

LE RECYCLAGE TRIANGULAIRE DES RESSOURCES FINANCIERES DES PAYS
PRODUCTEURS DE PETROLE ET LA STRUCTURE DU COMMERCE MONDIAL^{*}

I. Aperçu général

1. Afin de faire face à la crise actuelle, il faut espérer, entre autres mesures, que les ressources excédentaires qui parviennent aux pays exportateurs de pétrole seront recyclées sous une forme ou sous une autre vers les pays dont les paiements extérieurs sont gravement déséquilibrés.
2. Toutefois, ces dispositions temporaires, qui peuvent aider tant les centres industriels que les pays en voie de développement, ne pourront rester en vigueur indéfiniment. Il faut trouver une solution fondamentale, une solution dynamique qui prenne solidement appui sur l'expansion et la restructuration des investissements internationaux et du commerce mondial.
3. A cette fin, il est nécessaire de combiner les efforts des pays développés, des pays exportateurs de pétrole et des pays en voie de développement.
4. En attendant, il est de l'intérêt du monde entier que cette opération provisoire de recyclage réussisse. Si elle échoue, le déficit des centres industriels, aggravé par une inflation croissante, entraînera un grand nombre sinon la totalité des pays dans une tourmente économique et sociale dont les répercussions sont incalculables.
5. Mais les pays développés n'ont pas besoin d'importer de capitaux sauf pour pallier cette crise des paiements, car ils ont un grand potentiel d'accumulation de capital. D'autre part, les pays en voie de développement ont absolument besoin d'importer des capitaux. Il serait donc souhaitable qu'une proportion croissante des excédents provenant du pétrole soit dirigée vers eux, non seulement pour faire face à la crise des paiements dans l'immédiat, mais aussi à des fins de développement à long terme. Cela augmenterait leur capacité d'importation de biens (

* Les idées exposées dans le présent rapport ont été esquissées dans la déclaration faite par le Représentant spécial le 22 juillet 1974, à la cinquante-septième session du Conseil économique et social, pendant l'examen du point 4 de l'ordre du jour du Conseil, intitulé "Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international" (E/L.1610).

Pour plus de concision, l'expression "pays en voie de développement" désigne ici les pays non exportateurs de pétrole. Le concept de centres industriels est parfois employé dans le texte comme l'équivalent de pays développés.

Le terme "recyclage" est utilisé dans un sens purement technique, sans aucun sous-entendu.

production et de biens divers provenant des pays développés. Cela les aiderait peu à peu à redresser leur déficit grâce à des exportations et non pas en contractant des dettes, ces dettes étant véritablement inutiles une fois que les difficultés actuelles auront été surmontées.

6. Tel est le processus de recyclage indirect ou triangulaire qui est proposé dans le présent rapport. Il correspond à une combinaison judicieuse des intérêts des trois groupes de pays mentionnés ci-dessus.

7. En utilisant les excédents que les pays exportateurs de pétrole pourraient mettre à leur disposition sous forme de prêts et d'investissements et en mobilisant de façon plus intensive leurs ressources intérieures, les pays en voie de développement pourraient maintenir et accélérer leur taux d'expansion, ce qui est indispensable pour résoudre leurs problèmes intérieurs, qui ne cessent de s'aggraver.

8. On sait que, pour que le taux d'expansion des pays en voie de développement puisse s'accélérer, il faudrait que les importations globales de ces pays (en sus de celles qui seraient financées par l'emploi des ressources excédentaires provenant du pétrole) augmentent de façon continue. A cette fin, il faudra que les pays en voie de développement accélèrent le taux d'expansion de leurs exportations.

9. Dans la conjoncture actuelle, les possibilités ne sont pas très encourageantes à cet égard car tout indique que les centres industriels ne seront pas à même, tout au moins d'ici quelques années, de retrouver le taux de croissance extraordinaire dont ils ont bénéficié récemment.

10. Par ailleurs, il existe d'immenses possibilités d'échanges commerciaux entre les pays en voie de développement. Les pays exportateurs de pétrole peuvent aider notablement à exploiter ces possibilités dans l'intérêt de tous. Pour ce faire, il est nécessaire de formuler un programme d'investissements dans le cadre d'une politique de libéralisation des échanges intéressant des groupes sous-régionaux ou régionaux de pays en voie de développement (ainsi que les échanges entre ces groupes) et d'élaborer des accords de paiement qui encourageront l'expansion du commerce en garantissant des avantages réciproques aux pays participants. Là encore, des solutions triangulaires sont nécessaires.

11. Comme les pays développés ne se sont pas montrés disposés auparavant à accroître leur coopération financière avec les pays en voie de développement, il est peu vraisemblable qu'un changement fondamental puisse se produire dans leur attitude, tant qu'ils ne réussiront pas à corriger leur déséquilibre extérieur et à ralentir l'inflation. Mais en attendant, ils pourraient remédier à la situation, en prenant diverses mesures conçues pour attirer les ressources financières provenant du pétrole vers les pays en voie de développement, en particulier dans le cas des plus faibles et de ceux qui sont le plus durement touchés. Cette aide des pays industriels serait justifiée non seulement par des raisons de solidarité internationale mais aussi et principalement à cause des grands avantages que cette solution triangulaire apporterait aux pays développés.

/...

12. En outre, il serait extrêmement souhaitable que les pays développés participent, avec leur vaste expérience et leurs moyens techniques, à la nouvelle politique susmentionnée d'investissement et d'expansion des échanges.

13. L'inflation mondiale aggrave la faiblesse qui caractérise les pays exportateurs de produits primaires. En dépit de leur utilité, les forces du marché ne peuvent remédier à cette faiblesse ni résoudre le problème des ressources naturelles non renouvelables, ni permettre de surmonter la grave crise alimentaire qui est due non seulement à l'accroissement démographique mais aussi au sous-développement lui-même. En fait, on a fait très peu de recherches technologiques sur l'agriculture particulièrement dans les pays tropicaux, et c'est là une des principales raisons du faible accroissement de la productivité agricole. Une politique vigoureuse dans le cas des produits primaires est indispensable.

14. Dans ces conditions, il faut faire une distinction entre l'aide nécessaire pour redresser la balance des paiements et le financement du développement. Dans le cas des pays en voie de développement, leurs besoins actuels pour équilibrer leur balance des paiements augmenteront certes dans les quelques années à venir mais devront ensuite diminuer progressivement à mesure qu'il leur deviendra possible de combler leur déficit grâce à une augmentation de leurs exportations.

15. Par contre, les besoins pour le financement du développement sont tels qu'il faudra des ressources plus importantes qu'auparavant uniquement pour maintenir les taux de croissance des dernières années. Il faudra même que les ressources soient encore plus importantes si l'on veut que ces taux augmentent comme cela paraît nécessaire dans bien des cas pour que l'économie puisse absorber l'accroissement de la population active, à un niveau croissant de productivité, et pour améliorer la distribution précaire du revenu à la périphérie de l'économie mondiale.

16. Le processus mondial de développement a été caractérisé par des écarts considérables entre les centres industriels et les pays de la périphérie. La crise actuelle a tendance à accentuer ces écarts et, pour faire face à ce problème, il ne suffira pas de réajustements temporaires. Il faut trouver des solutions fondamentales. Si l'on ne fait pas face à cette nouvelle réalité, il en résultera des conséquences désastreuses pour tous.

17. Quoi qu'il en soit, cette crise a eu un aspect positif : elle a projeté au premier plan de façon spectaculaire des situations qui n'étaient pas nettement apparentes. En outre, elle a mis en lumière une notion d'interdépendance mondiale qui a souvent été négligée dans les relations des centres avec les pays de la périphérie au cours de la période de prospérité extraordinaire que les centres ont connue récemment.

18. Tels sont les problèmes dont j'ai jugé bon de dégager les grandes lignes en termes très généraux dans ce bref rapport. Ce sont les problèmes qui, avec d'autres, ont suscité cette conception éclairée d'un nouvel ordre économique international auquel s'est récemment référée l'Assemblée générale, lors de sa sixième session extraordinaire.

II. Opération d'urgence

19. Par sa résolution 3202 (S-VI), en date du 1er mai 1974, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lancer une opération d'urgence pour une période de 12 mois, à titre de première mesure, dans le cadre d'un Programme spécial à long terme ambitieux, qui comprenait l'établissement d'un Fonds spécial à compter du 1er janvier 1975. Cela ne signifie pas que l'on pensait que le déficit des paiements des pays de la périphérie ne durerait que si peu de temps. Tout indique au contraire que ce déficit se maintiendra pendant une longue période et c'est probablement l'une des raisons pour lesquelles l'Assemblée générale a décidé d'établir le Fonds spécial qui devrait commencer ses opérations au début de l'année prochaine.

20. En attendant, pour exécuter l'Opération d'urgence, le Secrétariat s'est borné pour le moment à prendre en considération une liste des pays les plus durement touchés par la crise, qui non seulement ont un revenu par habitant très faible mais aussi doivent maintenir leurs importations essentielles alors qu'ils manquent des ressources nécessaires pour les payer. Le déficit qui en résulte pour leurs balances des paiements a été estimé à environ 2 milliards 300 millions de dollars pour cette année et autant pour 1975, chiffre qui pourra évidemment changer. Les pays en question sont au nombre de ceux qui ont un revenu par habitant inférieur à 400 dollars et, pour la plupart, inférieur à 200 dollars.

21. Les autres pays en voie de développement (à l'exclusion évidemment des pays producteurs de pétrole) ont un déficit qui, ajouté au chiffre susmentionné, porterait le total à un chiffre voisin de 10 milliards de dollars par an. Malgré cela, il y a lieu pour le moment d'exclure ces pays de la liste. En fait, il s'agit de pays dont les recettes d'exportation sont suffisantes pour compenser l'augmentation des prix de leurs importations ou qui ont des réserves monétaires suffisantes. Dans bien des cas, il s'agit de pays qui peuvent obtenir des prêts sur le marché des eurodollars et qui ont accès à la facilité "pétrole" et autres facilités spéciales du Fonds monétaire international.

22. Mais cette situation a évidemment un caractère transitoire et il faudra, dans un avenir pas très lointain, s'occuper des besoins de certains des pays qui n'ont pas été inscrits sur notre liste et étendre l'Opération d'urgence à ces pays soit en utilisant le nouveau Fonds, s'il dispose de ressources suffisantes, soit au moyen d'autres arrangements.

III. Le recyclage triangulaire de l'excédent de recettes pétrolières

23. Les pays industriels font de gros efforts pour que l'excédent de recettes pétrolières leur revienne, de manière à pouvoir faire face au déficit de leur balance des paiements. Vu la gravité de la situation, tous les pays ont intérêt à ce que ce but soit atteint. De plus, il faut espérer que la réduction progressive de ce déficit permettra aux pays industriels d'aider plus activement les pays en voie de développement à résoudre leurs difficultés actuelles.

24. Il est néanmoins évident que la vraie solution doit être cherchée ailleurs. Comme on l'a dit, les pays industriels ont de vastes possibilités de formation de capital et n'ont pas besoin d'importer des capitaux pour poursuivre leur développement. C'est temporairement qu'ils ont besoin de ressources financières, tant qu'ils ne seront pas à même d'accroître leurs exportations pour compenser la hausse du prix des importations.

25. Toutefois, il ne faut pas oublier une donnée fort simple, à savoir que les centres industriels ne sauraient résoudre ce problème en s'efforçant d'augmenter leurs exportations à destination les uns des autres. L'objectif ne sera atteint que s'il y a accroissement des exportations vers le reste du monde :

Premièrement, pour répondre aux besoins croissants d'importations des pays exportateurs de pétrole eux-mêmes, aux fins de leur propre développement;

Deuxièmement, vers les pays en voie de développement, si ceux-ci peuvent attirer une proportion grandissante de l'excédent de recettes des pays exportateurs de pétrole. Ces ressources, fournies aux pays en voie de développement sous forme de prêts et d'investissements, leur permettront d'importer davantage de biens d'équipement et d'autres biens nécessaires à leur développement en provenance des centres industriels. Le recyclage se ferait donc indirectement, grâce à des exportations accrues de biens dont les pays en voie de développement ont besoin.

26. Ce type de recyclage serait le plus rationnel et ses avantages sont manifestes :

Les pays en voie de développement disposeraient de ressources financières supplémentaires pour faire face aux besoins croissants d'importations dictés par leur développement;

Les centres industriels recevraient des ressources transférées aux pays exportateurs de pétrole, ceci en augmentant leurs exportations, et non pas en se procurant des capitaux, ce qui les maintiendrait dans l'endettement; 1/

1/ On notera que l'accroissement des exportations des pays industriels ne correspond pas nécessairement au déficit de leur balance des paiements. Cette question, qui touche à la fluidité et à l'efficacité du système monétaire mondial, a fait l'objet de nombreuses discussions dans les instances internationales.

Les pays exportateurs de pétrole trouveraient pour leur excédent financier un débouché productif, étendu et diversifié, qui leur assurerait en permanence une source de revenus pour l'avenir.

27. Sous la pression des circonstances, les pays industriels, c'est fort compréhensible, insistent sur un recyclage direct des recettes pétrolières - les fonds devant revenir chez eux sans détour - et n'ont pas envisagé le recyclage indirect ou triangulaire. Il faut bien reconnaître que ce recyclage triangulaire requiert du temps et une préparation soigneuse. Il est également justifié que les pays producteurs de pétrole préfèrent actuellement amorcer le recyclage de ces ressources, sous une forme ou sous une autre, en direction des pays industriels, où il existe toute une infrastructure financière prête à les accueillir jusqu'à un certain point.

28. Comme on l'a indiqué, le recyclage direct revêt une importance fondamentale en période de transition. Mais s'il se poursuivait pendant longtemps, on perdrait une excellente occasion de contribuer à changer l'ordre économique international.

29. La réalisation de l'objectif de la résolution 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale exige que l'on formule une nouvelle politique de coopération commerciale, financière et technique.

30. L'extraordinaire déplacement d'une grande partie des ressources financières mondiales en direction des pays exportateurs de pétrole offre de grandes possibilités dans ce sens.

31. Les pays exportateurs de pétrole ont ainsi une occasion historique de participer activement à l'édification d'un ordre nouveau. Cependant, on ne pourra rien leur demander si ce changement n'est pas manifestement et véritablement conforme aux intérêts de leur propre développement. Il convient d'éclaircir ce point, qui est de la plus haute importance.

32. Les pays exportateurs de pétrole, avec une grande clairvoyance, pensent à l'avenir et à leur propre transformation. Sachant fort bien que les réserves de pétrole vont aller en diminuant, ils se préparent en prévision de l'épuisement de ces réserves, qui interviendra tôt ou tard, ainsi que de l'apparition de formes nouvelles d'énergie et d'une amélioration de l'emploi des formes actuelles d'énergie dans les pays consommateurs. Leur clairvoyance se manifeste essentiellement de deux façons. D'abord, ils se proposent sérieusement de promouvoir leur production agricole et leur industrialisation, de même que l'infrastructure correspondante. Ensuite, ils s'appliquent à trouver à l'étranger, pour leur excédent de ressources, des usages productifs qui, avec le temps, compenseront les effets de la diminution de leurs exportations de pétrole.

33. Si l'on se tourne vers l'avenir, on constate que l'extension géographique du courant de prêts et d'investissements découlant des recettes pétrolières, laquelle englobe toute la gamme des pays en voie de développement, prend une importance

/...

extrême, car elle implique de nouveaux rapports de force très différente de ceux du passé. Il ne fait pas de doute que les pays exportateurs de pétrole ont acquis un pouvoir considérable. Mais ce pouvoir déclinerait à mesure que le monde sera de moins en moins tributaire des importations de pétrole. On n'en reviendra certainement pas à la situation antérieure, mais avec le temps, les rapports de force favoriseront très probablement les centres industriels. Ceci fait nettement ressortir l'importance de l'option qui s'offre maintenant aux pays exportateurs de pétrole de diversifier leurs opérations financières. Dans le jeu futur des rapports de force, la situation sera très différente suivant que l'excédent de recettes pétrolières sera principalement concentré dans les centres industriels ou qu'il s'étalera de plus en plus sur la périphérie. Tel est actuellement le choix pour les pays exportateurs de pétrole : concentration ou pluralité.

34. S'il était possible de canaliser une part croissante de l'excédent de recettes pétrolières vers les pays en voie de développement, on amorcerait la solution d'un problème qui, comme d'autres problèmes liés à la coopération internationale, est depuis longtemps en suspens et s'est même aggravé. Je veux parler du transfert de ressources financières des pays industriels vers les pays en voie de développement. Comme on l'a fréquemment fait observer au début des années 70, lorsque l'Assemblée générale a recommandé un transfert net de ressources publiques équivalent à 0,7 p. 100 du produit national brut des pays développés, la proportion était de 0,51 p. 100. En 1973, elle était tombée à 0,30 p. 100.

35. Vu les pressions consécutives à l'inflation qui s'exercent dans les pays industriels en vue d'une redistribution intérieure des revenus, et étant donné le déficit de la balance des paiements de ces pays, il n'y a guère d'espoir de voir bientôt cette situation s'améliorer sensiblement. Toutefois, il ne faut en aucune façon oublier l'objectif qui a été fixé. Ce qui précède ne signifie pas que le concours des pays industriels cessera d'être nécessaire dans quelques années. Tout au contraire, il se peut qu'il soit très important.

36. Il a été dit plus haut que les pays en voie de développement les plus touchés par la crise continueront à avoir besoin d'une assistance financière jusqu'au moment où ils pourront augmenter suffisamment le volume de leurs exportations pour couvrir le prix plus élevé de leurs importations. Il a également été indiqué que d'autres pays en voie de développement qui, pour l'instant, ne connaissent pas de sérieuses difficultés de paiements, en rencontreront certainement d'ici peu. Ainsi, alors que dans le passé il fallait accorder un traitement de faveur en ce qui concerne l'intérêt et l'amortissement aux pays en voie de développement les moins avancés, cela sera encore plus nécessaire à l'avenir, du moins pendant une période de temps assez longue.

37. En outre, certaines opérations effectuées sous une forme ou sous une autre, grâce à l'excédent des ressources provenant du pétrole (directement ou par l'intermédiaire du Fonds monétaire international et du marché des eurodollars), ne portent que sur des périodes relativement courtes, ce qui, dans de nombreux cas, crée nécessairement de sérieuses difficultés. Il y aura lieu de consolider ces

dettes en consentant de longues périodes de remboursement et des taux d'intérêt faibles, pour faire face à des situations critiques.

38. La même observation vaut pour les prêts destinés à financer des plans ou des projets de développement. Personne n'ignore qu'un grand nombre de pays en voie de développement doivent faire face à des amortissements trop nombreux, en plus des autres débours qu'ils sont obligés de faire. Quelle que soit la façon dont on résoudra ce problème, il faudra s'attacher à éviter les erreurs et le manque de prévoyance du passé lors des opérations de financement que l'on entreprendra au cours des années à venir.

39. Cela nous ramène à l'excédent des ressources provenant du pétrole. Les opérations d'urgence entreprises grâce à ces ressources contiennent nombre d'éléments de faveur, mais cet aspect de la question devrait être considéré avec sérénité. Les pays exportateurs de pétrole ne sont pas des pays riches. D'énormes problèmes les attendent dans le domaine du développement et, envisageant l'avenir de façon réaliste, ces pays s'intéressent au rendement des recettes supplémentaires qu'ils prêtent ou investissent à l'étranger. Par conséquent, on ne peut s'attendre à ce qu'ils prennent en charge à eux seuls l'aide fournie aux pays en voie de développement les moins avancés à des conditions de faveur, qu'il s'agisse de redresser la balance des paiements de ces derniers ou de financer à long terme leur développement économique.

40. C'est là que la coopération des pays développés pourra jouer un rôle important au cours des prochaines années sans porter préjudice à l'objectif de 0,7 p. 100. Il a été dit plus haut que le recyclage triangulaire de l'excédent de recettes pétrolières - passant par les pays en voie de développement - contribuerait progressivement à couvrir le déficit extérieur des pays développés à mesure que leurs exportations augmenteraient. Les relations d'interdépendance au niveau international sont ici très claires.

41. Les pays développés pourront résoudre le problème de leur déficit de la seule façon raisonnable qui soit, et l'on est par conséquent en droit de demander leur concours. On peut donc concevoir que, même si en raison de circonstances défavorables, il est pour le moment difficile d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100, ces pays soient en mesure de coopérer d'autres façons :

Ils pourraient subventionner les taux d'intérêt, non seulement dans le cas de leurs propres opérations mais également dans celui des opérations effectuées au moyen de l'excédent de recettes pétrolières. Les incidences de cette subvention sur leur balance des paiements seraient relativement faibles par rapport aux avantages du recyclage triangulaire;

Ils pourraient participer à un système de garanties englobant en particulier les pays en voie de développement les moins avancés ou ceux qui traversent une période particulièrement difficile.

/...

42. Je n'ai pas l'intention de m'étendre pour l'instant sur ce point, mais je tiens à signaler que l'important est d'arriver, dans ce domaine, à une politique à trois facettes qui combinerait les efforts de toutes les parties intéressées : les pays développés, les pays exportateurs de pétrole et les pays en voie de développement.

43. En ce qui concerne les pays en voie de développement, il faut signaler un sujet de vives préoccupations. S'il est vrai que la coopération financière internationale est restée bien précaire, il est tout aussi exact que les pays en voie de développement n'ont pas en général joué un rôle de premier plan dans la mobilisation de leurs propres ressources. En fait, les pays qui auraient pu le faire n'ont pas suffisamment mis à profit les possibilités qu'ils avaient dans le domaine de l'accumulation de capital. La société de consommation s'étend dans les pays en voie de développement sous la forme d'une imitation des modèles de consommation des centres industriels. Ce phénomène est manifeste non seulement dans les classes sociales supérieures, mais aussi dans les classes moyennes dont les désirs de consommation vont croissant. Tout cela porte préjudice à la formation du capital national qui devrait permettre d'éliminer progressivement la société de sous-consommation, dans laquelle une grande partie de la population a été laissée pour compte. Le potentiel national de formation de capital doit donc être pris en considération dans l'effort "triangulaire" de financement du développement.

44. En résumé, on peut dire que les trois catégories de pays ont un rôle important à jouer dans la mobilisation des ressources pour maintenir et accélérer le taux de croissance des pays en voie de développement et réaliser un objectif resté jusqu'à présent hors d'atteinte. Les ressources financières dont disposent les pays exportateurs de pétrole autorisent des transferts plus volumineux que par le passé dans les pays en voie de développement. Mais le problème n'est pas simple. A l'échelon international, comme à l'échelon régional ou sous-régional, on a cependant acquis une expérience considérable dans ce domaine et l'on se rend également de mieux en mieux compte des lacunes de cette expérience. La nature du présent rapport ne me permet pas d'aborder cet aspect du problème ni celui du rôle que peut jouer le Fonds spécial.

45. En ce qui concerne le transfert des ressources financières tirées du pétrole, qu'il me soit permis de signaler à quel point il importe pour les pays en voie de développement que ces ressources soient indépendantes des sociétés transnationales. Ce domaine offre de grandes possibilités pour améliorer les cartes très faibles que les pays en voie de développement ont en main. Ces derniers pourraient s'associer avec les pays exportateurs de pétrole pour se lancer conjointement dans l'exploitation des ressources naturelles et la création d'industries de base, sous forme d'initiatives privées, de participations de l'Etat ou des deux. Ces industries de base pourraient jouer un rôle important dans l'exportation d'articles manufacturés permettant d'intensifier le commerce entre pays en voie de développement et d'exporter vers les centres industriels. Le rôle de ces centres

pourrait être capital à cet égard, soit qu'ils participent aux entreprises communes en leur donnant le caractère de multinationalité qui leur fait actuellement défaut, soit qu'ils s'engagent dans des contrats de service, soit encore qu'ils procèdent au transfert des techniques par des voies particulières. On peut donc concevoir différentes formes de coopération triangulaire.

46. Il est bien connu que les pays exportateurs de pétrole sont en voie de conclure avec les pays développés des accords très intéressants qui assurent le transfert adéquat de techniques liées aux besoins de leur propre développement. Il faut s'en féliciter, et si cette tendance s'étend d'une façon ou d'une autre aux pays en voie de développement, elle contribuera à ouvrir la porte aux nouvelles formes de coopération triangulaire dont nous avons parlé.

47. Les fondements de ces nouvelles formes de coopération, marquées par la convergence d'intérêts différents, ainsi que l'élaboration de nouvelles règles permettant d'éviter les erreurs et les abus d'antan, en matière notamment d'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, feront que cette coopération sera ou non viable et sûre. Ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies s'est vivement préoccupée de cette question 2/.

2/ Soit dit en passant, la possibilité que des sociétés transnationales dominant le marché a constitué un élément de dissuasion dans la promotion d'un marché commun latino-américain.

IV. Changements dans la structure du commerce international

48. L'expérience montre clairement que l'industrialisation des pays en voie de développement ne saurait être menée à bien, moyennant un coût raisonnable, en compartiments étanches. L'expansion des exportations d'articles manufacturés est une nécessité essentielle. Celle-ci n'est plus controversée, en particulier dans les pays qui ont épuisé les possibilités de substitution nette de productions locales aux importations. On se souviendra que cette substitution était dictée moins par d'étroites considérations de nationalisme économique que par les conditions défavorables de l'économie internationale (la grande dépression, la deuxième guerre mondiale et les difficultés de l'après-guerre). Une fois ces conditions disparues, les pays industriels ont hésité à ouvrir largement leurs portes aux articles manufacturés exportés par les pays en voie de développement. En conséquence, pendant les vingt dernières années, tandis que les pays industriels intensifiaient à un degré extraordinaire leurs échanges de marchandises industrielles, les pays en voie de développement marquaient le pas, et leur participation à ces échanges était relativement faible. Toutefois, il faut reconnaître qu'à quelques exceptions près, ces derniers pays n'ont pas mené une politique vigoureuse d'exportations, qu'il s'agisse de leurs relations avec les pays développés ou avec d'autres pays en voie de développement.

49. Comme on l'a dit, il est difficile d'imaginer un changement d'attitude fondamental de la part des pays développés au cours des prochaines années. D'après les projections de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le rythme de croissance économique des pays membres de cette organisation sera probablement beaucoup moins élevé qu'autrefois. Il semblerait donc sage d'imaginer d'autres moyens d'élargir les échanges industriels, en développant le commerce entre les pays de la périphérie, ce qui favoriserait un processus rationnel d'industrialisation.

50. A la lumière des nouveaux événements, il faut mettre l'accent sur le souci constant qu'ont les organismes des Nations Unies, en particulier la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et les commissions régionales, de promouvoir ces échanges réciproques au sein des groupements sous-régionaux ou régionaux ou à une échelle interrégionale plus large.

51. Les efforts déployés jusqu'à présent n'ont pas correspondu aux amples possibilités existantes. Intérêts établis, crainte de la concurrence, incertitudes quant aux résultats escomptés, tout cela aide à comprendre pourquoi on s'est opposé, sauf dans quelques cas d'accords sous-régionaux, à l'adoption d'une politique cohérente d'échanges réciproques.

52. Une telle politique exige des impulsions dynamiques; celles-ci ne se sont pas manifestées, mais elles pourraient maintenant entrer en jeu dans le cadre du concept triangulaire de recyclage de l'excédent de recettes pétrolières.

53. Il y a deux sortes d'impulsions dynamiques, étroitement liées entre elles : la demande d'importations et les investissements requis pour la satisfaire.

54. L'expansion des échanges réciproques exige que chaque pays augmente substantiellement ses importations en provenance des autres pays de la région ou du groupement régional. Or, cette condition s'est révélée très difficile à réaliser. Aucun pays n'est disposé à prendre une initiative risquée alors que, comme c'est généralement le cas, ils ont déjà tous tendance à souffrir d'un déséquilibre dans leurs relations avec les pays développés.

55. Les pays exportateurs de pétrole sont maintenant en mesure de créer l'impulsion dynamique qui manquait. Ils ont d'amples ressources monétaires, et manifestement, ils sont exempts de la tendance à un déséquilibre chronique dans leurs rapports avec l'étranger. S'ils contribuent ou prennent part à des accords commerciaux destinés à mettre progressivement en place des marchés communs, ils pourront activer la demande de produits primaires et d'articles manufacturés chez les autres pays participants. Les circonstances sont actuellement très favorables car les pays exportateurs de pétrole ont exprimé l'intention de consacrer essentiellement leurs ressources à l'accélération de leur développement. Aussi le rythme de croissance de leurs importations va-t-il s'accroître, plus peut-être que celui de leur développement, comme cela se produit généralement. Par conséquent, si une part grandissante de ces importations provient des autres pays participants, l'effet dynamique peut être considérable. Pour qu'il en soit ainsi, cependant, il est essentiel que les conditions ci-après soient réunies :

Existence d'une politique commerciale préférentielle entre les pays appartenant aux groupements, fondée sur la réduction progressive et, en fin de compte, la suppression des droits de douane et autres restrictions;

Application d'une politique d'investissements conçue, entre autres choses, pour développer les activités industrielles et agricoles en vue de répondre à la demande des pays participants et de profiter des possibilités d'exportation à destination du reste du monde;

Conclusion d'accords de paiement visant à promouvoir l'expansion du commerce dans des conditions de réciprocité.

56. La première condition n'appelle pas de précisions. La question de la politique d'investissements a été examinée dans la section précédente. Il suffit donc d'expliquer en termes généraux ce que j'envisage au sujet des accords de paiement.

57. Ces accords doivent être considérés non pas comme des instruments monétaires mais comme un moyen de favoriser l'expansion du commerce entre les membres d'un groupement d'échanges réciproques. Il convient de préciser cette notion.

/...

58. Un accord de paiement doit permettre d'assurer, d'une façon ou d'une autre, que les ressources supplémentaires qu'un pays membre tire de ses exportations à destination d'autres pays participants seront utilisées par ces derniers pour effectuer des opérations commerciales à l'intérieur du groupement. S'il n'y a pas d'accord de paiement, il se peut que, nonobstant la politique préférentielle susmentionnée, le surcroît de ressources obtenu par un pays grâce à l'accroissement de ses exportations vers d'autres pays membres serve à financer des importations en provenance du reste du monde, en particulier des centres industriels, et non des autres pays du groupement.

59. Pour comprendre comment le mécanisme pourrait fonctionner, supposons qu'un pays exportateur de pétrole, membre d'un groupement, augmente ses importations en provenance d'un autre pays membre. Si ce dernier, suivant une tendance très marquée, se sert des ressources supplémentaires ainsi obtenues pour importer des marchandises des centres industriels, il n'y aura pas d'expansion du commerce au sein du groupement. Pour que les échanges se développent, il est essentiel que le surcroît de ressources en question serve à importer des biens en provenance d'autres pays membres. En d'autres termes, ces ressources supplémentaires doivent avoir un effet multiplicateur.

60. Cela ne signifie pas que le système de paiement doive être un système clos. En dernière analyse, les ressources supplémentaires doivent être transférées vers le reste du monde, mais seulement après avoir joué un rôle multiplicateur. Un exemple illustrera cette idée. Supposons qu'un pays membre A, exportateur de pétrole, accroisse ses importations en provenance du pays membre B de 100 millions d'unités de compte, fondées sur le dollar des Etats-Unis ou sur des droits de tirage spéciaux (DTS). Le pays B devra utiliser ces ressources supplémentaires dans d'autres pays membres, sauf une proportion immédiatement convertible en dollars ou en DTS, 10 p. 100 par exemple. De cette façon, les pays C et D, ainsi que le premier pays A, reçoivent 90 millions d'unités de compte. Ce montant, à part 10 p. 100, devra à nouveau être employé au sein du système, etc. Lorsque les échanges, à l'intérieur du groupement, se seront multipliés par dix, les 100 millions d'unités de compte originaux auront été convertis en dollars ou en DTS, lesquels auront servi à effectuer des paiements au reste du monde. Ainsi, les 100 millions d'unités de compte du début auront été entièrement recyclés, mais après avoir rempli un rôle multiplicateur.

61. On peut concevoir d'autres systèmes de paiement, mais il est indispensable que la convertibilité, d'une manière ou d'une autre, soit axée sur un tel effet multiplicateur.

62. Mon intention n'est pas de présenter ici un projet concret; je voulais seulement mentionner l'importance d'un système de paiement destiné à favoriser l'objectif visé, c'est-à-dire l'expansion des échanges dans des conditions de réciprocité. J'ai encore moins l'intention d'entrer dans des détails techniques. En tout état de cause, la question demande une discussion minutieuse.

/...

63. Evidemment, aucun système d'échanges et de paiements ne sera viable à long terme si les pays exportateurs de pétrole, qui jouent le rôle dynamique mentionné plus haut, ne reçoivent pas une part équitable des avantages réciproques. Un traitement préférentiel ne suffira peut-être pas, et là encore, la politique d'investissements peut jouer un rôle important. Son principal objectif doit être de créer et de développer des activités susceptibles d'aider les différents pays à obtenir des avantages commerciaux réciproques, ce qui permettra d'éviter des déséquilibres persistants au sein des groupements.

64. Les mêmes considérations valent pour d'autres pays participants qui, vu la faiblesse de leur position, n'auront pas été en mesure de bénéficier de tous les avantages de la réciprocité.

65. L'idée exposée dans les paragraphes qui précèdent, à savoir qu'il convient d'établir un courant intensif d'échanges entre pays développés et pays en voie de développement, ne signifie pas qu'il faut renoncer aux efforts entrepris pour obtenir des centres industriels qu'ils libéralisent leurs importations tant de produits primaires que d'articles manufacturés. Plus ces efforts donneront des résultats concrets, plus on sera en mesure d'accélérer le développement des pays de la périphérie.

V. Vers un nouvel ordre économique

66. Je n'ai pas cherché à minimiser dans ce rapport la gravité de la crise et l'extrême urgence des mesures à prendre pour y faire face. Mais j'ai voulu souligner en même temps qu'il faut explorer les vastes possibilités qu'offre la crise actuelle pour combiner les efforts des trois groupes de pays dans la recherche du nouvel ordre économique international, qui est le grand objectif de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. Dans le cadre de ce nouvel ordre, il faudra réduire progressivement les inégalités croissantes qui caractérisent le processus de développement. Cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant. On avait beaucoup espéré, il y a quelques dizaines d'années, que sous l'action des forces spontanées de l'économie, la prospérité se diffuserait des centres vers toute la périphérie de l'économie mondiale, mais cet espoir n'a pas été réalisé, tant s'en faut.

67. Mais cette notion d'inégalités croissantes représente une simplification excessive. L'inégalité existe entre, d'une part, les centres et les couches sociales plus ou moins limitées qui ont bénéficié des avantages du développement dans les pays de la périphérie et, d'autre part, la grande masse de la population qui, dans de nombreux pays en voie de développement, continue à vivre à un niveau tout à fait anachronique de sous-consommation et qui est restée en retard économiquement, politiquement et socialement.

68. Le nouvel ordre international serait des plus précaires si l'on n'envisageait les problèmes qu'il pose que du point de vue des relations entre les centres et les pays de la périphérie, sans prendre en même temps des mesures énergiques pour s'attaquer à l'inégalité sociale dans les pays en voie de développement eux-mêmes.

69. Dans ces pays, les modèles de consommation des centres gagnent du terrain. On assiste en fait à un véritable phénomène d'internationalisation de la "société de consommation", celle-ci étant une caractéristique des centres mais aussi des secteurs privilégiés de la périphérie.

70. La conclusion est claire et nette. Une nouvelle politique de coopération internationale dans le domaine des finances, du commerce et de la technique ne suffira pas. Ses effets seront limités si elle ne s'accompagne pas dans la périphérie d'une politique énergique de développement intérieur à forte motivation sociale.

71. La pierre angulaire de cette politique devrait être l'accélération de la formation de capital aux fins d'investissements économiques et sociaux. Or les centres n'ont pas suffisamment participé à ce processus; qui plus est, lorsqu'ils y ont pris part, c'était en fonction des exigences de l'internationalisation de la société de consommation dans les pays en voie de développement. La mobilisation triangulaire des ressources supplémentaires provenant du pétrole ne résoudra pas le problème fondamental du développement de la périphérie si l'afflux de ressources financières de l'étranger continue à se substituer largement à un effort intérieur accru de formation de capital.

/...

72. Il faut cependant dire, en toute franchise, que cet effort intérieur accru est incompatible avec la croissance anarchique de la société de consommation dans les pays en voie de développement.

73. L'objectif visé ne saurait être atteint par le simple jeu des forces du marché. En outre, ces forces ne peuvent créer à elles seules le type de relations entre les centres et la périphérie qu'exige le nouvel ordre international.

74. Toutefois, le problème inhérent au libre jeu des forces du marché va beaucoup plus loin. Ces forces, quelque efficaces qu'elles soient dans un cadre socio-économique restreint - elles le sont sans nul doute - agissent dans l'instant présent. Elles ne tiennent pas compte des conséquences futures de leur action, quelle que soit la mesure dans laquelle elles entrent dans le calcul des coûts-avantages des entreprises. Le problème de la pollution en apporte la preuve manifeste, tout comme l'utilisation socialement irréfléchie de ressources naturelles non renouvelables. Il faut donc adopter une politique délibérée pour modifier les conditions fondamentales dans lesquelles ces forces agissent, de sorte qu'elles puissent fonctionner de façon rationnelle du point de vue de l'ensemble de la collectivité.

75. Le caractère dramatique que revêt le problème du pétrole est évident. Certes, il s'agit d'une ressource très rare, mais la recherche du profit a conduit à une exploitation abusive, et le prix réel de ce produit de base n'a cessé de baisser par rapport à ceux des produits manufacturés en provenance des centres, avec les graves conséquences que l'on sait. Je reconnais que les forces du marché auraient fini par faire monter les prix du pétrole à mesure que les réserves s'amenuisaient. Mais de toute évidence, si cette situation s'était présentée, les conséquences auraient été encore plus graves que celles de la crise actuelle. Ce manque de prévoyance ne pouvait déboucher que sur des mesures unilatérales. Au cas où une politique à long terme aurait été négociée, je suis porté à penser que le calendrier et la portée d'un réajustement justifiable des prix auraient été différents.

76. Les centres industriels se sont montrés en général peu enclins à négocier sur les matières premières, et les pays en voie de développement, en raison de la faiblesse relative de leur position, en ont subi les conséquences. Il s'agit non seulement d'atténuer les fluctuations permanentes des prix ou de compenser leurs effets, mais aussi d'améliorer les termes de l'échange des matières premières par rapport aux produits manufacturés des centres industriels, lorsque ces termes de l'échange sont le résultat d'une faiblesse fondamentale de certains pays en voie de développement. C'est le cas de plusieurs produits tropicaux provenant de pays où les bas salaires et l'abondance des terres disponibles a créé il y a de nombreuses années un déséquilibre qui a persisté jusqu'ici.

77. Cette position de supériorité ainsi qu'un pouvoir de négociation beaucoup plus grand ont permis aux centres de recueillir une part du revenu de la périphérie plus élevée que ce que leur contribution effective au processus de production et de distribution aurait pu justifier.

78. Il faut adopter d'urgence, dans le domaine des produits de base, une politique avisée qui, entre autres mesures importantes, devrait comprendre des accords de stabilisation ou de compensation. A cet égard, la création de réserves ou de stocks tampons est d'une importance capitale. Mais il est quelque chose d'aussi important : la plupart des terres disponibles se trouvent dans les pays tropicaux, où l'agriculture est généralement caractérisée par des techniques primitives et des rendements faibles, sauf dans certaines activités orientées vers l'exportation. La recherche technique n'a guère atteint ces régions, parce qu'elle ne se manifeste pas spontanément dans les secteurs défavorisés. Il n'existe pas suffisamment de stimulants pour accroître la production, et l'assistance technique est inadéquate. Et voilà qu'est apparue la crise alimentaire!

79. Il est évident que si le taux de croissance démographique avait été plus bas, cette crise alimentaire aurait pu être atténuée ou retardée. D'un autre côté, trop insister sur la nécessité de limiter la natalité, c'est ignorer que le développement est un ensemble complexe dans lequel la population n'est qu'un élément, certes très important, et que le problème ne peut être attaqué avec efficacité que dans le cadre d'une stratégie mondiale prévoyant des mesures nationales et internationales.

80. Les modalités de cette stratégie ont maintenant été profondément modifiées, et plus tôt on prendra conscience de l'ampleur de ce changement, mieux on sera en mesure de s'orienter vers le nouvel ordre économique international.

81. Vu la nouvelle répartition de la puissance financière du monde, il faut chercher de nouvelles formules qui répondent aux intérêts des pays exportateurs de pétrole, des centres industriels et des pays de la périphérie.

82. J'ai essayé ici d'esquisser ces formules. Elles sont fondées sur la coïncidence d'intérêts fondamentaux et sur la nécessité de prendre des mesures convergentes pour faire face à une réalité nouvelle. Si elles contribuent à susciter le débat sur les problèmes soulevés ici, elles auront atteint l'objectif pour lequel elles ont été établies.
