtout des pays insuffisamment développés eux-mêmes. Alors que l'on pourrait faire dépendre de ses besoins la première allocation de fonds à un pays, on pourrait faire dépendre les versements effectifs sur les quote-parts allouées conformément aux conditions posées dans l'instrument créant le Fonds, des preuves de l'exécution rationnelle du programme de développement. Etant donné que, parmi ces conditions, on pourra en trouver une relative à l'initiative nationale et, en particulier, à la contribution de ressources financières par le pays, ces conditions représenteront en elles-mêmes un facteur lié à l'auto-assistance.

42. Inversement, le Conseil pourra examiner l'introduction du facteur de l'autoassistance en recommandant de mettre de côté une portion spécifiée du Fonds qui serait versée aux pays non pas d'après leurs besoins, mais d'après leur initiative et l'autoassistance mesurées, par exemple, par le volume des fonds nationaux mobilisés en vue du programme du développement au-dessus du minimum requis à titre de contrepartie des allocations fondées sur les besoins; l'aide attendue du fonds spécial pourrait alors être exprimée sous forme d'une fraction de la contribution financière du pays. Afin d'examiner comme il convient les difficultés auxquelles les pays les plus défavorisés devraient faire face dans ce cas, le Conseil pourra également désirer examiner l'ajustement de cette méthode au moyen d'une échelle mobile des besoins minimums.

43. Il est possible que le Conseil désire également examiner ce que les gouvernements seront autorisés à faire des produits des sommes fournies par la vente obtenus à la suite de l'assistance accordée par le fonds. Cette question résulte en partie du fait qu'un gouvernement pourrait décider d'utiliser ses

^{1/} Voir également à ce sujet le paragraphe 24.

recettes à ses propres fins au lieu d'apporter des ajustements souhaitables à ces systèmes fiscal et monétaire pour encourager le développement économique et la redistribution du revenu national qui est souhaitable. Le Conseil pourra décider ou non de faire une recommandation visant l'utilisation de ces sommes, suivant la nature des recommandations qu'il décidera de formuler au sujet des engagements que doit prendre le pays bénéficiaire concernant l'aménagement de ses propres ressources financières, s'il veut que des subventions lui soient accordées.

Subventions et prêts

44. Bien que la résolution de l'Assemblée générale prévoie un fonds spécial en vue de l'octroi de subventions et de prêts à faible intérêt et à long terme, on n'a pas encore, au cours du débat, fait le départ entre ces deux types d'opérations. Si le Conseil décide de recommander un plan préétabli pour la répartition des crédits entre les pays, on pourrait en fait utiliser un barème unique pour déterminer la quote-part initiale de chacun. En ce cas, le Conseil devra peut-être tracer une ligne de démarcation en se fondant sur le revenu par habitant ou sur tout autre critère choisi à l'avance et décider que, s'il va de soi que tous les pays qui le désirent pourront rembourser au fonds spécial l'aide financière qu'ils en auraient reçue, seuls les pays dont les ressources sont inférieures au niveau prévu seront admis à recevoir des subventions du Fonds. Si le Conseil décide d'envisager la question sous cet angle, il pourra pousser plus loin la distinction et, par exemple, établir une échelle des revenus par habitant, afin d'autoriser les pays où le revenu est le plus bas, à demander des subventions ou des prêts, comme le gouvernement le jugera bon, et les pays où le revenu est le plus élevé à ne bénéficier que de prêts ou à ne recevoir, à titre de subvention, qu'un faible pourcentage de l'aide financière. Le Conseil pourrait alors tracer une autre ligne de démarcation à un niveau plus élevé; les pays dans lesquels le revenu par habitant dépasse ce niveau ne seraient pas admis à bénéficier de l'assistance du Fonds.

45. D'un autre côté, le Conseil décidera peut-être, pour déterminer si l'assistance doit prendre forme de subvention ou de prêt, qu'il faudra se fonder non sur des pourcentages préétablis, mais sur l'usage qui sera fait, dans chaque cas, de l'aide financière. Ainsi, les éléments d'appréciation qui permettront de distinguer dans chaque cas entre subventions et prêts se rapporteront peut-être à la nature des projets ou des services financés. Le Conseil voudra peut-être alors suggérer l'établissement d'une liste de champs d'investissements, allant des projets qui manifestement ne sont pas amortissables à ceux qui le sont; il pourrait alors tracer une ligne de démarcation entre les deux, en stipulant que les subventions ne pourront aller qu'aux branches d'activité qui se rangent dans la partie supérieure^{1/}. Cependant,

1/ Dans le Royaume-Uni, le système de subventions mis en oeuvre en vertu du Colonial Development and Welfare Act prévoit l'octroi de prêts dans le cas de projets rentables. Dans le cas des opérations effectuées par l'Administration de sécurité mutuelle, (ancienne Administration de coopération économique) des Etats-Unis, la Section III (c) (1) du Foreign Assistance Act (1948) (Public Law 472) prévoit que "L'Administrateur peut fournir de l'aide à tout pays participant..., à titre de subvention gratuite ou moyennant paiement, au comptant ou à crédit, ou à telles autres conditions qu'il peut juger appropriées... La décision imposant ou non au pays participant un paiement pour toute aide fournie audit pays..., ainsi que les conditions de ce paiement, s'il est requis, dépendront du caractère et du but de l'aide, ainsi que de l'existence d'une possibilité raisonnable de remboursement, compte tenu de la capacité de ce pays à effectuer de tels paiements sans compromettre l'exécution du présent Titre".

Le Groupe d'experts nommé par le Secrétaire général énumère dans son rapport : (Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés, page 90) l'enseignement et la recherche, les programmes d'hygiène et les ouvrages de génie rural, notamment la construction de routes, les services de distribution d'eau, la bonification des terres, le drainage, la conservation des sols et le boisement, ainsi que l'aide financière aux établissements de crédit agricole à moyen et à court terme. Il convient de noter que cette liste n'a trait qu'aux types de projets qui sont considérés comme pouvant bénéficier d'une subvention. Il n'existe pas de liste analogue pour les projets considérés comme remplissant les conditions nécessaires pour bénéficier de prêts à faible intérêt et à long terme, puisque les experts n'ont pas présenté de propositions concernant ces prêts. Cependant, ils mentionnent expressément dans leur rapport la construction de routes comme devant bénéficier de "prêts à des taux d'intérêt très faibles", bien qu'ils expriment l'avis que l'on peut atteindre exactement le même but en combinant les subventions avec les prêts ordinaires de la Banque internationale.

en étudiant le problème, le Conseil ne manquera pas de tenir compte du fait que le total de l'aide extérieure dont un pays a besoin est déterminé par l'ensemble de ses programmes de mise en valeur et par la mesure dans laquelle il met en oeuvre ses propres ressources pour appliquer les programmes en question. Par suite, chercher à établir des critères permettant de choisir les projets ou services admis à bénéficier des prêts revient à étudier, d'un point de vue plus général, les critères permettant de déterminer la capacité de rembourser^{1/}. Quoi qu'il en soit, il est probable que l'adoption de la méthode exposée dans le présent paragraphe impliquera aussi la délégation au Fonds du pouvoir de décider si l'assistance doit prendre la forme de subvention ou de prêt, c'est-à-dire qu'il s'agira d'une délégation donnée soit à un comité intergouvernemental, soit à des fonctionnaires internationaux.

^{1/} A ce propos, voir aussi paragraphe 24.

Conditions des prêts

46. Le service d'un prêt dépend du taux d'intérêt, de la durée d'amortissement et d'autres facteurs. Plus le taux d'intérêt est faible et la durée d'amortissement longue, plus légère est la charge de l'emprunteur et, par conséquent, plus grande est pour lui la possibilité de faire face à ses obligations. Parmi les autres facteurs, pour lesquels il existe des précédents dans le cas de prêts internationaux et gouvernementaux, on peut citer la période initiale "de grâce" qui précède la date du premier acompte de remboursement, l'emploi d'un plan d'amortissement qui réduit le montant des premiers versements et des dispositions différant ou annulant les versements dans certains cas précis.

47. La résolution 520 A (IV) de l'Assemblée générale, à propos des objectifs du Fonds, mentionne "l'octroi aux pays insuffisamment développés de subventions et de prêts à faible intérêt et à long terme"; on peut en déduire que les conditions du service des prêts consentis par le Fonds spécial devraient être plus avantageuses pour l'emprunteur que ne le sont les meilleures conditions qui seraient offertes par les banques commerciales ou par la Banque internationale. ^{1/}

48. Il semble que pour déterminer à l'avance les taux d'intérêt on pourrait aussi fixer un taux constant qui serait uniformément applicable à tous les prêts, ou un barème établi en fonction de la capacité de paiement de chaque pays. On pourrait aussi recommander un taux maximum en laissant aux autorités compétentes du Fonds spécial la possibilité de réduire ce taux ou même de consentir des prêts sans intérêt.

^{1/} Les taux d'intérêt pratiqués par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui se fondent avant tout sur le loyer des fonds qu'elle emprunte, augmenté d'une commission obligatoire de un pour 100, varient, pour les prêts de vingt ans ou plus, de 4 à 4 3/4 pour 100. La Banque a consenti des prêts amortissables en 30 ans, avec une période de grâce de cinq ans environ. Des conditions plus favorables ont été parfois consenties dans le cas de crédits publics; de même certaines concessions en matière d'amortissement et des modalités plus libérales, allant jusqu'à des avances ne portant pas intérêt, ont été accordées, aux Etats-Unis et dans les Territoires non autonomes dépendant du Royaume-Uni pour certaines entreprises intérieures et pour certaines opérations intergouvernementales bien déterminées.

49. La période d'amortissement peut être fixée indépendamment du taux d'intérêt. On a le choix entre :

- i) Une période uniforme fixée d'avance pour tous les pays;
- ii) Un calendrier d'échéances établi en fonction des besoins des différents emprunteurs;
- iii) Une période minimum déterminée ou un calendrier d'échéances laissant aux autorités compétentes pouvoir de déterminer la période d'amortissement dans chaque cas, sous réserve de conditions préétablies.

50. Il serait particulièrement indiqué de recourir à la solution iii) si l'on estimait qu'il faut tenir compte, soit du type des projets et des services qui bénéficient de l'aide du Fonds spécial, soit du programme de mise en valeur du pays dans son ensemble, pour déterminer la période d'amortissement à prescrire pour un pays donné. En fixant la période d'amortissement selon la nature des projets ou des services, on serait à même d'adapter l'amortissement de l'emprunt à l'amortissement comptable desdits projets ou services. Cependant, cette solution entraîne des complications dans le cas où l'on tient compte de l'ensemble du programme de mise en valeur exécuté dans un pays donné, tandis qu'il se pose des questions d'équité si, pour accorder une aide financière, on ne tient compte que de la nature des projets et des services. Il semble qu'il soit préférable d'employer les solutions i) ou ii) si le Conseil entend mettre l'accent sur la responsabilité du gouvernement et la capacité générale de remboursement du pays, en y voyant la garantie fondamentale de l'obligation. En ce cas, le Conseil pourrait soit autoriser, soit recommander une période d'amortissement fixe, qui ne serait pas moins longue que pour les emprunts gouvernementaux ou intergouvernementaux les plus libéraux qu'on connaisse, cinquante ans par exemple. Cette limite servirait également de base à l'établissement d'un calendrier d'échéances au cas où le Conseil recommanderait de déléguer aux autorités compétentes certains pouvoirs discrétionnaires. Quoi qu'il en soit, les normes fixées par le Conseil représenteraient les délais maximums et chaque gouvernement pourrait, s'il le désire, amortir plus rapidement les emprunts qu'il aurait contractés.

51. Au sujet des autres facteurs relatifs au remboursement :

- i) Le Conseil voudra peut-être recommander l'établissement d'une période initiale de grâce pour le remboursement du principal exclusivement

ou décider que la période de grâce vaudra à la fois pour l'intérêt et le principal. En outre, il pourrait recommander une période plus longue que les délais les plus libéraux accordés jusqu'ici et en faire une période uniforme pour tous les prêts ou une période maximum s'il décide de déléguer certains pouvoirs discrétionnaires.

- ii) Le plan d'amortissement pourrait être organisé de façon à réduire le montant des premiers versements en majorant les versements ultérieurs. Diverses possibilités peuvent être envisagées, depuis une disposition créant une caisse d'amortissement qui percevrait des versements forfaitaires annuels égaux comprenant l'intérêt et le principal^{1/} jusqu'à une disposition aux termes de laquelle la totalité du capital et peut-être même la totalité de l'intérêt accumulé, seraient remboursables quand l'emprunt viendrait à expiration. Le Conseil sera peut-être d'avis d'autoriser les autorités compétentes du Fonds spécial à organiser les plans d'amortissement, soit dans tous les cas, soit dans des limites données, de façon à alléger la charge du remboursement au cours des premières années.
- iii) Les clauses de remise dans les cas de prêts consentis par le Fonds spécial, pourraient prévoir soit l'ajournement ou l'annulation des versements, soit l'ajournement des virements en espèces des sommes dues; ces ajournements ou annulations pourraient porter sur l'intérêt, le principal ou sur les deux à la fois. Les circonstances imprévues dont tiennent compte d'ordinaire ces dispositions se rattachent aux difficultés de la balance des paiements du pays emprunteur. Le Conseil pourra peut-être y ajouter les fléaux de la nature, les famines ou toutes autres circonstances propres à bouleverser l'économie du pays. Les gouvernements pourraient alors réclamer l'application de ces clauses de remise ou d'ajournement, soit de leur propre initiative, soit par voie d'accord avec les autorités compétentes du Fonds spécial; on pourrait encore charger un organisme indépendant désigné à cet effet de vérifier si les conditions fixées à l'avance se trouvent remplies.

^{1/} Etant donné que le remboursement combiné correspond à un taux d'intérêt décroissant et à une fraction croissante d'amortissement du capital, cette disposition équivaut à un plan d'amortissement différé.

ORGANE INTERGOUVERNEMENTAL DE DIRECTION

52. Les recommandations du Conseil touchant la nature de l'organe intergouvernemental qui dirigera les opérations du Fonds spécial dépendront de ses recommandations sur les modalités de recouvrement des contributions au Fonds spécial, des conditions dans lesquelles les crédits devront être alloués aux pays bénéficiaires et des principes qui régiront le versement des fonds correspondant aux crédits alloués. Si le Conseil décide, par exemple, de recommander l'adoption d'un barème d'allocations préalablement arrêté, le champ d'action laissé à l'organisme international de direction sera beaucoup plus restreint que si le montant des allocations est déterminé dans chaque cas.

53. Le rappel de quelques précédents d'ordre international facilitera peut-être au Conseil l'adoption d'une décision touchant la direction intergouvernementale.

54. En ce qui concerne la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, il appartient au Conseil des gouverneurs et aux administrateurs de se prononcer sur les questions de principe. Tous les membres de la Banque sont représentés au Conseil des gouverneurs, qui se réunit une fois par an. Le Conseil des gouverneurs est l'organe suprême, mais il a délégué ses fonctions aux administrateurs en se réservant cependant certains pouvoirs; ceux d'admettre ou de suspendre des membres, d'augmenter ou de réduire le capital social, de statuer en appel sur les interprétations de l'accord relatif à la Banque données par les administrateurs, de conclure des arrangements officiels en vue de coopérer avec d'autres organisations internationales, de suspendre les opérations de la Banque et de fixer la répartition du revenu net de la Banque. Les pouvoirs que le Conseil des gouverneurs peut déléguer aux administrateurs et ceux que l'Accord confère directement aux administrateurs englobent toutes les décisions de principe touchant la direction des affaires courantes de la Banque et, notamment, l'interprétation de l'Accord relatif à la Banque, l'appel du capital souscrit et le choix du Président de la Banque. Le Président est chargé des affaires courantes de l'administration et de l'organisation sous la direction générale des administrateurs. Le personnel technique peut à tout moment, consulter les administrateurs. Le personnel de la Banque procède aux négociations relatives aux prêts.

mais les administrateurs sont constamment tenus au courant de l'état de ces négociations. Le Président adresse une recommandation aux administrateurs qui se prononcent en dernier ressort.

55. Le Conseil des gouverneurs et les administrateurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement se conforment à une procédure de vote (pondéré) et le nombre de voix dont chaque membre dispose dépend directement du rapport entre le montant de la souscription de l'Etat membre intéressé et le capital de la Banque.

56. La direction des activités de l'UNRRA était confiée au Directeur général, qui suivait les directives données par le Conseil de l'UNRRA et son Comité central. Le Conseil, qui se réunissait au moins une fois par an, constituait l'organe suprême de l'Administration, fixait la politique à suivre et comprenait tous les membres de l'Organisation. Entre les sessions du Conseil, le Comité central tranchait les questions de principe présentant un caractère d'urgence; le Conseil, à sa session suivante, reconsidérait les décisions du Comité. A l'origine, le Comité central était composé des membres suivants : Chine, Etats-Unis, Royaume-Uni et Union des Républiques socialistes soviétiques. Ultérieurement, le nombre de ses membres a été porté à six et enfin à neuf. En 1944 et 1945, le Directeur général avait la responsabilité de toutes les décisions touchant les allocations de crédits aux pays qui en faisaient la demande et le type d'opérations que l'Administration devait effectuer dans chaque pays. Toutefois, à partir de 1946, c'est le Conseil de l'UNRRA qui a pris ces décisions sur recommandation du Comité central. A son tour, le Comité central a créé un sous-comité du programme chargé d'examiner l'importance et la nature des besoins de chaque pays. Dans son examen, le Sous-Comité du programme se fondait sur les renseignements et recommandations que lui présentait le Directeur général, et sur tous autres renseignements dont ses membres pouvaient faire la demande.

57. Le Comité central et le Conseil de l'UNRRA adoptaient leurs décisions à la majorité des voix, chaque membre disposant d'une voix. En fait, presque toutes les décisions du Comité central ont été prises à l'unanimité.

58. Pour le Fonds international de secours à l'enfance, le Conseil d'administration, composé de représentants de vingt-six gouvernements, est chargé de donner des directives et d'allouer les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des programmes. Les vingt-six membres du Conseil d'administration sont les dix-huit membres de la Commission des questions sociales du Conseil économique et social et huit autres membres élus par le Conseil économique et social. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, après avoir consulté le Conseil d'administration, nomme le Directeur administratif du Fonds. En ce qui concerne l'allocation des crédits nécessaires à la mise en oeuvre des programmes, le Conseil d'administration prend ses décisions sur recommandation d'un comité du programme composé de onze membres. Ce Comité formule ses recommandations après étude des données et recommandations que lui communique le Directeur administratif, auquel les gouvernements adressent leurs demandes.

59. Le Conseil d'administration et le Comité du programme du Fonds international de secours à l'enfance adoptent leurs décisions à la majorité des voix, chaque membre disposant d'une seule voix.

GESTION DU FONDS

60. Par sa résolution, l'Assemblée générale a invité le Conseil à garder présent à l'esprit, pour ce qui est de la gestion du fonds, le fait que la création d'une nouvelle organisation internationale ne doit être envisagée que dans le cas où un examen attentif des fonctions des organisations existantes démontre que les fonctions voulues ne peuvent être remplies par ces organisations. Etant donné que la structure et les fonctions de l'organisation administrative dépendront du mandat qui lui sera confié, le Conseil jugera peut-être opportun de se prononcer sur les autres éléments d'un plan détaillé avant de formuler des recommandations sur cette question. Compte tenu des décisions dont ces autres éléments auront fait l'objet, le Conseil devra envisager dans quelle mesure les organisations internationales existantes peuvent, sous leur forme actuelle, assurer l'administration du plan envisagé; il devra également examiner si leurs fonctions ou statuts semblent appeler des modifications, s'il convient de proposer la création d'une nouvelle organisation internationale et, dans ce cas, comment il faudrait coordonner les fonctions de cette organisation avec celles des organisations existantes. Toutefois, le Secrétaire général estime qu'on commettrait une erreur grave en créant une autre organisation internationale pour gérer un fonds spécial et qu'il faut examiner soigneusement la possibilité de confier la gestion du Fonds spécial soit à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, soit à l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, que l'on adopte la première ou la deuxième solution, il faudra assurer entre ces deux organisations internationales existantes la collaboration la plus étroite possible.

61. Il faudra que le Conseil tienne compte, au moins, des facteurs qui suivent :

i) Les représentants de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ont souligné à maintes reprises que des subventions consenties à bon escient amélioreraient le crédit des pays insuffisamment développés et augmenteraient ainsi leurs chances de bénéficier de prêts ordinaires de la Banque internationale et d'autres organismes. Il conviendrait donc d'assurer une coordination entre les activités de tout fonds spécial qui pourrait être

créé et celles de la Banque internationale, afin de faciliter, aussi bien au Fonds spécial qu'à la Banque internationale, la poursuite de leurs objectifs. Bien entendu, la même considération s'appliquerait tout autant à une société financière internationale semblable à celle dont le Conseil économique et social a fait mention dans sa résolution 368 (XIII).

ii) On reconnaît d'une façon générale que la coordination des aspects technique et financier de l'assistance accordée aux pays insuffisamment développés, présente de grands avantages, car en accordant simultanément ces deux formes d'assistance, on accroît la valeur de chacune d'elles. Aussi importe-t-il de coordonner le plus étroitement possible les activités du Fonds spécial et les mesures prises au titre du programme élargi d'assistance technique que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées mettent actuellement en oeuvre.

iii) Le Fonds spécial devrait bénéficier des services d'institutions spécialisées telles que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

iv) Le Conseil jugera peut-être utile de se rappeler que, pour que tous les pays puissent être membres du Fonds, il faudrait prévoir une clause en vertu de laquelle des gouvernements non membres de l'Organisation des Nations Unies pourraient participer à la direction du Fonds.

v) Peut-être le Conseil voudra-t-il également envisager l'adoption de dispositions particulières afin d'assurer une coordination entre le Fonds spécial et d'importants programmes d'assistance financière mis en oeuvre en dehors de l'Organisation des Nations Unies.

DUREE DE L'EXISTENCE DU FONDS

62. L'Assemblée générale a envisagé la création d'un Fonds qui consentirait aussi bien des subventions que des prêts à faible intérêt et à long terme, elle a exprimé en même temps sa conviction "qu'un système international d'octroi de subventions ... ne devrait pas être établi sur des bases permanentes". Cela n'exclut nullement la possibilité, pour le Fonds spécial, de poursuivre ses opérations de prêt sur une période plus longue que celle au cours de laquelle il accorderait des subventions. Toutefois, le Conseil jugera peut-être opportun de formuler une recommandation limitant la période pendant laquelle le Fonds accordera des subventions. Peut-être le Conseil désirera-t-il préciser que cette question devrait être soulevée, au plus tard, à une date déterminée, dix ans, par exemple, après la date de la création du Fonds spécial.
