

# Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique

*Rapport du Secrétaire général  
de la Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le développement*

**NATIONS  
UNIES  
New York**



**DUNOD**

Vers une nouvelle  
politique commerciale  
en vue du  
développement économique

*Rapport du Secrétaire général  
de la Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le développement*



publié par  
DUNOD, éditeur, Paris  
avec la collaboration  
des  
NATIONS UNIES  
1964

Les désignations utilisées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

\*  
\*\*

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

E/CONF.46/3

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente : 64. II.B. 4

Prix : broché, 12,00 F

**Copyright © United Nations, 1964**

**Manufactured in France**

**Copyright © Nations Unies, 1964**

**Imprimé en France**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
PRÉFACE .....	7
INTRODUCTION .....	9

### PREMIÈRE PARTIE

#### **Le problème du commerce international et le développement**

##### *Chapitres*

I. — LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE .....	13
1. La Décennie des Nations Unies pour le développement et le déficit virtuel des échanges commerciaux .....	13
2. L'ordre ancien .....	16
3. La grande crise et le commerce mondial .....	18
4. La désintégration de l'ancien système et les pays en voie de développement .....	20
II. — LES EXPORTATIONS PRIMAIRES ET LA DÉTÉRIORATION DES TERMES DE L'ÉCHANGE .....	22
1. Le lent accroissement des exportations .....	22
2. Raisons de la tendance à la détérioration relative des cours des produits primaires .....	25
3. Incidence de ces facteurs sur le rythme des exportations péri-phériques .....	29
III. — L'INDUSTRIALISATION ET LA NÉCESSITÉ D'EXPORTER DES ARTICLES MANU-FACTURÉS .....	33
1. L'industrialisation en vase clos .....	33
2. Obstacles opposés par les centres industrialisés aux exportations d'articles manufacturés de la périphérie .....	36
3. Une nouvelle politique de remplacement des importations à l'intérieur des groupements régionaux .....	39
IV. — LE GATT ET LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT .....	41
1. La contribution du GATT aux échanges mondiaux .....	41
2. Les différences de structure et leurs effets .....	43
3. Application des règles et des principes .....	46
4. Les préférences et les échanges entre pays industrialisés .....	47
5. Préférences de caractère général en faveur des pays en voie de développement .....	49
6. Préférences partielles accordées à certains pays en voie de déve-loppement .....	51
7. Préférences entre pays en voie de développement .....	53
8. Observations relatives au GATT .....	55

## DEUXIÈME PARTIE

### Solutions possibles et aspects institutionnels

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
I. — LES EXPORTATIONS DE PRODUITS PRIMAIRES .....	59
A. — <i>La question des prix</i> .....	59
1. Redistribution des revenus dans le cadre international .....	59
2. Les prix, les forces du marché et la demande .....	60
3. L'effet de la hausse des prix sur la production .....	63
B. — <i>L'accès aux marchés</i> .....	65
1. La restriction des importations .....	65
2. Possibilités d'une action efficace .....	68
C. — <i>Les excédents agricoles</i> .....	70
1. Les excédents et la consommation mondiale .....	70
2. Les excédents et le développement économique .....	71
D. — <i>Les accords internationaux sur les produits de base</i> .....	73
1. L'expérience récente .....	73
2. L'élargissement de la portée des accords sur les produits de base ..	75
II. — LES EXPORTATIONS INDUSTRIELLES DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ET LES PRÉFÉRENCES .....	77
A. — <i>Les exportations d'articles manufacturés par les pays en voie de développement</i> .....	77
1. Progrès technique et exportations industrielles .....	77
2. Le rôle des exportations industrielles des pays en voie de déve- loppement .....	79
3. Effets sur les pays industriels .....	82
4. Le programme d'action du GATT .....	83
B. — <i>La question des préférences</i> .....	84
1. Signification du problème .....	84
2. Choix et durée des préférences générales .....	88
3. Sauvegardes pour les pays développés .....	91
4. Différences entre les pays en voie de développement par rapport aux mesures préférentielles .....	92
5. Subventions ou dévaluation? .....	95
C. — <i>La promotion des exportations d'articles manufacturés</i> .....	97
III. — L'APPORT DE RESSOURCES INTERNATIONALES AUX PAYS EN VOIE DE DÉVE- LOPPEMENT .....	101
A. — <i>Mesures financières destinées à compenser les effets de la détério- ration des termes de l'échange</i> .....	101
1. La politique de coopération financière .....	101
2. Nécessité du financement compensatoire .....	102
3. Financement compensatoire et plans de développement .....	105
4. L'obtention des ressources et leur utilisation .....	106

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
B. — <i>La charge du service des dettes et autres aspects du financement extérieur</i> .....	107
1. <i>Situations critiques en matière de service des dettes</i> .....	107
2. <i>Consolidation de la dette et prolongation des échéances</i> .....	110
3. <i>Problèmes qui seront mieux résolus dans le cadre de plans de développement</i> .....	111
IV. — <i>LE COMMERCE ENTRE LES PAYS SOCIALISTES ET LE RESTE DU MONDE, NOTAMMENT LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</i> .....	115
1. <i>Le potentiel commercial des pays socialistes</i> .....	115
2. <i>Le commerce entre les pays socialistes et les pays d'entreprise privée</i> .....	118
3. <i>Perspectives d'un accroissement des échanges avec les pays en voie de développement</i> .....	120
4. <i>Les accords bilatéraux et leur importance</i> .....	122
5. <i>Possibilités de commerce multilatéral</i> .....	125
V. — <i>MÉCANISME INSTITUTIONNEL DU COMMERCE MONDIAL ET DÉVELOPPEMENT</i> ..	126
1. <i>Insuffisance du mécanisme existant et nécessité de l'améliorer</i> ..	126
2. <i>Utilisation des éléments existants</i> .....	127
3. <i>Les conférences périodiques</i> .....	128
4. <i>Tâches principales du comité permanent</i> .....	129
5. <i>Les commissions économiques régionales en tant qu'organes de base des conférences</i> .....	131

## TROISIÈME PARTIE

### Réalisme et rénovation

A. — <i>LES ENTRAVES EXTÉRIEURES AU DÉVELOPPEMENT</i> .....	135
B. — <i>LE POTENTIEL DES GRANDS PAYS FACE AUX EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT</i> .....	137
1. <i>Taux de croissance des pays développés et des pays en voie de développement</i> .....	137
2. <i>Les réserves monétaires internationales</i> .....	138
3. <i>La politique commerciale et financière des pays clefs</i> .....	139
4. <i>Le rôle dynamique de l'or</i> .....	140
5. <i>Les ressources dégagées par le désarmement</i> .....	141
C. — <i>LES RESPONSABILITÉS DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</i> .....	142
1. <i>Les transformations internes nécessitées par le développement</i> ..	142
2. <i>L'industrialisation et la croissance démographique</i> .....	144
3. <i>La planification du développement et la coopération internationale</i> .....	146
D. — <i>MESURES COMMERCIALES CONCERTÉES</i> .....	147
1. <i>Objectifs d'importation</i> .....	147
2. <i>Préférences industrielles</i> .....	148

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
3. Préférences en vigueur .....	148
4. Nature des objectifs .....	149
5. Accords sur les produits .....	149
6. Financement compensatoire .....	150
7. Réaménagement de la dette extérieure .....	151
8. Transports maritimes et assurances .....	151
9. Groupements de pays en voie de développement .....	151
10. Les règles du GATT .....	151
11. Réduction des droits excessifs .....	152
12. Différences entre les pays en voie de développement .....	152
E. — NATURE ET ADAPTABILITÉ DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE .....	152
F. — NOUVEAUX PROBLÈMES ET ATTITUDES NOUVELLES .....	154

## PRÉFACE

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement se réunit en un moment où l'on reconnaît de plus en plus dans le monde entier qu'il n'y a pas d'alternative possible à la coopération internationale si l'humanité doit survivre. C'est seulement par la coopération entre tous les pays, quel que soit leur régime politique ou social, que la paix du monde peut être assurée. Et c'est seulement la coopération qui donnera la force nécessaire à la lutte de l'humanité pour une vie meilleure et plus pleine.

En décembre 1961, l'Assemblée générale des Nations Unies a donné de nouveaux buts à la coopération internationale en fixant un objectif à atteindre par tous les pays en voie de développement pour 1970. L'objectif de la Décennie du développement est une croissance minimum annuelle de 5 %. En adoptant cet objectif, les Nations Unies ont explicitement reconnu que sa réalisation était une affaire autant internationale que nationale. De leur côté, les pays participant à cet effort ont implicitement accepté l'obligation de contribuer par tous les moyens aux efforts pour atteindre le but commun.

Une autre étape capitale a été franchie au cours de l'année écoulée. On en est venu à admettre partout que les objectifs de développement des Nations Unies avaient des incidences directes sur le commerce international et l'assistance multilatérale. En se poursuivant, les tendances actuelles du commerce mondial, défavorables aux pays en voie de développement, aggraveraient considérablement la difficulté d'atteindre des objectifs de croissance suffisants. Il est essentiel que la communauté mondiale crée des conditions telles que le commerce international facilite la croissance des pays en voie de développement au lieu d'y faire obstacle.

Tel est l'objectif fondamental de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et tel est aussi le but qui inspire le présent rapport. Toute l'expérience des Nations Unies a été mobilisée dans la préparation de ce rapport et le succès de la Conférence dépendra de la mesure dans laquelle les gouvernements accepteront de tenir compte de tout ce que signifie cette expérience et d'agir en conséquence. Je

recommande le présent rapport à l'attention des gouvernements, de la Conférence et du public en général, dans l'espoir et la conviction qu'il contribuera à faire mieux comprendre la nécessité d'une nouvelle politique commerciale internationale pour la Décennie du développement.

*Le Secrétaire général,*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. Thant', written over a horizontal line.

U. THANT.

## INTRODUCTION

Le présent rapport tente de présenter les principaux problèmes dont la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement aura à s'occuper et de suggérer un programme intégré de mesures pour aider les gouvernements à rechercher les moyens de les résoudre.

Je me suis largement inspiré des idées exprimées et des recommandations formulées dans les divers organes des Nations Unies et dans les nombreuses études et rapports du Secrétariat de l'ONU. La préparation du rapport n'aurait pas été possible, cependant, sans les travaux étendus et créateurs du Comité préparatoire de la Conférence. Les débats du Comité préparatoire, et plus particulièrement de sa deuxième session, ont fourni une présentation complète des questions qui se poseront à la Conférence et des solutions possibles aux problèmes cruciaux du commerce et du développement. Ce sont les travaux du Comité préparatoire qui ont permis au secrétariat de la Conférence de préparer ce rapport qui s'ajoutera aux autres études et rapports détaillés pour constituer, espère-t-on, la documentation de base pour les travaux de la Conférence.

Si le présent rapport va plus loin que les conclusions du Comité préparatoire, cela est dû, pour une part non négligeable, aux consultations approfondies qui ont eu lieu avec les fonctionnaires de nombreux gouvernements dans toutes les parties du monde et à diverses réunions des commissions économiques régionales. Ces consultations ont permis au secrétaire général de la Conférence de mieux comprendre les questions et problèmes qui se posent. Il est reconnaissant à tous les fonctionnaires des gouvernements et représentants des diverses organisations internationales du temps qu'ils lui ont si généreusement consacré.

En préparant ce rapport, le secrétaire général de la Conférence a eu également la chance de pouvoir consulter les secrétaires exécutifs des quatre commissions économiques régionales, qui n'ont ménagé aucun effort pour lui communiquer des suggestions dont il leur est très reconnaissant.

Le rapport est fondé sur la conviction que l'action pratique dans le domaine du commerce et du développement ne le cède à aucune autre

des responsabilités auxquelles l'Organisation des Nations Unies, créée pour maintenir la paix, doit faire face pendant les années 60. C'est cette conviction qui a amené l'Organisation à convoquer une conférence dont l'objectif essentiel est de montrer la voie vers *une nouvelle politique commerciale pour le développement*.

*Le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le développement,*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Raul Prebisch', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

RAUL PREBISCH.

**Première partie**

**LE PROBLÈME DU COMMERCE INTERNATIONAL  
ET LE DÉVELOPPEMENT**



## Chapitre premier

### LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE

#### I. — LA DÉCENNIE DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE DÉFICIT VIRTUEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

Cette deuxième conférence mondiale du commerce, organisée par les Nations Unies, se présente sous un signe bien différent de la première qui s'est réunie à La Havane il y a 16 ans.

A La Havane, on subissait encore nettement l'influence de l'expérience acquise avant la grande dépression des années 30, alors que, phénomène caractéristique du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expansion impressionnante des échanges commerciaux dans le monde, en plein multilatéralisme, constituait, pour les pays périphériques qui fournissaient des denrées alimentaires et des matières premières aux centres industriels, un puissant facteur de développement spontané.

La grande dépression a précipité le bouleversement de cet ordre, déjà sapé par les conséquences politiques de la première guerre mondiale. Cela étant et compte tenu des conséquences de la deuxième guerre mondiale, il est désormais impossible de songer à le rétablir. Si l'on a pu, à l'époque relativement récente de La Havane, nourrir l'espoir de le faire, le cours ultérieur des événements a fini par dissiper complètement cette illusion.

Il est une nécessité inéluctable, celle d'entreprendre l'édification d'un ordre nouveau pour résoudre les graves problèmes qui se posent dans le monde en matière de commerce et de développement et surtout ceux auxquels doivent faire face les pays en voie de développement.

Du point de vue de ces derniers, les débats devront graviter autour d'un phénomène dont, il y a peu de temps encore, on discutait l'existence mais qui, aujourd'hui, est à juste titre un sujet de préoccupation : la tendance persistante au déséquilibre extérieur dans le processus de développement. Le fait est bien connu. Alors que les exportations de produits primaires — à quelques exceptions près — augmentent en général assez lentement, la demande d'importation de produits manufacturés tend à s'accroître rapidement, et cela d'autant plus que le taux de développement est plus élevé. Le déséquilibre qui en résulte constitue un facteur important d'étranglement du développement par l'extérieur. Il est donc indispensable de corriger ce déséquilibre pour que le développement puisse s'accélérer dans des conditions d'équilibre dynamique.

La Décennie des Nations Unies pour le développement a fixé pour objectif principal de porter, en 1970, le taux minimum de croissance annuel des pays en voie de développement à 5 %, taux certes bien modeste et qui ne dépasse guère le taux moyen de 4,4 % constaté au cours de la décennie précédente. Néanmoins, il sera très difficile sinon impossible, pour de nombreux pays en voie de développement, d'atteindre et de maintenir même ce taux de croissance, s'il n'émerge pas de cette conférence une politique de coopération visant avant tout à éliminer le déséquilibre commercial.

Quelles sont les conséquences de la croissance de 5 % recherchée dans les échanges internationaux ? En premier lieu, il ne faut pas s'attendre, si le revenu global doit augmenter de 5 % par an, que les importations des pays en voie de développement puissent augmenter à un taux beaucoup inférieur à 6 %. L'une des raisons principales en est que toute accélération du rythme de croissance nécessite des investissements supplémentaires et que l'élément « importations » est en général bien plus important dans ces investissements que dans l'ensemble du revenu. Il n'est donc pas exagéré de conclure que les importations devraient augmenter à un taux un peu supérieur à celui du revenu global. C'est ce que confirment les estimations fondées sur la situation dans les pays en voie de développement.

Une deuxième conséquence de l'augmentation prévue de 5 % est que les exportations des pays en voie de développement devraient augmenter aussi au taux annuel de 6 % afin que soit maintenu l'équilibre de la balance des paiements. Plus précisément, les exportations devraient augmenter à un rythme qui permette, compte tenu des fluctuations des termes de l'échange, d'assurer un accroissement moyen annuel des importations de 6 % en volume.

Comme on le sait, l'expérience de la décennie 1950 a été très peu satisfaisante à ce point de vue. Le taux de croissance annuel des exportations des pays en voie de développement a été seulement de 4 %, et si l'on exclut les pays exportateurs de pétrole, la moyenne est encore beaucoup plus faible. En même temps, les termes de l'échange se sont dégradés, de sorte que le pouvoir d'achat des exportations de ces pays (par rapport à leurs importations) s'est élevé plus lentement encore : moins de 2 % par an.

Même aux taux de croissance actuels, le déficit de la balance des paiements des pays en voie de développement va s'accroissant : aux taux plus élevés prévus pendant la Décennie du développement, le déficit serait encore plus grand si les tendances des 10 années antérieures à 1960 persistaient.

Voilà donc un des points que la Conférence devra examiner. On ne peut pas fixer un taux de croissance de 5 % pour les pays en voie de développement sans accepter en même temps toutes les conséquences de l'accroissement des exportations et des importations.

Certes, il y a bien des moyens d'accroître les recettes extérieures des pays en voie de développement, soit en augmentant les exportations de produits primaires ou d'articles manufacturés, soit à l'aide d'une assistance extérieure plus grande. Dans une certaine mesure chacune de ces solutions peut se substituer aux autres. Si l'on ne réussit pas à le résoudre par l'un de ces moyens, le problème s'amplifiera en ce qui concerne les autres. Si par exemple on ne parvient pas à relever sensiblement le taux de croissance des exportations, il faudra recourir à une augmentation de l'assistance financière extérieure. Quel que soit le taux de croissance de l'ensemble des exportations, moins on s'efforcera d'ouvrir des débouchés nouveaux pour les produits alimentaires et les matières premières, plus il faudra en ouvrir pour les articles manufacturés. Il s'agit bien là d'un ensemble d'éléments interdépendants, et pour obtenir le résultat voulu, c'est-à-dire pour réussir, il faut que les différentes mesures adoptées soient intégrées dans une politique concertée.

Si l'on n'adopte pas ces mesures, le déficit commercial des pays en voie de développement sera immense ; on a calculé que, si les facteurs qui ont engendré cette tendance continuaient à agir, le déficit des échanges commerciaux des pays en voie de développement pourrait, en cette même année 1970, atteindre un ordre de grandeur de 20 milliards de dollars (1) au taux de croissance de 5 %. Il s'agit là d'un déficit virtuel et non réel ; en effet, si le problème n'est pas résolu, les pays en question seront contraints de réduire leur taux de croissance à moins qu'ils ne soient disposés à atteindre un rythme plus rapide mais à un coût économique et social exagéré et avec des conséquences politiques sérieuses.

D'autre part, le taux de 5 % lui-même, fixé comme objectif à la Décennie du développement, ne pourrait en aucune manière être considéré comme pleinement satisfaisant ; il ne représenterait qu'un accroissement moyen annuel d'à peine 2,6 % du revenu moyen par habitant des pays périphériques, compte tenu du rythme rapide de l'accroissement démographique, rythme très supérieur à celui que l'on a jamais constaté auparavant et qui rend d'autant plus difficiles les efforts déployés en vue d'accélérer le développement. Près de la moitié des capitaux investis dans les pays en voie de développement servent à pourvoir aux besoins de cette population en croissance réduisant ainsi les ressources nécessaires pour élever sensiblement et régulièrement le niveau de vie de l'ensemble. Au taux de 5 %, si l'accroissement démographique (2) ne s'atténue pas, environ 80 ans seraient nécessaires pour que ces pays attei-

---

(1) Ce chiffre est calculé sur la base d'une *moyenne* de 5 % d'augmentation du revenu. S'il était calculé sur la base d'un *minimum* de 5 %, le chiffre du déficit virtuel des échanges serait plus élevé.

(2) Pendant la précédente décennie, le taux d'accroissement annuel de la population de l'ensemble des pays en voie de développement a été de 2,2 % ; on estime que, entre 1960 et 1980, il atteindra 2,4 %.

gnent le revenu actuel moyen par habitant des pays de l'Europe occidentale et il leur faudrait 40 ans de plus pour atteindre le revenu des Etats-Unis. Pour ce qui est des pays les moins avancés du groupe, dans lesquels vit la moitié de la population des régions en voie de développement, il faudrait quelque 200 ans pour atteindre le niveau de l'Europe occidentale.

Un taux de croissance annuel de 5 % ne saurait donc être acceptable que pendant une courte période de transition, nécessaire pour que puissent se créer les conditions internes et internationales qu'exige l'accélération de la croissance.

D'autre part, si le ralentissement de l'accroissement démographique pouvait contribuer à alléger certains problèmes et à relâcher certaines tensions, il ne justifierait en rien un relâchement plutôt qu'une intensification de l'effort interne de développement et de l'effort de coopération internationale, mais devrait au contraire permettre une accélération du développement qui permettrait à celui-ci d'atteindre ses objectifs en un laps de temps beaucoup plus court, acceptable sur le plan politique et social.

Grâce aux possibilités immenses qu'offre la technique contemporaine, les pays en voie de développement n'ont pas à subir les délais qui ont été nécessaires aux pays actuellement très industrialisés pour mettre progressivement au point cette technique et l'employer à éliminer la misère et les maux qui lui sont inhérents. Ils ne pourraient d'ailleurs pas se le permettre car l'accélération du développement dans ces pays est une exigence qui ne peut être ajournée. Jamais la pression des masses pour obtenir une amélioration réelle de leur niveau de vie n'a été aussi intense qu'aujourd'hui et elle constituera dans les années à venir un élément de plus en plus puissant de tensions internes et universelles si elle ne suscite pas l'adoption d'une politique énergique de développement économique et social, dans laquelle la coopération internationale doit jouer un rôle décisif.

Les obstacles que la structure économique et sociale des pays périphériques opposent à la politique de développement sont bien connus et nul ne peut mettre en doute que des décisions radicales sont nécessaires pour transformer cette structure. Tout cela a déjà fait l'objet de rapports antérieurs de l'ONU et des institutions spécialisées. Il suffit ici de souligner que, sans ces transformations structurales, sans une volonté politique bien arrêtée d'encourager le développement en éliminant les obstacles internes qui l'entravent, les mesures de coopération internationale, si judicieuses soient-elles, n'auraient qu'une portée très limitée.

## 2. — L'ORDRE ANCIEN

Les règles et principes qui constituent le code imposant élaboré à La Havane et qui sont partiellement repris dans l'Accord général sur

les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ne s'inspirent pas d'une conception positive de politique économique, si l'on entend par là le dessein d'agir de façon rationnelle et concertée sur les forces de l'économie afin d'en modifier le cours naturel pour atteindre des objectifs précis. Ils semblent au contraire s'inspirer d'une conception de cette politique selon laquelle il suffirait d'éliminer les obstacles qui s'opposent au libre jeu de ces forces dans l'économie internationale pour aboutir à l'expansion des échanges commerciaux, avec les avantages mutuels qu'elle comporte pour tous. Ces règles et principes se fondent en outre sur une notion abstraite d'homogénéité économique qui empêche de reconnaître les grandes différences de structure existant entre les centres industriels et les pays périphériques et les conséquences si importantes qu'elles comportent. C'est la raison pour laquelle le GATT n'a pas permis d'obtenir pour ces derniers pays des résultats aussi efficaces que pour les autres. Il n'a pas contribué à créer un ordre nouveau répondant aux exigences du développement et il n'a pas davantage pu accomplir la tâche irréalisable de rétablir l'ordre ancien.

Dans le système du XIX<sup>e</sup> siècle et des premières décennies du siècle actuel, il n'y avait pas de place pour la notion d'une action rationnelle sur les événements en vue d'en modifier le cours. Il suffisait de se laisser porter par eux et d'écarter tout ce qui s'opposait à leur déroulement. Le développement périphérique était un phénomène spontané de portée limitée et sans résonance sociale, résultant de l'influence dynamique d'une conjonction unique d'éléments extérieurs qui ont, depuis, cessé d'exister.

La situation à l'époque peut se décrire très simplement. La Grande-Bretagne, principal centre dynamique du monde, représente dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle 36 % des exportations mondiales d'articles manufacturés et 27 % des importations de produits primaires. La rareté de ses ressources naturelles, dans l'état de la technique de cette époque, et le fait que la Révolution industrielle, cet accident historique, s'y est produite avant de s'étendre à d'autres pays, amènent ce pays à se développer vers l'extérieur, donnant ainsi naissance au schéma devenu classique qui consiste à échanger des articles manufacturés contre des produits primaires. Les importations de ces derniers, comme le reste des importations de la Grande-Bretagne, augmentent rapidement, ainsi que la proportion du revenu qu'elles représentent : leur coefficient total passe de 18 % en 1850 à un chiffre très élevé de 36 % en 1880-1884, à la faveur du libre-échange. Ce phénomène se manifeste également dans le reste de l'Europe, quoique dans une moindre mesure, et a des répercussions sensibles sur le développement de la périphérie de l'économie mondiale.

C'était là, en réalité, un processus inverse de celui qui s'est accompli depuis la fin de la première guerre mondiale, et surtout depuis la grande dépression : la substitution des importations de produits alimen-

taires et de matières premières à la production interne et non pas celle de la production interne aux importations.

Il existait en outre un autre facteur favorable à l'accroissement de la consommation et aux importations de produits primaires, à savoir que le progrès technique n'avait pas encore sur ces dernières les répercussions défavorables qu'il a eues par la suite. Le revenu par habitant permettait encore une demande active de denrées alimentaires, la production synthétique de matières premières était encore négligeable et l'agriculture européenne continuait d'appliquer des méthodes traditionnelles.

### 3. — LA GRANDE CRISE ET LE COMMERCE MONDIAL

Il suffit de mentionner ces faits pour mettre en relief l'évolution fondamentale qui, née de la première guerre, s'est, pour des raisons politiques et économiques, étendue et aggravée considérablement pour aboutir à la grande crise mondiale des années 30.

Les Etats-Unis remplacent la Grande-Bretagne comme principal centre dynamique. Il ne s'agit pas là d'un simple transfert d'hégémonie : cet événement exerce une influence capitale sur le reste du monde. Les énormes ressources naturelles de ce pays, réparties sur un si vaste territoire, et la politique résolument protectionniste qu'il applique dès le début de son développement se manifestent par la réduction continue du coefficient des importations. A la veille de la grande crise mondiale, en 1929, le coefficient atteignait à peine 5 % du revenu global et les mesures restrictives entraînées par ce grave événement le réduisent plus encore ; au début de la deuxième guerre mondiale, en 1939, il est tombé à 3,2 %.

Ces événements ont eu, pour le reste du monde, des conséquences d'une importance énorme. Avec la grande dépression, on voit se désintégrer complètement l'ordre hérité du XIX<sup>e</sup> siècle, que la première guerre avait déjà sérieusement compromis. Les tendances à l'autarcie agricole dans les pays industriels acquièrent une impulsion extraordinaire, du fait qu'ils sont tenus de restreindre leurs importations en raison de la contraction violente de leurs exportations ; c'est ainsi que naissent le bilatéralisme et la discrimination, auxquels on a recours pour atténuer l'intensité de ce phénomène. Ce mouvement se propage dans le monde entier, obligeant les pays en voie de développement à adopter des mesures restrictives plus énergiques encore, puisque la valeur des exportations de produits primaires fléchit davantage que celle des exportations industrielles.

Si l'on y réfléchit bien, la chute considérable du coefficient des importations aux Etats-Unis, principal centre dynamique, et sa lente reprise ont obligé les autres pays du monde à réduire aussi leur coefficient d'importations par le jeu de toutes sortes d'expédients restrictifs. En vertu

de la clause de la nation la plus favorisée, les restrictions auraient dû s'appliquer de la même manière à tous les pays, mais la discrimination facilitée par le bilatéralisme a conduit à les appliquer aux Etats-Unis avec une rigueur particulière pour faire face au grand problème que posait la pénurie de dollars.

Ce problème réapparaît après la deuxième guerre mondiale. Comme dans les années 30, on a alors recours au bilatéralisme, mais c'est là une phase de très courte durée. L'Europe occidentale décide de s'attaquer sérieusement à ses difficultés, en adoptant non pas seulement une attitude négative de défense mais des mesures positives de vaste portée : la modernisation de son économie, qui renforce puissamment ses capacités d'exportation, et une politique d'intégration, qui stimule ses échanges réciproques aux dépens surtout des importations en dollars, attitude qui, si elle contribue à l'équilibre global, affecte sérieusement certains pays en voie de développement. On voit apparaître la Communauté économique européenne (CEE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE).

C'est ainsi que se termine la longue période de déséquilibre structural par rapport aux Etats-Unis, pays qui non seulement ne formule aucune réserve à l'égard de la constitution de la Communauté mais qui lui offre résolument son appui.

A leur tour, huit pays socialistes (1) constituent leur propre groupement, le Conseil d'entraide économique (CEAM), pour coordonner certaines activités importantes, les planifier en commun et rendre plus fluides les échanges commerciaux entre les pays membres.

Un nouvel ordre de relations est donc en train de s'établir entre les pays industrialisés, et les années qui viennent nous permettront de distinguer plus clairement qu'aujourd'hui quel en sera le sens définitif, de déterminer si cet ordre sera constitué de grands ensembles tendant à se replier sur eux-mêmes et à s'isoler en réduisant au minimum les échanges avec l'extérieur, ou si ceux-ci profiteront des avantages que comporteraient des liens économiques plus étroits accompagnés de nouvelles formes de division internationale du travail.

La réduction massive des tarifs proposée par le regretté président Kennedy pour les prochaines négociations du GATT revêt donc une importance capitale. Le succès de ces négociations entre les pays développés, dont les relations commerciales sont régies par des tarifs, exercera une influence considérable sur l'évolution future de l'économie internationale.

Les autorités de la Communauté européenne ont affirmé à plusieurs reprises leur désir d'orienter celle-ci vers l'extérieur, ce qui concorde

---

(1) Par souci de brièveté, on désignera de cette façon dans le présent rapport les pays que les publications des Nations Unies dénomment « pays à économie planifiée ».

avec la position des Etats-Unis. Le protectionnisme séculaire de ce pays a déjà commencé de s'assouplir et il faut espérer que cette nouvelle politique pourra maintenant s'amplifier.

D'autre part, les pays socialistes du CEAM ont eux aussi indiqué à plusieurs reprises qu'ils adhéraient au principe de la division internationale du travail. Le succès des négociations « Kennedy » et l'amélioration de l'atmosphère politique internationale pourraient contribuer sensiblement à l'élaboration de formules qui permettraient la participation active de ces pays aux courants du commerce mondial, grâce à l'élimination des obstacles qui s'y opposent actuellement. Ceci ne concerne pas seulement les relations entre ces pays et les autres pays industriellement développés, quelles que soient les différences entre leurs régimes économiques et sociaux, mais aussi leurs relations avec les pays en voie de développement, étant donné l'interdépendance des échanges mondiaux.

#### 4. — LA DÉSINTÉGRATION DE L'ANCIEN SYSTÈME ET LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Tout ce qui précède est très important pour les pays en voie de développement mais est loin d'être suffisant, comme on le verra plus loin. Que se passe-t-il dans ces pays après la grande crise, pendant que s'opèrent dans les pays industriels des transformations aussi marquées ?

La désintégration de l'ancien régime des échanges suscite de nouveaux problèmes pour les pays en voie de développement. La tendance persistante au déséquilibre extérieur s'amorce tout d'abord par la contraction des exportations pendant la grande crise, et se poursuit par la lenteur de leur reprise. Dès le début, dans un certain nombre de pays, on fait face à ce déséquilibre par la substitution des importations, c'est-à-dire par l'industrialisation dirigée vers l'intérieur, en vase clos, sans marchés extérieurs. Plus tard, après la deuxième guerre, on y fait face en poursuivant cette politique et par l'apport de ressources financières internationales aux pays en voie de développement.

Le déséquilibre extérieur est ainsi compensé, mais de façon précaire, dans les pays qui activent en même temps leur industrialisation et, avec le temps, les conséquences de cette situation se font sentir davantage. L'industrialisation se heurte à des difficultés croissantes dans les pays qui progressent le plus à cet égard, difficultés résultant de l'étroitesse des marchés nationaux ainsi que d'un phénomène particulier : plus certaines importations diminuent grâce à la substitution, plus d'autres augmentent à mesure que croît le revenu d'abord, en raison de la demande accrue de biens d'équipement et, ensuite, en raison des effets de l'élévation du revenu. A cette pression viennent s'ajouter depuis quelques années les conséquences défavorables de la détérioration des termes de

l'échange, qui ont affaibli l'efficacité des apports financiers internationaux.

D'autre part, le service financier de ces apports impose une lourde charge qui s'accroît rapidement en raison surtout du volume des amortissements des crédits à relativement court terme. Cette charge entre ainsi en concurrence avec la demande active d'importations pour l'utilisation des recettes relativement faibles en devises qui proviennent des exportations.

Rien de semblable ne s'était jamais produit. Le commerce international du XIX<sup>e</sup> siècle se caractérisait en effet, comme on l'a déjà vu, par une tendance accentuée et persistante à l'accroissement des exportations, et cet accroissement permettait d'assurer le service financier. Les difficultés qui se présentaient n'étaient pas, comme aujourd'hui, d'origine structurale, mais résultaient plutôt d'une mauvaise gestion financière ou de courtes contractions cycliques des exportations.

A cela s'ajoute la charge, toujours plus onéreuse, des paiements extérieurs au titre des transports maritimes et des assurances. Les pays en voie de développement possèdent à peine 6 % du tonnage maritime mondial, ce qui suscite une série de problèmes. De plus, le système des conférences d'armateurs, s'il s'explique par la nature des transports maritimes, permet des combinaisons qui limitent la concurrence et qui affectent ainsi les pays en voie de développement tant en ce qui concerne le coût des services que son incidence sur chaque produit eu égard à son degré de finition. Le désir d'appliquer à l'égard de ces services la même politique de remplacement qu'on applique pour les produits d'importation est donc fort compréhensible, mais on a très peu de renseignements sur les moyens dont on dispose actuellement pour la mener à bien. Il faut donc poursuivre les études et espérer qu'on pourra réunir les informations nécessaires pour les effectuer.

Telle est en bonne partie la situation des pays en voie de développement, et en particulier de ceux où l'industrialisation a reçu son impulsion la plus forte. Mais les autres ne sont pas non plus exempts, tôt ou tard, de la tendance persistante au déséquilibre ; ce qui se passe aujourd'hui dans les premiers est une anticipation de ce qui se passera dans les autres si l'on n'entreprend pas une action consciente et concertée pour agir sur le cours des événements économiques, si l'on n'adopte pas la politique éclairée que l'évolution actuelle ne permet pas de retarder davantage.

## Chapitre II

### LES EXPORTATIONS PRIMAIRES ET LA DÉTÉRIORATION DES TERMES DE L'ÉCHANGE

#### I. — LE LENT ACCROISSEMENT DES EXPORTATIONS

Comme on l'a dit plus haut, la tendance au déséquilibre extérieur des pays en voie de développement reflète essentiellement la disparité qui existe entre la tendance à l'accroissement de leurs exportations de produits primaires et l'accroissement de leurs importations de biens industriels. Alors que les premières augmentent généralement assez lentement, à de rares exceptions près, la demande d'importations industrielles a tendance à croître rapidement. C'est là un phénomène spontané du développement économique.

Le lent accroissement des exportations de produits primaires est le reflet des conséquences irréversibles du progrès technique dans les centres industriels. Il s'agit d'une part de conséquences directes, le progrès technique remplaçant de plus en plus les produits naturels par des articles synthétiques ; ce phénomène se manifeste, d'une manière ou d'une autre, par la diminution de la part des produits primaires dans le produit final. Il y a, d'autre part, les conséquences indirectes, car l'augmentation du revenu par habitant due au progrès technique ne se traduit que dans une faible mesure par une augmentation de la demande de denrées alimentaires et d'autres biens courants de consommation, tandis qu'elle encourage la demande d'articles industriels et de services qui a déjà tendance à s'accroître rapidement. Il est remarquable par exemple que, depuis le début du siècle, la consommation totale de blé aux Etats-Unis se soit maintenue à un niveau quasi constant en termes absolus, et ce malgré l'accroissement de la population et du revenu par habitant.

A tous ces éléments sont venus s'ajouter les effets impressionnants de l'application de la technique moderne à l'agriculture des pays avancés.

Une des caractéristiques du progrès technique est qu'il n'a pas affecté de la même façon toutes les activités ou tous les pays ; ce fait est d'une grande importance lorsqu'on veut expliquer les différences de structure et les contrastes et disparités qui en résultent dans le processus du développement. Jusqu'à une date relativement récente, le progrès technique était limité à la production industrielle et ne s'étendait pas de façon sensible à la production agricole, sauf pour ce qui est de

la mécanisation. Mais la révolution technique en est arrivée enfin à toucher ce domaine d'activité encore négligé, d'abord aux Etats-Unis et maintenant en Europe. L'agriculture devient rapidement technique ; en fait, elle s'industrialise et introduit de nouveaux éléments dynamiques dans la complexité de l'économie, tant sur le plan intérieur que sur le plan international. L'ancien système d'échanges, où l'exportation agricole était surtout le propre des pays peu développés, est en train de se transformer et cette transformation pourrait prendre un caractère permanent et contribuer ainsi à créer de nouvelles formes de division internationale du travail.

Cependant, il s'ensuit que l'augmentation considérable de la production que ces progrès techniques entraînent pour de grands pays industrialisés réduit d'autant plus les exportations d'une série de produits agricoles des zones tempérées ainsi que de certains produits d'origine tropicale ou semi-tropicale. Et ici vient s'ajouter un fait très important qui n'est pas vraiment une conséquence irréversible du progrès technique, mais qui tient plutôt aux attitudes politiques, assurément modifiables. En effet, malgré l'élévation notable de la productivité, il est courant que les prix intérieurs pratiqués dans ces pays industrialisés se maintiennent à un niveau supérieur, et généralement de beaucoup, à ceux du marché international. C'est de cette manière, ou en octroyant des subventions aux producteurs agricoles, qu'on fait obstacle à l'effet du progrès technique sur les prix. Cette politique se traduit également par un stimulant supplémentaire à la production qui, dans bien des cas, s'intensifie sur des terres marginales et à des coûts exagérés. Pour assurer une consommation interne à la production ainsi accrue, on limite ou supprime les importations d'autres pays producteurs par des mesures artificielles de divers types qui ne sont pas toujours conformes aux dispositions du GATT. Et si, du fait de cet encouragement, on produit des excédents exportables, l'exportation se fait grâce aux subventions et à d'autres avantages qui tendent à peser sur les marchés mondiaux, sans que les autres pays producteurs puissent, en raison même de leur faiblesse économique, prendre des mesures analogues.

On le voit, la tendance à la détérioration des termes de l'échange, due en grande partie au progrès technique, se produit également dans les pays fortement industrialisés et ce malgré la vigueur de leur économie. Cette tendance est due aux difficultés bien connues d'ajustement de la production primaire, accentuées par le progrès technique, comme nous l'expliquerons plus loin.

On comprend assurément les mesures adoptées par ces pays et les considérations sociales qui les justifient pour éviter que le fruit d'une productivité accrue ne passe en d'autres mains au désavantage des producteurs. Il importe moins de discuter ces mesures que le fait qu'on ne semble pas avoir tenu suffisamment compte de leur incidence néfaste sur

les pays d'exportation primaire. On concevrait fort bien une politique des prix ou des revenus qui n'encouragerait pas la production marginale dans les pays industrialisés et qui assurerait aux pays en voie de développement une participation raisonnable à la consommation. En d'autres termes, il s'agirait d'une politique qui ne chercherait pas à résoudre les difficultés intérieures des pays industrialisés en aggravant celles des pays en voie de développement.

Les mesures restrictives dont les pays industrialisés ont frappé les importations portent sur toute la gamme étendue des produits primaires, à l'exclusion seulement de ceux que leurs propres ressources naturelles ne leur permettent pas de produire eux-mêmes.

En Europe occidentale, les céréales et la viande, les produits laitiers les huiles végétales, le sucre et d'autres denrées alimentaires font ainsi l'objet de fortes mesures de protection, telles que droits fixes ou mobiles et contingents d'importation. Grâce à cette protection, il est possible de payer aux producteurs intérieurs, comme on le disait plus haut, des prix de beaucoup supérieurs à ceux du marché international ou de leur verser d'importantes subventions. S'il est vrai que ces mesures ont de par leur nature des effets différents sur la consommation, elles contribuent toutes à accroître la production interne aux dépens des importations ; celles-ci n'ont plus ainsi qu'un caractère purement résiduel.

Aux Etats-Unis, les conséquences du protectionnisme sont également significatives et s'accroissent encore, pour certains produits agricoles, par la vente à l'étranger d'excédents, bien qu'on s'efforce d'éviter qu'ils n'envahissent les marchés traditionnels et ne portent ainsi préjudice à d'autres pays producteurs.

On soutient souvent que les mesures restrictives qui frappent les produits agricoles des zones tempérées visent principalement les exportations primaires de pays industrialisés et que, par conséquent, elles n'ont pas d'effets sérieux sur les pays en voie de développement. Il n'en est rien, et ce pour deux raisons : d'une part, certains pays en voie de développement de l'Amérique latine et de la région méditerranéenne sont exportateurs de ces produits de la zone tempérée et ressentent durement les conséquences des restrictions.

D'autre part, la vente d'excédents sur les marchés mondiaux pèse fréquemment sur des produits tropicaux ou semi-tropicaux : c'est le cas, par exemple, du riz dans la consommation des pays d'Extrême-Orient et au Canada. En outre, les huiles et graisses des pays industrialisés tendent à remplacer les produits importés des pays en voie de développement ; les fruits des zones tempérées ont tendance à se substituer aux variétés tropicales ; la concurrence entre le sucre de betterave et le sucre de canne porte particulièrement préjudice aux pays en voie de développement ; il en va de même des exportations fortement subventionnées de coton, de maïs et de tabac des pays industrialisés.

Il convient d'ajouter que le commerce international ne peut être arbitrairement fragmenté et l'effet défavorable des ventes d'excédents sur les exportations des autres pays industrialisés affecte aussi défavorablement leur capacité d'importer des biens en provenance des pays en voie de développement.

C'est ainsi que les difficultés que rencontrent des pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande diminuent la capacité de ces pays à ouvrir plus largement leurs marchés internes aux marchandises provenant des pays en voie de développement et leur volonté de le faire.

Certes, les importations de produits tropicaux ne sont pas soumises à restriction sur les marchés des pays industrialisés, mais leur consommation est découragée dans certains cas par des droits intérieurs qui sont souvent supérieurs à la valeur du produit lui-même. De plus, les préférences accordées à certains pays exportateurs de ces produits tropicaux portent préjudice à d'autres pays en voie de développement.

En ce qui concerne les produits minéraux, leurs importations suivent en grande partie le rythme du développement industriel. C'est ainsi que les pays d'Europe occidentale continuent d'être tributaires d'importations pour la majeure partie de leurs besoins en minéraux et métaux non ferreux ; c'est ainsi aussi que les Etats-Unis sont devenus importateurs nets de ce type de produits, alors qu'ils en étaient autrefois exportateurs nets. Ce pays continue pourtant de restreindre les importations et d'encourager la production interne de plomb, de zinc et de pétrole. De même, plusieurs pays d'Europe occidentale producteurs de charbon grèvent de droits et d'impôts les produits pétroliers qui concurrencent le plus directement le charbon.

L'analyse ci-dessus concerne les pays avancés d'entreprise privée. Il est bien évident que les pays socialistes ont déployé eux aussi de grands efforts pour stimuler leur production primaire et que la révolution technique dans le domaine agricole s'est étendue également à eux. Dans les dernières années, comme on le verra par ailleurs, leurs importations de produits primaires en provenance des pays en voie de développement ont rapidement augmenté, encore que leur volume reste relativement modeste, eu égard aux possibilités économiques de ces pays. En conséquence, les objectifs d'une participation raisonnable à la consommation, dont il a été fait mention ci-dessus, s'appliquent également à ces pays.

## 2. — RAISONS DE LA TENDANCE A LA DÉTÉRIORATION RELATIVE DES COURS DES PRODUITS PRIMAIRES

L'assouplissement ou la suppression des mesures protectionnistes dans les centres industriels pourra exercer une influence certaine sur les prix des produits favorisés. Mais il serait illusoire de croire qu'il

pourrait en résulter un effet décisif sur la tendance à la détérioration qui s'est manifestée au cours de la dernière décennie dans le rapport des prix des produits primaires et des produits industriels. Les facteurs qui agissent dans ce sens le font encore beaucoup plus dans les pays périphériques que dans les centres industrialisés. Les premiers souffrent d'une faiblesse congénitale en raison de laquelle il leur est extrêmement difficile, sinon impossible, d'enrayer uniquement par eux-mêmes cette détérioration.

En effet, comme la demande de produits primaires n'augmente que lentement, les pays en voie de développement ne peuvent affecter à la production de ces biens qu'une proportion toujours moindre de l'augmentation de leur population active, proportion d'autant plus faible que la productivité augmente par l'application des progrès techniques. La population active doit donc se diriger vers l'industrie ou vers d'autres activités.

Ce déplacement est lent, même dans les pays industrialisés où la population active s'occupant de production primaire est relativement faible ; de là les phénomènes dont il a été question plus haut. Si le déplacement avait été rapide, et si la production primaire s'était ajustée promptement au lent accroissement de la demande, on aurait obtenu l'une des conditions essentielles pour éviter une détérioration des termes de l'échange.

Pour que cette condition se réalise, il faudrait que l'industrie et d'autres activités se développent très rapidement dans les pays périphériques et qu'elles y atteignent un taux de croissance de beaucoup supérieur à celui qu'elles y ont connu jusqu'à présent, surtout si l'on intensifie le progrès technique dans la production primaire et d'autres activités de faible productivité.

L'ampleur de ce processus est vraiment considérable. Il faut se rappeler que, s'il y a de grandes différences de pays à pays, environ 60 % en moyenne de la population active des pays en voie de développement sont encore employés à des travaux agricoles et dans d'autres branches de la production primaire d'une productivité généralement insuffisante ; il faut y ajouter la population active occupée à des tâches artisanales ou à des services personnels dont la rémunération est peu élevée. Toute cette population fait constamment pression sur le niveau réel des salaires dans les pays en voie de développement et rend de ce fait difficile d'élever ce niveau à mesure que le progrès technique augmente la productivité. La hausse du revenu provenant de l'augmentation de la productivité dans le secteur agricole tend ainsi à passer entre d'autres mains sur le marché intérieur ou à être transférée à l'extérieur selon les cas. Du moins en est-il ainsi pour autant que l'insuffisance des terres disponibles n'ait pas pour effet de traduire cette augmentation de revenu en hausse des loyers au profit des propriétaires ou que l'on

n'agisse pas d'une façon ou d'une autre sur le jeu des forces du marché.

En revanche, la pénurie relative de main-d'œuvre et la forte organisation syndicale qui existent dans les pays industrialisés ont non seulement pour effet que les salaires augmentent au rythme de la productivité, mais souvent même à un rythme plus rapide.

Ces mouvements présentent donc une différence fondamentale qui résulte des différences de structure entre les centres industriels et les pays périphériques et qui explique la tendance à la détérioration des termes de l'échange. Il va de soi que la protection des produits primaires des centres industriels aggrave cette tendance et accentue la disparité entre la demande d'importations primaires dans les centres et celle d'importations d'articles manufacturés dans la périphérie.

Ce n'est pas qu'on se trouve ici en présence d'une immuable loi d'airain. Il s'agit d'une tendance qui peut être atténuée ou renversée lorsque la demande de produits primaires augmente très rapidement dans les grands centres — soit en raison de la rapidité de l'élévation des revenus, soit du fait d'exigences extraordinaires — mais ne peut être immédiatement suivie par des progrès parallèles de la production primaire. Les termes de l'échange deviennent alors favorables, mais s'il y a des terres et de la main-d'œuvre disponibles, comme c'est généralement le cas, la production augmente au-delà des besoins de la demande et la tendance à la détérioration dans la relation des prix réapparaît, surtout si l'on a recours à des techniques qui augmentent la productivité, la demande des pays industrialisés diminuant en même temps.

On pourrait, par un effort de l'imagination, concevoir dans un avenir éloigné une situation d'équilibre dynamique où cette tendance serait amenée à disparaître par le fait du processus universel d'industrialisation. Mais si les centres avancés eux-mêmes n'ont pas jusqu'à présent réussi à atteindre une telle situation, on voit mal comment les pays qui se trouvent à la périphérie de l'économie mondiale pourraient y parvenir en peu de temps. Cet ajustement finira par se faire lorsque s'achèvera cette transformation structurale, mais il faudra pour y arriver une longue période de transition. En attendant, c'est précisément pendant cette période de transition que doivent vivre les générations présentes et celles qui leur succéderont, et c'est à elles qu'il incombe de réaliser cette transformation structurale, laquelle exige non seulement du temps mais aussi une énorme formation de capital. Pour les pays développés, cette formation de capital — en soi fort grande — est favorisée par l'augmentation même de la productivité qui résulte des progrès de la technique. Au contraire, pour les pays en voie de développement, le transfert de revenu, à l'extérieur, provoqué par la détérioration des termes de l'échange, affaiblit d'autant plus leur capacité, déjà très précaire en elle-même, de formation de capital.

Il est évident que si le progrès technique se propage rapidement

dans les activités de production primaire et si l'on assiste également dans les pays en voie de développement à une révolution technique — sans laquelle ils ne pourront accélérer leur rythme de croissance —, la tendance à la détérioration pourra atteindre des proportions plus graves encore que récemment. On n'émet pas ici un pronostic ; mais quels facteurs discerne-t-on à l'horizon économique qui seraient capables d'enrayer cette tendance ?

Certains sont enclins à attribuer une grande importance à la fermeté des cours des produits de base que l'on constate depuis quelque temps. Certes, l'ONU a calculé que l'indice des prix mondiaux à l'exportation des produits de base, qui avait baissé de 8 % au commencement de 1961 par rapport à 1953, est resté stable en 1961 et en 1962 et qu'il a depuis regagné plus de la moitié de ce qu'il avait perdu depuis 1953. Mais pourrait-on soutenir que la tendance générale est définitivement renversée et qu'il n'y a plus lieu de se préoccuper d'une aggravation possible ? Ou, au contraire, ne vaudrait-il pas mieux affronter le problème sans tarder en s'efforçant de faire preuve de beaucoup de clairvoyance ?

Il y a diverses manières d'affronter le problème : soit par des accords sur les produits, lesquels, outre qu'ils permettent d'augmenter les prix, rendent plus facile l'accès des produits sur les marchés industriels, soit en élaborant des mesures de financement compensatoire. Mais ce sont en réalité des mesures complémentaires que nous analyserons en leur temps dans ce rapport. Il suffit d'indiquer ici que certaines difficultés se présentent, mais qu'elles peuvent être résolues car elles sont loin d'être insolubles. Quoi qu'il en soit, pour que la discussion technique soit fructueuse, il faudrait prendre auparavant une décision politique capitale, celle de transférer aux pays exportateurs de produits primaires, sous une forme quelconque, les revenus supplémentaires dont les pays industriels bénéficient du fait de la détérioration des termes de l'échange.

D'un point de vue pratique, cette décision équivaut à reconnaître que les pays dont les termes de l'échange se détériorent ont, *ipso facto*, le droit de bénéficier d'une assistance internationale supplémentaire en sus de celle qu'ils reçoivent normalement.

Cette question comporte certains aspects délicats qui pourraient entraîner la discussion sur un terrain stérile, si l'on ne s'attachait pas au premier chef à des considérations pragmatiques. De ce point de vue, la situation est la suivante. Les recettes extérieures des pays en voie de développement ont souffert considérablement de la détérioration des termes de l'échange. En l'absence de recettes supplémentaires, ces pays ne pourront atteindre le taux raisonnable de croissance qu'ils se sont proposé dans leurs plans de développement. La situation ne pourra qu'empirer si une nouvelle détérioration se produit à l'avenir. Ces ressources supplémentaires sont donc indispensables, et c'est à ce transfert que vise le financement compensatoire, dans la mesure où cet

objectif n'aura pas été atteint par l'élévation du niveau des cours. Il en résultera pour les plans de développement économique un grand élément de stabilité qu'il est impossible d'assurer par des expédients destinés simplement à atténuer les conséquences des fluctuations des exportations, encore que ces expédients constituent un pas important dans la bonne direction. Il faut donc examiner ces plans chaque fois qu'il est nécessaire pour lutter contre les conséquences de la détérioration. En d'autres termes, les opérations de compensation doivent faire partie intégrante d'une politique plus rationnelle de financement du développement.

### 3. — INCIDENCE DE CES FACTEURS SUR LE RYTHME DES EXPORTATIONS PÉRIPHÉRIQUES

Les faits que l'on vient de décrire de façon très succincte peuvent être illustrés de quelques chiffres fort significatifs. Ces chiffres traduisent les changements essentiels qui se sont produits dans l'économie internationale et qui affectent si profondément les pays périphériques. Ils permettent notamment d'apprécier le contraste entre deux époques, celle qui a précédé et celle qui a suivi la grande dépression mondiale.

Avant la dépression, le commerce des articles manufacturés et celui des produits primaires croissait à un rythme soutenu et régulier. De 1876 à 1929, en effet, le taux de croissance annuel et cumulatif pour ces deux catégories de produits se situait aux environs de 2,5 %.

La disparité née de la grande dépression est véritablement impressionnante et c'est la première fois qu'elle se manifeste depuis la Révo-

**Production et exportations mondiales de produits primaires  
et d'articles manufacturés, 1960.**

	<i>Indice du volume (1928 = 100)</i>	<i>Taux moyen annuel composé d'accroissement (1928 à 1960) (pourcentages)</i>
<i>Production</i>		
TOTAL .....	236	2,7
Articles manufacturés .....	293	3,4
Produits primaires .....	170	1,7
Produits primaires, pétrole non compris ..	159	1,4
<i>Exportations</i>		
TOTAL .....	190	2,0
Articles manufacturés .....	260	3,1
Produits primaires .....	158	1,4
Produits primaires, pétrole non compris..	137	1,0
<i>Source. — Secrétariat des Nations Unies, Direction des tendances et politiques économiques générales.</i>		

lution industrielle. Les échanges d'articles manufacturés croissent à un rythme plus rapide encore qu'à l'époque de la révolution industrielle, tandis que le commerce des produits primaires fléchit très profondément. Ainsi, pour la première catégorie de produits, on constate un taux annuel de croissance de 3,1 % (1), tandis que le volume des produits primaires (2) augmente à peine au taux de 1 % par an. Voir à ce sujet le tableau page 29.

Comme on l'a déjà dit, deux types de facteurs conjugués expliquent cette forte diminution des exportations primaires. Il s'agit, d'une part, de facteurs économiques spontanés qui provoquent le fléchissement de la demande en produits primaires et, d'autre part, de facteurs dus à la politique protectionniste des centres industriels.

Les effets du premier groupe de facteurs se traduisent par la disparité de croissance de la production de l'une et de l'autre catégorie de produits. Au cours de la période 1928-1960, tandis que le taux annuel de croissance de la production manufacturière était de 3,4 % pour l'ensemble du monde, le taux correspondant pour la production primaire (2) n'était que de 1,4 %. Le deuxième groupe de facteurs se manifeste par la différence qui existe entre ce taux de 1,4 % de croissance de la production et un autre taux de 1 % qui est celui de l'accroissement des exportations primaires (2). Si les exportations augmentent moins que la production, la raison en est que la production destinée à la consommation intérieure s'est davantage développée que les exportations en raison notamment des obstacles qui s'opposent à la circulation de ces dernières.

Passons maintenant à un autre aspect très intéressant. Les chiffres se rapportant à la période qui a suivi la grande dépression mondiale ne reflètent pas les faits économiques dans toute leur complexité. La première partie de cette période a subi le contrecoup des conséquences adverses de la dépression et de la deuxième guerre mondiale ; mais, par la suite, il s'est produit un fort mouvement de reprise et les exportations de produits primaires se sont élevées à un chiffre supérieur encore à celui que l'on constatait avant la dépression. Ainsi, de 1950 à 1961, les exportations mondiales de ces produits ont augmenté à raison de 4,6 % par an. Cependant, ce fait ne saurait constituer un motif de satisfaction pour la majeure partie des pays en voie de développement, étant donné que ce mouvement des exportations ne leur a pas été favorable et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, cette augmentation notable des exportations primaires correspond pour une très grande part aux exportations des grands pays industriels — généralement subventionnées — et des quelques pays exportateurs de pétrole. La seconde raison se trouve dans

---

(1) Dans toutes les statistiques mentionnées dans le présent chapitre, les chiffres ne tiennent pas compte des pays socialistes, sauf indication contraire.

(2) Non compris le pétrole.

les conséquences néfastes de la détérioration des termes de l'échange.

La signification de ces faits est si importante qu'elle justifie de plus amples explications. Les pays industriels ont accru notablement leur part des exportations mondiales de produits primaires; en effet, la proportion de leurs exportations par rapport au total des exportations mondiales est passée de 47 % en 1950 à 55 % en 1961. Il en est résulté que la part des pays en voie de développement a diminué de 41 % à 29 % (1) pendant la même période.

Ainsi, tandis que les exportations mondiales de produits primaires ont augmenté à raison de 4,6 %, celles des pays en voie de développement ont augmenté au taux de 1,9 % (1).

Examinons maintenant les effets préjudiciables de l'évolution défavorable des termes de l'échange. De 1950 à 1961, le rapport des prix des produits primaires et des articles manufacturés a subi une diminution de 26 % (1), due en grande partie à la hausse des prix des articles manufacturés.

Il faut noter, cependant, que les effets de cette détérioration ont été moindres pour certains pays en voie de développement que ce chiffre ne semble l'indiquer, pour la raison que ces pays sont également importateurs de produits primaires et exportateurs d'articles manufacturés, bien que sur petite échelle en ce qui concerne ces derniers. Si l'on tient compte de ces faits, la détérioration des termes de l'échange pour les pays en voie de développement et pour la période considérée par rapport aux pays avancés a été de 17 % (1).

Pour comprendre la signification de ce fait, il convient de faire la relation entre ses effets et l'apport net de capitaux internationaux dans les pays en voie de développement. Cet afflux net s'est élevé au total (prêts, investissements et donations) à 47 milliards 400 millions (2) de dollars de 1950 à 1961. Il se ramène à 26 milliards 500 millions de dollars si l'on exclut les rapatriements d'intérêts et de profits pendant la même période. Or, la diminution du pouvoir d'achat de l'ensemble des exportations (3) des pays en voie de développement résultant de la détérioration des termes de l'échange représente, selon les calculs, près de 13 milliards 100 millions de dollars, c'est-à-dire que près de la moitié des effets favorables de l'apport, après déduction des rapatriements d'intérêts et de profits dans la période mentionnée, ont été contrebalancés par les effets défavorables de la détérioration des termes de l'échange. Ce phénomène s'est manifesté particulièrement dans les régions en voie de développement et surtout en Amérique latine où l'on a évalué à quelque 10 milliards 100 millions de dollars les effets de la détério-

---

(1) Non compris le pétrole. Chiffres fondés sur des données communiquées par le Bureau de statistique des Nations Unies.

(2) Y compris les réinvestissements privés.

(3) Y compris les pays socialistes et le pétrole.

ration en question au cours de la même période. Il convient également de souligner que, dans le même temps, les apports nets de capitaux étrangers de tous types à cette région (1) se sont élevés à 9 milliards 600 millions de dollars alors que les sommes rapatriées des pays d'Amérique latine s'élevaient à 13 milliards 400 millions de dollars.

Considérons maintenant l'incidence de ce phénomène sur les taux de croissance. Comme nous l'avons dit précédemment, les exportations de produits primaires — à l'exclusion du pétrole — des pays en voie de développement ont augmenté de 1950 à 1961 au taux de 1,9 % par an, et de 3,6 % si l'on comprend les exportations d'articles manufacturés et de pétrole, comme on le verra plus loin (2). Sans cette détérioration des termes de l'échange, l'apport de ressources internationales, toujours après déduction du service financier, aurait accru de 4,5 % par an la capacité d'importation provenant de toutes ces exportations. Cependant, il n'en a pas été ainsi, en raison de la détérioration en question, si bien que la capacité d'importation des pays en voie de développement n'a augmenté que de 3,5 % par an.

Cette augmentation de la capacité d'importation est manifestement insuffisante pour satisfaire la demande d'importations provoquée par le développement économique. De 1950 à 1962, le taux de croissance du revenu global des pays périphériques a été d'environ 4,4 %. La demande d'importations aurait dû être, pour les raisons déjà énoncées par ailleurs, sensiblement supérieure à ce taux moyen ; mais la politique de remplacement a eu pour résultat de réduire l'augmentation réelle des importations à 4,6 %, chiffre néanmoins supérieur à celui de 3,5 % qui représente l'accroissement du pouvoir d'importation. Cela n'a été possible que grâce à une contraction des réserves en devises et à une augmentation des emprunts extérieurs à court terme des pays en voie de développement.

---

(1) Y compris les réinvestissements privés.

(2) Puisque les données relatives aux termes de l'échange des pays en voie de développement concernent l'ensemble du commerce de ces pays, on a inclus ici les pays socialistes.

## Chapitre III

### L'INDUSTRIALISATION ET LA NÉCESSITÉ D'EXPORTER DES ARTICLES MANUFACTURÉS

#### I. — L'INDUSTRIALISATION EN VASE CLOS

L'augmentation de la part des exportations primaires des pays périphériques dans la consommation des pays industrialisés et le transfert de fonds de ces derniers aux premiers pour compenser les effets de la détérioration des termes de l'échange contribueront à réduire le déficit commercial mais ne suffiront pas à le combler. Ils auront un effet d'allègement considérable dans certains cas mais de portée limitée, étant donné son importance. Par conséquent, les exportations industrielles sont une nécessité inéluctable. Ces exportations auraient dû être le complément naturel de l'industrialisation périphérique. Mais il n'aurait pas été facile de les réaliser en pleine désagrégation de l'économie mondiale au cours des années 30, au moment où le mouvement d'industrialisation prenait de l'élan dans quelques pays périphériques. A cette époque, comme on l'a déjà dit, les pays industrialisés se virent obligés d'appliquer des mesures restreignant considérablement leurs importations. Auraient-ils permis, dans ces conditions, l'entrée des exportations industrielles des pays en voie de développement alors qu'ils opposaient de telles barrières à leurs exportations primaires ?

Pour faire face à la contraction de leurs exportations et ensuite à la tendance manifeste et constante de ces dernières à n'augmenter que lentement, certains pays en voie de développement doivent eux aussi se défendre actuellement à l'aide de mesures analogues.

C'est sous la protection de ces mesures qu'a commencé le mouvement d'industrialisation ; ce fut plus une réaction en vue de surmonter les circonstances adverses et vaincre le déséquilibre extérieur qu'un plan clair et rationnel.

On voit se dessiner ainsi un processus très différent de celui qui a caractérisé, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'apparition de nouveaux pays industriels, suivant l'exemple donné en premier par la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne n'applique pas alors de tarifs protectionnistes ; ceux-ci sont en général relativement bas dans les pays européens et n'existent pas du tout ou souvent à des fins de fiscalité dans les pays périphériques de l'économie mondiale. Dans ce climat international propice, l'industrialisation peut ainsi se développer vers

l'extérieur, tout en satisfaisant les besoins internes des pays qui s'industrialisent. Ces derniers bénéficient ainsi des avantages de la spécialisation et d'une échelle de production suffisante. L'industrialisation progresse ainsi dans une ambiance nettement expansionniste des échanges mondiaux.

Le contraste avec l'évolution postérieure à la grande dépression est manifeste. Par la force des choses, l'industrialisation s'opère en vase clos, comme un simple processus de remplacement des importations, simple mais généralement coûteux. Aurait-il pu y avoir une autre solution ? Peut-on concevoir que les pays industrialisés, qui essayaient alors de lutter contre la dépression à l'aide de tarifs et d'autres restrictions, auraient encouragé les importations de produits industriels provenant de la périphérie ? Il est bien évident que non. On ne saurait davantage s'attendre que, étant donné la facilité de remplacer les importations à l'abri d'une forte protection et avec un marché interne relativement sûr et en expansion, les pays qui entraient dans la voie de l'industrialisation détournent leurs efforts vers des marchés extérieurs hostiles et peu sûrs.

C'est ainsi que s'est créé dans les pays en voie de développement parvenus à ce stade un type d'industrialisation fragmentée en de nombreux compartiments étanches, avec peu de communication entre eux et au grand détriment de la productivité.

La deuxième guerre mondiale renforce encore cette forme d'industrialisation en vase clos et il ne s'est rien produit ensuite qui ait pu changer cette orientation caractéristique. L'industrialisation fondée sur le remplacement des importations a certainement beaucoup contribué à élever le revenu dans les pays en voie de développement, mais beaucoup moins que n'aurait pu le faire une politique rationnelle qui aurait judicieusement combiné le remplacement des importations et les exportations industrielles. L'expérience des pays qui se sont ainsi industrialisés en compartiments étanches, particulièrement en Amérique latine, présente un intérêt spécial à ce sujet, car elle montre les problèmes auxquels pourront se heurter les autres pays en voie de développement si, faute de marchés extérieurs, ils se voient obligés de se replier sur eux-mêmes dans leur développement industriel. Les premiers nommés doivent actuellement faire face aux conséquences ci-après de leur mode de développement industriel :

a) L'étape simple et relativement facile du remplacement des importations est arrivée ou arrive à sa limite dans les pays où l'industrialisation est le plus avancée ; la même chose se produira tôt ou tard dans les autres pays en voie de développement si le cours des événements ne change pas. A mesure que cela se produit, il faut substituer d'autres activités, techniquement complexes et difficiles, qui exigent en général une forte densité de capitaux et des marchés très vastes pour être rai-

sonnablement rentables. Le remplacement des importations se heurte donc à des limites qui ne peuvent être franchies sans une perte fréquente et considérable de capital dans les pays en voie de développement.

Par ailleurs, à mesure que s'accroît le nombre des produits d'importation remplacés, le besoin d'autres importations se fait sentir ou leur demande augmente, par exemple en ce qui concerne les matières premières ou intermédiaires nécessaires à la fabrication des produits de remplacement ou les biens d'équipement ou de consommation que la technique ne cesse de créer.

b) En raison de l'exiguïté relative des marchés nationaux, ajoutée à d'autres facteurs défavorables, le prix de revient des industries est fréquemment excessif, ce qui conduit à avoir recours à des droits protecteurs très élevés ; ceux-ci influent à leur tour de façon défavorable sur la structure industrielle, en favorisant la création d'usines petites et non rentables et en affaiblissant l'effet stimulant inhérent au progrès technique ainsi que l'amélioration de la productivité. On est ainsi parvenu à un véritable cercle vicieux du point de vue des exportations d'articles manufacturés. En effet, celles-ci se heurtent à de grandes difficultés parce que les coûts internes sont élevés et si ces prix sont élevés, c'est entre autres raisons parce qu'il n'y a pas d'exportations qui élargissent les marchés. S'il avait été possible d'augmenter les exportations industrielles, le processus de l'industrialisation aurait été plus rentable, car on aurait pu appliquer une division internationale du travail en ce qui concerne les articles manufacturés.

c) L'industrialisation n'a généralement pas été le résultat d'un programme ; elle a été imposée par des conditions extérieures défavorables, qui ont obligé à restreindre ou à interdire certaines importations ; ces mesures de restriction ou d'interdiction ont été appliquées surtout à des biens répondant à des besoins non essentiels qui paraissaient superflus ou dont la satisfaction pouvait être différée. On a donc encouragé la production interne de ces biens, détournant à cette fin des ressources productives déjà limitées, fréquemment sans tenir compte des considérations de coût. Une politique plus rationnelle aurait dû donner la préférence au remplacement des biens importés qui pouvaient être produits dans de meilleures conditions que d'autres, non seulement des biens de consommation, comme on l'a fait généralement, mais aussi de matières premières, de produits intermédiaires et de biens d'équipement.

d) Ce remplacement des produits répondant à des besoins superflus ou dont la satisfaction peut être différée a amené les pays en voie de développement où l'industrialisation était le plus avancée à limiter leurs importations aux biens indispensables, en particulier ceux qui sont destinés aux activités productrices. Il s'ensuit que toute diminution sensible des recettes d'exportation des produits primaires ne peut plus, comme par le passé, être contrebalancée par une contraction des impor-

tations, car, actuellement, la marge des importations que l'on peut éliminer sans nuire à l'activité économique interne et à l'emploi est beaucoup plus étroite.

e) Enfin, l'excès de protection dont ces articles font l'objet a généralement isolé les marchés nationaux de la concurrence extérieure, affaiblissant et même supprimant le stimulant indispensable à l'amélioration de la qualité et à l'abaissement du coût dans un régime d'entreprise privée. Elle a donc eu pour effet de juguler l'initiative des entreprises tant en ce qui concerne le marché interne que les exportations.

Le développement des importations industrielles permettra non seulement de pallier le déficit virtuel de la balance commerciale mais encore d'accroître les avantages de l'industrialisation en en corrigeant les défauts. Ceci ne vise pas uniquement les pays en voie de développement où ce processus est déjà engagé ou avancé mais aussi les autres, et plus spécialement les pays qui sont apparus dans le monde lorsque s'est disloqué l'ordre colonial. Il se produit actuellement une fragmentation encore plus poussée que celle qui existait autrefois dans le domaine de l'économie internationale. Près d'une centaine de pays en voie de développement ont, chacun, une population de moins de 15 millions d'habitants et les deux tiers de ceux-ci en ont une de moins de 5 millions. L'étroitesse des marchés nationaux n'a pas seulement pour cause le petit nombre des habitants mais aussi, dans bien des cas, le niveau extrêmement bas du revenu par habitant.

De toute façon, ces pays doivent s'industrialiser étant donné que généralement l'agriculture ne suffit pas à occuper, de façon satisfaisante, l'augmentation de la population active, à plus forte raison lorsqu'on introduit des techniques nouvelles qui augmentent la productivité et font diminuer la demande relative de main-d'œuvre.

D'autre part, les grands pays industrialisés se trouvent actuellement dans des circonstances très différentes de celles qui caractérisaient les années 30 et l'après-guerre ; pourtant, il n'existe souvent pas chez eux un climat propice aux importations industrielles provenant des pays en voie de développement. A leur tour, ces pays manquent, d'une manière générale, d'une politique bien définie visant à favoriser la production de leurs articles manufacturés.

## 2. — OBSTACLES OPPOSÉS PAR LES CENTRES INDUSTRIALISÉS AUX EXPORTATIONS D'ARTICLES MANUFACTURÉS DE LA PÉRIPHÉRIE

Il y a fort longtemps que les pays industriels opposent des obstacles aux exportations d'articles manufacturés des pays en voie de développement mais la situation s'est aggravée récemment dans certains cas.

Parmi les principaux d'entre eux, on doit mentionner tout particulièrement les tarifs différentiels. Ces tarifs nuisent considérablement

à la transformation des matières premières dans les pays en voie de développement qui les produisent et les exportent, car leur importance croît en général avec le degré de transformation (1).

Ces tarifs différentiels n'ont pas été pris spécialement en considération lors des négociations tarifaires du GATT bien que cette organisation ait reconnu leur importance dans ses rapports. On comprend que les réductions de tarifs que les pays industrialisés membres du GATT s'accordent entre eux n'ont pas eu de conséquences appréciables lorsqu'ils ont été étendus aux pays en voie de développement par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, car ils portent en général sur des articles intéressant les pays industriels et non les pays en voie de développement.

En outre, lorsque, à la faveur de préférences ou de tarifs relativement bas, certains pays en voie de développement, surmontant les difficultés, ont réussi à introduire leurs exportations industrielles dans certains grands centres, ces derniers ont appliqué des mesures restrictives aux importations en provenance de ces pays, pour éviter la perturbation du marché.

Le fait s'est produit alors même qu'il n'existait aucun problème de balance des paiements ni de chômage, deux raisons habituellement invoquées pour justifier les restrictions. Les pays d'Europe occidentale, malgré leur important excédent commercial et leur potentiel humain réduit, ne se sont pas signalés par une politique libérale d'importation d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement. C'est ainsi que la part de l'ensemble de ces pays dans les importations totales d'articles manufacturés (2) de la Communauté économique européenne en 1962 variait de 1 à 4 %. En revanche, ces proportions ont atteint 11 % aux Etats-Unis et 12 % au Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, les importations d'articles manufacturés venant des pays en voie de développement sont supérieures au total de celles de la Communauté, et pour ce qui est des textiles de coton, 40 à 50 % de la consommation proviennent des pays en voie de développement et du Japon.

Malheureusement, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont atténué beaucoup leur politique libérale en passant avec les pays en voie de développement des accords qui limitent considérablement les exportations de produits fabriqués de ces derniers. C'est ainsi que les exportations de textiles de coton qui avaient augmenté à un rythme de 14 % entre 1955 et 1961 ne pourront probablement pas augmenter de plus de 3 % au cours des prochaines années, aux termes des dispositions actuelles.

En dehors des textiles de coton, d'autres articles manufacturés sont frappés de restrictions, à savoir le jute et le tabac, les conserves de

---

(1) Ces tarifs différentiels existent aussi dans les pays en voie de développement et ils entravent leurs échanges réciproques.

(2) Non compris les métaux non ferreux et les matières peu transformées.

poisson, les articles en fibre de coco, les machines à coudre et les bicyclettes.

Il convient de noter qu'aux restrictions à l'importation viennent s'ajouter souvent des limitations de caractère administratif. En outre, certaines entreprises privées imposent leurs propres restrictions, soit en interdisant l'importation d'articles provenant de leurs succursales ou des sociétés appartenant au même groupe dans les pays en voie de développement, soit sous d'autres formes (1).

Il est impossible de fermer les yeux sur les difficultés que rencontrent certaines importations industrielles provenant des pays en voie de développement, mais il ne faut pas non plus en exagérer la portée. Malheureusement, ces importations ne portent que sur un petit nombre de produits et de pays (2) et, si le nombre des uns et des autres augmentait considérablement, cette diversification même diminuerait dans une mesure appréciable les risques de perturbation du marché des pays importateurs.

Au demeurant, le volume des exportations industrielles que les pays en voie de développement ont besoin de réaliser pour atteindre leurs objectifs de croissance n'est nullement excessif. Comme on le verra plus loin, si la moitié du déficit virtuel prévu pour 1970 était couverte à l'aide de ces exportations, cela ne représenterait que 4 à 5 % de l'augmentation de la consommation d'articles manufacturés dans les pays avancés d'entreprise privée. Il est certain que cette proportion diminuerait encore si l'on tenait compte dans ce calcul des pays socialistes industriellement plus avancés.

Un chiffre aussi modeste peut-il être une cause d'inquiétude ? On parle souvent du sacrifice que les exportations de la périphérie représenteraient pour les pays industriels. Mais ni leur importance ni leur nature ne justifient le mot de sacrifice. En effet, ce supplément d'exportations des pays en voie de développement entraînerait rapidement chez eux un supplément d'importations provenant des grands centres industriels, surtout en biens d'équipement et en produits intermédiaires. Ce sont précisément ces biens que les grands centres produisent dans les meilleures conditions de productivité et qui leur procurent les recettes les plus considérables. Loin d'être un sacrifice, ce serait pour eux un avantage certain que de les exporter toujours davantage et de recevoir en paiement des articles qu'ils fabriquent avec moins d'efficacité relative.

---

(1) Le groupement dit Club de Noordwijk, constitué par les producteurs de textiles de coton d'Autriche, de Suisse et des pays membres de la Communauté, en est un exemple bien connu. Il a pour objet d'empêcher la réexportation vers les pays membres du club et les Etats africains associés des textiles de coton importés des pays en voie de développement. L'accord de Noordwijk est appliqué par les gouvernements des producteurs participants.

(2) L'Inde, Hong-kong, Israël et le Mexique absorbent la moitié des exportations industrielles des pays en voie de développement.

### 3. — UNE NOUVELLE POLITIQUE DE REMPLACEMENT DES IMPORTATIONS A L'INTÉRIEUR DES GROUPEMENTS RÉGIONAUX

L'accent qui vient d'être porté sur les exportations industrielles ne signifie pas qu'il faille abandonner la politique de remplacement des importations. Il faut, au contraire, la maintenir. En évaluant le déficit virtuel des échanges, on a supposé que ce remplacement se poursuivrait au même rythme que par le passé. Il y a encore de la marge pour le remplacement des importations, même si elle s'est considérablement réduite dans ceux des pays périphériques qui s'industrialisent le plus. Cette marge pourrait s'élargir considérablement si le remplacement, au lieu de s'effectuer sur le marché national de chaque pays, se faisait au sein de groupements de pays, afin de mieux bénéficier des avantages de la compétence, de la spécialisation et des économies d'échelle.

Cette forme plus rationnelle de politique de remplacement pourrait non seulement jouer en matière d'importation de biens, mais également de services tels que les frets et les assurances qui représentent un élément important du déficit virtuel. Mieux encore, dans certains cas, on pourrait amplifier l'exportation de ces services en les organisant collectivement grâce à de tels groupements. Mais il faudrait pour cela surmonter des difficultés sérieuses.

On suppose parfois que la formation de tels groupements peut remplacer valablement l'intensification des exportations industrielles vers les pays développés. Il est indéniable que la politique de remplacement des importations, pratiquée par un groupement important de pays en voie de développement, pourrait étendre la portée et diminuer le coût de la politique de remplacement sous sa forme actuelle. Mais l'efficacité de cette politique a des limites.

Avant tout, au-delà d'un certain point, le remplacement des importations devient progressivement plus difficile et plus coûteux. Les raisons en sont diverses : le manque de ressources naturelles, la complexité technique de certaines industries, l'échelle insuffisante de production, même dans un groupement de pays en voie de développement. Si de grands espaces économiques dotés de ressources naturelles diverses et abondantes et pourvus d'une grande capacité technique ont encore intérêt à encourager la division internationale du travail, c'est parce qu'ils jugent les échanges avantageux. Des pays qui se trouvent dans des conditions d'infériorité économique et technique, encore que groupés, peuvent-ils se priver de ces avantages ? De toute façon, la formation de ces groupements prend du temps et bien qu'ils puissent réaliser des progrès nombreux et utiles dans la voie du remplacement des importations, ils passeront nécessairement par une période pendant laquelle ils jugeront éminemment opportun d'augmenter leurs exportations d'ar-

tibles manufacturés afin de se procurer surtout les biens de production qui leur sont nécessaires pour accomplir et consolider cette évolution.

D'autre part, les progrès continus de la technique, tant dans la fabrication de biens d'équipement nouveaux et meilleurs que de biens de consommation, viennent ajouter d'autres avantages à ceux d'échanges conçus en termes purement statistiques. Tous les pays industriels n'avancent pas parallèlement dans le domaine des innovations techniques et ces dernières ne se réalisent pas également dans la gamme étendue des biens ; un courant croissant d'échanges a la vertu de répandre rapidement les biens dans lesquels ces innovations ont été incorporées. Si les pays en voie de développement s'isolaient dans leurs propres groupements, ils resteraient toujours à l'arrière-garde des progrès techniques, car leurs exportations primaires seraient très insuffisantes pour leur permettre l'acquisition facile de ces biens. On ne conçoit pas dans un avenir prévisible qu'ils puissent avoir accès à ces innovations et les incorporer dans leur production, s'ils sont forcés de restreindre ainsi leurs importations de biens d'équipement.

Enfin, au sein d'un groupement régional, surtout s'il est de dimensions très restreintes, on court le risque que les pays les plus petits viennent à dépendre exagérément des grands. L'unique moyen de l'éviter est la diversification tant de leurs exportations que des pays auxquelles elles sont destinées. Une telle chose n'est possible que sur le plan des échanges mondiaux.

Toutes ces considérations expliquent pourquoi les pays en voie de développement ont manifesté un grand intérêt à intensifier leurs échanges avec les pays plus avancés. En réalité, le problème de l'atténuation et de l'élimination du déséquilibre virtuel des échanges doit être attaqué simultanément sur les deux fronts. Il existe dans ce domaine une interdépendance évidente. Le développement des exportations industrielles vers le reste du monde aura sans aucun doute des effets favorables sur les échanges entre pays d'une même région. A son tour, l'expansion des exportations régionales d'articles manufacturés préparera mieux les industries à affronter la concurrence avec le reste du monde.

## Chapitre IV

### LE GATT ET LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

#### I. — LA CONTRIBUTION DU GATT AUX ÉCHANGES MONDIAUX

Le GATT a à son actif des réalisations importantes. Après la période de chaos de l'entre-deux-guerres, il a introduit une conception nouvelle de règles juridiques dans le commerce mondial. On peut mettre en doute le caractère particulier de certaines de ces règles, mais cela ne doit pas faire perdre de vue que la décision des gouvernements de soumettre le commerce mondial à des règles convenues était en soi un fait d'une importance considérable.

Jadis, la prolifération dans certains pays des restrictions commerciales a fréquemment été à l'origine d'une spirale ascendante de représailles réciproques, néfastes pour tous, bénéfiques pour personne. L'application de règles dans le commerce mondial a déjà contribué à limiter des excès de ce genre ; elle pourrait avoir des effets bien plus considérables si ces règles étaient mieux adaptées aux besoins actuels.

Une autre qualité du GATT réside dans son mécanisme de plaintes et de consultations. Chaque partie contractante est en mesure de présenter les cas dans lesquels elle estime avoir été lésée par une autre partie et peut demander que soient reconsidérées les mesures en question ou réclamer une compensation appropriée, bien qu'il faille admettre que cette procédure n'a pas toujours été efficace dans la pratique.

Le GATT fournit aussi aux divers pays l'occasion de discuter des effets réciproques de leurs politiques commerciales respectives, en vue de rechercher un aménagement satisfaisant.

Dans le cadre de ses règles et de son mécanisme de consultations, le GATT a pu obtenir des réductions considérables des tarifs douaniers et des autres restrictions aux échanges mondiaux qui avaient été établies pendant la période très difficile qui suivit la grande dépression. Il est certain toutefois que ces réductions ont bénéficié surtout aux pays industrialisés et que les pays en voie de développement n'en ont retiré en général que peu d'avantages directs. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette politique d'assouplissement des tarifs et des restrictions, dans la mesure où elle a pu créer des conditions plus favorables à la croissance économique dans les pays développés, a dû exercer indirectement un effet favorable sur la demande d'importations en provenance des pays en voie de développement.

Enfin, depuis la publication en octobre 1958 du rapport d'experts sur les tendances des échanges internationaux, le GATT a fait un très sérieux effort pour donner à ses activités une orientation nouvelle de façon à tenir compte de façon plus adéquate de la situation peu satisfaisante des pays en voie de développement en matière de commerce mondial. On doit reconnaître que, après plus de cinq ans, les résultats positifs de ces efforts sont quelque peu décevants. Cependant, l'existence du problème est maintenant reconnue, ce qui a amené l'étude, lors d'une réunion ministérielle du GATT en mai 1963, d'un programme d'action et, ultérieurement, des tentatives de réalisation de ce programme. C'est maintenant affaire des gouvernements : si le programme d'action du GATT pouvait être pleinement exécuté, un progrès très considérable aurait été accompli. La même réunion ministérielle a également approuvé les résolutions relatives aux négociations « Kennedy ». Dans ces négociations sur les tarifs douaniers et les autres entraves aux échanges, notamment les restrictions quantitatives, on a accepté, entre autres, de ne pas exiger en principe des pays en voie de développement une pleine réciprocité. On s'est aussi fixé comme objectif l'établissement de conditions satisfaisantes d'accès aux marchés mondiaux pour les produits de l'agriculture et de l'élevage.

Il est certain que la Conférence tarifaire du GATT en 1960-61 n'a procuré que des avantages modestes aux pays les moins développés ; il faut espérer que les négociations « Kennedy » auront des résultats plus favorables, car on y verra la pierre de touche des avantages pratiques que le GATT peut procurer aux pays en voie de développement.

En outre, on reconnaît la grande efficacité du secrétariat du GATT, tant dans la rédaction d'études que dans la préparation minutieuse des négociations ; il a, en outre, démontré qu'il savait s'adapter à la conjoncture.

Les observations que l'on vient de formuler à l'égard du GATT doivent être envisagées dans une large perspective. En effet, ce qui apparaît nettement aujourd'hui était encore confus et vague du temps de La Havane. On n'avait pas encore compris, alors, ni admis que l'industrialisation des pays périphériques était une nécessité inéluctable, ni qu'il était indispensable d'intensifier ce processus de pair avec les progrès techniques de l'agriculture. On ne comprenait pas non plus parfaitement cette tendance persistante au déséquilibre extérieur, qu'on attribuait à la politique inflationniste des gouvernements plutôt qu'à la nature même du phénomène de croissance. De plus, les pays en voie de développement eux-mêmes étaient encore loin de pouvoir préciser leur position et définir leurs aspirations et leurs attitudes. La liquidation de l'ordre colonial commençait à peine. Les tensions sociales du monde en développement n'étaient ni aussi évidentes ni aussi aiguës qu'elles le sont aujourd'hui. Tout cela est maintenant très clair et l'on se rend

aussi de mieux en mieux compte qu'il faudra déployer des efforts énormes pour atténuer et éliminer ces tensions qui compromettent dans une si large mesure la paix mondiale.

Cet effort ne pourrait plus prendre la forme de quelques règles et principes simples prescrivant en détail ce qu'il convient de ne pas faire ; il est indispensable de déterminer, en outre, ce qu'il convient de faire et de formuler une politique qui réponde à cette nécessité d'action positive.

Pourquoi le GATT n'a-t-il pas été aussi utile aux pays en voie de développement qu'aux pays industriels ? Cela s'explique par deux raisons principales. D'une part, la Charte de La Havane — on l'a déjà dit — se fonde sur le concept classique selon lequel le libre jeu des forces de l'économie internationale aboutit à lui seul à l'expansion optimum des échanges et à la meilleure utilisation possible des ressources productives du monde ; elle établit en conséquence des règles et des principes visant à assurer ce libre jeu. D'autre part, ces règles et principes n'ont pas toujours été strictement appliqués et même lorsqu'on semblait en respecter la lettre on portait parfois atteinte à l'esprit qui les avait dictés.

## 2. — LES DIFFÉRENCES DE STRUCTURE ET LEURS EFFETS

Le concept du libre jeu des forces économiques est admissible entre pays de structure analogue mais non pas entre pays de structure franchement différente tels que les pays industriellement avancés et les pays en voie de développement. Ces différences structurales se manifestent de diverses manières qui ont été succinctement exposées dans la section précédente.

On y a vu quelle était l'origine de la détérioration des termes de l'échange et il est inutile de revenir ici sur cette question. Il suffit de rappeler que la Charte de La Havane mentionne ce phénomène mais que, lorsqu'elle traite des accords relatifs aux produits, elle revient en définitive au concept selon lequel il ne faut pas contrarier les tendances fondamentales du marché.

On a déjà parlé également des disparités de la demande internationale, qui ont aussi leur origine dans des différences de structure. La Charte de La Havane ne semble pas avoir accordé à cet aspect fondamental l'importance qu'il mérite. Ainsi, lorsque la Charte et l'Accord tendent à abaisser ou à éliminer les tarifs douaniers et les mesures restrictives, afin de stimuler les échanges, ils ne font pas de distinction entre pays développés et pays en voie de développement. Et, conformément à l'hypothèse de l'homogénéité, ces abaissements de tarifs doivent être partout équivalents. C'est le principe de la réciprocité conventionnelle qui prévalait jusqu'à récemment. On n'a pas tenu compte du fait que ces disparités placent les pays d'exportation primaire et les pays d'exportation industrielle dans des situations diamétralement opposées.

D'où l'importance qu'il y aura, lors des négociations Kennedy, à se départir du principe de la réciprocité conventionnelle.

Etant donné que dans les premiers de ces pays, les exportations primaires augmentent relativement lentement, ces pays ne peuvent faire face à la demande intense d'importations industrielles sans modifier la composition de ces importations en substituant une production interne à certaines d'entre elles pour permettre l'accroissement des autres. Faute d'exportations industrielles, les pays en voie de développement n'ont d'autre alternative que de se développer au rythme lent que leur imposent leurs exportations primaires, ou de stimuler ces activités de substitution en les protégeant, afin de se développer à un rythme plus rapide pour prévenir ou corriger le déséquilibre extérieur pendant leur processus de développement.

Si le protectionnisme se maintient dans certaines limites, c'est-à-dire si l'on n'y a recours que dans la mesure nécessaire pour corriger cette disparité de la demande, il devrait entraîner non pas des effets adverses mais constituer plutôt un facteur d'équilibre dans la dynamique du commerce international. Dans de telles limites, non seulement l'industrialisation et l'expansion de la production sont compatibles avec les exportations primaires, mais il est possible d'établir entre ces éléments un rapport optimum propre à intensifier le développement économique. Bien entendu, si un pays en voie de développement entrave ses exportations primaires par des mesures propres à les décourager et si ces exportations ne sont pas remplacées par celles d'autres pays, des répercussions nuisibles sur le commerce international sont inévitables. Toutefois, de tels cas ne sont en rien inhérents à l'industrialisation des pays périphériques.

En revanche, le protectionnisme de la production primaire des pays d'exportation industrielle a des conséquences nuisibles puisque, au lieu de corriger cette disparité de la demande, il l'accentue, au détriment, bien entendu, des échanges internationaux et de la croissance des pays en voie de développement. A cet égard, le protectionnisme contribue à ralentir encore l'expansion des exportations primaires des pays en voie de développement et par conséquent des importations d'articles manufacturés nécessaires à leurs progrès. En d'autres termes, le protectionnisme de la production primaire des pays d'exportation industrielle a des effets nettement défavorables sur le commerce international et oblige les pays périphériques à adopter de nouvelles mesures de remplacement des importations pour poursuivre leur développement ; il rend ce développement plus difficile encore en réduisant, dans la périphérie, les possibilités d'une division internationale du travail avantageuse. Cette asymétrie et ses conséquences pratiques en matière de politique commerciale ne sont pas reconnues dans la Charte de La Havane.

Etant donné, par conséquent, la conception qui prévalait à l'époque, l'objectif poursuivi lors de l'élaboration de cette charte pourrait, en

termes simples, se formuler de la manière suivante. Il fallait éliminer progressivement les restrictions et les tarifs douaniers, qui avaient tant contribué à la désintégration de l'économie mondiale, et rétablir le libre jeu des forces économiques internationales. La réduction et l'élimination des restrictions et des tarifs devaient porter également sur les produits primaires importés par les pays industriels, et les pays exportateurs de ces produits primaires devaient, par réciprocité, abaisser leurs tarifs à l'importation d'articles manufacturés.

C'était là une conception symétrique d'une réalité qui était loin de l'être : si les pays périphériques veulent bénéficier des conséquences d'une politique tarifaire libérale pour leurs importations primaires dans les centres industriels, ils doivent également abaisser leurs propres tarifs et consentir des concessions équivalentes. Là gît le problème grave que pose cette conception de la politique commerciale : elle ne tient pas compte du fait que ces concessions équivalentes aggraveraient la tendance au déséquilibre des échanges, qui est inhérente à la disparité de la demande internationale, au lieu de contribuer à la corriger.

On admet de plus en plus depuis quelque temps que l'inégalité économique entre les pays impose une modification de ces règles de réciprocité en matière de négociations commerciales. Mais il importe de distinguer nettement cette réciprocité conventionnelle de la réciprocité réelle.

C'est là un point très important qu'il convient de ne pas perdre de vue. L'exigence de la réciprocité dans les négociations entre pays dont la demande ne présente pas de disparité structurelle est d'une logique indéniable. En fait, l'équilibre économique international exige que l'accroissement d'exportations qu'un pays réalise grâce aux concessions des autres pays s'accompagne de concessions équivalentes envers ces derniers, en d'autres termes que le premier pays augmente ses importations en provenance des autres.

Le cas est différent quand il s'agit d'échanges entre pays en voie de développement et pays industriels. Puisque les premiers tendent à importer plus qu'ils n'exportent — en vertu de la disparité internationale de la demande —, les concessions que leur accordent les pays industriels tendent à corriger cette disparité et se traduisent rapidement par une augmentation des exportations de ces derniers vers les pays en voie de développement. En d'autres termes, ces pays, où la demande virtuelle de produits importés est très forte, pourront importer davantage qu'ils ne le pourraient en l'absence de ces concessions. Il existe donc une réciprocité réelle ou implicite, indépendante du jeu des concessions conventionnelles. C'est là ce dont il faut tenir compte en matière de politique du commerce international.

Si l'on y réfléchit, cette distinction est inhérente à l'étape de transi-

tion où se trouvent les pays en voie de développement. La disparité de la demande internationale est un phénomène qui n'est pas nécessairement permanent. A mesure que la structure de la production de ces pays évoluera progressivement, grâce à l'industrialisation et aux exportations industrielles, cette disparité tendra à s'effacer. Avec l'expansion de ces exportations, tant à destination des pays développés qu'à destination des autres pays en voie de développement, cette disparité pourra se corriger. Quand cela se produira — et alors seulement — on aura établi les bases d'une réciprocité conventionnelle entre les pays industrialisés et les pays où l'industrialisation est en voie de progrès. Mais, pour la plupart des pays en voie de développement, ceci signifie un processus fort lent.

### 3. — APPLICATION DES RÈGLES ET DES PRINCIPES

On a dit au début de la présente section que le GATT n'avait pas été utile du point de vue des pays en voie de développement pour deux raisons principales. Nous venons d'examiner la première, celle inhérente au concept du libre jeu des forces économiques internationales. Voyons maintenant la seconde, qui a trait à l'inapplication des règles et principes. Il ne s'agit pas de procéder ici à un examen juridique fondé sur les textes pertinents, mais plutôt d'étudier l'esprit même qui semble avoir présidé à leur rédaction.

Il faut ainsi se demander avant tout si l'exagération du protectionnisme agricole dans les pays industriels, qui vise à l'autarcie, est conforme à cet esprit du GATT, à l'objectif consistant à élargir les échanges et non à les restreindre. Tel est le cas surtout des restrictions qui ont été imposées en Europe occidentale aux importations agricoles et qui se sont aggravées tandis qu'on libérait les entraves aux importations industrielles établies après la guerre. On a déjà vu que ce protectionnisme — et celui des produits primaires en général — accentue les disparités de la demande et oblige les pays périphériques à comprimer plus encore leurs importations, au détriment des échanges commerciaux et du rythme du développement périphérique.

En fait, chaque fois que les pays industriels ont eu besoin de protéger leur production interne, agricole ou minière, contre la concurrence extérieure, ils ont trouvé un moyen direct ou indirect de le faire.

La même chose a fini par se produire en ce qui concerne les pays en voie de développement. Il n'en était pas ainsi dans les premiers temps, lorsque le GATT s'efforçait d'abaisser les tarifs de ces pays et d'empêcher l'accentuation du protectionnisme. Mais plus tard, il a adopté une attitude plus compréhensive à l'égard des difficultés des pays en question. On est ainsi arrivé à une situation dans laquelle il est, en pratique, à la portée de ces pays également d'adopter, sous une forme ou l'autre,

des mesures destinées à restreindre les importations, comme le leur conseille la tendance persistante au déséquilibre extérieur. On ne saurait donc s'étonner que beaucoup de pays en voie de développement en soient venus à pratiquer un protectionnisme excessif. Est-il impossible de toucher aux tarifs et restrictions par lesquels se manifeste ce protectionnisme ? Sa nécessité dans les pays en voie de développement est reconnue et ne se discute plus.

Mais, dans bien des cas, les droits sont de beaucoup supérieurs à ce qui est requis pour compenser les différences de coûts. Par conséquent, leur rajustement se justifie pleinement et ce devrait être là un des points importants de la politique que la Conférence devra élaborer. Mais ce rajustement devrait se fonder non pas sur des motifs de réciprocité conventionnelle — tant que l'on ne corrige pas les disparités de la demande — mais sur le fait qu'il convient de stimuler progressivement la concurrence extérieure et de vivifier l'industrie des pays en voie de développement, c'est-à-dire qu'il devrait viser à contribuer à l'accélération de leur rythme de croissance. Cependant, ceci ne pourra se faire sans une augmentation des exportations et sans que soient réduits puis éliminés les facteurs extérieurs qui étranglent le développement ; pour faire jouer ainsi la concurrence extérieure, il est en effet indispensable qu'un pays dispose de ressources extérieures suffisantes pour faire face aux conséquences possibles d'un abaissement des droits dont il frappe ses importations et éviter de nouveaux éléments de déséquilibre dans ses échanges.

Le redressement du protectionnisme excessif ne peut donc s'entreprendre isolément, mais dans le cadre de la politique d'ensemble examinée dans le présent rapport. Ce ne saurait être une mesure isolée ou immédiate, mais il faudra l'appliquer à mesure que l'on atteindra les objectifs fixés à la croissance des exportations. Ainsi, en appliquant un concept rationnel de protection, il sera possible de réduire progressivement les tarifs excessifs ainsi que les autres entraves inutiles au commerce.

#### 4. — LES PRÉFÉRENCES ET LES ÉCHANGES ENTRE PAYS INDUSTRIALISÉS

L'on abordera maintenant un autre aspect pertinent du régime du GATT : celui des préférences. Que signifient-elles du point de vue de l'objectif essentiel qui est l'expansion des échanges ? Il n'est guère possible de formuler des généralisations acceptables à ce sujet. En effet, pour en saisir la signification, il faut distinguer divers types de préférences. A cet égard, il y a lieu de faire les distinctions suivantes : préférences entre pays industrialisés, préférences entre ces pays et les pays en voie de développement et préférences entre ces derniers. Cette distinction indique déjà le rôle des différences de structure économique mais il faut tenir compte d'autres éléments encore dans cet examen.

Le premier type de préférences trouve sa pleine expression dans la Communauté dont la population et l'importance économique sont comparables à celles des Etats-Unis. Les préférences que les pays membres de la Communauté se concèdent l'un à l'autre ont pour objet de transformer leurs échanges réciproques en un commerce interne (1). Il s'agit d'un régime préférentiel qui donne une forte impulsion aux échanges entre les pays membres. Est-il incompatible avec le développement du commerce avec d'autres pays industrialisés et avec les pays en voie de développement en général ?

Les deux objectifs ne sont nullement incompatibles. L'intégration que cherche à réaliser la Communauté en abaissant les droits jusqu'à ce qu'ils soient complètement supprimés tendra à accroître les échanges entre ses membres plus rapidement que n'augmentera son revenu global, c'est-à-dire qu'elle tendra à élever le coefficient du commerce interne à l'intérieur de la Communauté. Cette augmentation des échanges réciproques pourrait aussi se faire aux dépens des échanges avec les pays du reste du monde et s'accompagner d'une diminution correspondante de leurs coefficients respectifs d'importations. Mais pas nécessairement : tout dépendra du niveau définitif du tarif de la Communauté et du sens plus ou moins restrictif de sa politique agricole.

Si les taux du tarif commun sont fortement abaissés et les restrictions supprimées, le commerce avec le reste du monde pourra aussi augmenter plus rapidement que le revenu global de la Communauté. Et si ce revenu augmente avec plus de rapidité qu'auparavant, les effets produits seront encore plus favorables. Tels sont, en fin de compte, les faits qui permettront d'établir si la Communauté se développe en vase clos ou vers l'extérieur ; son évolution ne permet pas jusqu'ici de porter de jugement définitif.

Tout ceci est important à divers points de vue pour les pays en voie de développement. Avant tout, il est évident que les pays développés ont l'intention d'étendre aux pays en voie de développement les réductions tarifaires qu'ils s'accordent entre eux, sans exiger la réciprocité ; comme on l'a dit plus haut, cette intention implique la reconnaissance d'un principe très important pour ces derniers pays. Toutefois, les effets positifs de ces réductions sur les pays en voie de développement restent douteux étant donné que les pays avancés seront plus à même d'en profiter que les pays moins développés. Mais cela pourrait être profitable à ces derniers sous une autre forme ; en effet, si les pays avancés

---

(1) Nous n'examinons pas ici l'aspect juridique de ces préférences ou de celles de l'AELE et de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), mais uniquement leur effet économique, comme on le verra dans le texte. Dans le cas de la Communauté, une fois qu'auront été complètement supprimés les droits de douane entre pays membres, l'effet de cette suppression sur les échanges internationaux dépendra en grande partie du tarif commun que la Communauté appliquera à l'égard du reste du monde, par exemple du tarif douanier des Etats-Unis.

accroissent, grâce à ces réductions de droits, leurs échanges de biens industriels d'une grande complexité technique ou de biens nouveaux que la technique ne cesse de créer ou de modifier, les pays en voie de développement auront alors l'occasion d'exporter davantage d'articles manufacturés que les pays industrialisés produisent avec relativement moins d'efficacité que les autres biens. Cela toutefois ne se fera pas spontanément, mais devra être le résultat d'une action délibérée, comme on le verra plus loin.

Par ailleurs, les pays en voie de développement des zones tempérées pourraient également tirer profit de cette politique si les négociations « Kennedy » parvenaient à assouplir la politique extrêmement restrictive de l'Europe occidentale en matière d'importations agricoles, en laissant à ces pays une part raisonnable de la consommation.

Toutefois, si grand que soit le progrès ainsi accompli dans le domaine des relations commerciales entre pays industrialisés d'entreprise privée, ainsi que dans les relations entre ces pays et les pays socialistes, cette formule ne fournit — en aucune façon — ni une solution fondamentale pour les pays en voie de développement ni la politique dont ils ont besoin. Des conditions propices à cette politique favorable seraient créées, mais elles ne sauraient la remplacer. En effet, si considérable que soit l'expansion des échanges entre ces pays avancés, elle ne provoquera pas l'élan dynamique dont ont besoin les exportations des pays périphériques afin d'éliminer progressivement et définitivement le déficit commercial virtuel et bénéficier de plus en plus des avantages du commerce international.

Comme on l'a déjà dit, une impulsion de cette sorte a été donnée au XIX<sup>e</sup> siècle par suite d'un concours unique d'éléments favorables qui ne s'est jamais reproduit et ne pourra sans doute jamais se reproduire spontanément. L'élan dont on a maintenant besoin devra donc être le résultat d'une politique, d'une volonté délibérée de changer le cours que, sans elle, les événements suivraient probablement.

##### 5. — PRÉFÉRENCES DE CARACTÈRE GÉNÉRAL EN FAVEUR DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Cette politique implique l'octroi par les pays industrialisés aux pays en voie de développement de préférences destinées à créer des marchés pour leurs exportations d'articles manufacturés, sans pour cela renoncer à éliminer en même temps et progressivement les entraves actuelles à l'entrée de ces exportations dans les pays industrialisés. On arrive ainsi au deuxième type de préférences énoncé plus haut : celui des préférences que les pays industrialisés pourraient accorder aux pays en voie de développement. En principe, le GATT n'autorise pas ces préférences à l'exception de celles qui étaient en vigueur lors de la signature de l'Accord.

Mais, étant donné la nécessité de réviser certains des principes de l'Accord, ce problème pourrait être étudié du point de vue du fond plutôt que de la forme, en examinant si les préférences que les pays industrialisés pourraient accorder aux pays en voie de développement aideraient ou non à atteindre l'objectif fondamental du GATT : l'expansion du commerce international. Lors de la dernière réunion ministérielle du GATT, on a commencé à étudier cette question.

On a démontré précédemment que, si les pays en voie de développement ne parvenaient pas à augmenter leurs exportations à un rythme moins lent que celui qui a été le leur jusqu'ici, ils devraient continuer à remplacer des importations, en dépit des obstacles qui s'y opposent. S'il leur était possible d'augmenter leurs exportations d'articles industriels grâce à un régime préférentiel, les pays en voie de développement pourraient également accroître leurs importations, ce qui leur permettrait d'assouplir la politique de remplacement, et de rendre celle-ci plus rationnelle.

Cela constituerait-il un accroissement net du commerce mondial ou seulement une déviation des échanges ? On peut concevoir diverses situations. En ce qui concerne certains articles, les préférences permettront aux produits importés de pays en voie de développement de concurrencer la production industrielle interne des pays qui les octroient. Dans le cas d'autres articles, ces importations se feront aux dépens des fournisseurs traditionnels. Dans le premier cas, il y aura expansion nette du commerce mondial, tandis que dans le deuxième, il se produira simplement une déviation de ses courants sans que son volume augmente réellement.

Il ne serait toutefois pas exact de cantonner cette question dans des limites aussi étroites, car l'abaissement des tarifs et l'élimination des restrictions entre les pays industriels — dont on a parlé plus haut — seraient susceptibles de compenser et au-delà la baisse absolue ou relative que pourraient subir certaines de leurs exportations du fait de la concurrence des pays en voie de développement. En d'autres termes, l'augmentation des échanges entre les pays industrialisés, en admettant que ceux-ci se concentrent sur des biens très spécialisés et complexes ainsi que sur les biens nouveaux que l'évolution de la technique ne cesse de créer, laisserait une vaste marge aux exportations d'articles manufacturés des pays de la périphérie.

Au point de vue, donc, des échanges mondiaux, l'effet final des préférences que l'on pourrait octroyer aux pays en voie de développement dépendrait en grande partie du succès des négociations « Kennedy » et d'une augmentation qui en résulterait des échanges entre pays industrialisés. De même, on a déjà vu que le régime préférentiel des groupements européens serait ou non favorable à l'augmentation de ces échanges selon le résultat de ces négociations. Pourtant, ces groupements

ont pu s'établir bien avant ces négociations. Cela prouve une fois de plus que pour examiner les problèmes du commerce mondial, on ne peut les fragmenter arbitrairement mais qu'il faut les considérer dans leur ensemble pour mieux comprendre leurs relations d'interdépendance.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait se borner à étudier les effets d'une politique préférentielle en faveur des pays en voie de développement uniquement sous l'angle des échanges mondiaux. En fait, les échanges ne sont qu'un moyen de stimuler la croissance et si la politique préférentielle contribue à en accélérer le rythme dans les pays en voie de développement, elle aura pleinement atteint son but.

Il faut maintenant considérer un autre aspect de la même question. Les pays en voie de développement devront-ils accorder des concessions aux pays industrialisés, à titre de réciprocité, pour les préférences concédées par ces derniers? De telles concessions ne seraient pas justifiées étant donné ce que l'on a déjà dit au sujet de la réciprocité implicite. Les pays en voie de développement doivent exporter plus afin de pouvoir importer plus et contribuer de cette manière à prévenir ou corriger le déséquilibre structural de leurs échanges. Tel est en réalité l'objectif final des préférences. Au fur et à mesure que l'on se rapprochera de cet objectif, ces préférences devront tendre à disparaître. Le moment sera alors venu de rétablir progressivement le régime de la réciprocité conventionnelle. Car, une fois corrigé le déséquilibre actuel, il faudra éviter qu'il ne se reproduise dans le sens contraire.

#### 6. — PRÉFÉRENCES PARTIELLES ACCORDÉES A CERTAINS PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Comme on vient de le dire, les préférences accordées aux pays en voie de développement en général n'auraient pas seulement pour effet de stimuler le rythme de croissance de ces pays mais pourraient contribuer de façon active au développement des échanges mondiaux.

Il n'en va pas de même pour les préférences dont bénéficient actuellement certains pays en voie de développement au détriment des autres. Elles ont généralement pour effet de détourner et non de gonfler les courants du commerce mondial.

Ce régime discriminatoire est né des suites de la grande dépression économique des années 30. La Grande-Bretagne l'a institué avec les pays du Commonwealth britannique et la France avec ses colonies. Ces traitements préférentiels et quelques autres moins importants ont été reconnus lors de la formation du GATT, fait assurément très différent de ce qu'a représenté par la suite l'extension à tous les pays de la Communauté européenne du traitement préférentiel que la France accordait autrefois à ses colonies, aujourd'hui pays associés à la Communauté.

En dépit du préjudice que ces mesures préférentielles causent à certains pays en voie de développement, on ne saurait envisager leur élimination pure et simple que dans le cadre d'une politique de développement. En fait, bon nombre des pays favorisés par ces préférences, surtout en ce qui concerne les produits tropicaux, se sont émancipés récemment et se trouvent maintenant au premier stade de leur développement économique. Il est évident qu'ils devront s'industrialiser, et la politique de mesures préférentielles générales que le présent rapport préconise leur permettra de mener à bien ce processus en évitant les déformations qui se sont produites dans d'autres régions du monde lorsqu'elles se sont industrialisées en vase clos. Mais il y faudra nécessairement du temps et l'on ne saurait donc y voir une compensation raisonnable des conséquences adverses qu'entraînerait une suppression soudaine des mesures préférentielles existantes. Cette suppression ne pourrait revêtir une forme juste et raisonnable que dans le cadre d'un plan graduel accompagné d'accords visant à redresser les prix des produits d'exportation primaire ainsi que de promesses fermes d'une ample coopération financière tant en ce qui concerne les investissements d'infrastructure que la promotion d'autres exportations, notamment d'exportations de caractère industriel.

Quant aux préférences partielles accordées aux produits industriels de pays en voie de développement, peu d'entre eux en ont tiré bénéfice jusqu'à présent ; les inconvénients que pourrait entraîner pour eux la suppression de ces mesures préférentielles pourraient être compensés et au-delà par les avantages que ces pays tireraient certainement de l'application d'un régime préférentiel général dans les pays industrialisés.

On sait du reste que ces mesures préférentielles partielles n'ont pas généralement un caractère unilatéral, mais qu'elles s'accompagnent d'un traitement de faveur, consenti aux pays en voie de développement à titre de réciprocité, aux importations en provenance des pays industrialisés en question.

On ne saurait évidemment arguer dans ce cas comme dans l'autre de la nécessité de stimuler des pays qui se trouvent au premier stade de la production. Ces mesures préférentielles répondent à une attitude fort compréhensible qui fait que certains pays profitent de leur puissance d'achat pour obtenir des avantages commerciaux d'autres pays qui sont tributaires à leur égard pour l'exportation de leurs propres produits.

La suppression de ce dernier type de préférences, outre son intérêt intrinsèque pour le multilatéralisme, aurait le mérite de permettre aux pays en voie de développement de former des groupements régionaux au sein desquels ils s'accorderaient mutuellement des avantages qu'ils n'auraient pas à étendre aux pays industrialisés auxquels ils consentent maintenant des traitements de faveur.

## 7. — PRÉFÉRENCES ENTRE PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Ceci nous amène à considérer un aspect très important de la question, à savoir les mesures préférentielles que pourraient se consentir les pays en voie de développement en vue d'encourager leurs échanges mutuels et de contribuer de cette manière à l'accélération de leur rythme de croissance. Le GATT a établi un cadre trop rigide pour ces mesures préférentielles, exigeant la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. La Charte de La Havane était plus souple à cet égard, mais les dispositions pertinentes (art. 15) ont été malheureusement omises du texte du GATT. Qui plus est, il s'est manifesté dans certains milieux une attitude opposée à la conclusion entre pays en voie de développement d'accords de paiement destinés à stimuler leurs échanges mutuels. Il y aurait lieu maintenant de réexaminer toutes ces attitudes.

Les échanges entre pays en voie de développement représentent une proportion relativement faible de leur commerce total. En 1962, 22 % à peine des exportations de ces pays se faisaient entre eux. En réalité, les exportations des pays en voie de développement continuent à se faire dans le cadre du système traditionnel des échanges : elles convergent pour une large part vers les grands centres industriels, les pays périphériques ne procédant entre eux qu'aux échanges commerciaux imposés par la diversité de leur production primaire. Par ailleurs, on se trouve ici également en présence d'un cercle vicieux, puisque la rareté de ces échanges est l'un des facteurs qui déterminent le coût élevé des transports, celui-ci décourageant à son tour les échanges mutuels. Il est souvent plus coûteux d'envoyer des marchandises d'un pays en voie de développement à un autre que de les faire parvenir à des pays industrialisés beaucoup plus éloignés mais qui se trouvent dans le circuit habituel des routes maritimes.

Non seulement l'importance de ce commerce est faible, mais elle est en baisse. On a dit qu'en 1962 il représentait 22 % des exportations totales. En 1950, la proportion était de 26 %. Ce fait s'explique probablement en partie par les restrictions sévères que les pays en voie de développement ont été forcés d'imposer aux importations pour lutter contre la tendance persistante au déséquilibre extérieur. L'absence d'un régime préférentiel et d'accords de paiement a été l'un des motifs qui les ont empêchés d'exclure de ces restrictions les autres pays en voie de développement.

On a déjà expliqué la signification du remplacement des importations. Cette substitution s'est faite isolément par chaque pays. Mais si, pour aplanir les obstacles que ce processus comporte, elle se faisait en commun dans le cadre d'un groupement de pays en voie de développement, les importations de ce groupe n'en diminueraient pas pour autant en quantité ; elles changeraient simplement de composition. Cette quan-

tité dépend en dernière analyse de l'attitude des pays industrialisés et non de la décision unilatérale des pays en voie de développement ; elle résulte de cette asymétrie du commerce international que nous avons décrite plus haut. Si les pays industrialisés augmentent leurs achats dans les pays en voie de développement, leurs ventes dans ces pays connaîtront une augmentation parallèle ; mais si les pays en voie de développement augmentent leurs achats dans les pays industrialisés, il n'en résultera pas pour autant un accroissement de la vente de leurs produits primaires. Simplement, la tendance au déséquilibre extérieur s'accroîtra.

Ainsi donc, il dépendra des pays industrialisés, et spécialement des pays clefs en matière d'échanges, que les groupements formés par les pays en voie de développement s'orientent vers l'extérieur au lieu de se replier sur eux-mêmes.

En tout cas, il faudra que le commerce entre les pays membres augmente plus rapidement que les revenus de l'ensemble pour que le groupement soit un succès. Quant au commerce avec le reste du monde, qu'il augmente ou non à un rythme plus rapide que ces revenus dépendra essentiellement — on vient de le dire — de la politique des centres industriels. On ne pourra considérer que ces groupements de pays en voie de développement suivent de propos délibéré une politique de croissance en vase clos, que si, même après avoir corrigé la disparité de la demande par une augmentation de leurs exportations, ils accentuent leur politique protectionniste.

En revanche, dans les groupements de pays industrialisés, le rythme de croissance des échanges avec les pays en voie de développement dépend essentiellement de la politique qu'ils appliquent à l'égard de ces pays.

Quoi qu'il en soit, les groupements de pays en voie de développement s'imposent pour plusieurs raisons : il faut rendre plus rationnelle et plus rentable la politique d'industrialisation par la spécialisation et la division du travail ; il faut éviter ou corriger, selon le cas, les défauts antérieurs d'une politique d'industrialisation en compartiments étanches ; il faut encourager la compétence industrielle à l'intérieur du groupement et combattre la tendance à un protectionnisme agricole exagéré qui se manifeste dans certains pays en voie de développement.

Comme on l'a dit plus haut, les dispositions en vigueur du GATT posent comme condition à l'établissement d'un régime préférentiel la suppression complète des droits et restrictions qui pèsent sur l'essentiel des échanges, c'est-à-dire la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. C'est tout ou rien pour ce qui est des préférences que peuvent s'accorder mutuellement les pays membres ; telles sont les règles.

On comprend qu'on a voulu, de cette façon, éviter une multiplicité de tarifs préférentiels pour des produits et des pays distincts, avec toutes

les conséquences néfastes qu'un tel système comporterait. La clause de la nation la plus favorisée est, en effet, la pierre angulaire du GATT. Mais en quoi le commerce international souffrirait-il si les pays en voie de développement se groupaient pour créer un régime où les droits seraient supprimés dans une proportion raisonnable, même si ce n'est pas pour l'essentiel de leurs échanges ? De cette façon, quand bien même ces pays n'obtiendraient pas les avantages d'une libéralisation totale, ils pourraient introduire un élément rationnel dans les nouvelles substitutions d'importations et corriger tout au moins en partie les défauts antérieurs dont il a été fait mention.

D'un autre point de vue, il faut reconnaître que, si le cadre juridique du GATT est rigide en la matière, on a fait preuve d'une certaine souplesse dans la pratique. Tel fut le cas pour l'ALALE qui, n'était cette souplesse, n'aurait peut-être pu être constituée, comme on l'a vu dans le cas d'autres groupements. Mais il faut reconnaître, compte tenu de l'expérience, qu'il ne suffit pas de conclure un accord et de créer les instruments d'action indispensables pour stimuler les échanges commerciaux mutuels, mais qu'il faut en outre adopter la ferme décision politique d'employer ces instruments pour vaincre toutes les résistances qui se mettent naturellement à la traverse de ce dessein. C'est là le pas décisif que l'ALALE devrait franchir actuellement

#### 8. — OBSERVATIONS RELATIVES AU GATT

Les considérations énoncées dans les pages qui précèdent démontrent que les observations formulées fréquemment à l'égard du GATT au sujet de son attitude envers les pays en voie de développement ne sont pas dénuées de tout fondement. Mais il n'est pas inutile de souligner que ces considérations n'ont pas pour objet de juger le passé mais de signaler la direction à prendre afin que le GATT devienne un instrument efficace aussi bien pour les pays en voie de développement que pour les pays avancés. Pourra-t-on atténuer, au moins, les mesures adverses prises par les pays industriels pour restreindre leurs importations de produits primaires ? Sera-t-il possible d'instituer un mécanisme satisfaisant permettant d'éliminer progressivement les préférences accordées à certains pays au détriment des autres ? Réussira-t-on à élaborer une politique préférentielle qui favorise les exportations de produits manufacturés des pays en voie de développement ? Et, dans ce cas, pourra-t-on prendre des mesures qui soient de nature à abaisser les droits de douane excessifs de quelques pays en voie de développement ? Y aura-t-il des mesures permettant la création de groupements régionaux de pays périphériques afin que ces groupements pratiquent une politique rationnelle d'industrialisation et favorisent leurs exportations d'articles industriels ? Bref, pourra-t-on appliquer une politique qui viserait essentiellement à éliminer le déficit persistant des échanges des pays en voie de développement ?

Car il ne faut pas oublier que le GATT n'est pas une entité abstraite dotée d'une vie propre et indépendante. Le GATT est ce que les gouvernements ont voulu qu'il soit. Il dépend de leurs attitudes et de leur décision politique que les événements prennent un tour nouveau, favorable au développement. Ceci n'intéresse pas seulement les pays avancés. Car si l'on y trouve des résistances aux nouvelles formes d'échanges, on les rencontre également, à un degré qui n'est pas moindre, parmi les pays en voie de développement. Accoutumées après trente ans à une croissance précaire en vase clos, des forces puissantes s'opposent dans nombre de ces pays aux nouveaux courants d'échanges mutuels et aux modifications structurales qu'ils exigent. Jusqu'à quel point pourra-t-on persuader les centres industriels d'entrouvrir leurs marchés aux articles manufacturés des pays en voie de développement si ces pays eux-mêmes ne font pas un sérieux effort pour supprimer les barrières et restrictions qui entravent tellement leurs échanges mutuels ?

## **Deuxième partie**

### **SOLUTIONS POSSIBLES ET ASPECTS INSTITUTIONNELS**



## Chapitre premier

### LES EXPORTATIONS DE PRODUITS PRIMAIRES

#### A. — La question des prix

##### I. — REDISTRIBUTION DES REVENUS DANS LE CADRE INTERNATIONAL

Trois grands problèmes se présentent en ce qui concerne les produits de base sur le plan international : la question des prix, l'accès aux marchés des pays industriels, les surplus agricoles et leur utilisation dans le cadre d'une politique de développement.

On comprend mieux de nos jours qu'il y a quelques années le phénomène de la détérioration des prix des produits primaires. On comprend en général mieux les difficultés des autres pays lorsqu'elles surgissent dans son propre pays.

Comme on l'a expliqué dans la première partie, la production de produits primaires tend à s'accroître au-delà des limites fixées par l'augmentation de la demande qui est relativement lente. De ce fait, les termes de l'échange tendent à se détériorer ; cette tendance est aggravée par les effets du progrès technique sur le volume de la production.

Les pays industriels ont pu observer que si on laissait les forces du marché jouer librement, les modifications des termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie auraient des effets nettement régressifs sur la répartition des revenus. Les producteurs de produits primaires se verraient privés d'une partie de leurs revenus réels par suite de la chute des cours relatifs et cette perte de revenus serait en général d'autant plus forte que serait plus marquée l'augmentation de la productivité due aux progrès techniques. Afin d'éviter cette situation, des mesures ont été prises pour soutenir les prix agricoles ou les revenus provenant de l'agriculture sur le plan national. Des mesures de soutien analogues sont également nécessaires à l'échelon international en ce qui concerne les exportations des produits primaires.

Cette meilleure compréhension du problème s'est traduite par une attitude plus favorable de la part des grands pays industriels à l'égard des accords relatifs aux produits de base. L'accord sur le café en est un exemple bien qu'il soit un peu tôt pour juger de sa valeur pratique. De même, quel que soit le jugement que l'on porte sur tel ou tel aspect du plan français d'organisation des marchés (1), ce plan semble fondé sur la conviction qu'il est nécessaire d'intervenir au niveau international

(1) Voir E/CONF.46/P/5.

pour éviter, ou du moins atténuer, les conséquences de la redistribution régressive des revenus entre pays en voie de développement et pays développés. Cependant, cette nouvelle attitude ne repose pas encore sur des bases très fermes. Créer ces bases est l'un des objectifs essentiels de la Conférence.

Pour atteindre cet objectif, il faudrait que les pays industriels qui importent des produits de base soient prêts à envisager une décision politique fondamentale : prendre des mesures afin d'empêcher une redistribution régressive des revenus entre les pays au niveau international. Nous allons examiner maintenant les éléments sur lesquels ces mesures pourraient se fonder.

## 2. — LES PRIX, LES FORCES DU MARCHÉ ET LA DEMANDE

Il est nécessaire, en premier lieu, de considérer le fait que les prix des produits de base qui font l'objet d'un commerce sur le plan international tendent, en général, à être soutenus à des niveaux plus élevés que ceux qui prévaudraient en l'absence de règlements internationaux.

Le mécanisme des prix ne peut remplir ses fonctions traditionnelles lorsque la plupart des transactions relatives à des produits de base déterminés sont réglementées par les pouvoirs publics à l'échelon national de telle sorte que les cours mondiaux sont fixés dans le cadre d'un marché résiduel très restreint ne peuvent être considérés comme représentatifs du commerce dans son ensemble. D'une manière générale, plus la part des exportations, dans le cas d'un produit de base donné, est faible, plus probablement la disparité sera importante entre les prix sur les différents marchés nationaux réglementés et plus l'écart sera grand entre les prix nationaux et les cours mondiaux. Bien entendu, ce n'est pas la faible proportion représentée par les échanges qui est en soi la cause de ces disparités : elle est plutôt le reflet de la protection et de l'isolement des marchés nationaux qui empêchent, à l'échelon international, le commerce et la concurrence de remplir leurs fonctions stabilisantes habituelles. Ainsi les prix atteints sur le marché mondial reflètent l'existence de déséquilibres temporaires entre l'offre et la demande en marge des principaux marchés réglementés : ces prix ne peuvent donc servir de base solide à un accord intergouvernemental relatif au niveau des cours mondiaux des produits de base.

Cette situation existe particulièrement en ce qui concerne les produits agricoles des régions tempérées que les pays industriels produisent en grande partie pour leur propre consommation et qui sont isolés du marché mondial par différents types de mesures de soutien des prix. En 1959-1961, moins de 20 % de la production mondiale de ces produits sont entrés dans le circuit du commerce international. Cette proportion contraste avec celle que l'on observe dans le cas des produits tropicaux, dont une grande partie est échangée sur les marchés internationaux.

Bien que les cours mondiaux revêtent, dans le cas des exportations de produits tropicaux et minéraux des pays en voie de développement, une signification qu'ils n'ont pas dans le cas des produits des pays tempérés, ils ne constituent cependant pas une base valable sur laquelle les producteurs ou les gouvernements puissent se fonder pour prendre des décisions, encore que ce soit pour une raison différente de celle mentionnée à propos des produits des pays tempérés. Car dans une situation où les ressources consacrées à l'agriculture ou aux produits miniers ne peuvent guère s'employer à d'autres activités, et où la réaction des producteurs à une baisse des prix peut, dans certaines circonstances, se traduire par une expansion au lieu d'une contraction de la production, le mécanisme des prix est tout aussi incapable de fonctionner normalement que dans le cas des marchés résiduels mentionnés ci-dessus.

Pour ces raisons, il n'est plus possible de soutenir la thèse selon laquelle les accords relatifs aux produits de base ne doivent pas entraver le jeu à long terme des forces du marché qui s'exercent par l'intermédiaire du mécanisme des prix. Là où les prix obéissent à des situations comme celles que nous venons de mentionner, ils ne reflètent pas l'action de ces forces. Dans ces conditions, il faudra désormais confronter de façon permanente la politique de production et la politique commerciale des divers pays, pour arriver à des solutions satisfaisantes pour tous.

Bien entendu, cela ne veut pas dire que les prix puissent être fixés à n'importe quel niveau d'une manière tout à fait arbitraire. Un certain nombre de considérations doivent entrer en ligne de compte, notamment l'effet sur la consommation. Lorsque les prix intérieurs pratiqués dans les pays importateurs sont plus élevés que les cours mondiaux, il devrait être possible de relever ces derniers par voie d'accord international sans que les prix payés par le consommateur s'en ressentent. Il est évident que s'il n'existait pas de taxes à l'importation ou de droits internes sur les produits respectifs, la réduction ou l'élimination de ces charges serait indispensable pour atteindre l'objectif de la non-élévation des prix pour le consommateur.

Dans le cas de certains produits tropicaux, les prix à la consommation peuvent être raisonnablement augmentés sans provoquer de réduction appréciable des quantités consommées. En outre, dans la plupart des cas où ces produits sont soumis à de lourdes taxes intérieures, les prix mondiaux pourraient aussi être relevés sans qu'augmentent les prix à la consommation, à condition que les taxes en question soient abaissées dans la mesure nécessaire. En fait, ces taxes sont si élevées que, même après une telle réduction, il resterait une marge qui permettrait d'abaisser les prix. En d'autres termes, la diminution ou la suppression des taxes pourrait avoir le double résultat de permettre le

relèvement des cours mondiaux et, en même temps, de permettre un abaissement des prix à la consommation, ce qui stimulerait la demande.

En particulier, dans les cas où les exportations des pays en voie de développement sont en concurrence avec des productions identiques ou analogues des pays développés ou avec des produits de remplacement naturels ou synthétiques, on s'apercevra que la possibilité d'élever ou de maintenir le niveau des prix dépend de la coopération des pays développés. Même s'agissant de produits dont les pays en voie de développement sont les seuls producteurs, si ceux-ci ne s'entendent pas ou s'il y a un conflit d'intérêts entre les membres des divers systèmes préférentiels — ou entre eux et les non-membres —, il peut être difficile de prendre des mesures concertées pour relever ou maintenir les prix.

Les produits synthétiques posent des problèmes particulièrement difficiles. On a calculé que plus d'un tiers de l'augmentation de la consommation des matières premières industrielles intervenue dans les pays développés entre 1953 et 1961 (1) est imputable aux produits synthétiques et à l'aluminium, et le déplacement relatif des exportations des pays en voie de développement a presque certainement été plus considérable encore que ce calcul ne le laisse supposer.

Comment peut-on réagir devant cette concurrence? Il ne saurait être question de freiner les progrès techniques. Mais il ne serait guère indiqué, par exemple, d'encourager certaines recherches qui, à l'heure actuelle, n'ont aucun caractère d'urgence, telles que la mise au point de produits remplaçant le café. De plus, dans certains cas, on pourrait faciliter la transition aux pays producteurs en fixant des proportions minima pour l'utilisation du produit naturel, de même que des proportions minima sont parfois prescrites pour l'emploi de certains produits primaires nationaux par rapport aux produits importés correspondants.

D'autre part, on a suggéré de faire face à la concurrence des produits synthétiques ou de remplacement en apportant au produit naturel des améliorations techniques. Par exemple, pour ce qui est de la laine, il semble qu'il existe de bonnes possibilités d'ajouter aux propriétés naturelles du produit certaines caractéristiques qui lui permettraient de soutenir avantageusement la concurrence avec les fibres artificielles. On a également souligné qu'on pourrait accroître la productivité et abaisser les prix pour améliorer la position compétitive de certains produits : on a mentionné à cet égard le caoutchouc naturel. Il est évident que, dans ce cas, le bénéfice du progrès technique serait transféré à l'extérieur sous forme d'un abaissement des prix dû à des coûts moins élevés ; ceci ne serait acceptable que s'il s'accompagne d'un accroissement considérable des recettes d'exportation.

---

(1) D'après des données soumises par M. A. Maizels, *National Institute of Economic and Social Research*, Londres.

Des problèmes analogues se posent lorsque les produits naturels exportés par les pays en voie de développement sont en concurrence avec des produits identiques ou similaires émanant des pays industriels. Par exemple, les tentatives de hausse des prix du sucre de canne, ou des graisses et huiles tropicales, se heurteraient au fait que ces produits sont en concurrence avec le sucre de betterave et avec les graisses et huiles produites dans les pays industrialisés.

Il faudra étudier spécialement chaque cas concret. On peut toutefois noter ici que chaque fois qu'il s'avérera impossible ou peu souhaitable de hausser ou de maintenir les prix au niveau requis pour éviter la détérioration des termes de l'échange, comme dans certains cas que l'on vient de mentionner, il sera nécessaire d'avoir recours à l'autre méthode, celle du financement compensatoire, comme il sera expliqué au chapitre ayant trait à cette question. En d'autres termes, il faudra obtenir indirectement les résultats auxquels on ne peut parvenir en agissant directement sur les prix.

D'un autre point de vue, parmi les mesures à prendre pour maintenir ou hausser les prix, il faudra presque certainement prévoir la réglementation de l'offre, par un recours au contingentement des exportations et peut-être aussi des importations.

Cela semble inévitable si les mesures prises pour relever les prix réduisent sensiblement la consommation, ce qui pourra se produire si les pays importateurs d'un produit primaire établissent des droits à l'importation en vue de reverser les recettes correspondantes aux pays producteurs pour compenser la perte due à la détérioration des termes de l'échange. Lorsque la consommation diminue en raison de la hausse des prix internes, et que les exportations ne sont pas réglementées, les prix internationaux baisseront ; de sorte que les pays exportateurs, auxquels le droit est censé bénéficier, en viendraient à l'acquitter eux-mêmes, en tout ou en partie. La même chose se produirait si, au lieu de droits à l'importation, on instituait des droits à l'exportation dans les pays producteurs.

Enfin, lorsqu'un accord international sur un produit fixe des prix raisonnables pour les exportateurs primaires, il devrait aussi prévoir des dispositions appropriées pour faire face à un problème éventuel de pénurie en fixant des prix plafond. Non seulement on protégera ainsi le consommateur, mais, en fin de compte, le producteur en profitera aussi, car des cours excessivement élevés encourageraient la surproduction, ce qui, ensuite, entraînerait une chute de recettes pour les producteurs.

### 3. — L'EFFET DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LA PRODUCTION

Un des arguments les plus forts contre la hausse des prix des produits primaires est que cette hausse stimulerait la production. Si la détérioration

des termes de l'échange tient à la difficulté d'ajuster la production au lent accroissement de la demande, cette difficulté serait encore plus grande si la hausse des prix fournissait un encouragement supplémentaire à l'expansion de la production.

Les pays en voie de développement connaissent bien la méthode de fixation des prix qui vise à assurer aux producteurs des prix supérieurs à ceux du marché mondial. Dans les cas où l'on a recours à des offices commerciaux ou à des offices de vente gouvernementaux, les prix reçus par les producteurs sont plus ou moins indépendants de ceux qui sont pratiqués sur le marché international. En outre, on a eu largement recours aux droits à l'exportation et aux systèmes de taux de change multiples. Les raisons de ce genre de politique sont diverses et elles peuvent avoir pour objectifs, entre autres, la stabilisation des prix à la production, la protection des consommateurs contre les variations brusques du coût de la vie, l'augmentation des recettes publiques, et la lutte contre les forces inflationnistes.

Par conséquent, si dans un cas donné on décidait, par voie d'accord inter-gouvernemental, de porter le prix international de tel ou tel produit primaire à un niveau supérieur au niveau actuel, mais sans pour autant que les recettes supplémentaires aillent aux producteurs, on posséderait toute l'expérience nécessaire pour appliquer cette décision.

Si l'on ne veut pas que l'attrait de prix élevés incite à la surproduction, il faut également agir à cet égard dans les pays importateurs. Comme on le dit ailleurs, la politique de protectionnisme agricole pratiquée dans de nombreux pays d'Europe occidentale s'est traduite par une forte hausse des prix, qui a entraîné la culture de terres marginales même à des prix de revient très élevés, au détriment des importations. Ce processus risque de s'intensifier au cours des négociations qui sont en cours au sein de la Communauté.

Selon les évaluations qui ont été faites, les importations de céréales par la Communauté atteindront de 8,4 à 10 millions de tonnes vers 1970, si l'on ne change pas les prix actuels à la consommation, mais si les prix français sont relevés de 20 % pour se trouver à parité avec ceux du reste de la Communauté, les importations en 1970 ne seront plus que de 2,9 à 4,5 millions de tonnes (1).

Chaque pays a le droit de procéder, comme il le juge bon du point de vue économique et social, à la redistribution de son revenu sur le plan interne. Cela ne saurait faire l'objet de débats internationaux. En revanche, on peut débattre des moyens utilisés à cette fin. Il y a des méthodes qui ont des effets purement internes et auxquelles il n'y a rien à reprendre, mais il y en a d'autres qui tendent à résoudre des difficultés intérieures

---

(1) *Les produits agricoles et la Communauté économique européenne*, document préparé par le secrétariat de la FAO (E/CONF.46/45, p. 6 et 7).

en aggravant les problèmes des autres pays. Si au lieu de recourir à des prix élevés, on faisait bénéficier le producteur de recettes supplémentaires sans que celles-ci soient liées au volume de sa production, il serait sans doute possible d'atteindre le but social visé — à savoir la redistribution des revenus — sans encourager la production. La Communauté a elle-même étudié la possibilité de recourir à des subventions plutôt qu'à un relèvement des prix pour soutenir l'économie agricole (1).

Comme on l'a fait observer plus haut, la politique des prix intérieurs est étroitement liée à la demande d'importation. Tout accord concernant un produit de base, ou toute autre mesure internationale dont il serait convenu en matière de commerce des produits primaires, devrait comporter, de la part des pays industriels, des quotas ou des engagements minima d'importation. Il ne servirait à rien de s'entendre sur le relèvement des prix des produits primaires, faisant l'objet d'échanges internationaux, si l'on devait constater par la suite une diminution, voire la disparition totale de la demande en raison de l'accroissement de la production nationale des pays industriels.

Ce problème est évoqué dans le plan français d'organisation des marchés, où il est admis que le développement de la production agricole de la Communauté économique européenne pourrait engendrer des excédents de produits agricoles ; le plan comporte des recommandations concernant la vente de ces excédents à des prix de faveur afin de venir en aide aux pays en voie de développement. Le financement de ces ventes poserait de nombreux problèmes. Quoi qu'il en soit, il faudrait, par des engagements fermes, garantir des débouchés aux produits des pays en voie de développement, même si l'importation de ces produits doit avoir pour effet d'accroître le volume des excédents à écouler à des prix de faveur. De plus, l'ensemble de cette question devrait être traité grâce à une action concertée à l'échelon international.

## **B. — L'accès aux marchés**

### **I. — LA RESTRICTION DES IMPORTATIONS**

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la fixation des prix à un niveau supérieur à celui des cours mondiaux — ainsi que les mesures de financement compensatoire — ne doit pas être séparée de la question de l'accès aux marchés. La raison n'en est pas seulement qu'il se peut que les importations diminuent si les prix montent, mais aussi que toute hausse des prix défavoriserait les pays qui appliquent des politiques libérales d'importation, car ils supporteraient une plus grosse partie de la charge financière que les pays qui suivent une politique restrictive.

---

(1) Voir : Communauté économique européenne, Commission européenne, Document VI/COM(60)105 (version provisoire, 2<sup>e</sup> partie, par. 11).

La question de l'accès aux marchés doit être envisagée dans une optique large : il ne s'agit pas seulement de la politique suivie par les membres de la Communauté ou de l'Association européenne de libre-échange, mais aussi de tendances à long terme dont l'origine remonte à l'entre-deux-guerres. De même il faut considérer, non seulement que l'agriculture de l'Europe occidentale, sous l'effet des mesures de soutien, a tendance à devenir de plus en plus autonome, mais également que le soutien des prix agricoles aux Etats-Unis se traduit par une augmentation de plus en plus forte des excédents.

Si l'on se reporte aux années qui ont précédé la grande dépression mondiale, l'on verra que les importations de produits primaires de l'Europe occidentale ont augmenté dans des proportions extrêmement faibles. Entre 1927-1929 et 1958-1961, les importations, pour la majorité des produits les plus importants (autres que le pétrole), ont augmenté en moyenne seulement de 13 %, tandis que la consommation augmentait beaucoup plus (1) ; en fait, les importations par habitant ont même diminué de 2 %.

Ce phénomène s'explique surtout par les tendances des importations de céréales, de viande, de fibres et de sucre. En 1958-1961, les importations de céréales ont diminué de 21 %, et celles de viande de 24 %, par rapport aux chiffres des années précédant la grande dépression. Le fléchissement des importations pour ces deux groupes de produits est imputable à la fois au protectionnisme et aux progrès techniques. Les importations de fibres sont tombées de 12 % par suite de la concurrence des fibres synthétiques. Les importations de sucre ont augmenté de 30 %, mais pendant le même temps, la consommation avait augmenté de 87 % pour l'ensemble des pays de l'Europe occidentale.

Le contraste entre les produits agricoles et les minéraux dont l'Europe occidentale n'est pas productrice est saisissant ; il permet de se rendre compte des possibilités d'accroissement des importations de produits pour lesquels le protectionnisme joue un rôle moins grand. De 1927-1929 à 1958-1961, les exportations de métaux et de minerais en direction de l'Europe occidentale ont augmenté de plus de 160 %. Dans le cas du pétrole, les importations ont augmenté de 22 fois, comme l'indique le tableau de la page suivante.

Ce tableau donne aussi les chiffres concernant les Etats-Unis d'Amérique. Dans ce pays, les importations brutes ont augmenté dans des proportions beaucoup plus fortes qu'en Europe occidentale et à un rythme également plus rapide que la consommation. Toutefois, ce tableau ne permet pas d'effectuer une comparaison d'ensemble avec l'Europe occidentale car les Etats-Unis sont un grand exportateur de produits primaires

---

(1) On ne dispose pas de données complètes sur la consommation de viande pendant la première période envisagée. Si l'on ne comprend ni la viande ni le pétrole, il semble que la consommation des autres produits primaires ait augmenté de 52 %, tandis que les importations n'augmentaient que de 16 % à peine.

États-Unis et Europe occidentale : Croissance relative de la consommation et des importations

(Indices, 1927-1929 = 100)

Produits ou groupes de produits (a)	Etats-Unis				Europe occidentale			
	Consommation totale		Importations brutes		Consommation totale		Importations brutes	
	1955-1957	1958-1961	1955-1957	1958-1961	1955-1957	1958-1961	1955-1957	1958-1961
I								
Céréales .....	90	96	120	89	138	151	74	79
Viandes .....	215	217	136	1 077	—	—	78	76
Fibres .....	133	131	171	173	103	99	91	88
Coprah et huile de coco .....	91	98	91	97	122	96	122	99
II								
Tabac .....	181	204	166	216	131	162	99	108
Café, cacao et thé .....	163	176	170	179	125	153	121	143
Sucre .....	133	149	100	113	159	187	142	130
Bananes .....	114	140	114	141	194	266	194	236
Métaux et minerais .....	222	220	172	156	214	260	208	263
Caoutchouc naturel .....	139	114	126	106	356	255	343	264
Pétrole brut .....	863	872	526	576	1 600	2 402	1 500	2 277
III								
Moyenne (pétrole compris) (b) .....	167	172	167	176	167 (c)	179 (c)	126	141
Moyenne (pétrole non compris) (b) .....	131	136	145	151	149 (c)	152 (c)	108	113

(a) Les groupes de produits sont : céréales (blé, riz, orge et maïs) ; viandes (bœuf et veau, mouton et agneau) ; fibres (coton, laine et jute) ; métaux et minerais (aluminium, cuivre, plomb, étain et zinc).

(b) Pondérée partout par les valeurs unitaires moyennes à l'exportation en 1962.

(c) Non compris les viandes.

et leurs exportations ont augmenté en même temps que leurs importations en raison des rythmes différents d'accroissement démographique.

## 2. — POSSIBILITÉS D'UNE ACTION EFFICACE

Compte tenu des tendances examinées ci-dessus et des intérêts légitimes tant des pays industriels que des pays en voie de développement, le premier objectif minimum en matière de politique céréalière pourrait être le maintien du *statu quo*, les pays importateurs s'engageant à maintenir les débouchés existants, et les pays exportateurs s'engageant, au moyen d'un accord comme celui sur le blé, à ne pas accentuer la pression sur les marchés mondiaux en écoulant leurs excédents, et à réduire leurs subventions à l'exportation.

Dans le cas de l'Europe occidentale, la production céréalière totale représente à l'heure actuelle 90 % environ de la consommation ; il serait donc souhaitable de veiller à ce que la proportion de 10 % qui correspond actuellement aux importations soit au moins maintenue pour les céréales dans leur ensemble. Cela peut ne pas concerner uniquement le blé, car à mesure que les revenus s'accroissent, la consommation de blé par habitant tend à diminuer. Au contraire, dans le cas des céréales fourragères utilisées pour l'alimentation du bétail, l'accroissement de la consommation pourrait être important, car la consommation de viande progresse sensiblement avec l'augmentation du revenu par habitant. Il est clair que la réalisation de l'objectif visant à maintenir le rapport des importations à la consommation dépend, comme nous l'avons dit plus haut, des politiques intérieures en matière de prix et d'excédents.

Pour d'autres produits, l'objectif devrait être d'améliorer les débouchés chaque fois que cela est possible. Il existe un certain nombre de produits agricoles pour lesquels les coûts de production tant en Europe occidentale qu'en Amérique du Nord sont trop élevés et la production devrait être réduite progressivement de façon à accroître les possibilités d'exportation des pays en voie de développement. Parmi ces produits, l'exemple le plus frappant est le sucre mais il en existe beaucoup d'autres, notamment les matières grasses et les huiles. La mesure qui s'impose de toute évidence est l'interdiction de frapper de nouvelles taxes ou de nouveaux droits les importations de produits primaires en provenance des pays en voie de développement, tels que le droit d'introduction dans la Communauté économique européenne en ce qui concerne la margarine. En même temps, on devrait assurer de meilleurs débouchés aux produits tropicaux en Europe occidentale et aux produits miniers aux Etats-Unis d'Amérique, ce qui impliquerait l'élimination graduelle des restrictions existantes, y compris les taxes de diverses sortes, internes ou à l'importation.

Il ne serait guère possible à la Conférence d'étudier chaque produit en détail. Elle pourrait cependant examiner l'opportunité :

a) De prendre des mesures pour élargir l'accès aux marchés des pays industrialisés, en partie, en fixant des objectifs d'importation croissant avec l'augmentation de la consommation et, en partie, par l'élimination des obstacles qui entravent les exportations de produits primaires, notamment les taxes à la consommation, les droits de douane et les contingents d'importation ;

b) De fixer certains objectifs quantitatifs d'importation sous forme d'engagements d'achat par les pays importateurs, spécifiant les quantités et les prix. Ceci pourrait être lié à une garantie donnée par les pays exportateurs de fournir aux pays importateurs des quantités adéquates de produits, leur assurant ainsi la fourniture en temps de pénurie de denrées alimentaires ou de matières premières indispensables.

Tout ce qui précède serait l'une des fonctions les plus importantes et les plus urgentes du nouveau système dont on propose l'institution dans le présent rapport. Une fois approuvée en principe la politique d'objectifs, il faudra proposer des mesures concrètes au sujet de ces objectifs et de la façon de les atteindre pratiquement.

Ces objectifs ne correspondront évidemment aux besoins d'exportation des pays en voie de développement que si les pays industriels sont disposés à réformer profondément leur politique économique intérieure. La Suède est un exemple saisissant d'un pays qui a pu augmenter la productivité et les revenus de sa population agricole sans être obligée d'appliquer une politique d'autarcie. Le gouvernement s'est fixé comme objectif délibéré de ramener la production agricole à un niveau correspondant à 90 % des besoins de la consommation intérieure. Les prix agricoles pratiqués en Suède, bien que supérieurs aux cours mondiaux, reflètent les fluctuations des cours mondiaux et sont calculés sur la base des recettes estimatives d'exploitations agricoles bien gérées. Des primes en espèces sont versées aux petits cultivateurs tant qu'ils restent sur leur exploitation ; toutefois, ceux qui leur succèdent n'en bénéficient pas.

Il existe également plusieurs autres méthodes pour réduire progressivement les exploitations agricoles peu rentables dans les pays industriels ; elles peuvent aller de l'abandon de l'exploitation des terres marginales où les coûts de production sont élevés jusqu'au reclassement professionnel de la main-d'œuvre agricole. Ces questions ont fait l'objet de recommandations de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que de l'Organisation européenne de coopération économique (1).

---

(1) Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Enquête sur les problèmes relatifs aux politiques de stabilisation et de soutien des prix agricoles* (Rome, 1960), et « Politiques agricoles de l'Europe durant les années 60 », *Economie et statistique agricoles*, bulletin mensuel (Rome), janvier et février 1963 ; et Organisation européenne de coopération économique, *Tendances des politiques agricoles depuis 1955*, Rapport du Comité ministériel de l'agriculture et de l'alimentation (Paris, 1961), chap. V.

## C. — Les excédents agricoles

### I. — LES EXCÉDENTS ET LA CONSOMMATION MONDIALE

Nous examinerons à présent le troisième point qui a été mentionné au début et dont il a été question à plusieurs reprises au cours du présent chapitre : les excédents agricoles. Il est impossible de dire dans quelle mesure la révolution technologique et le niveau élevé des prix ont respectivement contribué à l'accumulation des excédents agricoles. Mais il ne fait pas de doute que l'application de techniques modernes à l'agriculture, y compris l'emploi d'engrais et de semences améliorées, a été stimulée par les prix élevés. Quoi qu'il en soit, tout donne à penser que la productivité agricole continuera à croître rapidement, à un taux annuel qui, aux Etats-Unis, est estimé à plus de 6 %, chiffre supérieur au taux d'accroissement de la productivité industrielle. On peut escompter des progrès tout aussi rapides en Europe occidentale où, à côté du perfectionnement des techniques, le regroupement des exploitations marginales en de vastes superficies employant des méthodes agricoles modernes peut entraîner des augmentations considérables de la productivité.

Il est évident que si cet accroissement de la production s'accompagnait d'un déplacement de main-d'œuvre encore plus grand, le problème du maintien du niveau des importations ne serait pas insurmontable. Mais il s'agit là d'un exercice d'arithmétique sans rapport avec la réalité car, comme on sait, de grands obstacles s'opposent à de tels déplacements. Certes, aux Etats-Unis, la proportion de travailleurs agricoles par rapport à l'ensemble de la population active est tombée de 22 % en 1930 à 8 % en 1960 et, dans les principaux pays d'Europe occidentale, les pourcentages correspondants ont diminué dans des proportions allant du tiers à la moitié pendant la même période. Mais cette évolution n'a pas été suffisante pour empêcher la production d'augmenter plus vite que la consommation dans les deux régions.

Ainsi, les excédents constituent une réalité avec laquelle il faudra compter pendant longtemps. Or, dans un monde où des variations considérables de la production agricole d'une année à l'autre sont encore chose courante, le fait de disposer d'une réserve substantielle de denrées alimentaires permettant de prévenir les disettes peut présenter le plus grand intérêt, en particulier dans les régions à forte densité de population. Mais ce qui est également très important, c'est le rôle que peuvent jouer les excédents dans le développement des pays périphériques.

L'on doit, à cet égard, se garder de toute exagération. Les excédents ne représentent et continueront à ne représenter qu'une proportion relativement faible des besoins mondiaux de denrées alimentaires. En 1957-1959, par exemple, la consommation mondiale de céréales (1)

(1) Non compris les pays socialistes.

s'est élevée au total à 555 millions de tonnes, tandis que les excédents vendus à des conditions non commerciales atteignaient à peine 8 millions de tonnes (1), soit moins de 2 %.

De plus, étant donné la croissance de la population mondiale et la nécessité d'améliorer l'alimentation, on estime que d'ici à 1980, l'offre mondiale de céréales devra augmenter d'un tiers. Il existe donc une différence importante entre la situation telle qu'elle se présente dans l'immédiat et les perspectives à long terme. Les excédents actuels peuvent fort bien faire place à un déficit dans l'avenir si la révolution technologique qui s'est produite dans l'agriculture ne s'étend pas aux pays en voie de développement. D'une façon générale, les rendements ont beaucoup moins augmenté dans ces pays que dans les pays développés, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

**Variation du rendement à l'hectare pour 12 denrées importantes (a)  
de 1934-1938 à 1958-1960  
(En pourcentage)**

Amérique du Nord (b) .....	78
Océanie .....	52
Europe occidentale .....	29
Afrique .....	28
Europe orientale et U.R.S.S. ....	16
Amérique latine .....	14
Extrême-Orient (c) .....	6
Proche-Orient .....	2

(a) Totaux des denrées suivantes : blé, seigle, orge, avoine, maïs, riz, pommes de terre, graines de soja, arachides, tabac, coton et jute, pondérés en fonction des prix.

(b) L'augmentation du rendement en Amérique du Nord est quelque peu gonflée par l'inclusion des années de sécheresse dans la période de base, mais le progrès réel à long terme n'en reste pas moins très notable.

(c) Non compris la Chine continentale.

Il n'est donc pas étonnant que la production alimentaire par habitant, dans les régions en voie de développement, soit, d'une manière générale, demeurée à peu près stationnaire par rapport à la période d'avant-guerre. La tâche essentielle consiste donc à accroître la production des pays en voie de développement, tâche à laquelle il est nécessaire de s'atteler avec toute l'énergie et la prévoyance possibles, ainsi qu'il a été souligné dans les publications de la FAO.

## 2. — LES EXCÉDENTS ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Cela ne signifie pas que les excédents n'aient pas un rôle considérable à jouer, non pas tant en aidant à satisfaire des besoins accrus de consommation qu'en ce qui concerne le déséquilibre des échanges, c'est-à-dire le problème fondamental dont nous nous occupons dans le présent rapport.

Il est de fait que les importations de denrées alimentaires jouent

(1) Ventes effectuées au titre de la *Public Law 480* (titre II) des Etats-Unis d'Amérique.

souvent un rôle de premier plan dans l'accroissement des importations des pays en voie de développement et que l'écoulement des excédents à des conditions de faveur peut revêtir une grande importance en répondant à ce besoin. Même lorsque ces importations représentent un pourcentage relativement faible de la consommation, elles peuvent peser lourdement sur la balance des paiements. S'ils ne pouvaient compter sur l'importation de ces denrées à des prix de faveur, certains pays en voie de développement risqueraient de devoir sacrifier d'autres importations, celles de biens d'équipement par exemple, pour pouvoir acheter des produits alimentaires aux dépens de leur développement économique.

Bien entendu, on ne saurait considérer que les ventes à des prix de faveur augmentent la capacité d'importation de l'ensemble des pays en voie de développement. S'il est certain que plusieurs de ces pays en retirent avantage, il n'en reste pas moins que les exportateurs des denrées en question peuvent en subir le contrecoup direct.

De toute façon, il faudrait prendre des mesures, conformément aux recommandations de la FAO, pour que l'écoulement des excédents ne porte pas atteinte aux possibilités d'exportation des pays en voie de développement, qu'il s'agisse de leurs exportations vers d'autres pays en voie de développement ou vers les pays développés.

Il n'est pas dit non plus que les pays importateurs augmentent toujours leurs investissements dans une mesure correspondant à la valeur de produits acquis à des conditions de faveur. L'aide alimentaire peut offrir l'occasion d'intensifier les investissements mais elle n'aboutit pas automatiquement à ce résultat. Les pays doivent aussi veiller à ce que l'aide alimentaire reçue n'ait pas pour conséquence de ralentir leur propre effort d'expansion agricole et de remettre à plus tard l'adoption de réformes d'intérêt vital dans ce domaine.

On a suggéré que l'aide alimentaire soit fournie en espèces plutôt qu'en nature, afin que les produits soient acquis auprès des exportateurs consentant les prix les plus bas. Mais il ne semble pas que ce soit là une proposition pratique, car il est peu probable qu'un pays aux prises avec un problème d'excédents soit disposé à prendre le risque de voir une part substantielle de l'aide alimentaire qu'il accorderait dépensée ailleurs. Il convient de rappeler que certaines des contributions fournies au titre du Programme alimentaire mondial se versent en espèces, mais il s'agit de sommes beaucoup moins considérables.

Si l'on envisage un avenir plus éloigné, il est concevable que les pays en voie de développement puissent ultérieurement être en mesure de payer en marchandises les denrées alimentaires qu'ils importent actuellement sous forme d'excédents. Leurs exportations de produits industriels ont là un rôle très important à jouer dans le cadre du nouveau système de division internationale du travail dont il a été question par ailleurs.

Outre la question des excédents agricoles, l'écoulement des réserves de minéraux, notamment de ceux provenant des stocks stratégiques des pays développés, posent également des problèmes importants. Comme dans le cas des excédents de denrées alimentaires, il est indispensable de veiller à ce que l'écoulement de ces stocks ne bouleverse pas les marchés mondiaux et n'entraîne pas non plus une diminution du volume et des prix des exportations des pays en voie de développement. L'écoulement de ces produits devrait donc être soumis à un examen et à un contrôle internationaux.

## **D. — Les accords internationaux sur les produits de base**

### **I. — L'EXPÉRIENCE RÉCENTE**

Les accords sur les produits ont eu depuis la guerre de nombreux effets positifs ; ils ont marqué une évolution progressive vers un cadre meilleur pour le commerce international des produits de base. Mais une action plus vigoureuse s'impose dans ce domaine. Il ne s'agit pas essentiellement de rouages, bien que naturellement les rouages devront être adaptés aux besoins de la politique. Ce qu'il faut surtout, c'est une définition beaucoup plus claire et plus large des objectifs qu'il n'en existe actuellement.

La Charte de La Havane a reconnu que le commerce international des produits primaires se heurte à des difficultés résultant d'un déséquilibre persistant entre la production et la consommation. On y a également préconisé des mesures destinées à réduire progressivement toute disparité injustifiée entre les prix mondiaux des produits primaires et ceux des articles manufacturés.

La Charte a pourtant donné une définition plutôt étroite de circonstances dans lesquelles on pourrait recourir à des accords. Néanmoins, actuellement, les idées ont progressivement évolué, de sorte que l'on s'accorde généralement pour penser que les ententes relatives aux produits de base doivent comporter des dispositions appropriées concernant divers aspects du commerce international du produit visé, notamment la fixation des prix minima, l'accès aux marchés et l'écoulement des excédents. Malgré ces progrès, c'est seulement pour cinq produits, à savoir le blé, l'étain, le sucre, le café et l'huile d'olive, qu'il a été possible d'adopter des accords internationaux.

Parmi les difficultés auxquelles se sont heurtés les pays qui ont voulu conclure des accords de ce genre, il faut citer le fait que, lorsque les prix d'exportation sont élevés, nombre de pays exportateurs ne tiennent pas à conclure un accord et les importateurs considèrent qu'ils seront dans une meilleure position pour négocier à un autre moment : quand les prix sont bas, l'inverse se produit.

La Charte de La Havane prévoit aussi que les pays importateurs et les pays exportateurs doivent être représentés à égalité dans l'administration des accords. Cette représentation égalitaire ne tient pas compte du fait que, normalement, les pays exportateurs ont beaucoup plus intérêt que les pays importateurs à conclure un accord parce que leurs recettes globales d'exportation peuvent être en grande partie tributaires du commerce du produit visé.

Les efforts visant à élaborer des accords sur les produits de base ne peuvent guère aboutir tant que ces accords sont considérés uniquement comme des compromis entre les intérêts des pays exportateurs et des pays importateurs, et qu'ils sont conçus avant tout pour corriger les fluctuations des marchés. En fait, il y a au moins deux aspects dont les pays importateurs doivent tenir compte sans parler de l'intérêt qu'ils ont naturellement à maintenir bas les prix des produits qu'ils importent. Le premier est de reconnaître que, dans la mesure où les pays en voie de développement voient leurs recettes d'exportations diminuer en raison de la baisse des prix, leur demande de produits en provenance des pays industriellement développés fléchit aussi. Deuxième aspect : il faudrait tenir compte des conséquences de la faiblesse des prix des produits de base sur la croissance future des pays sous-développés et, par conséquent, le bien-être politique et économique du monde entier.

Une partie des difficultés que présente la négociation d'accords sur les produits de base est due au fait que, fréquemment, on n'accorde pas suffisamment d'attention à ces aspects du problème. Peut-être pourrait-on conclure plus d'accords de ce genre, et d'une portée plus étendue, s'il était davantage tenu compte de ces aspects plus vastes au cours des négociations. Bien entendu, il faudrait pour cela définir plus clairement la politique à suivre en matière de produits primaires.

Comme exemple du genre de problème qui peut se poser, il convient de citer l'expérience des négociations pour les accords sur le café et le cacao. Pendant de nombreuses années, il a été impossible de négocier un accord sur le café car le point de vue des pays importateurs leur était dans une large mesure dicté par des intérêts commerciaux. Cependant, à la suite du brusque fléchissement des prix du café intervenu pendant les dernières années 50 et de ses graves répercussions sur l'économie d'un grand nombre de pays d'Amérique latine, les pays importateurs ont progressivement adopté un point de vue plus ouvert à l'égard des problèmes que pose la régulation du commerce mondial du café. C'est cet élargissement des problèmes qui a permis de parvenir à un accord fondé sur le principe du soutien du prix du café au niveau de 1962.

Le précédent établi par les négociations sur le café avait fait naître l'espoir d'un résultat analogue pour le cacao. Mais cette attitude plus favorable à l'égard des accords sur les produits de base ne semble pas avoir atteint le cas du cacao. Les pays sérieusement affectés par l'expansion

sion du marché du cacao étant moins nombreux, le problème du cacao n'avait pas les mêmes incidences politiques aux échelons supérieurs des gouvernements des pays importateurs que le problème du café. En conséquence, les efforts faits pour concilier les vues sur la question des prix se sont heurtés à de grandes difficultés. Dans ces conditions, peut-être était-il inévitable que les négociations en vue d'un accord sur le cacao se soldent par un échec. Cet insuccès est très décevant et il faut espérer que la situation s'améliorera à l'avenir.

## 2. — L'ÉLARGISSEMENT DE LA PORTÉE DES ACCORDS SUR LES PRODUITS DE BASE

Il faut donc que les gouvernements formulent leur politique en cette matière et fournissent ainsi le cadre dans lequel pourront se dérouler les négociations. En d'autres termes, il est nécessaire qu'il existe une volonté politique de conclure de tels accords ainsi que la volonté de les appliquer. Il ne fait pas de doute que le principal obstacle n'est pas d'ordre technique mais politique.

En premier lieu, il faut faire un effort important pour multiplier le nombre de produits de base faisant l'objet d'accords intergouvernementaux.

Il importe en outre de poursuivre énergiquement les travaux préparatoires et les négociations en vue de l'élaboration de nouveaux accords sur les produits de base, indépendamment de l'état du marché. Des mesures ont déjà été prises en ce sens pour un certain nombre de produits. Il faut espérer que la Conférence sur le cacao sera à nouveau convoquée dès que les perspectives d'entente sembleront meilleures. Des projets d'accord sur le coton et le caoutchouc ont été examinés il y a quelque temps. Le Groupe international d'étude du plomb et du zinc étudie également la rédaction d'un accord. On a suggéré la création d'un groupe d'étude du cuivre et, en ce moment, un comité de l'ONU est en train d'étudier, sur le plan intergouvernemental, les problèmes relatifs au tungstène. Les groupes d'études de la FAO étudient le cas de certains produits agricoles de base.

Du point de vue technique, la question de la normalisation est particulièrement importante; il en est de même de l'adoption d'un mécanisme en vue de fixer une échelle de prix pour les diverses qualités d'un produit, comme cela a été fait avec succès pour le blé.

Comme on l'a dit, les accords internationaux sur les produits devraient avoir un caractère plus général et porter sur les divers aspects du commerce international des produits visés. On constate déjà une tendance vers ce point de vue plus large. C'est ainsi que l'Accord international sur le café contient un article relatif à l'élimination des entraves au commerce; le Conseil international de l'étain a entrepris des négo-

ciations sur l'écoulement des stocks non commerciaux ; l'Accord international sur le blé prévoit un réexamen annuel du commerce international de ce produit, qui pourrait influencer sur l'élaboration et l'application des politiques nationales en matière de production et de prix.

Ce dernier point présente une importante particulière, car une des principales limitations des accords sur les produits tient au fait que jusqu'à présent ces accords ne traitent que du commerce international d'un produit donné, et quelquefois seulement d'une partie de ce commerce, de sorte que d'autres aspects très importants, tels que la politique de soutien des prix, sont restés en marge, avec des conséquences qui ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts des autres pays exportateurs.

Selon la Charte de La Havane, aucun accord ne devait avoir une durée supérieure à cinq ans, car l'objectif principal était de régler des problèmes à court terme ou de surmonter des difficultés particulières de caractère provisoire, plutôt que de créer des conditions favorables à l'expansion à long terme du commerce des produits de base à des prix stables.

En résumé, il est nécessaire de reconnaître le rôle que jouent les accords sur les produits dans la politique des pays exportateurs et importateurs en matière de production et de commerce. Il faudra aussi explorer plus avant la possibilité d'accroître la consommation de produits primaires et d'améliorer ainsi les perspectives à long terme. On constate déjà un mouvement dans ce sens, par exemple la constitution d'un fonds de publicité dans le cadre de l'Accord international sur l'huile d'olive et les diverses dispositions destinées à stimuler la consommation que l'on trouve dans l'Accord sur le café. On a parlé plus haut des possibilités que des recherches nouvelles peuvent ouvrir pour de nouvelles utilisations de la laine ; des travaux analogues pourraient être entrepris pour d'autres produits de base. C'est là un domaine dans lequel les ressources internationales pourraient jouer un rôle important.

Il est possible aussi d'examiner le cas de certains produits pour lesquels il n'y aurait pas lieu de conclure un accord à l'heure actuelle, surtout ceux qui font l'objet de réglementations internes. Il serait utile en effet d'organiser des consultations intergouvernementales au sujet de ces mesures pour trouver des solutions d'intérêt commun.

Une grande partie des rouages nécessaires aux fins d'une politique plus large et vigoureuse dans ce domaine existe déjà sous une forme embryonnaire, — groupes d'étude et organes similaires ainsi que commissions des produits de base de l'ONU et de la FAO ; ce qu'il faut, c'est un sens plus clair des objectifs à atteindre et des politiques à suivre ainsi qu'une simplification de la structure de ces mécanismes.

Toutes ces questions devront faire l'objet d'études nouvelles si la Conférence admet en principe la nécessité de cette politique.

## Chapitre II

### LES EXPORTATIONS INDUSTRIELLES DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ET LES PRÉFÉRENCES

#### A. — *Les exportations d'articles manufacturés par les pays en voie de développement*

##### I. — PROGRÈS TECHNIQUE ET EXPORTATIONS INDUSTRIELLES

On aurait tort de supposer que, dans la nouvelle division internationale du travail que préconise le présent rapport, les pays en voie de développement ne pourraient exporter que des articles manufacturés simples et d'une technique primitive. Une telle interprétation contribuerait à perpétuer les modes de production actuels. Au contraire, il faut que les exportations, outre l'objectif propre qu'elles poursuivent, constituent un instrument efficace de progrès technique, c'est-à-dire de transformation de ces modes de production.

Il est des techniques avancées qui, pour l'heure, sont inaccessibles ou difficilement accessibles aux pays en voie de développement ; il en est d'autres qu'ils peuvent ou pourront appliquer à bref délai. En dehors de l'insuffisance des capitaux d'investissement, l'obstacle principal réside dans l'insuffisance de moyens techniques de ces pays, si l'on entend par là les compétences et les aptitudes techniques dont ils disposent.

Les centres industriels les plus importants du monde ont atteint, au cours des années, une forte densité technique ; ils ne se spécialisent pas dans un domaine particulier mais ils disposent d'un ensemble de compétences et de connaissances techniques qui tendent à absorber une proportion croissante de la population active et qui se manifestent dans une gamme étendue d'aptitudes, depuis l'ouvrier jusqu'au technicien spécialisé et au chef d'entreprise vigilant et capable.

Cette technique demande généralement un apport élevé de capital par personne employée. Si les biens d'équipement peuvent être importés dans les pays en voie de développement, il n'en est pas de même pour la densité technique qui doit se constituer progressivement ; on ne peut importer que certaines compétences isolées.

Il convient donc d'établir une nette distinction entre biens d'équipement et densité technique. Certaines industries utilisent des biens d'équipement perfectionnés et complexes qui, néanmoins, n'ont pas besoin, pour se développer, d'une grande densité technique ; il suffit qu'il existe quelques compétences techniques ou que celles-ci puissent être

importées pour qu'elles fonctionnent bien. Ces industries peuvent jouer un rôle important dans la politique d'exportation d'articles manufacturés des pays en voie de développement. Il est clair que si elles absorbent une main-d'œuvre importante, elles auront d'autant plus d'attraits dans le cadre de cette politique. Comme on le sait, le problème de l'absorption de la main-d'œuvre présente une importance primordiale pour les pays en voie de développement. Mais, du point de vue qui nous intéresse, ceux-ci ont également un autre problème à résoudre : celui du déficit virtuel des échanges.

Par conséquent, même si les industries qu'il faut créer en vue de l'exportation ne possèdent pas, à un degré suffisant, cette capacité d'absorber le potentiel humain, il ne faut pas pour autant renoncer à elles. Au contraire, elles pourraient jouer un rôle important dans la poursuite du second objectif mentionné.

Cet argument est également valable pour les industries fondées sur l'exploitation des ressources naturelles d'un pays. De toute évidence, on ne peut que recommander la mise en valeur de ces ressources, mais pour établir dans quelle mesure et de quelle manière il faut les utiliser, on devra s'adapter aux possibilités techniques, ainsi qu'à la dotation en capital.

Il ressort de ce qui précède que la promotion des exportations industrielles dans les pays en voie de développement ne signifie pas qu'il faille simplement convertir en industries exportatrices celles qui existent à l'heure actuelle. Sans aucun doute, il faudrait aider les industries qui, avec le temps, pourraient devenir compétitives sur le plan international. Mais il conviendrait en outre de se concentrer sur de nouvelles industries ou de nouvelles lignes de production d'industries existantes qui, en s'appuyant dans une certaine mesure sur le marché local ou, de préférence, sur le marché plus large d'un groupement de pays en voie de développement, peuvent se lancer à la recherche de marchés extérieurs.

Du reste, cette structure ne saurait rester immuable. En effet, à mesure qu'augmente la densité technique de chaque pays en voie de développement et ses possibilités compétitives sur les marchés extérieurs, la création de nouvelles branches d'exportation d'articles manufacturés sera encouragée par le dynamisme de la demande pour toute une série de produits. Il ne faut pas oublier que le but est de diminuer l'écart technique entre les pays en voie de développement et les centres industriels, même si on ne peut y parvenir rapidement, compte tenu du rythme ininterrompu du progrès de ces derniers.

Ces considérations nous permettent d'envisager plus clairement le problème de la division internationale du travail en ce qui concerne les articles manufacturés. Il est naturel que, dans les pays plus développés, les activités économiques s'orientent vers les conditions qui permettent le mieux de mettre à profit le pouvoir élevé de capitalisation et la

grande densité technique de ces pays, et d'obtenir ainsi un maximum d'avantages pour leur population. Il est normal également qu'au cours de cette évolution structurale, les industries qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en mesure de tirer le même profit de ces conditions favorables, cèdent progressivement le pas à d'autres. Mais il est essentiel que les mesures de restriction des importations ne viennent pas entraver cette évolution.

Pourtant, il ne s'agit pas seulement de remplir le vide créé par les industries déclinantes. Ce serait là un horizon très limité. Il faut également profiter de plus en plus des possibilités offertes par un grand nombre d'industries qui se développent rapidement dans les pays développés, en raison du dynamisme de la demande dont on vient de parler. Ces industries ne produisent pas seulement des articles finis, mais elles ont besoin d'une grande variété de produits intermédiaires, que pourraient fournir de nouvelles industries créées dans les pays en voie de développement. Ces pays pourraient donc saisir l'opportunité de participer à la satisfaction d'une demande qui croît très rapidement en offrant non seulement des produits de concurrence mais aussi des produits complémentaires à ceux des industries des pays avancés.

D'un autre côté, lorsqu'il s'agit de produits pour lesquels la demande augmente rapidement, les pays importateurs ne se heurtent pas aux problèmes que peut susciter l'importation, en provenance des pays en voie de développement, de produits dont la demande s'accroît lentement, problèmes que nous examinerons ci-après.

## 2. — LE RÔLE DES EXPORTATIONS INDUSTRIELLES DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Avant d'aborder ce point, il convient d'éviter toute confusion. Il est nécessaire d'expliquer clairement le rôle des exportations industrielles des pays en voie de développement. On dit parfois que le niveau peu élevé des salaires dans les pays en voie de développement leur permettrait d'inonder le marché des pays industriels, menaçant ainsi sérieusement le niveau de vie de ces derniers. Il est certain que les salaires sont peu élevés dans les pays en développement mais la productivité l'est également, et lorsque les salaires sont inférieurs à la productivité, les coûts sont cependant d'ordinaire élevés à cause de l'insuffisance du capital ou de l'absence des moyens complémentaires qui revêtent une telle importance pour le coût des pays industriels.

D'autre part, même lorsque le coût de certaines exportations des pays en développement est relativement bas, il ne faut pas perdre de vue que ces exportations donnent lieu à des échanges avantageux. En effet, si ces pays se proposent d'augmenter leurs exportations industrielles, c'est parce qu'il leur faut importer davantage de biens d'équi-

pement et d'autres articles manufacturés des pays développés. Si ces derniers limitent les importations en provenance des pays en voie de développement, ils contribueront à retarder le développement de leurs industries les plus efficaces, où la densité technique et celle du capital leur permettent de tirer les revenus les plus élevés, c'est-à-dire des industries de grande productivité.

Il serait sans aucun doute utile aux pays industriels de pouvoir transférer leurs facteurs de production des industries dont ils peuvent acheter les produits à l'extérieur, à des prix avantageux, aux industries qui exigent des techniques complexes. En accordant trop d'attention aux difficultés immédiates des industries qui pourraient se trouver compromises dans les pays industriels, on risquerait de masquer une réalité essentielle, à savoir qu'à longue échéance il est de l'intérêt d'un pays d'acheter à la source le meilleur marché. La possibilité de se procurer ainsi à bas prix certains biens produits dans les pays en voie de développement peut favoriser un nouveau genre de spécialisation et d'échanges réciproquement avantageux.

En fait, dans les pays développés, il est fréquent que les salaires soient plus élevés dans les principales industries d'exportation où l'on enregistre d'ordinaire les plus fortes augmentations de productivité. Ainsi, aux Etats-Unis, par exemple, le salaire moyen était en 1958 de 2,43 dollars de l'heure dans les dix principales industries d'exportation et de 1,87 dollar de l'heure dans les dix industries où le volume des importations avait été le plus important (1). Il y a donc un avantage évident à stimuler les exportations des industries les plus productives contre des importations d'autres articles manufacturés, provenant des pays en voie de développement et que les pays industriels fabriquent de façon relativement moins efficace.

On a souvent tendance à exagérer l'importance de ce problème. En fait, les exportations d'articles manufacturés des pays en voie de développement n'ont atteint que 2 milliards de dollars en 1961 et en supposant même qu'elles augmentent de 10 milliards de dollars d'ici à 1970, soit plus de la moitié du déficit virtuel des échanges, elles ne représenteraient que 4 ou 5 % environ de l'accroissement total de la consommation d'articles manufacturés que l'on peut prévoir pour l'ensemble des pays en voie de développement au cours de la période allant de 1961 à 1970.

Logiquement, les transferts de main-d'œuvre provoqués par les importations d'articles manufacturés des pays en voie de développement ont été très limités.

Pour prouver le bien-fondé de cet argument, on a calculé pour plusieurs pays industriels l'élimination de main-d'œuvre qu'auraient provo-

---

(1) D. D. Humphrey, *The United States and the Common Market*, New York, 1962, p. 127.

quée les importations d'articles manufacturés des pays en voie de développement entre 1953 et 1961. On n'a tenu compte, dans ce calcul, que du transfert *brut* de main-d'œuvre et non pas de la main-d'œuvre absorbée par les exportations supplémentaires qui n'ont pu se faire qu'en raison de ces importations. Evidemment, le chiffre net des transferts de main-d'œuvre serait bien inférieur. Quoi qu'il en soit, le chiffre brut de ces mouvements est relativement peu élevé si on le compare soit à la main-d'œuvre transférée du secteur agricole, soit à l'accroissement de la main-d'œuvre active. Le tableau ci-après illustre ce qui vient d'être dit.

**Déplacements de main-d'œuvre résultant de l'accroissement des importations d'articles manufacturés (a) en provenance des pays en voie de développement (1953 à 1961)**

Pays	Nombre de personnes déplacées (b)	Réduction de la main-d'œuvre agricole	Accroissement net de la main-d'œuvre active	Nbre personnes déplacées en pourcentage	
				de la réduction de la main-d'œuvre agricole	de l'accroissement net de la main-d'œuvre active
Royaume-Uni .....	30 398	130 000	1 255 500	23,4	2,4
Etats-Unis (c) .....	23 303	953 000	7 606 000	2,5	0,3
Allemagne (République fédérale d') .....	14 513	1 132 500	2 592 500	1,3	0,6
Belgique et Luxembourg .....	5 981	82 000	— 4 400(d)	7,3	
Italie .....	4 793	916 000	2 136 700	0,5	0,2
Pays-Bas .....	2 727	85 500	371 500	3,2	0,7
France (c) .....	2 690	1 304 000	124 000	0,2	2,2
Canada (c) .....	1 910	220 000	1 295 000	0,9	0,2

*Source.* — Organisation des Nations Unies, Direction des tendances et politiques économiques générales.

(a) Non compris les métaux.

(b) Estimé à l'accroissement des importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement de 1953 à 1961 aux prix de 1958 divisé par le double de la valeur ajoutée par personne employée dans l'industrie manufacturière en 1958.

(c) Les données portent sur la période 1953 à 1962.

(d) Le signe — indique une réduction de la main-d'œuvre active.

Il ressort de ce tableau qu'aux Etats-Unis, par exemple, le déplacement brut de main-d'œuvre résultant des importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement équivaut à peine à 2,5 % de la main-d'œuvre transférée du secteur agricole et à 0,3 % de l'augmentation de la population active. En France, le pourcentage par rapport à la population agricole déplacée est moins élevé encore, mais il est plus élevé par rapport à l'augmentation de la population active. Le cas du Royaume-Uni est intéressant ; en effet, étant donné que

la main-d'œuvre agricole ne représentait déjà en 1953 que 4 % de la main-d'œuvre, les mouvements récents sont très faibles ; c'est pourquoi les transferts de main-d'œuvre provoqués par les importations en provenance des pays en voie de développement constituent un pourcentage appréciable de celle-ci, à savoir 23,4 %, mais non pas de l'augmentation de la population active dont ils représentent seulement 2,4 %.

Enfin, il ressort des chiffres du tableau que l'augmentation de la population active est de 40 à 500 fois supérieure au déplacement brut de la main-d'œuvre affectée par les importations industrielles en provenance des pays en voie de développement. On peut donc affirmer que, même si les importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement augmentent dans les années à venir, les problèmes d'ajustement de la main-d'œuvre qui en résulteront seront relativement mineurs par rapport aux transferts de main-d'œuvre qui s'imposent dans une économie dynamique.

### 3. — EFFETS SUR LES PAYS INDUSTRIELS

Néanmoins, on ne saurait ignorer les difficultés qui pourraient se présenter dans certains cas, surtout quand le pays importateur doit faire face à un sérieux chômage, soit de caractère général, soit circonscrit à certaines régions.

De telles situations pourraient entraver les modifications structurales dont on a parlé plus haut. Du point de vue de l'emploi, ces modifications visent à ce que la main-d'œuvre qui a dû quitter certaines industries moins productives soit absorbée par les industries en expansion que la croissance des exportations a rendues plus productives. Mais cette évolution prend du temps et, en attendant, il faut éviter que ne se produise un chômage sérieux surtout quand cette situation existe déjà dans le pays.

Une telle situation pourrait se produire si les importations augmentaient très rapidement et à des prix extraordinairement bas par rapport aux prix normaux du marché, ce qui provoquerait une chute brutale de la production dans les branches affectées.

On ne serait cependant aucunement justifié à donner un caractère général à ces cas exceptionnels. Jusqu'ici, les exportations industrielles des pays en voie de développement se sont concentrées, comme on l'a déjà vu, sur très peu de produits et se sont dirigées sur un très petit nombre de pays. La politique préconisée dans le présent rapport se fonde au contraire sur les possibilités offertes par l'accroissement rapide de la demande pour une grande variété d'articles. Les exportations pourraient ainsi se diversifier et les cas où elles auraient de graves répercussions sur la production locale ne seraient pas nombreux.

Que de tels cas se présentent semble inévitable. L'évolution industrielle en suscite continuellement. Ils constituent en fait une caracté-

ristique inhérente à cette évolution, surtout lorsque le progrès industriel est particulièrement dynamique. C'est pour cette raison que de grands pays ont pris des mesures positives pour faire face aux problèmes de cette nature.

Ces mesures visent à faciliter le transfert de la main-d'œuvre des industries qui déclinent en raison des progrès techniques vers celles qui se développent rapidement ; elles visent en même temps à attirer les capitaux vers les régions affectées par le chômage industriel.

Des mesures analogues pourraient s'appliquer également à certaines industries qui seraient affectées par les importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement. Il s'agit d'un cas particulier dans le cadre d'un phénomène général de transformation de la structure industrielle résultant du progrès technique (1). Il est évident que des mesures de ce genre mettent un certain temps à porter leurs fruits et que, dans certains cas, il sera nécessaire de prendre des mesures temporaires pour éviter que les importations ne portent préjudice à certaines industries. Le GATT dispose de mécanismes appropriés pour atteindre cet objectif en imposant des restrictions aux importations. L'article XIX dispose en effet que si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances, des produits sont importés dans le territoire d'une Partie contractante en quantités et à des conditions telles qu'ils portent, ou menacent de porter, un préjudice très sérieux aux producteurs nationaux, des mesures correctives pourront être prises, sous réserve de certaines sauvegardes, pour remédier à cette situation. Ces mesures d'urgence ne doivent pas avoir un caractère discriminatoire. Cependant, dans le cas des tissus de coton, on a eu recours à des mesures spéciales en marge de l'Accord général et on a autorisé une discrimination à l'encontre des exportations des pays dits « bon marché ». Cette discrimination, ainsi que l'absence des sauvegardes habituelles prévues par le GATT en cette matière, constituent certes un sujet d'inquiétude pour les pays affectés.

#### 4. — LE PROGRAMME D'ACTION DU GATT

Les exportations de produits manufacturés et semi-manufacturés des pays en voie de développement se heurtent à d'autres obstacles, qui ne sont pas moins sérieux et qui revêtent souvent la forme de mesures discriminatoires. Le programme d'action du GATT vise, entre autres, à résoudre ce problème.

Il serait très important que la Conférence soit en mesure d'appuyer

---

(1) Il convient ici de rappeler les lois qui ont été adoptées à ces fins aux Etats-Unis (*Area Redevelopment and Trade Expansion Act*) et au Royaume-Uni (*Distribution of Industry Act*), ainsi que divers programmes d'adaptation de l'industrie entrepris par la Communauté européenne du charbon et de l'acier et par la Communauté économique européenne.

résolument ce programme. Celui-ci contient avant tout une disposition selon laquelle « aucun nouveau tarif douanier ou entrave non tarifaire ne pourra être imposé aux exportations d'un pays en voie de développement quel qu'il soit » ; cette disposition s'applique aussi bien aux matières premières qu'aux articles manufacturés et non seulement aux produits qu'exportent actuellement les pays en voie de développement mais aussi à leurs nouveaux produits d'exportation.

Le programme d'action recommande également que les pays industriels élaborent avant tout un programme de réduction et d'élimination des tarifs portant sur les exportations de produits semi-finis et finis des pays en voie de développement, réduction qui devra atteindre 50 % au moins des droits existants au cours des trois prochaines années. On comprend fort bien la portée de cette recommandation si l'on tient compte de ce qui a été dit plus haut au sujet de l'incidence différentielle des tarifs douaniers des pays industriels.

Enfin, le programme d'action prévoit que les restrictions imposées aux importations en provenance des pays en voie de développement qui ne sont pas conformes aux dispositions du GATT doivent être éliminées dans un délai d'un an et, dans les cas particulièrement difficiles, le 31 décembre 1965 au plus tard. Ces restrictions sont une survivance de celles qui ont été antérieurement appliquées en Europe occidentale pour faire face au déséquilibre de la balance des paiements et elles ont été considérablement réduites au cours des dernières années. Celles qui subsistent encore ont été temporairement autorisées par le GATT en 1955 pour faire face à des difficultés de transition. Ces restrictions revêtent souvent un caractère discriminatoire à l'encontre des pays en voie de développement ; elles se justifient de moins en moins à mesure que se renforce la situation économique des premiers pays et que s'aggrave le déséquilibre commercial des pays en voie de développement.

D'une façon générale, il est essentiel d'éliminer toutes les discriminations qui existent actuellement à l'encontre des exportations d'articles manufacturés des pays en voie de développement, afin d'assurer à ceux-ci l'accès aux marchés mondiaux dans des conditions qui ne soient pas moins favorables que les conditions généralement appliquées. C'est là l'objet du programme d'action du GATT, qui devrait être fermement soutenu par la Conférence.

## **B. — La question des préférences**

### **I. — SIGNIFICATION DU PROBLÈME**

Deux types de mesures sont nécessaires pour stimuler les exportations de produits industriels des pays en voie de développement. Tout d'abord, il faut leur donner accès aux marchés des grands centres industriels, en éliminant les obstacles qui entravent le courant des expor-

tations. Ensuite, il faut s'attacher à promouvoir activement les exportations, tant celles des pays en voie de développement eux-mêmes que sur le plan international.

On vient d'examiner les obstacles auxquels se heurtent actuellement les exportations. Mais il faut aller plus loin et introduire un système préférentiel.

Le traitement préférentiel des exportations des pays en voie de développement aiderait les industries de ces pays à surmonter les difficultés qu'elles rencontrent sur les marchés étrangers en raison de leurs prix de revient élevés à l'origine du processus de développement. C'est une mesure temporaire, qui, en ouvrant de plus larges débouchés aux industries des pays en voie de développement, permettrait à celles-ci de réduire leurs prix de revient et ainsi de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux sans qu'il faille maintenir la préférence.

Il s'agit donc d'une extension logique de la thèse relative aux industries naissantes. Les économistes ne mettent pas en cause la protection interne des industries naissantes lorsqu'on peut escompter qu'elles atteindront, à longue échéance, un degré élevé d'efficience.

Pour devenir efficaces, ces industries doivent avoir accès à des débouchés plus larges : autrement, elles risquent de ne pas parvenir à briser le cercle vicieux d'une production faible et de prix de revient élevés. Ces débouchés doivent être recherchés dans les pays développés comme dans d'autres pays en voie de développement. Or, si les industries naissantes ont besoin, en raison de leurs prix de revient élevés, d'une protection sur le marché intérieur, il va sans dire qu'une telle protection, revêtant la forme de traitements préférentiels, leur est également nécessaire sur les marchés étrangers, développés ou en voie de développement. C'est pourquoi on a formulé deux suggestions, à savoir :

a) Que les pays en voie de développement consentent une préférence, sur leurs marchés, aux importations en provenance d'autres pays en voie de développement ;

b) Que les pays développés consentent une préférence, sur leurs marchés, aux importations en provenance des pays en voie de développement.

Ces deux suggestions soulèvent des problèmes quelque peu différents. Les traits marquants de la première ont déjà été dégagés ; on s'attachera donc maintenant à examiner la seconde.

On a déjà dit dans le présent rapport que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a sanctionné le maintien des arrangements préférentiels en vigueur à l'époque de sa signature, mais a interdit la conclusion de nouveaux arrangements de ce type sauf dans les cas où ils représentent une étape de la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange.

La raison de cette interdiction était — et demeure — la conviction que les pays doivent se traiter les uns les autres sur un pied d'égalité en matière de commerce extérieur et ne pas accorder à certains pays des avantages qu'ils ne sont pas disposés à offrir à d'autres. Or, si valable que soit le principe de la nation la plus favorisée dans les relations commerciales entre égaux, ce n'est pas là un concept acceptable et adéquat pour un commerce entre pays de puissance économique très inégale. Les concessions tarifaires sans réciprocité au profit des pays en voie de développement qui ont été autorisées lors de la réunion ministérielle du GATT de mai 1963, ont représenté une première étape importante dans la voie d'une reconnaissance de la nécessité d'encourager spécialement le commerce de ces pays. L'adoption du principe d'un traitement préférentiel pour les échanges commerciaux des pays en voie de développement doit logiquement constituer l'étape suivante.

Il y a lieu de souligner que l'octroi de préférences aux pays en voie de développement ne serait contraire ni aux objectifs du « Kennedy round » de négociations tarifaires ni en fait à aucun autre effort tendant à éliminer ou à réduire les entraves au commerce. Même si le « Kennedy round » réussissait complètement, il se traduirait par la réduction, mais non par l'élimination des tarifs douaniers par les pays parties aux négociations. Par conséquent, le problème qui se pose est de savoir si les pays industriels sont disposés à admettre en franchise les produits exportés par les pays en voie de développement sinon ceux exportés par d'autres pays développés. Il ne s'agit pas de créer des marges permanentes de préférence qui ne pourraient rester en vigueur que si les pays développés maintenaient les tarifs douaniers actuels. Il s'agit plutôt de permettre aux pays en voie de développement d'accéder plus aisément aux marchés des pays développés, en attendant l'élimination par ces pays des obstacles au commerce.

L'introduction d'un nouveau système de préférence impliquerait des ajustements mutuels pour résoudre divers conflits d'intérêt tant entre pays en voie de développement qu'entre pays en voie de développement, d'une part, et pays industriels, d'autre part. On peut être tenté d'essayer de tenir compte de toutes les difficultés que posent de tels ajustements en introduisant dans le système des nuances et des raffinements en vue de répondre à des préoccupations particulières. Cela pourrait parfois s'avérer indispensable, mais il convient de ne pas perdre de vue que plus un système est compliqué, moins il a de chances d'être acceptable et facilement applicable.

La première question est celle de savoir quels pays devraient accorder un traitement préférentiel. Comme on l'a déjà dit, il faut espérer et prévoir que tous les pays développés accepteront l'idée d'accorder des préférences à tous les pays en voie de développement. Bien que l'on

puisse douter que le système puisse être appliqué efficacement si tous les principaux pays développés n'acceptent pas d'y participer, l'unanimité ne serait pas essentielle. Le plan pourrait entrer en vigueur dès qu'un groupe important de pays aurait fait savoir qu'ils sont disposés à y participer.

En ce qui concerne la participation des pays socialistes à l'octroi de traitements préférentiels, ainsi qu'il est dit ailleurs dans ce rapport, les droits de douane n'ont pas la même signification dans ces pays que dans les pays d'entreprise privée. Toutefois, il faudrait, chaque fois que des droits sont appliqués, en exempter les marchandises provenant des pays en voie de développement. En outre, les pays socialistes devraient favoriser les importations en provenance de ces pays dans leurs plans relatifs au commerce extérieur et les entreprises commerciales d'Etat devraient appliquer ces préférences dans leurs achats.

L'efficacité de toutes ces mesures devrait être évaluée à la lumière des résultats effectivement atteints et devrait être, entre autres, l'une des questions faisant l'objet d'un examen annuel dans le cadre du nouveau système d'organisation du commerce et du développement résultant de la Conférence de Genève.

Le choix des pays qui bénéficieraient d'un traitement préférentiel est un peu plus difficile. On n'a pas trouvé de critère unique satisfaisant à cet effet. Des éléments tels que le niveau du revenu par habitant, la taille du pays, la part de l'agriculture et de l'industrie dans l'emploi et la production totale et l'influence du secteur des exportations de produits primaires sur l'expansion de l'économie peuvent être considérés. Si l'on tient compte de ces éléments, il est relativement facile, dans la majorité des cas, de décider quels sont les pays en voie de développement et quels sont ceux qui ont dépassé ce stade. Il existe néanmoins un petit groupe de pays marginaux où le revenu par habitant se situe au sommet de la gamme considérée, et il n'est pas facile d'établir une démarcation entre eux.

La question n'est peut-être pas très importante pour les pays industriels, parce que, comme on l'a vu, il n'est pas probable que les importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement prennent une importance considérable pour eux. En revanche, elle peut l'être pour certains pays en voie de développement qui peuvent craindre de ne pas être en mesure de profiter des préférences s'ils doivent entrer en concurrence avec d'autres pays en voie de développement, mais plus avancés. Le problème du choix des pays en voie de développement qui devraient être inclus dans le plan est donc étroitement lié à celui qui est examiné ci-après d'une graduation ou d'une différenciation des traitements préférentiels.

## 2. — CHOIX ET DURÉE DES PRÉFÉRENCES GÉNÉRALES

L'étude du traitement préférentiel se fonde en général sur l'hypothèse qu'il doit être accordé sur une base sélective pour certains produits déterminés. A l'origine de cette manière de voir on trouve surtout, semble-t-il, le désir d'exclure les produits dont l'entrée créerait des difficultés internes dans les pays développés — notamment ceux qui sont produits dans des secteurs relativement faibles ou stagnants de l'économie de ces pays. On peut aussi vouloir faire converger les efforts des pays en voie de développement sur les industries qui offrent un potentiel de croissance appréciable et une possibilité de viabilité dans un délai raisonnable de quelques années, après lequel il serait possible d'abroger les préférences.

Ces deux considérations semblent assez raisonnables mais, si on les examine de plus près, on se rend compte qu'elles présentent de sérieux inconvénients.

Avant tout, l'expérience du GATT et d'autres organismes a montré que le système de négociations sélectives, produit par produit, soulève de grandes difficultés. Comme il faut s'y attendre, chaque industrie qui se considère menacée par la concurrence étrangère adopte une attitude rigoureusement défensive et cherche à maintenir le *statu quo*. Cette attitude très compréhensible ne trouve pas son contrepois logique dans les industries qui pourraient accroître leurs exportations vers les pays en voie de développement au fur et à mesure que les recettes en devises de ces derniers augmentent, étant donné que ces avantages sont encore problématiques et ne fournissent donc pas un argument tangible en faveur de l'adoption de préférences et que, d'une manière générale, on ne peut s'attendre à ce qu'une industrie qui se croit menacée par les importations juge la situation du point de vue de l'ensemble de l'économie et non de son propre point de vue particulier.

D'autre part, si les préférences accordées par tous les pays développés doivent être uniformes en ce qui concerne le nombre des produits, la liste définitive des produits qui bénéficieront d'un traitement préférentiel représentera probablement le plus petit commun dénominateur de toutes les listes nationales; en effet, il est très probable que toute industrie considérée comme vulnérable dans un pays donné impose son critère pour la liste générale de tous les pays.

En outre, du point de vue des pays en voie de développement, il est difficile d'imaginer comment il serait possible de faire un choix approprié d'industries auxquelles accorder un traitement préférentiel. Il serait certainement préférable de laisser aux entreprises l'initiative de rechercher les meilleures possibilités sous réserve, bien entendu, de mesures d'orientation et d'assistance, dans lesquelles les gouvernements devraient jouer un rôle très important, comme nous le montrerons ci-après. On se

demande dans quelle mesure aurait réussi, dans un des pays maintenant industrialisés, une tentative d'établir à l'avance, au premier stade de son développement, une liste précise de ses possibilités d'exportations industrielles. Il est peu probable que l'on puisse, actuellement, faire un choix judicieux dans toute la gamme des industries, pour déterminer celles qui seront, à la longue, particulièrement avantageuses pour les pays en voie de développement.

Le danger est donc qu'une liste sélective de produits devant bénéficier d'un traitement préférentiel risque d'être trop restrictive et que, pour l'établir, on tienne compte beaucoup plus de considérations statiques que des possibilités dynamiques d'une nouvelle division internationale du travail. Pour cette raison, il serait préférable et plus simple d'accorder un traitement préférentiel, en principe, à toutes les importations en provenance des pays en voie de développement, sous réserve seulement de certaines exceptions spécifiées, ainsi que de certaines sauvegardes comme il est dit plus loin.

Jusqu'à présent, la discussion a porté surtout sur le traitement préférentiel à accorder aux articles semi-finis et finis. Cette limitation susciterait un certain nombre de difficultés quant à la définition de ces produits et requerrait des études et des recommandations d'experts. Il faudrait également avoir recours à des experts pour définir l'origine d'articles manufacturés ou semi-manufacturés, fabriqués dans les pays en voie de développement à partir de matières premières ou d'éléments importés. Aucune de ces difficultés ni d'autres encore ne paraissent être bien importantes et elles ne devraient pas empêcher la Conférence d'adopter une décision de principe en faveur des préférences. En réalité, cette décision de principe est nécessaire pour établir par commun accord gouvernemental les normes sur la base desquelles les techniciens auront à établir les détails d'application pratique.

Il est peu probable que de faibles marges de préférence suffisent à encourager la création de nouvelles industries d'exportation dans les pays en voie de développement. Pour qu'il vaille vraiment la peine d'introduire un système de préférences, les marges devraient être nettement suffisantes par rapport à l'ampleur du problème.

Comme beaucoup ou la plupart des tarifs douaniers qui frappent les produits manufacturés dans les pays industrialisés sont relativement bas et comme ils baisseront probablement encore comme suite au « Kennedy round », la solution optimum consisterait à admettre en franchise toutes les importations en provenance des pays en voie de développement. Pour les membres de la Communauté européenne et de l'AELE, cela reviendrait simplement à accorder aux pays en voie de développement un traitement non moins favorable que celui qu'ils sont disposés à s'accorder mutuellement.

Le nouveau système préférentiel étant destiné à encourager des indus-

tries naissantes, il est évident qu'il y a lieu de prévoir certaines mesures en vue d'abroger les préférences dès que ces industries seront solidement établies. D'une manière générale, les préférences devraient être octroyées pour une période d'au moins dix ans en faveur de toute industrie dans tout pays en voie de développement. A la fin de la période de dix ans, les préférences seraient abrogées, à moins qu'il ne soit établi devant une autorité internationale appropriée que des circonstances spéciales justifient leur maintien. La période de dix ans courrait à partir de la date à laquelle commenceraient les exportations d'une industrie donnée dans un pays en voie de développement, même si cela signifie que les usines établies ultérieurement dans le même pays ne bénéficieraient pas de la période intégrale de traitement préférentiel.

Deux avantages résulteraient du fait que le traitement préférentiel accordé à une industrie donnée dans un pays en voie de développement cesserait normalement après dix ans. Tout d'abord, les chefs d'entreprises intéressés seraient obligés de faire en sorte que l'industrie soit pleinement compétitive au moment où la protection des préférences lui serait retirée. Un autre avantage résulterait du fait que les industries naissantes créées dans des pays encore aux premiers stades du développement peu de temps après l'entrée en vigueur du système préférentiel verraient la période de dix ans courir en leur faveur à partir de la date à laquelle ce traitement aurait été appliqué pour la première fois à l'une quelconque des industries de ces pays assujettis à ce système. Cela signifie que ces industries bénéficieraient d'un traitement préférentiel, par rapport non seulement à celles des pays développés mais aussi à celles des pays en voie de développement plus avancés, dès que les industries correspondantes de ces derniers n'auront plus droit aux préférences.

Les préférences ne devraient pas être octroyées pour une période de moins de dix ans. Il faut prévoir un temps suffisant pour que les stimulants qu'elles fournissent produisent des effets et pour que des résultats appréciables soient obtenus sur les marchés d'exportation. Etant donné la situation qui règne dans les pays en voie de développement, un système de préférences de courte durée serait à peine préférable à une absence totale de préférences.

La question de la durée des préférences pose donc les mêmes problèmes que celle de la marge de préférence, à savoir qu'au-dessous d'un certain minimum de marge et de durée le stimulant fourni sera insuffisant. Il serait oiseux de s'attaquer aux difficultés politiques et autres qu'implique une nouvelle entorse au principe de la nation la plus favorisée, si l'on ne doit aboutir qu'à l'octroi de marges symboliques de préférence en faveur de quelques produits choisis et pendant une période très courte, c'est-à-dire, dans l'ensemble, à ne faire qu'un geste vain face aux problèmes immenses que posent les déficits commerciaux.

### 3. — SAUVEGARDES POUR LES PAYS DÉVELOPPÉS

On comprendrait assez facilement que les pays industriels éprouvent au début quelque hésitation à accepter un système qui faciliterait aux pays en voie de développement la concurrence avec la production de certaines de leurs propres industries. Cependant, ils en viendraient, sans aucun doute, avec le temps, à reconnaître les avantages de ce plan, qui permettrait à leurs manufacturiers d'accroître leurs ventes aux pays en voie de développement du supplément de pouvoir d'achat que l'expansion de leurs exportations, due aux préférences, procurerait à ces derniers. Les pays industriels pourraient ainsi en venir à comprendre qu'il est de leur intérêt d'augmenter le volume de leurs importations préférentielles plutôt que de le restreindre. Néanmoins, et surtout au début, les pays développés souhaiteraient sans nul doute recevoir certaines assurances, tant en ce qui concerne le volume total des importations préférentielles que celui des importations de chaque article.

Comme nous l'avons vu, une expansion des exportations d'articles manufacturés qui s'avérerait très considérable par rapport aux expéditions actuelles des pays en voie de développement serait encore extrêmement faible par rapport à la consommation réelle et virtuelle d'articles manufacturés dans les pays développés. Si donc ces pays désiraient imposer un plafond aux marchandises importées sous régime préférentiel, cette limite pourrait être fixée à un niveau qui serait très élevé par rapport aux exportations actuelles des pays en voie de développement tout en demeurant très bas par rapport à la capacité des marchés intérieurs des pays développés.

Il s'agit maintenant de déterminer comment le contingent global des importations de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement serait réparti entre les pays industriels. Une méthode consisterait à le répartir proportionnellement à la consommation d'articles manufacturés dans chaque pays importateur. Cependant, cette méthode ne tiendrait pas compte du fait que les grands pays, dont les ressources et les moyens de production sont très diversifiés, ont naturellement tendance à importer moins, pour ce qui est de la consommation, que les petits pays dont l'économie est plus spécialisée.

Une autre méthode consisterait à répartir le contingent d'importation en relation avec les importations d'articles manufacturés de chaque pays avancé. De cette manière, les importations en provenance des pays en voie de développement augmenteraient, d'année en année, proportionnellement au total des importations d'articles manufacturés. Toutefois, cette méthode présente le désavantage que les pays développés dont le coefficient d'importation est très bas auraient un contingent relativement peu important d'importations préférentielles. Il serait peut-être possible de combiner les deux méthodes pour trouver une solution acceptable pour tous les pays développés.

En ce qui concerne l'effet qu'auraient les importations préférentielles sur des industries déterminées, il faut se souvenir que l'objet des préférences est d'aider à compenser les coûts élevés dans les industries naissantes des pays en voie de développement. Si, toutefois, le régime préférentiel amenait un pays à exercer une pression anormale sur les prix en vigueur dans les pays industriels, ce pays démontrerait ainsi qu'il n'a pas besoin de la préférence dont il bénéficie ou que celle-ci est excessive.

On ne pourrait guère s'attendre, d'autre part, que les pays industriels encouragent, par des préférences, les industries des pays en voie de développement qui sont déjà fermement établies sur les marchés mondiaux, et moins encore les industries dont les coûts sont nettement inférieurs à ceux d'industries analogues dans les pays développés.

On jugera donc peut-être bon de permettre à chaque pays développé, au moment où le nouveau régime préférentiel entrera en vigueur, de se réserver le droit de ne pas accorder de traitement préférentiel à des produits qui représentent ensemble un pourcentage raisonnable de ses importations globales, ou de sa consommation totale, d'articles manufacturés.

On pourrait comprendre aussi dans ce pourcentage certains articles que l'on jugerait opportun d'exclure du régime préférentiel pour ne pas doubler certaines importations en provenance d'autres pays fournisseurs. Cette marge pourrait servir aussi à octroyer des préférences sur une série d'articles aux pays en voie de développement les moins avancés sans les octroyer à ceux qui sont plus avancés, comme on le verra plus loin. Une fois que le système sera en vigueur, les pays développés pourraient ajouter de nouvelles exceptions au régime préférentiel, conformément à des critères qui devront être clairement définis.

D'autres sauvegardes possibles consisteraient à prévoir que les importations de certains articles cesseraient de bénéficier d'un traitement préférentiel lorsqu'elles dépasseraient un pourcentage modéré et fixé à l'avance de la consommation intérieure d'un pays importateur.

Il convient de souligner que, lorsqu'en vertu de dispositions comme celles qui viennent d'être mentionnées, un pays nierait à certains articles le bénéfice d'une préférence, cela signifierait simplement qu'il appliquerait en ce qui les concerne le traitement normal de la nation la plus favorisée. Le retrait de la préférence ne pourrait en aucun cas justifier de la part d'un pays des mesures visant à restreindre l'importation normale des articles en question, en dehors des dispositions du GATT.

#### 4. — DIFFÉRENCES ENTRE LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT PAR RAPPORT AUX MESURES PRÉFÉRENTIELLES

Il convient maintenant d'envisager le cas où certains des pays en voie de développement les plus avancés absorberaient rapidement une

part si importante du contingent préférentiel octroyé par les pays industriels que les pays se trouvant à un stade beaucoup moins avancé de développement seraient réduits à la portion congrue. D'une façon générale, le risque de voir le contingent alloué utilisé en totalité dépendra bien entendu de l'importance de ce contingent. On a déjà fait observer qu'avec le temps il est possible que les pays développés retirent suffisamment d'avantages du système préférentiel pour admettre un élargissement du contingent global.

Si le contingent était considérable par rapport aux exportations actuelles des pays en voie de développement, chacun de ces pays pourrait obtenir satisfaction, et il ne serait sans doute pas nécessaire de prendre des mesures dans un avenir immédiat. Des mesures ne seraient nécessaires que s'il ressortait de l'examen annuel du fonctionnement du système que certains pays risquent nettement de se trouver exclus du contingent, et s'il n'était pas possible d'élargir ce contingent.

Si, cependant, le contingent global était fixé à un niveau relativement bas, il pourrait être préférable de fixer un contingent pour chaque pays exportateur. La difficulté dans ce cas réside dans le fait qu'une telle solution serait tellement compliquée qu'elle serait en définitive inapplicable. Environ une douzaine de pays industriels devraient fixer des contingents distincts pour une centaine ou plus de pays en voie de développement, soit, au total, bien plus de 1 000 contingents. Pour difficile que serait une telle répartition d'un contingent peu important, ce serait la simplicité même par comparaison avec le problème consistant à répartir ces sous-contingents entre tous les articles figurant sur la liste des importations.

Plutôt que de fixer des contingents pour chaque pays exportateur, il serait peut-être préférable de limiter la part du contingent total disponible que chaque pays pourrait s'attribuer. Les pays ne pourraient dépasser cette limite que s'il était établi que la portion inutilisée du contingent total est si considérable, par rapport aux exportations des autres pays en voie de développement, qu'elle laisse une ample marge pour ces derniers. D'autre part, des mesures spéciales devraient être prises, dans le sens indiqué plus loin, pour encourager les exportations des pays les moins développés.

L'un des problèmes les plus difficiles qui se posent à propos de l'adoption d'un système nouveau de préférences est celui de savoir s'il convient d'octroyer des degrés ou des types différents de préférences aux pays selon leur revenu par habitant ou leur stade de développement.

La raison d'être de telle échelle des préférences est très simple. Il y a beaucoup plus de différence entre la productivité des pays en voie de développement les moins avancés et celle des pays les plus avancés qu'il n'y en a entre la productivité de ces derniers et celle des pays industrialisés. Par conséquent, les mêmes raisons qui justifieraient l'octroi

d'un traitement préférentiel aux pays en voie de développement en général exigeraient que l'on favorise sous ce rapport les pays en voie de développement les moins avancés.

Une telle distinction entre pays en voie de développement se trouve déjà dans le Traité de Montevideo qui a institué l'ALALE. Aux termes de ce traité, les pays membres de l'ALALE qui sont relativement les moins développés reçoivent un traitement particulièrement favorable en ce qui concerne la réduction réciproque des tarifs et dans d'autres domaines.

Il est évident que tous les pays en voie de développement ne retireraient pas les mêmes avantages d'un système préférentiel établi sur une base uniforme. Comme on l'a déjà fait remarquer, le groupe de pays en voie de développement qui exportent actuellement une quantité appréciable d'articles manufacturés vers les pays industriels est relativement petit, et les avantages immédiats dérivés du traitement préférentiel seraient limités à ce petit groupe. Par ailleurs, le but des préférences est de fournir des stimulants qui entraîneront une plus large répartition des exportations d'articles manufacturés, aussi bien en ce qui concerne les pays fournisseurs que les types de produits. Cependant, si ces stimulants sont uniformes, on risque de voir l'augmentation des exportations tendre à se limiter aux pays qui ont déjà pris la tête dans ce domaine.

Malheureusement, l'éventail des préférences graduées risque d'être assez restreint surtout si le « Kennedy round » de négociations tarifaires donne des résultats satisfaisants. Là où les tarifs sont déjà relativement bas, — par exemple de l'ordre de 10 à 15 %, — la graduation des préférences pourrait réduire sensiblement le stimulant à l'exportation dans les pays en voie de développement les plus avancés, sans que les pays les moins avancés y trouvent un avantage appréciable. En réalité, cet avantage pourrait être moindre que celui qui est nécessaire pour surmonter l'écart des prix de revient dans les pays en voie de développement plus avancés.

Cependant, il faut souligner une fois de plus que, si bien fondées que soient les raisons de nuancer le système, plus les complications administratives seront grandes, moins le programme aura de chances d'être avantageux pour qui que ce soit, car il risquerait d'être inapplicable.

Il faut noter aussi qu'il est dans la nature des choses que tous les pays ne retirent pas des avantages égaux de chacune des propositions prises individuellement dont est saisie la Conférence. Par exemple, les seuls pays qui sont en mesure de bénéficier de la suppression des impôts indirects sur les produits tropicaux dans certains pays industriels seraient ceux qui les produisent ou qui peuvent les produire ; le financement compensatoire à long terme n'apportera aucun avantage à ceux dont les termes de l'échange ne se détériorent pas.

Il faut pourtant reconnaître qu'il existe un véritable problème en

ce qui concerne l'octroi de préférences aux pays les moins avancés et qu'il faut y faire face résolument. Ces pays ne sont peut-être pas actuellement en mesure de retirer des avantages appréciables de préférences accordées à des produits industriels et ils ne risquent pas de l'être spontanément avant plusieurs années. Il serait donc indispensable de prendre immédiatement des mesures pratiques dans ce sens.

On a déjà proposé, pour résoudre partiellement les problèmes de ces pays, de n'octroyer de préférences à une industrie donnée dans un pays donné que pour une période de dix ans, de sorte que, si les avantages qu'en retirent les pays les moins développés ne commencent à se faire sentir que plus tardivement, ils se feront également sentir pendant plus longtemps. Dans cette forme, ils jouiraient de préférences qui auraient cessé d'exister pour d'autres pays en voie de développement.

En outre, on conçoit fort bien la possibilité d'octroyer des préférences pour une série d'articles aux pays en voie de développement moins avancés sans les octroyer aux pays plus avancés. On pourrait, à cette fin, utiliser la liste de produits pour lesquels les pays industriels se sont réservé le droit de ne pas accorder de préférences générales.

Cela, toutefois, est insuffisant. Il faudra assigner des objectifs spéciaux en ce qui concerne les pays les moins développés et adopter des mesures spéciales de caractère national et international pour atteindre ces objectifs. Il faudrait notamment étudier avec un soin tout particulier les débouchés qui s'offrent aux exportations de ces pays, encourager leurs exportations en conséquence et leur fournir une aide dont le niveau par habitant tienne compte de l'état d'infériorité économique dans lequel ils se trouvent en regard des pays en développement plus avancés. En d'autres termes, il se peut que la meilleure manière de résoudre les problèmes des pays qui se trouvent aux premiers stades de leur développement économique soit de leur fournir un plus grand volume d'aide par habitant et de leur offrir plus d'encouragements.

Ce n'est pas là, toutefois, une question sur laquelle on puisse exprimer une opinion dogmatique mais c'est, par excellence, l'une des questions les plus importantes qui demandent à être analysées et discutées plus à fond.

##### 5. — SUBVENTIONS OU DÉVALUATION ?

On a déjà dit que les préférences se justifient comme moyen de protéger les industries naissantes dans leur effort de s'introduire sur les marchés d'exportation. On peut se demander si l'on ne devrait pas rechercher ce résultat dans un rajustement du taux de change plutôt que dans un système de préférences.

En effet, c'est un fait bien connu qu'en général le taux de change

approprié au commerce traditionnel des pays en voie de développement tend à freiner le développement de nouveaux types d'exportations.

Alors que dans un pays industrialisé un taux de change unique peut suffire à assurer l'équilibre entre les coûts internes de production et les prix sur les marchés étrangers, dans un pays en voie de développement, il se peut qu'aucun taux de change unique ne puisse assurer ce résultat. Il faut se rappeler que le type de change d'un pays en voie de développement traduit le niveau des coûts monétaires de production dans les secteurs primaires de l'économie mais pas dans le secteur manufacturier. D'autre part, moins un pays est développé, plus élevés sont les coûts de production en général, par rapport aux coûts monétaires dans les secteurs primaires de l'économie. Il en résulte qu'un taux de change qui équilibre les coûts et prix internes dans le secteur primaire et ceux du marché mondial pousse à un niveau excessivement élevé les coûts de production d'articles manufacturés exprimés en devises. Il s'agit donc d'un taux de change sous-évalué du point de vue des exportations d'articles manufacturés. Par ailleurs, le type particulier de change qui permettrait à un pays en voie de développement de s'implanter sur des marchés d'exportation exprimerait une sous-évaluation considérable de la monnaie en ce qui concerne les produits primaires, lesquels représentent le gros de ses exportations.

La dévaluation serait une solution possible dans des cas de ce genre, à condition qu'elle ne conduise pas à une nouvelle augmentation des coûts. Ceci risque d'être difficile à éviter dans les pays où toute augmentation du prix des importations a un effet direct et marqué sur le coût de la vie, entraînant des demandes de relèvement des salaires. En outre, une dévaluation aurait probablement pour effet soit une chute des prix extérieurs des exportations traditionnelles, soit des bénéfices excessifs pour les producteurs primaires. Pour pallier ces inconvénients, on a proposé que la dévaluation s'accompagne de deux autres mesures : une taxe sur les exportations traditionnelles équivalente au montant de la dévaluation et une réduction des tarifs douaniers, également proportionnelle à la dévaluation. Les exportations de nouveaux produits ne seraient donc pas soumises à la taxe à l'exportation mais bénéficieraient du stimulant que représente le taux de change plus faible, tandis que la hausse des changes pour les importations serait compensée dans ses effets sur la consommation interne par la baisse des droits de douane.

Si, pour des raisons politiques ou autres, il était impossible de dévaluer, l'on pourrait envisager une méthode pour subventionner les exportations d'articles manufacturés. Dans ce cas, il faudrait obtenir des pays industrialisés qu'ils n'imposent pas de droits compensatoires. Cet accord serait évidemment subordonné à l'élaboration des conditions acceptables prévoyant des garanties contre les abus.

Il va sans dire que, dans la mesure où les solutions ci-dessus exposées

supposent que le coût de la promotion des exportations d'articles manufacturés serait à la charge des pays en voie de développement eux-mêmes, aucune solution ne sera aussi satisfaisante pour ces pays que l'octroi d'un traitement préférentiel à leurs exportations.

### C. — La promotion des exportations d'articles manufacturés

Il va sans dire que le développement d'un commerce d'exportation d'articles manufacturés par les pays en voie de développement dépend principalement des efforts de ces pays eux-mêmes. Ni les garanties d'accès aux marchés mondiaux ni même l'octroi d'un traitement préférentiel ne sauraient remplacer les mesures qui doivent être prises dans les pays en voie de développement pour créer des industries capables de produire pour l'exportation. L'expansion des industries dans les pays en voie de développement se heurte à de nombreux obstacles.

Il faut avant tout créer un sens de l'exportation. Pour des raisons que nous avons déjà exposées, l'industrialisation a eu pour objet presque exclusif le remplacement des importations ; le remplacement des importations et le développement des exportations ne sont pas incompatibles. Les industries qui commencent à produire pour le marché intérieur peuvent, à mesure que leur expérience et leur rendement s'accroissent, déboucher sur les marchés d'exportation. Toutefois, d'une manière générale, le remplacement des importations a surtout pris de l'extension dans le domaine de l'industrie légère et c'est précisément là où la demande est la moins active dans les pays développés et où le marché est le moins réceptif aux produits d'importation à prix de revient peu élevés. Sans pour autant abandonner l'espoir que les pays développés pourront réserver une place progressivement plus large sur leurs marchés aux produits de l'industrie légère, les pays en voie de développement doivent également exploiter davantage les nombreuses possibilités qui existent dans des domaines où la demande est plus dynamique.

L'expérience récente indique abondamment que les champs où les pays en voie de développement ont un avantage relatif ne sont pas exclusivement l'industrie textile et les industries connexes. Il y a de bonnes raisons de penser que ces pays pourraient utilement aussi s'engager dans certaines industries mécaniques.

Il serait également utile d'examiner beaucoup plus systématiquement qu'on ne l'a fait jusqu'ici les possibilités de fabriquer dans les pays en voie de développement certaines catégories de produits semi-finis et d'éléments intermédiaires pour utilisation dans les industries des pays développés. Il est courant aujourd'hui pour la grande industrie des pays développés de confier à des sous-traitants spécialisés certaines de leurs opérations manufacturières et il se peut qu'une pratique de ce genre se

révèle possible sur le plan international aussi bien que sur le plan national. Son avantage du point de vue des pays en voie de développement serait que les exportations correspondantes seraient étroitement liées au complexe productif des industries des pays avancés et que, par conséquent, l'effort de commercialisation et de technique nouvelle serait sensiblement réduit. Cette formule de sous-traitants favoriserait en outre la complémentarité des industries des pays développés et en voie de développement, plutôt que leur concurrence. On devrait étudier plus avant les possibilités qui existent dans ce sens et, en particulier, étudier les moyens d'éviter toute dépendance excessive des facteurs externes et toute spécialisation excessive qui pourraient résulter de cette conception du développement industriel.

Un gros effort pourrait également être fait pour surmonter les difficultés qui résultent d'une connaissance insuffisante, parmi les industriels des pays en voie de développement, des besoins et des normes de qualité des pays développés. Sur le plan national, les gouvernements pourraient entreprendre leurs propres enquêtes sur les possibilités des marchés étrangers, instituer des programmes d'inspection et de contrôle de la qualité des produits industriels d'exportation et faciliter l'amélioration de ces produits au moyen d'instituts et de centres de recherche.

Les gouvernements des pays en voie de développement pourraient également partager certains des risques qu'il y a à prendre pied sur de nouveaux marchés à l'étranger. Ils pourraient, par exemple, se charger d'enquêtes sur la viabilité d'activités déterminées de production et d'exportation.

En fait, même dans les pays avancés, les pouvoirs publics jouent un rôle important en communiquant à l'entreprise privée des renseignements recueillis par leurs agents à l'étranger. Les gouvernements devraient également envisager d'offrir des assurances contre des risques de types divers et même s'engager à indemniser les exportateurs des pertes qu'ils subiraient pendant une période initiale d'exploration ou de pénétration du marché. Il faudrait aussi, notamment en ce qui concerne les biens industriels durables, prévoir des facilités de crédit à l'exportation permettant aux producteurs des pays en voie de développement d'affronter la concurrence dans des conditions de crédit analogues à celles dont bénéficient les exportateurs des pays développés.

Divers stimulants, fiscaux et autres, pourraient aussi être prévus. Les avantages fiscaux, l'allocation préférentielle de licences d'importation ou de primes à l'exportation, l'octroi de tarifs favorables de transport, ainsi que beaucoup d'autres stimulants, pourraient aider à atteindre des objectifs adéquats d'exportation. L'expérience acquise par les pays industriellement développés devrait être étudiée afin d'en tirer des leçons utiles pour les pays en voie de développement. En outre, les pays en voie de développement devraient éviter certains obstacles qui relèvent

de leur politique interne. Nous avons parlé de la surévaluation monétaire de caractère structural. Il existe une autre forme de surévaluation qui résulte d'un processus d'inflation jugulée : les coûts internes s'élèvent tandis que l'on maintient artificiellement le taux de change. Ce phénomène a entravé sérieusement les exportations de plusieurs pays en voie de développement tout en stimulant les importations, ce qui a aggravé la tendance au déficit des échanges. On rencontre aussi souvent des obstacles de caractère administratif qui entravent les exportations. Tout cela devra être revu.

Les mesures envisagées jusqu'ici impliquent une action menée principalement à l'échelon national. Cependant, l'efficacité de cette action serait beaucoup plus grande si elle était appuyée par une assistance internationale, tant financière que technique. Par exemple, l'étude des débouchés éventuels de la future industrie des pays en voie de développement pourrait être entreprise sur une échelle plus vaste et plus complète si l'on disposait à cet effet de ressources et d'experts internationaux. Dans le même ordre d'idées, des crédits beaucoup plus importants et une couverture d'assurance plus large pourraient être offerts aux exportateurs si l'on pouvait faire appel au financement international. A cet égard, le programme pilote au titre duquel la Banque interaméricaine de développement (BID) fournit des facilités de crédit à l'exportation aux industries latino-américaines est une initiative utile dans ce domaine.

Il convient en outre d'étudier attentivement les propositions que la délégation du Brésil a faites au GATT concernant la création d'un centre du commerce international qui diffuserait des renseignements sur les débouchés existant dans les pays développés pour les produits fabriqués dans les pays en voie de développement (1).

Enfin, les capitaux privés étrangers auraient un rôle extrêmement important et utile à jouer dans le développement des exportations d'articles manufacturés des pays en voie de développement. Les investissements privés étrangers dans le secteur manufacturier des pays en voie de développement s'accompagnent généralement de l'implantation des techniques les plus modernes et d'une connaissance approfondie des marchés. L'expérience acquise au cours des dernières années indique que, pour diverses raisons, les meilleures conditions d'efficacité et de recevabilité des capitaux privés étrangers peuvent être réunies lorsqu'ils se combinent avec l'initiative et les capitaux locaux. En outre, il importerait, dans des cas opportuns, que les pays en voie de développement fixent aux industries créées à l'aide de capitaux étrangers des objectifs adéquats d'exportation. Lorsque les sociétés internationales établissent des filiales dans les pays en voie de développement, elles se concentrent souvent sur le rempla-

---

(1) Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Troisième Comité, « Centre international d'information commerciale » (document. COM.III/93, 26 octobre 1962).

cement des produits d'importation sur les marchés locaux, évitant les exportations qui entreraient en concurrence avec la production des usines métropolitaines. Les gouvernements des pays en voie de développement pourraient envisager de soumettre l'entrée des capitaux privés étrangers à un engagement de l'entreprise de participer dans des conditions satisfaisantes aux ventes à l'étranger ; ils devraient certainement lier l'octroi d'avantages spéciaux aux capitaux privés étrangers à une telle politique d'exportation.

Il reste en général beaucoup à apprendre et à étudier en matière de promotion des exportations et l'on n'a pas disposé d'assez de temps pour explorer ce domaine à fond avant la Conférence. Il conviendrait de s'assurer la coopération du Centre de développement industriel de l'Organisation des Nations Unies pour pousser plus loin les recherches nécessaires.

## Chapitre III

### L'APPORT DE RESSOURCES INTERNATIONALES AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

#### A. — *Mesures financières destinées à compenser les effets de la détérioration des termes de l'échange.*

##### I. — LA POLITIQUE DE COOPÉRATION FINANCIÈRE

Les nettes insuffisances que révèle la politique de coopération financière actuellement pratiquée à l'égard des pays en voie de développement ne doivent pas faire oublier que, depuis que cette politique a été lancée, peu après la seconde guerre mondiale, des progrès sensibles ont été réalisés en ce qui concerne tant l'envergure de la coopération financière que ses résultats.

Les fonds que les pays développés d'entreprise privée ont fournis chaque année sous diverses formes (prêts, investissements privés et aide financière proprement dite), qui se chiffraient à 1,8 milliard de dollars en 1950, atteignaient en 1962 un total de 6,6 milliards de dollars. Bien qu'il ait augmenté au taux moyen de 11 % par an environ, cet apport est encore loin d'être suffisant. En 1962, il ne représentait que 0,7 % du revenu global de ces pays développés. Cependant, bien que ce pourcentage soit nettement inférieur à l'objectif de 1 % fixé par l'Assemblée générale des Nations Unies, il marque un progrès sensible par rapport au chiffre de 0,3 % à peine, enregistré en 1950.

La conception de la coopération financière a incontestablement évolué dans un sens positif. On reconnaît maintenant l'importance des investissements extérieurs privés dans les pays en voie de développement et en même temps l'on ne met plus en doute la nécessité d'accorder à ces pays une aide publique considérable. L'assouplissement des conditions auxquelles les fonds publics sont octroyés, en ce qui concerne les échéances, le taux de l'intérêt et l'utilisation, constitue, en soi, une amélioration importante. On a créé des institutions régionales qui complètent utilement l'organisme financier mondial, tandis que les modifications apportées récemment à la politique de ce dernier ont donné une vive impulsion à une pratique mise au point après plusieurs années d'expérience. La Charte de Punta del Este a fixé des objectifs quantitatifs pour le courant des ressources internationales, les montants et l'affectation de ces ressources étant

déterminés non seulement d'après la viabilité des projets particuliers, mais aussi en fonction des plans de développement, pour lesquels il est admis que des modifications de la structure économique et sociale sont une condition essentielle du développement.

Mais ce développement de la politique de coopération financière a également certains aspects négatifs. Deux de ces aspects, en particulier, nous préoccupent au premier chef. En premier lieu, la détérioration des termes de l'échange a sérieusement diminué, dans les pays en voie de développement, la capacité d'importer des biens d'équipement, ce qui tend à neutraliser les effets favorables des apports internationaux. En second lieu, les périodes de remboursement relativement courtes d'une proportion importante de ces ressources ainsi que le type de service dont certains prêts sont assortis imposent une lourde charge à beaucoup de pays en voie de développement, dont le nombre augmentera encore si les conditions actuelles sont maintenues. L'importance de ces questions est évidente, et, étant donné qu'elles sont étroitement liées au sujet de la Conférence, nous allons les examiner de plus près.

## 2. — NÉCESSITÉ DU FINANCEMENT COMPENSATOIRE

Afin de pouvoir atteindre et dépasser les objectifs de la Décennie pour le développement, les pays en voie de développement doivent être à même de planifier la mobilisation des ressources internes et externes. Toute accélération du taux de croissance présuppose l'accélération du rythme des investissements et, dans la mesure où il faut importer des biens de capital pour remplir cette condition, ce programme d'investissements ne peut être établi que si l'on admet par hypothèse que le montant voulu de devises sera disponible.

La plupart des pays en voie de développement n'ont, pour ainsi dire, aucune marge de sécurité pour faire face à une contraction importante des disponibilités de change. Leurs réserves extérieures sont généralement basses et souvent leurs importations de produits non essentiels ont déjà été réduites dans toute la mesure possible. Dans ces conditions, toute nouvelle détérioration des termes de l'échange diminue gravement leur capacité d'importer les biens de capital nécessaires à leur croissance. Cette détérioration est donc un obstacle à la réalisation des objectifs que les ressources internationales accordées à ces pays sont censées contribuer à atteindre. Le développement économique est ou devrait être un processus cohérent où les divers éléments et projets se soutiennent et se renforcent mutuellement. L'efficacité de tout projet financé au titre d'un programme de coopération diminuera forcément si, par suite d'une baisse imprévue des prix à l'exportation, le pays cesse de disposer d'une partie des ressources en devises sur lesquelles il comptait pour la réalisation

d'investissements complémentaires. Par conséquent, lorsque l'on recherche la cause des insuffisances des programmes de coopération financière, il ne faut pas perdre de vue les effets défavorables de la détérioration des termes de l'échange.

Pour résoudre ce problème, il faut l'attaquer sur deux fronts. Nous avons déjà examiné les avantages des accords sur les produits de base. Mais ces accords ne sauraient offrir une solution complète pour tous les produits ou pour toutes les situations. Il importe donc de fournir des ressources complémentaires aux pays en voie de développement pour les dédommager des pertes dues à la détérioration des termes de l'échange.

Le but essentiel d'un système de compensation doit être de maintenir intact le pouvoir d'achat des ressources extérieures que leurs exportations procurent aux pays en voie de développement.

On s'est beaucoup préoccupé des aspects à court terme de ce problème. Des propositions ont été faites en vue de la création d'un Fonds d'assurance pour le développement destiné à compenser entièrement ou partiellement un déficit des recettes d'exportation par rapport à une période de base déterminée. On a remis à plus tard la mise à exécution de ces propositions, mais, entre temps, le Fonds monétaire international a inauguré un nouveau système de moindre envergere prévoyant certains arrangements pour aider les pays à traverser une période temporaire de déséquilibre de la balance des paiements résultant d'une baisse des recettes d'exportation.

Ces mesures provisoires ont certes leur utilité, mais elles ne vont pas au cœur des problèmes à long terme que crée le fléchissement continu des termes de l'échange. Comme dans le cas des accords sur les produits de base, il importe de prendre une décision de principe fondamentale, c'est-à-dire de reconnaître qu'en principe les pays en voie de développement qui sont défavorisés par les termes de l'échange pourraient accéder facilement à des ressources internationales supplémentaires pour sauvegarder leur pouvoir d'achat. Nous verrons plus loin cependant que cette compensation ne doit avoir lieu que si certaines conditions sont remplies. Mais, sous réserve de conditions acceptables, la communauté internationale devrait reconnaître qu'elle a des responsabilités évidentes à l'égard des pays en voie de développement défavorisés par les termes de l'échange, de même que les gouvernements reconnaissent avoir des responsabilités analogues à l'égard de leurs ressortissants producteurs de produits primaires.

Pendant, les ressources supplémentaires qui seraient ainsi fournies différeraient de celles qui prennent la forme de prêts. En effet, ces derniers apports représentent des ressources que les pays bailleurs de fonds prélèvent sur le revenu qu'ils créent eux-mêmes, tandis que les opérations de compensation constitueraient des transferts de ressources provenant

des pays producteurs de produits primaires eux-mêmes du fait de la détérioration des termes de l'échange en ce qui concerne ces produits.

Ceci posé, quand les mesures de compensation doivent-elles prendre effet ? Par rapport à quelle période de base faut-il calculer les pertes ? Suffirait-il de donner aux pays en voie de développement l'assurance qu'ils ne subiront plus de nouvelles pertes par rapport aux prix actuels ? Ou bien faudrait-il calculer les pertes par rapport à une année antérieure donnée, pendant laquelle les termes de l'échange auraient été moins défavorables que récemment aux pays en voie de développement ? Il importe de compenser les pertes à venir, mais cela ne suffit pas : il faut faire quelque chose pour rétablir le pouvoir d'achat des pays en voie de développement et non pas simplement l'empêcher de s'affaiblir davantage.

En ce qui concerne le premier aspect, c'est-à-dire les nouvelles pertes qui pourraient être subies à l'avenir, le point de départ des mesures de compensation ne présente pas de grandes difficultés, étant donné qu'on pourrait se fonder sur les termes de l'échange de l'année précédente et calculer les ressources à transférer en fonction des fléchissements qui peuvent être intervenus ultérieurement.

En revanche, le second aspect, c'est-à-dire les pertes subies du fait de la détérioration antérieure des termes de l'échange, pose un problème : il s'agit, en effet, de décider à partir de quelle année cette détérioration doit être calculée, sachant que, selon l'année choisie, les résultats seront très différents. Comme il n'existe pas de moyens objectifs ou automatiques de résoudre ce problème, on sera obligé de l'aborder d'une manière pragmatique.

Cette formule pragmatique devrait être fondée sur l'étude des ressources potentielles d'investissement qu'un pays a perdues en raison des fléchissements antérieurs des termes de l'échange, de l'effet de ces fléchissements sur la balance des paiements, de l'incidence de ces deux phénomènes sur le taux de croissance et des autres facteurs qui pourraient entrer en ligne de compte dans chaque cas particulier. Cette étude devrait être entreprise pour déterminer le volume des ressources internationales supplémentaires qui seraient nécessaires pour compenser les effets défavorables des fléchissements des termes de l'échange sur les pays en voie de développement.

Il n'est pas du ressort du présent rapport — et encore moins de celui de la Conférence — d'entrer dans de tels problèmes de méthode, ni de traiter du choix des techniques statistiques qui permettrait de déterminer quelle pourrait être la détérioration ultérieure des termes de l'échange ou, comme on vient de l'expliquer, de calculer le montant des ressources supplémentaires qu'il faudrait prévoir pour faire face aux conséquences de fléchissements passés. Tous ces problèmes devront être

étudiés par des experts, dont les recommandations seront soumises aux gouvernements. Toutefois, afin d'assurer que les experts s'engagent dans la bonne voie, il importe de prendre tout d'abord une décision politique concernant le transfert des ressources et les deux aspects que prendra ce transfert. En d'autres termes, il convient de distinguer nettement entre l'adoption d'une décision politique de principe et le choix des meilleurs moyens techniques de l'appliquer.

### 3. — FINANCEMENT COMPENSATOIRE ET PLANS DE DÉVELOPPEMENT

La méthode pragmatique qui vient d'être exposée serait plus facile à appliquer si les pays intéressés avaient un plan de développement. Ce plan est généralement fondé sur l'hypothèse que les prix en vigueur, à l'exportation et à l'importation, seront stables pendant la période du plan. C'est dans cette hypothèse que sont quantifiées les possibilités de mobilisation des ressources d'investissement internes. Cependant, si les termes de l'échange s'avilissent par la suite, non seulement il sera impossible de financer les importations dans les proportions envisagées dans le plan, mais encore les ressources intérieures risquent d'être inférieures à celles fixées dans le plan en raison de l'effet défavorable de cette situation sur le revenu réel du pays.

Il est généralement impossible, dans une telle situation, d'avoir recours à l'emprunt extérieur pour remplacer les ressources perdues : en effet, les organismes de prêt à long terme risquent de considérer la détérioration des termes de l'échange comme un facteur qui, la capacité de remboursement étant compromise, diminue la solvabilité du pays. Cette réduction de la capacité d'emprunt aggrave encore les conséquences de la détérioration des termes de l'échange.

Dès lors, le besoin d'un financement compensatoire pour maintenir l'intégrité des plans de développement s'affirme. Pourtant, ce financement ne saurait être purement mécanique. Le simple transfert de fonds compensatoires ne suffira pas à rendre au plan sa validité primitive. Il faut, nous l'avons dit plus haut, examiner la situation nouvelle qui s'est créée et déterminer les répercussions de la dégradation des termes de l'échange, les ajustements qu'il convient d'apporter au plan et la façon d'employer les fonds compensatoires. L'essentiel est que le pays sache d'avance que, pourvu qu'il satisfasse à certaines conditions, il peut compter sur les fonds nécessaires pour neutraliser les conséquences de la dégradation des termes de l'échange.

Le pays doit aussi savoir d'avance que, s'il a fondé son plan sur un sérieux effort de mobilisation des ressources internes, il n'aura pas à accroître cet effort à un moment où la possibilité qu'il aura de le faire sera sensiblement réduite. De toute manière, un tel surcroît d'effort ne pourrait que renforcer et non remplacer le financement compensatoire,

à supposer qu'il existe pour cela une marge suffisante. Enfin, l'existence de fonds compensatoires donnerait aux organismes internationaux de crédit l'assurance que la capacité de paiement du pays ne se ressentirait pas des effets d'un avilissement des termes de l'échange.

Tout examen utile du plan de développement prendra évidemment du temps, et si un pays devait en attendre la fin, l'aggravation de la situation risquerait de rendre le plan, tel qu'il a été conçu à l'origine, inapplicable. C'est là que les mesures de compensation à court terme inaugurées par le Fonds monétaire international peuvent jouer un rôle : une telle compensation permettrait au pays d'attendre la fin de la période pendant laquelle on procéderait à une adaptation nécessaire du plan et on déterminerait le volume des ressources compensatoires qu'il y aurait lieu de fournir.

Etant donné cette explication du rapport étroit qui existe entre le financement compensatoire et les plans de développement, on comprendra que, normalement, les ressources en question ne devraient pas aller directement et individuellement aux producteurs primaires. Autrement, non seulement les objectifs fondamentaux du programme de développement seraient compromis, mais le problème de la détérioration des termes de l'échange risquerait de s'aggraver dans l'avenir puisque l'accroissement de revenu inciterait les producteurs à produire davantage.

Le rapport entre le financement compensatoire et les programmes de développement fait également intervenir une autre considération. Pour que ce financement atteigne son but, les nouvelles ressources mobilisées ne doivent pas être obtenues au détriment des ressources financières qui sont déjà fournies aux pays en voie de développement. La part du revenu national que ces dernières ressources représentent actuellement, loin de baisser, devrait continuer d'augmenter pour atteindre l'objectif accepté de 1 %. Les fonds compensatoires devraient constituer une addition nette dont le montant devrait évidemment dépendre de la situation des termes de l'échange. En outre, étant donné la perte sèche que représente l'avilissement des termes de l'échange, les ressources compensatoires ne devraient pas prendre la forme de prêts donnant lieu à amortissement et à service d'intérêts.

#### 4. — OBTENTION ET UTILISATION DES RESSOURCES

S'il est vrai que, du fait des différences manifestes entre le financement compensatoire et les autres formes de financement, le financement compensatoire devrait être traité à part et donner lieu, le cas échéant, à la création d'une caisse distincte, il ne s'ensuit pas qu'il faudrait une nouvelle institution. Toute caisse de ce genre pourrait être administrée par les institutions internationales de crédit qui existent et, notamment, par les organismes de crédit régionaux.

Pour remplir ce nouveau rôle, ces organismes pourraient prendre en considération les demandes de financement compensatoires qui leur seraient présentées conformément aux règles générales approuvées par les gouvernements. On pourrait aussi créer un groupe d'experts indépendants, d'une autorité reconnue, qui se chargerait de cet examen.

A ce sujet, il y a lieu de noter que l'expérience acquise en matière de plans de développement a montré la nécessité de préciser le montant des investissements requis pour atteindre les objectifs du plan, le montant des ressources nationales qu'il convient de mobiliser à cette fin, ainsi que le montant des ressources financières internationales qu'il faut se procurer à cette même fin. Il reste encore beaucoup à faire pour élaborer à cet effet les méthodes appropriées : un problème particulièrement difficile pour les pays en voie de développement résulte de la pratique des organismes internationaux de crédit de financer des projets déterminés sans prendre d'engagements sur le montant total des fonds extérieurs requis pour la durée du plan. Il faut espérer que les méthodes qui seront établies pour l'affectation des ressources au titre du financement compensatoire aideront à donner aux pays en voie de développement la garantie qu'ils peuvent raisonnablement compter sur l'ensemble des sommes dont ils ont besoin pour mener à bien leurs plans de développement.

Enfin, pour ce qui est de la forme sous laquelle les ressources nécessaires seraient obtenues, il appartiendrait naturellement à chaque pays de déterminer celle qui lui convient le mieux. Cependant, si l'on prélève un droit sur l'importation des produits primaires, comme l'envisage le plan français d'organisation des marchés, il faudra, ainsi que nous l'avons expliqué dans la partie pertinente du présent rapport, veiller à ce qu'il n'en résulte pas de répercussions très sensibles sur la consommation et à ce que les incidences de ce droit retombent bien sur les pays importateurs et non sur les pays exportateurs.

Il faudra aussi se rappeler ce que nous avons dit de la nécessité d'établir un lien entre ces mesures et l'accès aux marchés, non seulement à cause de l'importance de ce lien en soi mais aussi pour des raisons d'équité puisque, sans cela, plus un pays importera de produits primaires, plus grand sera l'effet sur la perception des ressources.

## **B. — La charge du service de la dette et autres aspects du financement extérieur**

### **I. — SITUATIONS CRITIQUES EN MATIÈRE DE SERVICE DE LA DETTE**

Le problème de la charge qui impose au pays le service de la dette est étroitement lié à la lenteur de la croissance des exportations et à la détérioration des termes de l'échange. Il est aussi le signe évident de la nécessité

d'une politique cohérente de coopération économique internationale : d'une part, le courant des capitaux internationaux vers les pays en voie de développement s'est intensifié — ce qui est très louable — mais, d'autre part, l'accès des exportations de ces pays aux marchés des pays industriels n'a pas été facilité, et la stabilité du pouvoir d'achat de ces exportations n'a pas été suffisamment garantie.

Comment, en dehors des recettes d'exportation, la charge financière croissante qu'entraîne le service de la dette pourrait-elle être assurée ? Il y a des limites à la réduction des importations à cette fin et plus sont grands les besoins d'importations de première nécessité, plus ces limites sont étroites.

On constate les effets de cette contradiction dans plusieurs pays. La situation est critique dans certains cas. Non seulement parce que les dettes extérieures s'accumulent, mais aussi parce que leurs échéances sont relativement rapprochées, certains taux d'intérêt relativement élevés et les bénéfices de certains investissements très substantiels. D'après les chiffres préliminaires d'un rapport que prépare pour la Conférence la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la dette publique extérieure et la dette extérieure garantie par les gouvernements (1) est passée, dans les pays en voie de développement, de 8 à

**Dettes publiques extérieures de neuf grands pays débiteurs**  
(En millions de dollars)

<i>Pays</i>	<i>Fin 1955</i>	<i>Fin 1962</i>	<i>Moyenne d'augmentation annuelle (en %)</i>
Argentine .....	(600)*	2 067,1	19
Inde .....	309,8	2 925,9	38
Pakistan .....	147,4	829,2	28
Turquie .....	(600)*	931,5	7
Mexique .....	478,9	1 359,9	16
Yougoslavie .....	331,5	778,1	13
Colombie .....	276,2	638,8	12
Chili .....	350,7	741,9	11
Brésil .....	1 380,3	2 349,0	8
TOTAL .....	(4 475)	12 621,4	16

\* Estimations.

Source. — Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Département économique.

(1) Non compris les pays socialistes. Ces statistiques excluent les obligations nettes résultant d'opérations avec le Fonds monétaire international et les dettes commerciales à court terme. Si l'on comprend ces dettes, les chiffres pour 1962 passeraient approximativement à 28 milliards de dollars.

10 milliards de dollars environ à la fin de 1955 à 24 milliards de dollars à la fin de 1962, soit une augmentation annuelle moyenne de près de 15 %. Cette augmentation varie d'ailleurs sensiblement d'un pays à l'autre, comme l'indique le tableau page 108 :

Pour l'ensemble des pays en voie de développement, le service de l'intérêt et l'amortissement (1) des dettes publiques et garanties par le gouvernement passerait à 3,1 milliards de dollars en 1963, contre 900 millions de dollars en 1956, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne un peu supérieure à 19 %. Bien entendu, le montant de ces services ne dépend pas seulement du volume de la dette, mais encore des conditions dans lesquelles le remboursement doit se faire. Comme le montre le tableau ci-après, un nombre appréciable de pays en voie de développement se trouvent devant un problème très grave en raison de l'échéance relativement rapprochée des obligations.

**Pourcentage de la dette publique extérieure et de la dette garantie (a)  
par les gouvernements remboursable au cours des cinq années à venir**

50 % ou davantage	40 à 49 %	30 à 39 %	20 à 25 %
Argentine	Birmanie	Equateur	Bolivie
Brésil	Ceylan	Ethiopie	Inde
Guatemala	Chili	Iran	Pakistan
Israël	Colombie	Nicaragua	Paraguay
Mexique	Costa Rica	Nigéria	République Dominicaine
Philippines	El Salvador	Pérou	Soudan
Turquie	Espagne	Thaïlande	Uruguay
Venezuela			
Yougoslavie			

Source. — Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Département économique.

(a) Non compris les dettes commerciales à court terme.

Les prêts et les investissements qui sont allés aux pays en voie de développement n'ont pas toujours été accordés compte tenu des besoins en ressources de ces pays et de leur aptitude à régler leurs dettes, mais ont souvent été motivés surtout parce que c'était de l'intérêt immédiat des pays exportateurs de biens d'équipement. On a, de ce fait, très souvent fixé des échéances qui pouvaient peut-être être raisonnables dans le cas de chaque opération envisagée mais qu'une estimation prudente de la capacité des pays à régler leurs dettes ne justifiait aucunement.

En fait, le soin avec lequel certaines institutions de crédit international ont échelonné les échéances des prêts pour tenir compte de la

(1) Non compris les pays socialistes. Pendant les deux périodes, les amortissements ont représenté plus des deux tiers du total.

situation spéciale de chaque pays est vain, si des opérations de cette nature, qui bouleversent les paiements extérieurs d'un pays, se font simultanément par d'autres voies.

De toute manière, les faits sont là et il faut faire face à cette situation sans délai. Des organismes compétents étudient la façon dont il faudra procéder ; aussi nous limiterons-nous à quelques observations générales qui pourront intéresser la Conférence.

Aux fins de la Conférence, deux aspects de la question doivent être examinés : les problèmes graves qui se posent à un certain nombre de pays, et les mesures qu'il faut prendre pour éviter qu'ils ne se renouvellent et qui intéressent les pays qui fournissent des ressources financières internationales et ceux qui les reçoivent.

## 2. — CONSOLIDATION DES DETTES ET PROLONGATION DES ÉCHÉANCES

En ce qui concerne le premier aspect, il semble que certains pays ne puissent faire autrement que de consolider certaines de leurs dettes à court et moyen terme et prolonger le délai de remboursement de l'ensemble de leur dette extérieure. L'expérience acquise tant sur le plan national qu'international a montré plus d'une fois que certains cas très critiques d'endettement ont été résolus avec succès et qu'on a pu ainsi éviter de graves dangers. Mais s'acquitter d'obligations impérieuses en en assumant d'autres qui deviendront très rapidement tout aussi impérieuses, c'est simplement retarder l'heure du règlement des comptes sans rien résoudre.

Evidemment il ne s'agit pas simplement de calculer mathématiquement les possibilités de réduire le service de la dette par la prolongation des délais de remboursement. C'est là un problème que l'on ne peut dissocier de la politique économique d'un pays. Il faut donc envisager sa solution dans le cadre d'un plan de développement prévoyant l'utilisation simultanée des ressources libérées par l'allégement du service des dettes grâce à l'aménagement de ces dernières et des autres ressources intérieures et extérieures disponibles pour financer le programme d'investissement.

Il ne fait pas de doute que le financement compensatoire joue un rôle important dans cet aménagement de la dette extérieure. Le fait de dédommager un pays des pertes qu'il subit en raison de la détérioration des termes de l'échange permettra, comme on l'a déjà expliqué, de donner une base plus solide qu'actuellement à ces aménagements de la dette extérieure et aux nouvelles opérations qui seront réalisées dans l'avenir. Qui plus est, les ressources provenant de ce financement compensatoire pourront fort bien être utilisées par les gouvernements, selon que de

besoin, pour assurer le service des nouvelles dettes nées des aménagements en question. Il est incontestable que ce facteur supplémentaire de sécurité contribuera beaucoup à accroître les possibilités de réalisation de ces opérations, puisqu'il réduirait notamment les charges entraînées par le paiement des intérêts.

L'autre problème — celui qui consiste à empêcher le renouvellement des événements à l'origine de situations critiques si préoccupantes — doit lui aussi être lié à la nécessité d'adapter les opérations internationales de prêt et d'investissement aux exigences de chaque plan de développement économique. La composition de la dette d'un pays en voie de développement — sa nature, son amortissement et ses autres caractéristiques — ne peut pas être laissée au hasard ; elle doit répondre à la situation et aux besoins de chaque pays.

### 3. — PROBLÈMES QUI SERONT MIEUX RÉSOLUS DANS LE CADRE DE PLANS DE DÉVELOPPEMENT

On a, au cours de ces dernières années, fait beaucoup de progrès dans la façon d'envisager les problèmes dans ce domaine, mais ces progrès sont encore insuffisants. Lorsque ceux qui doivent décider de l'attribution de ressources internationales supplémentaires jugent qu'un plan est bien conçu, il serait très souhaitable que ces ressources soient engagées en principe pour la durée du plan ; l'exécution de l'engagement serait subordonnée à la réalisation des conditions indispensables à l'exécution du plan et à la présentation de projets concrets. Cette conception globale du plan et de ses exigences financières donnerait aux gouvernements et aux institutions qui fournissent les ressources la possibilité de coordonner les diverses opérations de façon qu'elles concordent avec le plan et la capacité d'assumer toutes les charges entraînées par le service des dettes, compte tenu de l'accroissement probable des exportations, des besoins d'importation et des autres règlements extérieurs.

Naturellement, dans l'ensemble d'engagements réciproques qu'implique une opération de ce genre, les pays recevant des ressources devront s'obliger notamment à consulter au préalable, lors de toute opération marginale non prévue dans le financement global du plan de développement, ceux qui se seront engagés à leur fournir les ressources internationales. Autrement, ils risqueraient de se trouver une fois de plus dans une situation critique.

C'est encore dans l'établissement d'un plan que réside la seule façon de résoudre un problème qui est lié au commerce extérieur des pays en voie de développement. Un premier pas a été fait dans la bonne direction, mais ce problème ne sera réellement résolu qu'à condition

d'être envisagé dans la perspective globale d'un plan. Nous voulons parler du financement extérieur d'une partie de l'investissement interne.

On a beaucoup hésité à adopter ce mode de financement parce que l'on a estimé que les ressources extérieures devaient être utilisées exclusivement pour les importations de biens d'équipement. De ce fait, lorsqu'un pays en voie de développement jugeait commode de produire par lui-même certains biens d'équipement, il ne pouvait le faire en faisant appel aux ressources internationales : il était obligé d'utiliser ses propres ressources limitées, non seulement à cette fin mais aussi pour couvrir les dépenses locales afférentes aux investissements effectués au moyen de biens d'équipement importés.

Le fait est qu'il faut des ressources extérieures pour compenser l'insuffisance de ressources internes pour les programmes d'investissement et que, lorsque ces ressources extérieures sont effectivement utilisées pour l'un de ces investissements et non pour la consommation, il importe peu, économiquement parlant, qu'elles servent à régler des importations de biens d'équipement ou à financer des investissements internes.

Cette hésitation est sans doute due essentiellement au fait que les grands centres souhaitent faciliter leurs exportations de biens d'équipement, ce qui est compréhensible, encore que ce désir ne soit pas nécessairement conforme aux exigences d'une politique de développement valable, car il n'y a aucune raison de favoriser les importations de certains types de biens d'équipement lorsqu'ils peuvent être produits rentablement dans les pays en voie de développement. En outre, si des ressources extérieures sont utilisées sur le plan interne, soit pour fabriquer ces biens d'équipement, soit pour régler des dépenses locales d'investissement, cela ne veut pas dire qu'elles sont perdues du point de vue du commerce extérieur. En réalité, elles seront utilisées pour d'autres importations et ne resteront pas sans emploi, puisque l'on ne constate pas dans les pays en voie de développement de tendance à constituer des réserves monétaires excessives.

Il serait donc souhaitable d'éviter cette distinction rigoureuse entre les ressources non seulement en ce qui concerne le problème dont il vient d'être question, mais aussi en ce qui concerne un autre problème important. Dans le présent rapport, on a mis l'accent sur l'intérêt qu'il y aurait à former des groupements de pays en voie de développement afin de promouvoir leur commerce réciproque et, partant, de réduire le déficit potentiel de leur balance commerciale. Or, les pays industriels souhaitent favoriser leurs exportations de biens d'équipement et, de ce fait, ils s'opposent généralement à ce que les pays en voie de développement auxquels ils accordent des ressources financières les affectent à l'achat, dans d'autres pays en voie de développement, de ces mêmes biens dans des conditions compétitives. Cette question relève du problème général du multilatéralisme dans l'emploi des ressources financières internationales.

Mais, en attendant que ce problème soit résolu, il serait souhaitable d'introduire cet élément supplémentaire de souplesse dans la politique de coopération internationale en vue du développement économique.

Si l'on agissait ainsi, on stimulerait considérablement les exportations de biens capitaux de certains pays en voie de développement vers d'autres et, le moment venu, vers les pays industriels.

A l'heure actuelle, les pays en voie de développement se trouvent en situation d'infériorité, car ils ne peuvent lutter avec les pays avancés en matière de crédits à l'exportation. Pour remédier à cet état de choses, la Banque Interaméricaine de développement a institué un système de crédits à l'exportation pour les pays latino-américains et il faut espérer qu'elle pourra disposer des ressources nécessaires pour donner l'ampleur voulue à ces opérations. Il serait désirable en outre qu'un système analogue soit créé à l'intention des autres pays en voie de développement et qu'on étudie la possibilité d'assortir ce système d'une assurance-crédit.

Une autre raison d'établir un lien étroit entre les ressources extérieures octroyées à un pays en voie de développement et les projets concrets nécessitant au départ l'importation de biens d'équipement, c'est la nécessité de procéder à une étude approfondie des projets. Toutefois, en l'absence d'un plan de développement dans le cadre duquel une telle étude puisse être entreprise, rien n'empêche que l'on utilise des ressources internes à des projets ayant un rang de priorité peu élevé ou présentant très peu d'intérêt du point de vue économique ou social.

Toutes ces considérations font de la planification une nécessité encore plus impérieuse et ce point a été dûment souligné dans le présent rapport. Qui plus est, c'est en planifiant que l'on peut le mieux assurer l'efficacité de la politique de coopération financière.

A cet égard, il ne faut pas oublier que dans les pays industriels nombreux sont ceux qui se demandent dans quelle mesure les ressources internationales allouées ces dernières années aux pays en voie de développement ont été efficacement utilisées.

Des comparaisons ont été faites avec le programme européen de relèvement, programme d'aide qui a été associé au rapide redressement que l'Europe occidentale d'après-guerre a opéré en l'espace de quelques années, et dont l'application a pu cesser à mesure que chaque pays retrouvait sa puissance économique.

Il n'est pas douteux que les pays en voie de développement ont encore beaucoup à faire pour prendre les mesures internes qui leur permettront de tirer un meilleur parti de l'assistance extérieure mise à leur disposition. Nous traiterons plus loin de certaines de ces mesures.

Mais on ne saurait en aucun cas comparer valablement l'aide qui a été fournie à l'Europe occidentale après la guerre et les ressources main-

tenant mises à la disposition des pays en voie de développement. Tout d'abord, le montant annuel moyen de l'aide économique consentie à l'Europe occidentale de 1948 à 1951 a été de l'ordre de 12 dollars par habitant alors que l'aide correspondante actuellement fournie aux pays en voie de développement s'établit aux alentours de 4 dollars ; ensuite et surtout, parce qu'il est de la nature même des problèmes auxquels les pays en voie de développement doivent faire face de ne pas comporter de solution immédiate ou rapide. La tâche qui consiste à rattraper le retard économique pris pendant des siècles ne peut se comparer au problème du relèvement économique de l'Europe même après une guerre dévastatrice.

## Chapitre IV

### LE COMMERCE ENTRE LES PAYS SOCIALISTES ET LE RESTE DU MONDE, NOTAMMENT LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

#### I. — LE POTENTIEL COMMERCIAL DES PAYS SOCIALISTES

L'importance des pays socialistes dans l'économie mondiale se traduit par le fait que leur production industrielle représente, selon les estimations, un tiers environ de la production mondiale. Toutefois, la part de ces pays dans le commerce international est loin d'être aussi importante.

Ce fait, si l'on y ajoute que ces pays envisagent de poursuivre leur processus d'expansion économique rapide, donne à penser qu'ils pourront augmenter considérablement le volume de leurs échanges avec le reste du monde. La question de savoir comment ces possibilités commerciales pourraient se matérialiser et pourraient aider les autres membres de la communauté mondiale à recueillir progressivement les avantages du développement économique, constitue l'un des problèmes les plus importants soumis à la Conférence.

C'est dans une perspective large qu'il convient de considérer le fait que les échanges commerciaux des pays socialistes avec le reste du monde se situent actuellement à un niveau relativement bas. Avant les révolutions survenues dans ces pays, la situation de leur commerce extérieur (exception faite de l'Allemagne orientale et de la Tchécoslovaquie) ressemblait à celle des pays en voie de développement : ils fournissaient des produits primaires aux pays industriels dont ils recevaient des articles manufacturés et avaient très peu de relations commerciales entre eux ou avec les autres régions en développement. Avant la deuxième guerre mondiale, les petits pays de ce groupe ne commerçaient pas beaucoup avec l'Union soviétique, qui possédait déjà une économie industrielle ; en revanche, depuis cette guerre, ces échanges ont beaucoup augmenté, tandis que le commerce de la région avec le reste du monde diminuait considérablement par rapport au niveau d'avant guerre.

Cette orientation nouvelle du commerce extérieur de ces pays ne saurait être imputée à des considérations d'ordre économique seulement, encore qu'ils aient sans conteste trouvé avantage à commercer entre eux. Mais, plus importants encore ont été sans doute les événements politiques dont l'examen n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Quoi qu'il

en soit, si, comme il faut l'espérer, l'évolution favorable qui se fait actuellement jour dans les milieux politiques internationaux continue, il pourrait en résulter pour les relations commerciales entre les économies socialistes et les économies d'entreprise privée de nouvelles et importantes possibilités de rapprochement qui seraient à leur avantage réciproque.

Les exportations des pays socialistes vers le reste du monde ont progressé rapidement depuis plusieurs années. Comme on le verra dans le tableau ci-après, elles sont passées de 1 milliard 900 millions de dollars à 4 milliards 700 millions de dollars entre 1955 et 1962, période pendant laquelle les exportations vers les pays en voie de développement sont passées de 400 millions de dollars environ à 1 milliard 900 millions de dollars (a).

**Exportations des pays du CAEM (a)**  
(En millions de dollars des Etats-Unis)

	1955	1962	Taux d'accroissement annuel
			(en pourcentage)
Vers les pays du CAEM .....	4 750	10 150	11,5
Vers le reste du monde .....	1 900	4 760	14,0
Vers les pays industrialisés d'entreprise privée ..	1 480	2 750	9,3
Vers les pays en voie de développement .....	420	1 910	24,0
<b>TOTAL DES EXPORTATIONS .....</b>	<b>7 950</b>	<b>15 770</b>	<b>10,4</b>

Bien que les exportations des pays en voie de développement vers le monde socialiste représentent encore moins de 5 % du total de leurs exportations, il ressort des chiffres ci-après que ces exportations, qui depuis quelques années sont en progrès, comptent pour une part importante dans l'accroissement global, en valeur, des ventes de ces pays.

**Exportations des pays en voie de développement (a)**  
(En millions de dollars des Etats-Unis)

	1955	1962	Taux d'accroissement annuel
			(en pourcentage)
Vers les pays industrialisés d'entreprise privée ..	17 210	21 030	2,9
Vers les pays en voie de développement .....	5 840	6 550	1,6
Vers les pays du CAEM .....	445	1 420	18,0
<b>TOTAL DES EXPORTATIONS .....</b>	<b>23 957</b>	<b>29 630</b>	<b>3,1</b>

Les pays socialistes membres du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) prévoient une forte augmentation de leur commerce extérieur. D'après les estimations du secrétariat de la Commission économique pour

(a) Les totaux pour les années 1955 et 1962 figurant dans les deux tableaux ne correspondent pas exactement à la somme de leurs composants, en raison de montants résiduels qui ne peuvent être affectés spécialement à des pays déterminés. Chiffres établis d'après les données communiquées par le Bureau de statistique des Nations Unies.

l'Europe, si ces pays mènent à bonne fin leurs plans actuels d'augmentation de leur revenu national, la valeur totale de leurs importations, qui était de 15,2 milliards de dollars en 1962, pourrait atteindre près de 30 milliards de dollars en 1970 et dépasser 50 milliards de dollars en 1980.

Dans l'hypothèse où la part des pays en voie de développement se maintiendrait aux environs de 10 %, il pourrait en résulter une expansion de leurs marchés d'exportation dans les pays du CAEM, la valeur de leurs exportations passant alors de 1,4 milliard de dollars en 1962 à 3 milliards en 1970 et à plus de 5 milliards en 1980.

Mais certains pays du CAEM prévoient que leurs échanges avec les pays en voie de développement représenteront une part plus importante de leur commerce total, et s'il en allait de même pour les autres pays de ce groupe, il va de soi que les possibilités d'expansion seraient plus grandes que celles qui sont indiquées ci-dessus.

On peut cependant concevoir que la politique du Conseil d'entraide économique s'oriente vers une réduction de l'importance relative du commerce avec les pays en voie de développement et avec le reste du monde en général.

A cet égard, les pays socialistes se trouvent dans des situations très diverses. D'un côté, l'Union soviétique, avec ses immenses ressources naturelles, pourrait sans doute maintenir son taux de croissance économique sans guère être obligée d'intensifier ses relations commerciales avec l'étranger, même dans le cas d'une situation internationale assainie. Il n'en va pas de même des autres pays socialistes, dont les économies sont telles qu'ils sont obligés d'intensifier leurs échanges commerciaux avec le reste du monde. Il est donc de leur intérêt évident d'envisager le problème du commerce extérieur d'un point de vue plus dynamique.

Il n'empêche que l'Union soviétique elle-même, malgré les considérations mentionnées ci-dessus, a témoigné l'intérêt qu'elle attache à une participation active dans une nouvelle division internationale du travail avec le reste du monde, tant avec les pays industriels qu'avec les pays en voie de développement, participation qui lui permettrait, grâce au commerce international, d'utiliser au maximum ses ressources productives.

Dans le Conseil d'entraide économique, il n'y a rien, du point de vue constitutionnel ou institutionnel, qui puisse gêner un développement intensif du commerce avec les pays d'entreprise privée. De plus, ce développement s'est déjà amorcé, même s'il reste dans les limites modestes d'un effort entrepris à l'origine dans des circonstances généralement défavorables. Ainsi, de 1955 à 1962, les échanges des pays du CAEM entre eux, comme le montre le premier tableau, ont augmenté au taux annuel moyen de 11,5 %, alors que ce taux a été de 9,3 % pour leur

commerce avec les pays industriels et de 24 % pour leur commerce avec les pays en voie de développement (1).

## 2. — LE COMMERCE ENTRE LES PAYS SOCIALISTES ET LES PAYS D'ENTREPRISE PRIVÉE

L'instauration de conditions plus favorables pour le commerce entre les pays socialistes et les pays en voie de développement est un problème qu'il convient d'examiner dans le contexte des relations commerciales entre les pays socialistes et les pays d'entreprise privée en général. Les échanges commerciaux dans le monde constituent un réseau profondément interdépendant, et la présence d'obstacles dans un domaine d'échange se fait inmanquablement sentir dans tous les autres.

On avance diverses raisons pour expliquer que le commerce entre les pays socialistes et les pays développés d'entreprise privée reste peu actif. Les uns prétendent que de nombreux pays d'entreprise privée appliquent un traitement discriminatoire aux pays socialistes dans leur commerce avec eux, par toute une série de moyens tels que la réglementation de certaines catégories d'exportations et le refus d'appliquer, pour les importations, le traitement de la nation la plus favorisée ; selon les autres, le système commercial des pays socialistes ne permet pas de vérifier la manière dont sont appliqués, dans ces pays, les engagements contractés en ce qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée, les pays socialistes défavorisent certains pays lors de l'établissement des listes de pays d'origine pour leurs programmes d'importations, discrimination que l'on retrouve, d'une manière générale, dans la réglementation quantitative des importations, et, en tout cas, le niveau du commerce dépend plus des plans des pays socialistes et de leur capacité à répondre aux conditions d'importation des pays d'entreprise privée, qu'il s'agisse des pays avancés ou des pays en voie de développement, que des obstacles opposés par ces pays.

Il serait vain d'examiner au fond cette controverse dans le présent rapport. Heureusement, on constate quelques progrès sur la voie d'un *modus vivendi* dans ce domaine. On commence à reconnaître de part et d'autre qu'il faut respecter le système commercial de l'autre partie et s'efforcer d'adapter ses politiques de façon à parvenir à un arrangement mutuellement avantageux. C'est dans cet esprit que des experts venus de sept pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents se sont rencontrés en septembre 1963 à Genève sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe ; ils se sont accordés à reconnaître que les relations commerciales pouvaient être développées sur la base d'avantages mutuels et d'une réciprocité effective, l'objectif étant une « augmentation de volume et une composition des échanges entre pays

---

(1) Non compris Cuba, le taux serait d'un peu moins de 20 %.

de systèmes économiques différents qui donneraient satisfaction aux partenaires commerciaux et serviraient de base à un nouveau développement équilibré des transactions à long terme » (1). Ils ont estimé également qu'il serait beaucoup plus avantageux d'aborder ainsi le problème, c'est-à-dire d'un point de vue réaliste et pratique, que d'entreprendre un examen détaillé de ses aspects théoriques.

Les experts ont reconnu en outre que les pays développés d'entreprise privée ont souvent recours aux tarifs douaniers pour régler leur commerce extérieur, mais que ces tarifs ne servent pas le même objectif dans les pays socialistes. Pour ce qui est des importations des pays socialistes, les deux conditions déterminantes sont les plans économiques de ces pays et le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur : les tarifs douaniers ont une fonction complémentaire qui est surtout de décourager les importations en provenance de pays qui n'accordent pas le traitement réciproque de la nation la plus favorisée. Lorsque des pays d'entreprise privée négocient l'application d'une réduction mutuelle de leurs tarifs douaniers, le fait que ces tarifs jouent à peu près le même rôle de part et d'autre permet aux pays intéressés d'arriver à l'équivalence des concessions qu'ils se font mutuellement. Mais lorsqu'il y a des différences fondamentales dans les systèmes commerciaux, la réciprocité peut s'obtenir surtout par des accords mutuels concrets aux termes desquels les partenaires s'engagent à augmenter le volume et à élargir la gamme de leurs échanges mutuels.

On a émis l'idée qu'étant donné le rôle différent que jouent les tarifs douaniers dans les deux systèmes économiques et sociaux, il conviendrait d'étudier la possibilité de réduire les prix intérieurs dans les pays socialistes, en contrepartie de l'abaissement des droits de douane appliqués par les pays d'entreprise privée. Mais cette formule ne donnerait pas le résultat souhaité. Une réduction des prix dans les pays socialistes ne suffirait pas, à elle seule, à stimuler les importations, comme le fait une réduction des tarifs douaniers dans les pays d'entreprise privée. Le volume des importations dans les pays socialistes dépend des quantités qui leur ont été affectées dans les plans économiques, lesquelles sont à leur tour fondées sur les prévisions de recettes d'exportation. Dans ces conditions, il leur faut augmenter le volume de leurs exportations pour pouvoir développer leurs importations, et c'est à ce moment-là seulement qu'une réduction des prix interviendrait efficacement pour stimuler la consommation de marchandises importées en plus grande quantité. A son

---

(1) Commission économique pour l'Europe, *Rapport préliminaire du groupe spécial à la douzième session du Comité pour le développement du commerce*, publié à l'origine sous la cote TRADE/140, 2 octobre 1963, et distribué comme document de la Conférence sous la cote E/CONF.46/PC/47, par. 24, b, annexe A. Le groupe était composé d'experts désignés par les Gouvernements suivants : Etats-Unis, France, Hongrie, Royaume-Uni, Suède, Tchécoslovaquie et Union des Républiques socialistes soviétiques.

tour, le volume des exportations dépend, d'une part, de la capacité des pays socialistes à satisfaire aux besoins des pays d'entreprise privée, et, d'autre part, de la disposition de ces derniers à utiliser les produits en question.

Depuis de nombreuses années, les pays socialistes ont pour principal objectif de maintenir un taux de croissance très élevé fondé dans une large mesure sur une expansion rapide de leur industrie lourde, qui leur permettrait d'atteindre les niveaux de vie des pays occidentaux. Cela étant, ils ont accordé aux importations de machines et de matériel en général, qu'ils pouvaient obtenir surtout auprès des pays développés, la priorité sur les importations de biens de consommation ou de produits tels que le thé, le café et le cacao parce qu'ils les considéraient comme des articles de luxe ou parce que ces produits ne comptaient pas parmi leurs biens de consommation traditionnels.

Plus récemment, les importations de produits alimentaires, de matières premières et de produits finis destinés à la consommation personnelle ont considérablement augmenté. Toutefois, le montant des devises disponibles pour ces importations se trouve encore nécessairement limité par le volume total des ressources que ces pays peuvent retirer des ventes de leurs produits sur les marchés extérieurs. S'ils pouvaient exporter davantage, que ce soit vers les pays développés ou vers les pays en voie de développement, il leur serait plus facile d'importer en plus grandes quantités des produits primaires et des articles manufacturés finis qui viennent, à l'heure actuelle, relativement assez loin dans l'ordre de priorité de leurs importations.

### 3. — PERSPECTIVES D'UN ACCROISSEMENT DES ÉCHANGES AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Quelles sont les perspectives concrètes d'une expansion substantielle des échanges des pays en voie de développement avec les pays socialistes ?

On ne saurait envisager les échanges futurs des pays socialistes sous la forme d'une simple projection du passé. Si les plans actuels de ces pays sont fondés sur des hypothèses économiques et politiques liées à l'expérience acquise au cours d'années antérieures, une modification de ces hypothèses pourrait entraîner une amélioration des perspectives d'échanges commerciaux entre les pays en voie de développement et le monde socialiste plus grande qu'il ne semble ressortir des plans actuels. Par exemple, une des questions les plus importantes que doivent se poser les pays socialistes lors de l'établissement de leurs plans pour l'avenir est celle de savoir s'ils pourront se procurer régulièrement à l'étranger certains produits particulièrement importants pour leur économie et s'ils

seront en mesure d'exporter leurs produits suivant les quantités prévues, sans encourir de risques autres que les risques commerciaux habituels.

Pour le moment, on ne peut fonder les prévisions commerciales que sur les plans qui existent déjà. Les perspectives commerciales, telles qu'elles ressortent des plans des pays socialistes, varient grandement suivant les produits. Par exemple, en ce qui concerne les produits agricoles des zones tempérées, il semble que les pays socialistes s'efforcent nettement d'accroître leur production au maximum pour faire face à la demande résultant de l'accroissement de la population et de l'élévation des niveaux de vie. Dans ces conditions, il se peut que les perspectives à long terme en ce qui concerne les importations de produits de zones tempérées ne deviennent progressivement défavorables, sauf dans des cas isolés. Toutefois, il ne faut pas écarter la possibilité que, dans les pays socialistes comme dans les pays d'entreprise privée, une certaine proportion de l'accroissement de la demande intérieure puisse être satisfaite par des importations. Si faible que soit cette proportion, elle peut représenter des quantités appréciables pour les pays producteurs. Il n'est donc pas inutile de prospector les débouchés qui pourraient s'ouvrir aux exportations de produits primaires, surtout si, malgré leurs efforts pour accroître leur production, les pays socialistes renoncent à utiliser les terres marginales où le coût de production serait trop élevé.

On peut en dire autant des *matières premières industrielles*, pour lesquelles les pays en voie de développement pourraient trouver des débouchés importants au cours des années à venir si, d'une part, les pays socialistes prenaient dans un contexte d'échanges réciproques des mesures propres à faire, dans leur consommation totale, une place appropriée aux produits importés et si, d'autre part, ils pouvaient être raisonnablement sûrs d'avoir régulièrement accès aux sources d'approvisionnement.

L'accroissement du potentiel de consommation des pays socialistes semble devoir offrir de meilleurs débouchés aux produits tropicaux. Si la consommation de ces produits par habitant atteint, d'ici à 1980, les niveaux que l'on trouve actuellement dans les pays plus riches d'entreprise privée, les importations pourraient augmenter dans des proportions considérables. D'après certaines hypothèses établies dans cet ordre d'idées, on a estimé que les importations de ces produits par les pays du CAEM, qui s'élevaient à 130 millions de dollars à peine en 1961, pourraient atteindre environ 3 milliards de dollars en 1980.

De même, les pays en voie de développement pourraient voir s'élargir les marchés pour leurs articles manufacturés puisque l'élévation du revenu se traduit par une augmentation toujours plus forte de la demande de biens de consommation industriels; mais il faudrait dans ce cas que les pays socialistes prévoient une division du travail appropriée dans ce domaine. Cette tendance en ce qui concerne les produits

industriels exportés par des pays en voie de développement a déjà commencé à se manifester surtout dans le cas de l'Inde et de la République arabe unie. Il serait fort souhaitable que les pays socialistes puissent indiquer les objectifs qu'ils se proposent d'atteindre à long terme en ce qui concerne les importations de produits primaires et de produits industriels en provenance des pays en voie de développement. Cela aiderait beaucoup les pays en voie de développement à établir leurs plans d'exportation et à réduire leur déficit commercial.

Si l'on veut que toutes ces éventualités se réalisent, il faudra que les pays en voie de développement accroissent parallèlement leurs achats aux pays socialistes. Les pays socialistes ont fait savoir qu'ils étaient prêts à accroître leurs livraisons de biens d'équipement nécessaires au développement, encore que tous n'aient pas la même expérience des marchés des pays en voie de développement. Certains pays socialistes ont déjà acquis ce genre d'expérience, qui leur a permis d'établir un important courant d'exportations de machines et de matériel ; pour d'autres pays, en revanche, il s'agit d'un problème relativement nouveau exigeant des efforts considérables en matière d'organisation et d'adaptation aux conditions locales et aux besoins des pays en voie de développement.

On entend parfois exprimer la crainte que si les possibilités d'échanges commerciaux entre pays socialistes et pays en voie de développement venaient à se réaliser, l'économie de certains petits pays risquerait de devenir exagérément tributaire du pouvoir d'achat de pays plus grands, ce qui pourrait être d'autant plus grave lorsque ce pouvoir d'achat est déterminé par les décisions d'organismes publics ou de grandes firmes commerciales. Il est vrai que le fait pour un pays de dépendre exclusivement ou essentiellement pour ses exportations d'un marché unique dans une région quelconque présente de sérieux inconvénients dont la gravité est en proportion inverse de la dimension du pays exportateur. C'est une des raisons fondamentales qui militent en faveur d'une diversification non seulement des exportations mais aussi des marchés auxquels elles sont destinées. Il faut espérer que de telles situations pourront être évitées grâce à un développement équilibré des échanges entre tous les pays.

#### 4. — LES ACCORDS BILATÉRAUX ET LEUR IMPORTANCE

Toute évaluation des possibilités de développer rapidement les échanges commerciaux entre les pays socialistes et les pays en voie de développement doit tenir compte des inconvénients du bilatéralisme. Ils sont bien connus. Toutefois, tant que la situation n'est pas encore entièrement favorable à l'application universelle, éminemment souhaitable, d'un système d'échanges multilatéraux, des accords bilatéraux sont utiles

dans la mesure où ils favorisent l'augmentation du volume des exportations et, par voie de conséquence, de celui des importations (1).

L'application universelle du multilatéralisme subirait un échec sérieux si les échanges bilatéraux s'étendaient à des opérations qui se font actuellement sous forme multilatérale. Mais le cas est très différent quand il s'agit, comme ici, d'ouvrir de nouveaux courants commerciaux grâce à des accords bilatéraux.

Les accords bilatéraux peuvent être conclus pour de longues, comme pour de courtes périodes. Les accords à long terme peuvent assurer un accroissement régulier des échanges pendant un certain nombre d'années en fixant des objectifs pour une expansion commerciale réciproque, objectifs généraux et objectifs pour des produits déterminés. Ces accords peuvent ainsi fournir la base de la planification d'une production accrue pour l'exportation.

Il importe de distinguer ce bilatéralisme de celui qui caractérisait la grande crise mondiale des années 30. On recourait à l'époque à des arrangements bilatéraux pour protéger les exportations contre les désastreuses restrictions qui les menaçaient en raison de la situation défavorable du moment. Devant l'impérieuse nécessité de réduire leurs importations, les pays cherchaient, par des arrangements commerciaux bilatéraux, à s'adresser pour leurs importations aux pays qui leur achetaient leurs exportations pour un montant équivalent, même si leurs prix étaient plus élevés que ceux qu'offraient d'autres sources d'approvisionnement.

Ces accords bilatéraux étaient donc un instrument de déviation plutôt que d'expansion du commerce. Aujourd'hui, la question des accords bilatéraux avec les pays socialistes se présente sous un jour différent, puisqu'il s'agit essentiellement de provoquer, au moyen d'accords bilatéraux, des courants d'échanges qui n'existeraient pas sans eux. Les accords bilatéraux peuvent donc être des instruments d'expansion du commerce pourvu que, au lieu de détourner les courants d'échanges existants, ils en créent de nouveaux et que les prix internationaux soient respectés.

Les pays en voie de développement devraient donc pouvoir maintenir et accroître leurs échanges commerciaux traditionnels dans la mesure où le permettent les débouchés que leur ouvrent les pays d'entreprise privée, et augmenter en même temps leurs échanges avec les pays socialistes.

L'objectif ultime devrait être d'étendre le multilatéralisme à l'en-

---

(1) Dans ce type de commerce bilatéral, les pays socialistes offrent habituellement des arrangements de paiements bilatéraux dans la monnaie des pays en voie de développement. Tout déficit ou excédent résultant des accords pendant telle ou telle période est réglé au moyen d'envois de marchandises correspondant aux montants requis pendant la période qui suit. Les échanges dans les deux sens se font généralement sur la base des prix mondiaux.

semble du commerce mondial. Dans ce sens, on peut concevoir une forme d'accord bilatéral compatible avec le multilatéralisme. Il serait possible, par exemple, de conclure des accords spécifiant les produits que les pays intéressés cherchent à importer et à exporter, sans vouloir établir un strict équilibre des échanges entre chaque groupe de partenaires.

Les pays socialistes, on l'a dit, suivent la politique de contrats à long terme dans leur commerce d'importation et d'exportation. Dans certains pays d'entreprise privée, on commence à reconnaître les avantages qu'il est possible d'obtenir par ce moyen. C'est ainsi que l'une des principales conclusions et recommandations de la mission commerciale des Chambres de commerce de Birmingham et de Londres qui s'est rendue en Union soviétique en mai 1963 est la suivante :

« Il faut voir dans le fait que le ministre du Commerce extérieur de l'Union soviétique est disposé à négocier des accords quinquennaux, tant pour acheter que pour vendre, un progrès très important et très significatif. L'industrie britannique devrait être prête à en tirer pleinement parti. Certaines branches d'industrie pourront maintenant planifier leur production à l'avance et même développer leurs installations pour exécuter les commandes soviétiques » (1).

En d'autres termes, les pays d'entreprise privée, comme les pays socialistes, peuvent trouver dans les accords bilatéraux à long terme (2) une base solide pour planifier leur industrie.

Les accords bilatéraux à court terme sont utilisés par les pays socialistes et par un certain nombre de pays en voie de développement. Ces accords peuvent servir à assurer des ventes à l'exportation quand un pays a des difficultés à exporter, soit en raison de la faiblesse du marché de certains produits, soit en raison de la surévaluation des taux de change, soit à cause de mesures discriminatoires prises par d'autres pays, soit pour d'autres motifs. Ce qui se produit en fait, c'est que le pays intéressé utilise son pouvoir d'importation pour vendre ses exportations par des voies bilatérales. Bien que le plus gros des échanges des pays socialistes — entre eux et avec le reste du monde — soit fondé sur un système d'accords bilatéraux, certains pays d'entreprise privée cherchent aussi à donner à leurs échanges avec les pays socialistes un équilibre bilatéral. Nous avons signalé le cas de certains pays développés qui insistent sur un équilibre bilatéral dans leurs transactions avec les pays socialistes en vue d'obtenir des débouchés supplémentaires pour des produits d'exportation difficiles à écouler sur d'autres marchés.

---

(1) *Trade Prospects in the URSS: A survey for businessmen*, rapport des Chambres de commerce de Birmingham et de Londres, mai 1963, p. 18.

(2) D'autre part, il convient de ne pas perdre de vue que la France et le Royaume-Uni pratiquent depuis longtemps ce système avec des pays auxquels ils sont unis par des liens spéciaux.

Il ne fait pas de doute que le commerce multilatéral a de notables avantages sur le commerce bilatéral et que tout doit être fait pour en étendre la portée jusqu'à l'élimination du commerce bilatéral. Mais il ne s'agit pas seulement d'appliquer une formule ; il faut d'abord et surtout créer des conditions favorables au développement des échanges multilatéraux.

Il convient de rappeler, à cet égard, que les pays socialistes ont maintes fois déclaré que le commerce bilatéral qu'ils pratiquaient leur a été dicté par les circonstances et que des progrès pourraient être faits dans la direction du multilatéralisme si la situation se modifiait favorablement. En fait, il n'y a pas de raison pour que la planification soit incompatible avec le multilatéralisme. Si les conditions s'y prêtent, on devrait pouvoir tout aussi bien planifier un équilibre multilatéral des échanges qu'un équilibre bilatéral.

Un mouvement dans ce sens s'est déjà dessiné dans les pays du CAEM, avec l'institution, entre ces pays, d'un système de paiements multilatéraux. Il faut espérer que ce système s'étendra progressivement au reste du monde, ce qui donnerait au commerce international une impulsion considérable.

Les facteurs qui tendent à encourager le bilatéralisme plutôt que le multilatéralisme en matière de commerce tiennent plus au volume et à la composition des échanges qu'au système économique dans lequel les échanges s'effectuent. Un faible niveau d'échanges n'encourage certainement pas le multilatéralisme. Plus augmentent le volume des échanges, le nombre des pays participants et la diversité des produits échangés, plus augmentent aussi les possibilités de compensation multilatérale. Pour cette raison et pour les raisons exposées plus haut, le moyen pour les pays socialistes d'atteindre cet objectif de multilatéralisme semble être d'élargir l'orbite de leur commerce avec le reste du monde, tant avec les pays développés qu'avec les pays en voie de développement. A son tour, le commerce multilatéral renforcera cette expansion du commerce.

## Chapitre V

### MÉCANISME INSTITUTIONNEL DU COMMERCE MONDIAL ET DÉVELOPPEMENT

#### I. — INSUFFISANCE DU MÉCANISME EXISTANT ET NÉCESSITÉ DE L'AMÉLIORER

Après avoir examiné une série de mesures possibles en matière de commerce et de finances en vue d'éliminer le déficit virtuel des échanges, il convient maintenant de se demander si le mécanisme institutionnel existant est ou non suffisant pour assurer systématiquement l'exécution de ces mesures et les aménager ou en adopter d'autres selon les exigences changeantes de la réalité et enfin pour formuler la politique dans laquelle elles doivent s'articuler.

Les arguments que l'on oppose généralement au mécanisme existant sont les suivants :

1) Le GATT est loin d'avoir un caractère universel puisqu'il compte 61 membres et 13 membres associés (1), alors que les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies et membres des institutions spécialisées — qui ont été invités à participer à la Conférence — sont au nombre de 122.

2) Les problèmes du commerce international sont étudiés de façon fragmentaire alors qu'ils font partie intégrante d'un problème général de développement auquel il est nécessaire de s'attaquer de diverses façons convergentes, avec des objectifs clairement définis.

3) S'il est certain que le GATT s'est révélé capable de s'occuper des problèmes commerciaux entre pays industriels, il n'a ni fait aussi bien la preuve de son efficacité en ce qui concerne les échanges de ces pays avec les pays en voie de développement, ni favorisé les relations entre ces derniers pays. D'où le fait que beaucoup d'entre eux ont renoncé à participer aux activités de cette organisation.

4) Le GATT a été conçu comme un mécanisme d'expansion du commerce international agissant sur le régime douanier ; il a tenu le commerce entre Etats pour exceptionnel. C'est pourquoi l'Union soviétique et d'autres pays socialistes qui conduisent surtout leur commerce au moyen d'accords bilatéraux d'importation et d'exportation s'en sont

---

(1) Y compris des pays qui ont adhéré à titre provisoire et d'autres qui participent sous diverses formes aux activités et opérations du GATT.

tenus à l'écart. Il convient de signaler à cet égard que, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les échanges qui se font par l'intermédiaire d'organismes publics dans divers pays non socialistes ont atteint un volume considérable.

5) Les accords et autres activités relatifs aux produits primaires se négocient en grande partie en marge du GATT et ils ne font pas l'objet d'une action coordonnée.

Cette situation a amené à suggérer la création d'une nouvelle organisation du commerce international capable de remédier aux faiblesses signalées et de constituer l'instrument approprié pour l'application de la politique qui se dégagera de cette Conférence et de celles qui pourront être organisées périodiquement par la suite sur le même sujet.

Ce dernier point est essentiel, car un changement institutionnel de cette nature n'aura de sens que si l'on décide de parvenir à élaborer cette nouvelle politique. Il n'est pas moins certain que ce changement, s'il se produisait effectivement, pourrait contribuer à l'élaboration de cette politique dans la mesure où il ne serait pas le résultat d'un effort momentané mais d'une préoccupation constante à l'égard des sérieux problèmes que le monde affronte dans ce domaine. Qui plus est, un secrétariat jouissant d'une grande indépendance d'esprit et ayant la faculté et l'aptitude de présenter des initiatives aux gouvernements dans le cadre des Nations Unies pourrait contribuer à la formulation de cette politique et à son application appropriée.

On est de plus en plus convaincu de la nécessité de disposer, sous une forme ou une autre, d'une nouvelle organisation du commerce. Si, pendant la Conférence, cette conviction se renforçait, il conviendrait d'y prendre d'importantes décisions et de décider s'il y a lieu d'atteindre l'objectif en créant immédiatement la nouvelle organisation et en la dotant d'emblée de toutes ses attributions ou en procédant par étapes et en tenant compte des enseignements que l'expérience apporterait.

## 2. — UTILISATION DES ÉLÉMENTS EXISTANTS

A cet égard, il existe un ensemble d'éléments précieux que l'on pourrait utiliser régulièrement et systématiquement en y adjoignant les éléments supplémentaires indispensables, en les modifiant le cas échéant et en conférant unité et cohérence à ce qui est actuellement fragmentaire et dispersé. Dans ce cadre conceptuel pourraient s'ordonner un certain nombre d'idées. On procédera ci-après à leur examen.

Comment pourrait-on se servir des éléments existants pour pallier les insuffisances que l'on a constatées dans l'actuel mécanisme institutionnel de façon à aboutir en définitive à la création d'une nouvelle organisation du commerce ?

### 3. — LES CONFÉRENCES PÉRIODIQUES

A vrai dire, les Nations Unies ont depuis un certain temps entrepris un effort destiné à remédier aux deux premières insuffisances et cet effort, encore insuffisant, pourrait maintenant prendre l'ampleur nécessaire, être accompli de façon organique et revêtir des formes qui répondent mieux aux exigences de la tâche.

Les Nations Unies, grâce à la nature de leur composition, offrent en fait aux pays qui en sont membres, et surtout aux pays en voie de développement, un cadre institutionnel plus large que ne l'a été jusqu'ici celui du GATT.

Le GATT, de par sa nature, a certes étudié les problèmes commerciaux en eux-mêmes, mais il n'en est pas moins vrai qu'à l'Organisation des Nations Unies, l'examen de ces problèmes a fait partie intégrante des débats périodiques relatifs au développement économique. Ces questions sont étudiées dans les commissions économiques régionales, au Conseil économique et social et dans ses organes subsidiaires, ainsi qu'à l'Assemblée générale et dans les rapports établis par le Secrétariat à l'intention de ces différents organes.

Il ne serait pas exagéré de dire que c'est au cours de ces réunions régulières qu'ont été dégagés pour la première fois les points fondamentaux que la Conférence va examiner. C'est là qu'ont d'abord été soulignées la tendance au déséquilibre extérieur persistant et ses conséquences d'ordre structural. On peut en dire autant des questions des termes de l'échange et du financement compensatoire. Le concept de l'inégalité structurale des pays et la nécessité d'adopter une politique propre à remédier aux graves effets des disparités dans la demande internationale ont également été exposés pour la première fois à l'ONU, où ont aussi été lancées les premières attaques contre la conception classique de la réciprocité. C'est au sein des organismes de l'ONU que s'est finalement imposée la nécessité d'adopter une politique d'industrialisation des pays périphériques. L'initiative consistant à former des groupements régionaux de pays en voie de développement a de même pris un élan puissant au sein de l'Organisation mondiale. C'est là, enfin, qu'on a vigoureusement exposé la nécessité de la planification et le rôle des échanges commerciaux dans le développement.

Toutes ces questions n'ont cessé, en outre, de faire l'objet des préoccupations du Secrétariat, et ni le Comité préparatoire ni la Conférence n'auraient pu, sans lui, disposer de tous les rapports qu'ils lui ont demandé de rédiger dans les plus brefs délais.

Il ne fait donc aucun doute que l'Organisation des Nations Unies est en mesure d'assumer de nouvelles tâches bien plus importantes dans ce domaine.

Suivant cette voie, on pourrait mettre sur pied un système comportant des conférences périodiques analogues à la présente. On y traiterait des problèmes du commerce international dans le cadre du problème global du développement ; ses études devraient également porter sur les questions des paiements internationaux et du financement du développement, non pas en elles-mêmes, puisqu'il existe déjà des institutions qui s'y consacrent, mais en tant que parties intégrantes d'un ensemble dont tous les éléments sont étroitement interdépendants. Ces études auraient un caractère global et en même temps universel puisque les problèmes ne sauraient être fragmentés par zones géographiques distinctes ni par groupes de pays divisés par des régimes économiques et sociaux différents.

Cet examen aboutirait à l'élaboration d'une politique d'ensemble qui devrait être continuellement révisée à la lumière des enseignements de l'expérience. A cet égard, il serait sans doute utile d'instituer, outre les conférences périodiques, un comité permanent qui serait chargé de ces fonctions régulières d'examen et de révision afin de présenter des suggestions ou des recommandations, soit aux conférences, soit aux gouvernements, selon la nature ou l'urgence des problèmes en cause. Il ferait fonction de comité préparatoire des conférences et sa composition pourrait être analogue en ce qui concerne la répartition géographique, quoique numériquement inférieure à celle de l'actuel Comité préparatoire, afin que puissent y participer les pays qui, sans être membres de l'ONU, sont membres d'institutions spécialisées. Certains pays, parmi ces derniers, occupent une place très importante dans le commerce mondial.

#### 4. — TACHES PRINCIPALES DU COMITÉ PERMANENT

Le comité permanent devrait se préoccuper dans sa tâche d'examen d'une série d'aspects importants :

a) Le déficit virtuel des échanges, la forme dans laquelle sont poursuivis les objectifs d'importation et les mesures financières et autres prises pour le résorber ;

b) Les mesures prises pour faciliter l'accès des produits primaires aux pays industrialisés ;

c) L'évolution de la politique préférentielle en matière d'importation par ces pays d'articles manufacturés dans les pays en voie de développement ;

d) L'élaboration, la conclusion et l'exécution des accords sur les produits ;

e) Le fonctionnement du système de financement compensatoire ;

f) Le commerce des pays socialistes avec les autres pays en tant que partie intégrante des échanges mondiaux ; la poursuite des objectifs

établis en ce qui concerne les importations en provenance des pays en voie de développement ;

g) La formation et le fonctionnement de groupements préférentiels entre pays en voie de développement et les progrès réalisés à l'intérieur de ces groupements par la politique de remplacement des importations.

Dans sa tâche d'examen de l'application de la politique adoptée, en vue de formuler des recommandations à l'intention des conférences périodiques ou de les présenter aux gouvernements par les voies appropriées, le comité permanent ainsi que les conférences devront compter sur le concours du GATT et des institutions spécialisées des Nations Unies.

Le GATT, sans rien abdiquer de son indépendance, pourrait collaborer très utilement, surtout pour tout ce qui concerne la politique douanière et l'application du régime préférentiel.

La Commission du commerce international des produits de base de l'ONU et le Comité provisoire de coordination des ententes internationales relatives aux produits de base, ainsi que la FAO, et d'autres organismes actifs dans ce domaine, pourraient prêter le concours de leur expérience en la matière. Comme nous l'avons dit ailleurs, si l'on n'a pas réalisé plus de progrès, ce n'est pas faute de mécanismes institutionnels mais faute d'une politique vigoureuse et nette. Si la politique est formulée, le Comité permanent et les conférences devront donner l'impulsion nécessaire pour que ces mécanismes fonctionnent de façon efficace et ordonnée.

Le Comité du développement industriel devra jouer un rôle très important, avec l'aide du Centre de développement industriel, notamment pour tout ce qui concerne les exportations industrielles.

Les institutions financières internationales pourraient coopérer dans les domaines du financement compensatoire et des autres mesures financières destinées à corriger le déséquilibre extérieur.

Pour ce qui est des échanges des pays socialistes avec le reste du monde, le Comité pour le développement du commerce de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a déjà apporté une contribution importante à l'étude des relations entre pays socialistes et pays industriels d'entreprise privée et des moyens de les améliorer. Il convient de rappeler que les pays situés hors d'Europe peuvent envoyer des observateurs aux sessions de la CEE.

Si l'on admettait l'idée des conférences et du comité permanent, il conviendrait de prendre des dispositions pratiques pour éviter, dans toute la mesure du possible, tout double emploi inutile, de manière que les débats auxquels procéderaient ces organes ne se répètent pas inutilement dans d'autres organes des Nations Unies ou au GATT. Outre les inconvénients que présenterait ce double emploi en lui-même, il absorberait une grande partie du temps des représentants des gouvernements

et les délégations aux conférences et au comité pourraient n'être pas toujours du niveau souhaitable.

D'un autre point de vue, dès que l'on connaîtra la politique qui se dégagera de la présente Conférence, on pourra étudier les rajustements qu'il sera souhaitable d'opérer dans les mécanismes existants pour les doter d'une structure cohérente et les mettre en mesure d'appliquer efficacement cette politique. Ce sera aussi le moment de décider s'il sera nécessaire de créer, à titre provisoire ou en permanence, des organes auxiliaires soit pour l'étude de questions particulières, soit pour suivre l'exécution des mesures par lesquelles la politique se traduira dans la pratique.

##### 5. — LES COMMISSIONS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES EN TANT QU'ORGANES DE BASE DES CONFÉRENCES

Il conviendrait de faciliter le fonctionnement des conférences et du comité permanent en s'assurant le concours des commissions économiques régionales des Nations Unies. On reconnaît pleinement aujourd'hui le rôle qu'ont joué ces commissions et leurs comités du commerce, ainsi que les études de leurs secrétariats, dans l'examen des problèmes relatifs au commerce et au développement. Il serait donc judicieux d'établir une nette relation organique entre les conférences et les commissions économiques régionales. Celles-ci, avec le concours de leurs secrétariats, pourraient être chargées d'étudier et de discuter les problèmes des pays qui en sont membres, l'évolution du déficit virtuel, les obstacles que rencontre l'application de la politique arrêtée et le rapport entre cette politique et la politique interne de développement. Les commissions régionales accompliraient donc la tâche essentielle des conférences, et leurs rapports périodiques contiendraient l'analyse des problèmes pertinents de chaque région qui intéressent les conférences ainsi que les recommandations que les gouvernements jugeraient bon de formuler. L'accomplissement de cette tâche capitale, outre son intérêt intrinsèque, pourrait contribuer à éviter que les conférences ne s'attardent sur la discussion de détails et faire en sorte qu'elles se concentrent au contraire sur l'étude des problèmes qui appellent des solutions de caractère général.



## **Troisième partie**

### **RÉALISME ET RÉNOVATION**



## A. — LES ENTRAVES EXTÉRIEURES AU DÉVELOPPEMENT

Il y a, dans le présent rapport, une note dominante. Sur la scène économique internationale, nous nous trouvons en présence de problèmes nouveaux tantôt par leur nature, tantôt par l'ampleur qu'ils ont prise. Il est donc nécessaire d'adopter des attitudes nouvelles et de les faire converger vers une politique commerciale nouvelle en faveur du développement économique.

En vérité, les difficultés dont souffrent les pays en voie de développement sont très graves. Il faut que ces pays assimilent rapidement les techniques modernes afin d'élever leur niveau de vie. Mais, tout en procurant de très grands avantages, ces techniques sont grosses d'effets préjudiciables parce que nous ne savons pas encore dominer entièrement et de façon rationnelle les forces du développement.

Le progrès technique et ses conséquences directes et indirectes font que la demande mondiale de produits primaires s'accroît à un rythme très lent, ce qui est néfaste aux pays en voie de développement. A cela s'ajoutent les effets du protectionnisme pratiqué par les pays industrialisés. Même si l'on facilite son accès aux marchés de ces derniers pays, la production primaire des pays en voie de développement devrait s'adapter à ce rythme lent, mais des difficultés de structure l'empêchent de le faire autant qu'il serait nécessaire pour éviter une détérioration du rapport entre les prix des produits primaires et ceux des articles manufacturés. Plus les techniques modernes pénètrent la production primaire, plus la tendance à la détérioration risque de s'accroître. Il faut donc que les gouvernements agissent pour résoudre cette contradiction du développement.

Cette action est indispensable également pour faire d'une industrialisation rapide le facteur dynamique du développement, cette industrialisation reprenant le rôle stimulant que jouaient autrefois, dans la périphérie économique du monde, les exportations primaires. A cette époque, toutefois, il manquait au développement la dimension sociale. Aujourd'hui, cette dimension est inéluctable. Et c'est ce qui rend le problème du développement si complexe et si urgent.

Au demeurant, les conditions dans lesquelles se fait l'industrialisation sont très défavorables. Les pays en voie de développement subissent encore le contrecoup de la désintégration de l'économie mondiale qui a suivi la grande catastrophe des années trente. Ils n'exportent pas d'articles manufacturés, si ce n'est en quantités minimales. Et comme leurs

exportations primaires augmentent très lentement et que leurs termes de l'échange tendent à se détériorer, ils manquent des ressources indispensables pour importer une quantité de biens suffisante pour que leur développement se poursuive à un rythme satisfaisant.

Les pays en voie de développement importent surtout des biens industriels dont ils ne peuvent ou ne pourraient produire eux-mêmes qu'une partie dans des conditions rentables en raison de l'exiguïté des marchés nationaux. Il leur faut exporter pour élargir ces marchés. Or, il est souvent difficile d'accroître les exportations en raison des coûts élevés, et si les coûts sont élevés, c'est surtout parce qu'il n'y a pas d'exportations. Là aussi, il faut une politique, une action des gouvernements pour rompre ce cercle vicieux en ouvrant un accès raisonnable, sur les marchés des pays industriels, aux articles manufacturés des pays en voie de développement et en faisant un effort décidé pour favoriser les exportations de ces articles.

Les pays en voie de développement devraient aussi se grouper en vue de planifier et de développer leurs industries et d'autres activités dans un cadre plus vaste. Il serait souhaitable que cette politique, qui dans quelques cas est à peine amorcée, bénéficie de l'appui ferme, technique et financier, de la communauté internationale dans un cadre institutionnel plus efficace que le cadre actuel. Cette coopération est indispensable pour intensifier le remplacement des importations à l'intérieur de ces groupements, non seulement pour les marchandises mais aussi pour les services qui, comme les transports maritimes et les assurances, représentent des paiements très onéreux faits à l'extérieur.

Parmi les importations croissantes qu'exige le développement, les biens d'équipement occupent une place de premier plan. Pour obtenir une partie de ces biens, les pays en voie de développement ont compté jusqu'ici sur les ressources financières internationales. Mais, outre qu'elles sont insuffisantes, ces ressources ont d'autres inconvénients. La charge du service de la dette ne cesse d'augmenter, et dans certains cas la situation devient très critique, là encore, parce que les exportations qui doivent procurer les fonds nécessaires au service de la dette augmentent très peu et perdent de leur pouvoir d'achat, alors que la demande de biens importés continue de progresser.

Tous ces faits, si préjudiciables aux pays en voie de développement, s'ajoutent les uns aux autres et créent une tendance persistante à un déséquilibre extérieur qui étouffe le développement. Comme nous l'avons dit au début de ce rapport, on a calculé que, si la situation continuait à se dégrader ainsi, le déficit virtuel des échanges de biens et services atteindrait quelque 20 milliards de dollars d'ici la dernière année de la présente décennie. Ce chiffre est considérable pour les pays en voie de développement, mais non pour les pays industrialisés, car l'augmentation des exportations de produits primaires et d'articles manufacturés que

les premiers devraient réaliser pour combler le déficit, dans la mesure où celui-ci ne serait pas couvert par les ressources financières internationales, ne représente qu'une fraction insignifiante de la consommation des pays industrialisés.

Il faut donc ramener le problème à ses proportions réelles. Les pays industrialisés sont parvenus à un stade de développement remarquable avec un puissant potentiel de commerce extérieur. Il s'agit maintenant de convertir une partie de ce potentiel en mesures pratiques propres à intensifier sensiblement les importations en provenance des pays en voie de développement.

## **B. — LE POTENTIEL DES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIELS FACE AU EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT**

Le but immédiat de la nouvelle politique commerciale préconisée ici est de réduire le déficit virtuel des échanges. L'évaluation de ce déficit pourrait servir de guide pour déterminer les objectifs que les pays industriels devraient se fixer en matière d'importations de produits primaires et manufacturés en provenance des pays en voie de développement. Mais des calculs de ce genre sont de simples approximations de l'ordre de grandeur du phénomène et ne donnent donc qu'une indication générale de l'ampleur des mesures qui peuvent être nécessaires. Ils sont dépourvus de précision étant donné surtout qu'ils reposent forcément sur une série donnée d'hypothèses que l'avenir pourrait démentir. Ainsi, on a supposé que le taux de croissance du revenu dans les pays industriels d'entreprise privée serait de 4,2 % par an. Ce taux, néanmoins, pourra être plus élevé. S'il en est ainsi, la demande de produits importés en provenance des pays en voie de développement pourrait être plus élevée aussi, ce qui diminuerait l'importance du déficit virtuel. Les objectifs que l'on aurait fixés dans l'hypothèse d'un déficit plus important perdraient-ils alors leur sens ? Faudrait-il les rajuster ?

### **I. — TAUX DE CROISSANCE DES PAYS DÉVELOPPÉS ET DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT**

Il est certain qu'il ne s'agirait pas simplement d'un ajustement statistique. Le problème va beaucoup plus loin. En effet, si les pays industriels réussissent à augmenter leur taux de croissance, cela créera des conditions propices à une accélération croissante dans les pays en voie de développement. Le déficit virtuel est le facteur limitatif extérieur ; si on le réduit, il sera moins difficile d'atteindre et de dépasser le taux de croissance prévu dans le cadre de la Décennie du développement. Mais il sera souhaitable d'augmenter dans le même temps l'apport de

ressources internationales, ce qui pourra aussi se faire plus facilement si les pays industriels se développent plus rapidement.

Ce serait donc une erreur de penser que si les pays développés accélèrent encore leur croissance, l'écart entre les revenus de ces pays et ceux des pays en voie de développement s'aggraverait forcément. Bien au contraire, il en résulterait des conditions qui permettraient aux pays en voie de développement d'atteindre un rythme de croissance par habitant supérieur à celui des pays développés, ce qui diminuerait ainsi progressivement cet écart inquiétant.

Les pays qui assimilent des techniques déjà éprouvées, bien qu'en perpétuelle transformation, peuvent et devraient parvenir à des taux de croissance bien supérieurs à ceux qui furent enregistrés au cours de l'histoire des pays industriels lorsque ces techniques de production prenaient forme. Ainsi s'expliquent le rythme élevé de croissance atteint par les pays socialistes et par le Japon et les transformations impressionnantes qu'ont connues ces pays ; ainsi s'expliquent également les taux de croissance extraordinaires que les pays d'Europe occidentale ont atteints récemment en modernisant leurs techniques industrielles et agricoles, comblant ainsi le retard dû à des circonstances défavorables. Grâce aux progrès ainsi accomplis, tous ces pays disposent d'un potentiel d'importation dont ils pourraient tirer parti beaucoup plus largement qu'à l'heure actuelle au profit des pays en voie de développement comme au leur propre.

## 2. — LES RÉSERVES MONÉTAIRES INTERNATIONALES

Ce potentiel est également considérable, et il pourrait être plus élevé encore dans certains pays importants si ceux-ci n'avaient pas à faire face à des difficultés de balance des paiements qui contribuent à freiner l'expansion de leur économie. Nous ne pouvons pas négliger la portée de ce phénomène dans le présent rapport, car, comme nous l'avons dit plus haut, une accélération du rythme de croissance des pays industriels aurait des conséquences de la plus haute importance pour les pays en voie de développement.

Ce problème de la balance des paiements englobe en fait trois problèmes distincts bien qu'intimement liés : celui des réserves monétaires ou des liquidités proprement dites, celui de la politique commerciale, et celui de la production mondiale d'or.

Le problème des réserves monétaires peut être énoncé schématiquement comme suit : alors qu'entre 1950 et 1962, la valeur des importations mondiales a plus que doublé, les réserves monétaires n'ont augmenté que de 33 %. De plus, les réserves se sont trouvées très inégalement réparties. On a remédié à l'insuffisance des réserves monétaires, qui caractérisait auparavant les pays continentaux d'Europe occidentale, aux

dépens des réserves des Etats-Unis qui avaient naguère accumulé une proportion excessive de l'or du monde.

Les réserves monétaires nettes des Etats-Unis sont tombées de 26 milliards de dollars au début de 1950 à 17 milliards à fin 1962. D'autre part, les dépôts et autres avoirs à court terme que les autorités monétaires étrangères détiennent dans le système monétaire des Etats-Unis sont passés de 5,5 milliards de dollars au début de 1950 à 16,9 milliards à fin 1962.

Cet état de choses est la conséquence d'un déficit extérieur qui, au cours de cette période de treize ans, a atteint un total de 25,9 milliards de dollars. Ce déficit s'est produit malgré un excédent considérable des exportations de biens et de services. Mais il se trouve que les Etats-Unis ont effectué des prêts, des investissements et des dons dans le reste du monde dont le total a dépassé cet excédent d'exportations.

L'existence, aux Etats-Unis, d'une masse si importante d'avoirs appartenant à des autorités monétaires étrangères semble être l'un des facteurs qui limitent la liberté d'action de ce pays en ce qui concerne les mesures qu'il pourrait prendre pour atténuer le déséquilibre extérieur.

C'est pourquoi on a insisté sur le rétablissement de la liquidité et on a cherché des solutions en ce sens. En bref, il s'agit d'ajouter, sous une forme ou sous une autre, de nouvelles ressources à celles dont dispose maintenant le Fonds monétaire international. Dans certains cas, on va plus loin encore : en effet, on parle d'organiser ces opérations de façon régulière et systématique dans le cadre d'un mécanisme international, d'une manière qui dispenserait les grands pays de l'obligation de détenir des réserves en devises d'autres pays, ce qui limite leur liberté d'action, comme nous l'avons signalé plus haut.

### 3. — LA POLITIQUE COMMERCIALE ET FINANCIÈRE DES PAYS CLEFS

Ces solutions présentent une grande importance du point de vue de la liquidité internationale. Mais elles ne permettent pas de résoudre le problème même du déséquilibre, et elles ne prétendent d'ailleurs pas le faire. D'où le deuxième problème : celui de la politique commerciale. Les principaux pays d'Europe occidentale ont accumulé jusqu'à tout récemment d'abondantes réserves monétaires, car leurs prêts, investissements et dons dans le reste du monde ont été inférieurs à l'excédent de leur balance commerciale. Le mécanisme automatique n'a pas fonctionné ou a fonctionné avec une lenteur excessive.

C'est dans la politique de prêts et d'investissements aussi bien que dans la politique commerciale qu'il faut chercher la solution fondamentale du problème. Si ces pays non seulement augmentaient leurs prêts et leurs investissements à l'étranger, mais encore ouvraient plus

largement leurs frontières aux importations de produits primaires et d'articles industriels en provenance des pays en voie de développement, il en résulterait des effets bénéfiques tant pour l'ensemble du monde que pour les pays en question, étant donné l'interdépendance du commerce mondial. Le manque de main-d'œuvre qui caractérise ces pays d'Europe pourrait faciliter considérablement l'application d'une telle politique commerciale.

Alors que la situation de leur balance des paiements est si favorable, il est frappant de constater que ces pays n'ont pas encore abandonné l'une des séquelles les plus tenaces du bilatéralisme et continuent d'exiger que les pays en voie de développement dépensent dans le pays prêteur les fonds qui leur sont prêtés.

#### 4. — LE RÔLE DYNAMIQUE DE L'OR

Disons maintenant quelques mots du troisième problème. Comme nous l'avons indiqué, au cours des années 1950-1962, les stocks visibles d'or ont augmenté de 17 % à peine, alors que le volume des échanges mondiaux a doublé. Une grande partie de la production d'or a été thésaurisée par les particuliers. Ce n'est certes pas qu'il doive exister un rapport étroit entre le volume du commerce mondial et celui des réserves monétaires, surtout si celles-ci peuvent être utilisées plus utilement pour résoudre le problème de la liquidité, mais il est indéniable que la situation des réserves serait bien meilleure si la production d'or avait été abondante et la thésaurisation moindre.

Ce n'est pas là, cependant, le seul aspect important de la question de l'or : il en existe un autre, qui est peut-être plus important du point de vue dynamique. En d'autres temps, la production d'or avait été un facteur important de l'accroissement de la demande globale d'exportations de biens et de services, mais cette influence se fait bien moins sentir à l'heure actuelle. L'or n'est donc pas seulement l'élément statique sur lequel sont fondées les réserves monétaires : il peut aussi jouer un rôle dynamique. D'aucuns proposent parfois de le revaloriser, afin de stimuler la production d'or et d'augmenter en même temps les réserves existantes ; mais les inconvénients de cette formule sont considérés comme l'emportant sur les avantages qu'elle offrirait. C'est pourquoi l'on cherche d'autres solutions. On envisage par exemple la possibilité de créer, sur la base d'une partie des réserves existantes, de nouvelles ressources internationales, comme les banques centrales le font sur le plan national. Les ressources ainsi créées seraient mises à la disposition des établissements de crédit international existants pour qu'ils consentent des prêts aux pays en voie de développement, conformément à des règles et principes approuvés par les gouvernements. On suggère aussi, dans

le même ordre d'idées, l'emploi d'autres types de réserves, en dehors des réserves de métal.

Le moment est peut-être venu de traiter tous ces aspects dans les instances appropriées. En effet, si l'on adoptait une solution prudente et constructive, le développement mondial s'en trouverait sensiblement accéléré, non seulement du fait que ces ressources supplémentaires auraient des répercussions directes sur le pouvoir d'importation des pays en voie de développement, mais aussi parce que cet accroissement d'importations aurait un effet stimulant sur l'économie des pays industrialisés et sur leur taux de croissance.

##### 5. — LES RESSOURCES DÉGAGÉES PAR LE DÉSARMEMENT

Lorsqu'il est question de la nécessité de disposer de ressources supplémentaires pour l'investissement, l'on est logiquement amené à penser aux ressources énormes que le désarmement mondial permettrait de dégager. La déclaration adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1953, et selon laquelle les Etats membres ont manifesté leur intention de consacrer au développement économique une partie des économies ainsi réalisées « lorsque des progrès suffisants auront été accomplis dans la voie du désarmement mondial sous contrôle international », reste toujours valable.

On a calculé que les dépenses d'armement s'élèvent chaque année à 120 milliards de dollars environ. Dans les pays industrialisés (1), elles représentent 8 à 9 % du revenu national. Si 1 % de ce revenu était fourni grâce au désarmement, l'apport de ressources internationales aux pays en voie de développement pourrait passer de 0,5 % du revenu global de ces pays avancés — son taux actuel — à 1,5 %. Cela permettrait aux pays en voie de développement, à condition qu'ils appliquent une politique appropriée, de porter à 7 % le taux annuel de croissance globale, au lieu du taux de 5 % fixé pour la Décennie du développement. Dans ces conditions, il faudrait, non pas quatre-vingts ans, mais presque la moitié de ce temps pour atteindre le revenu moyen par habitant en Europe occidentale.

De plus, si les pays industrialisés utilisaient une partie des ressources dégagées par le désarmement pour accroître leurs investissements productifs, ils donneraient une plus forte impulsion à leur propre croissance et à la demande d'importations en provenance des pays en voie de développement, ce qui contribuerait à accélérer le rythme de progrès de ces pays.

---

(1) Y compris les pays socialistes.

## C. — LA RESPONSABILITÉ DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Si le progrès technique des centres industriels et sa propagation graduelle dans le reste du monde posent de nouveaux problèmes sur le plan international, comme on l'a dit au début de cette partie du rapport, ils en posent aussi aux pays en voie de développement et ils appellent, de la part de ces pays, de nouvelles attitudes ainsi qu'un immense effort pour résoudre ces problèmes.

Les obstacles qui s'opposent à cet effort sont énormes. Cependant, dans beaucoup de pays en voie de développement, on a tendance à se préoccuper surtout des obstacles extérieurs ; ces problèmes paraissent plus pressants, peut-être parce qu'ils sont plus frappants. Mais ce serait une dangereuse illusion de croire qu'une fois ces obstacles extérieurs surmontés, de vastes perspectives de développement spontané s'offriront à l'économie.

Il faut au contraire prendre, là encore, la décision de surmonter ces obstacles et d'agir consciemment et délibérément sur les forces du développement économique et social. La politique de coopération internationale ne peut être que complémentaire. Elle ne saurait se substituer à la politique de développement interne. Celle-ci, d'ailleurs, ne peut atteindre pleinement ses objectifs sans une coopération internationale efficace et opportune.

Le présent rapport présenterait donc une lacune si nous ne rappelions la nature des principaux obstacles à éliminer sur le plan interne. Dans chaque pays, il existe une multitude d'obstacles particuliers et les attitudes à adopter pour les surmonter sont, elles aussi, différentes ; c'est pourquoi il ne faut pas oublier qu'il y a un certain danger à généraliser.

### I. — LES TRANSFORMATIONS INTERNES QU'EXIGE LE DÉVELOPPEMENT

Trois grands obstacles s'opposent en général à la diffusion du progrès technique et, partant, à l'accroissement de la productivité et du revenu par habitant dans les pays en voie de développement : le régime foncier ; la faible mobilité sociale et l'ignorance des masses ; la concentration du revenu entre les mains de groupes de population relativement restreints.

En général, le régime foncier des pays en voie de développement revêt des formes qui sont nettement incompatibles avec le progrès technique. C'est surtout le cas lorsque les terres productives sont en grande partie accaparées par un petit nombre de personnes, alors que les innombrables parcelles de petite et moyenne dimensions représentent généralement un pourcentage minime des terres cultivables. Tout cela va à l'encontre du développement, soit que la rente déjà élevée dont béné-

ficie le propriétaire ne le pousse pas à faire l'effort de modernisation technique, soit que les dimensions mêmes des parcelles et les maigres capitaux disponibles permettent rarement d'utiliser pleinement et judicieusement les techniques modernes.

L'ignorance des masses et la faible mobilité sociale sont deux aspects d'un même problème. La pénétration de la technique exige des moyens d'enseignement et de formation et un accès facile à ces moyens ; elle exige également que soient réunies les conditions qui permettent aux éléments les plus capables et les plus dynamiques dans toutes les couches sociales de se révéler et d'avancer. Ces conditions ne sont généralement réalisées que dans une faible mesure, ce qui entraîne un énorme gaspillage de potentiel humain, de même que les formes anachroniques de régime foncier ne permettent pas de tirer parti de l'immense potentiel productif des terres.

La concentration des revenus est, bien entendu, liée aux deux caractéristiques précédentes et, dans bien des cas, elle se trouve accentuée par les graves conséquences de l'inflation, phénomène qui subit souvent aussi les effets de caractéristiques structurelles. On pourrait croire que cette concentration contribue activement à la formation de capital. Mais ce n'est le cas qu'exceptionnellement. Le plus souvent, les revenus élevés signifient une consommation superflue et excessive de la part des groupes bénéficiaires au détriment des investissements que le progrès technique exige de façon toujours plus impérieuse.

Ce serait cependant une grave erreur de penser qu'on pourrait trouver une solution radicale au problème de la formation de capital dans la plupart des pays en voie de développement si ce potentiel d'épargne des groupes à revenu élevé pouvait servir aux investissements plutôt qu'à la consommation et si, en même temps, on pouvait enrayer l'évasion des capitaux qui atteint des chiffres élevés dans divers pays en voie de développement. Bien sûr, tout cela est nécessaire, et il faut utiliser à cette fin l'instrument de la fiscalité ainsi que d'autres moyens. Mais dans beaucoup de pays, il faut aussi s'attaquer résolument au problème de la formation de capital à l'aide de ressources internationales, pour stimuler l'accroissement rapide des revenus et créer ainsi les possibilités internes de formation de capital qui sont actuellement extrêmement faibles.

La faiblesse de l'impulsion donnée au développement dans bon nombre des pays périphériques est due non seulement aux facteurs externes qui freinent la croissance mais aussi à tous ces facteurs internes qui s'intègrent dans une structure sociale déterminée. Le développement exige des changements dans les types de production et la structure économique qui ne peuvent s'opérer que si une transformation de la structure sociale ouvre la voie aux forces du progrès technique.

Sans ces transformations, l'industrialisation ne pourra donner toute

sa mesure. En général, l'industrialisation s'est simplement superposée à l'état de choses existant sans le modifier en profondeur. En outre, le protectionnisme excessif à l'abri duquel fonctionnent souvent les industries ajoute un nouveau privilège à ceux que l'on observait déjà dans la répartition du revenu.

D'autre part, le développement de l'industrie est freiné non seulement par l'insuffisance des exportations mais aussi par l'exiguïté du marché intérieur. Les masses rurales qui travaillent généralement de façon fort peu productive, et les masses urbaines qui, pour une bonne part, se réfugient dans des activités artisanales et des services personnels très faiblement rémunérés ou qui périclitent dans des formes de commerce anachroniques ne représentent pas un vaste et puissant marché pour le développement industriel. Et l'industrie, de son côté, ne crée pas dans une proportion suffisante un revenu capable de susciter par lui-même un marché actif ; la protection excessive et les restrictions à l'importation la mettent à l'abri d'une concurrence salutaire et affaiblissent les raisons qui pourraient la pousser à augmenter sa productivité et les revenus de ceux qu'elle fait travailler en utilisant efficacement les hommes et les machines.

## 2. — L'INDUSTRIALISATION ET LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

Certes, le problème n'est pas simple. L'expansion du marché intérieur par l'application de la technique à l'agriculture, une meilleure organisation des circuits de distribution, l'élimination progressive des métiers artisanaux et la réduction du nombre des personnes précairement employées dans les services personnels, tout cela rend disponible un énorme potentiel de main-d'œuvre, qui vient s'ajouter à celui qu'en raison du rythme rapide de la croissance démographique il faut incorporer chaque année dans l'activité économique. D'où précisément le rôle dynamique extrêmement important qui incombe en ce domaine à l'industrie et aux autres activités qui se développent avec elle : absorber ce potentiel humain dans des conditions satisfaisantes de productivité. Plus la technique moderne pénètre dans les couches de population dont le retard technologique est si notoire, plus il faut que soit rapide le rythme de développement de toutes ces activités, de manière qu'elles puissent remplir efficacement leurs fonctions d'absorption.

Ce point mérite d'être souligné, étant donné que d'aucuns continuent à soutenir que la solution du problème du développement doit être recherchée par le marché intérieur et non pas dans l'expansion des exportations.

En réalité, le développement du marché intérieur et l'encouragement des exportations ne sont pas des formules qui s'excluent mutuellement

et entre lesquelles il faut choisir. Il faut les appliquer ensemble, de manière concertée. La pénétration du progrès technique dans les « couches submergées » de la population est précisément une condition indispensable de l'accélération du rythme de croissance. Et pour que cette accélération puisse se réaliser, il est nécessaire de juguler la tendance persistante au déséquilibre extérieur par l'expansion des exportations et d'autres mesures de coopération économique internationale.

Le rôle dynamique que doivent jouer l'industrie et d'autres activités dans l'absorption du potentiel humain est un élément décisif du processus de développement. Or, dans la plupart des cas, ce rôle est mal rempli. En Amérique latine, par exemple, le taux minimal de 2,5 % par an et par habitant, qui est l'objectif fixé dans la Charte de Punta del Este pour l'accroissement du revenu, ne serait pas suffisant pour assurer l'absorption du potentiel humain, dans les conditions actuelles de lente pénétration des progrès techniques. Si cette pénétration était plus rapide, l'accélération de la croissance et de l'industrialisation serait plus nécessaire encore.

Il est logique, lorsqu'on aborde la question de l'accélération du développement, de se demander si les pays en voie de développement eux-mêmes ne seraient pas en mesure d'atteindre cet objectif en faisant baisser le taux d'accroissement de la population.

Or, il semble très peu probable que cette diminution intervienne au cours des dix prochaines années. L'histoire montre que la baisse du taux de natalité est une conséquence de l'industrialisation et de l'élévation du niveau de vie et qu'il s'agit d'un phénomène qui ne se manifeste que très graduellement. D'autre part, il est difficile de se faire une idée exacte de la possibilité qu'il y aurait d'obtenir un abaissement rapide du taux de natalité au moyen d'une politique consciente et délibérée. On a fait observer à maintes reprises que, même lorsque des considérations religieuses ne s'opposent pas à l'application d'une telle politique, celle-ci se heurterait à d'énormes difficultés d'ordre social, psychologique et économique. Le succès d'une politique de ce genre est donc fort douteux. En fait, compte tenu des possibilités de réduire les taux de mortalité qui existent encore dans les pays en voie de développement et étant donné la proportion croissante de la population atteignant l'âge nubile, on doit s'attendre, dans l'avenir immédiat, à une augmentation et non à une diminution du taux de croissance démographique.

Quoi qu'il en soit, le ralentissement du rythme d'accroissement de la population ne saurait en aucune façon remplacer la vigoureuse politique de développement qui est préconisée dans le présent rapport. L'on ne saurait en aucun cas y voir un moyen d'éviter ou de réduire l'effort que cette politique suppose nécessairement ; bien au contraire, il devrait permettre de donner à cette politique une portée plus grande et plus efficace.

### 3. — LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Toutes ces considérations nous donnent une idée de la nature et de la complexité des transformations qu'exige le développement. En outre, ces transformations appellent un effort considérable de mobilisation des ressources qui, à son tour, présuppose une politique bien définie et des objectifs économiques et sociaux précis. Il est donc nécessaire de planifier le développement.

La planification est plus qu'une nouvelle technique qui se superpose à l'appareil de l'administration publique, généralement si peu adéquat dans les pays en voie de développement. Ici aussi, il faut modifier fondamentalement les concepts et les pratiques, tâche qui est loin d'être facile.

Mais parmi les obstacles qui entravent le plus l'œuvre de planification, on ne saurait s'abstenir de mentionner ceux qui sont d'ordre extérieur. Les fluctuations incessantes des prix et la tendance à la détérioration des termes de l'échange, ainsi que la lenteur de l'expansion des exportations, compromettent sérieusement le développement régulier de l'économie et, par conséquent, cette tâche de planification. Il est très difficile de planifier, de fixer des objectifs et d'évaluer les ressources lorsque l'efficacité de ces mesures dépend en grande partie de facteurs extérieurs échappant aux décisions nationales.

Si l'ensemble de la situation pouvait être amélioré raisonnablement par une politique éclairée de coopération internationale, les pays périphériques seraient mieux en mesure d'assumer leur responsabilité dans la dynamique du développement. Cette responsabilité, loin de diminuer, serait alors plus grande qu'auparavant puisque, si les conditions extérieures devenaient plus favorables, rien ne justifierait plus une hésitation ou un ralentissement dans l'effort interne d'accélération du développement.

Tout cela demande de grandes décisions politiques, mais ces décisions ne peuvent venir de l'étranger. La réforme agraire et celle de l'éducation, la réforme fiscale, bref, les diverses mesures visant à la transformation des structures, ne peuvent pas davantage faire l'objet de négociations internationales et constituer la contrepartie de l'aide financière. Elles doivent être l'expression des aspirations profondes de chaque pays, de sa conviction ardente et de sa volonté sincère de les réaliser. Néanmoins, les pays ont besoin de toute la compréhension et de tout l'appui du monde extérieur.

Tel n'est certainement pas le sens des admonitions assez fréquentes à mettre la maison en ordre pour que le développement puisse s'opérer spontanément. Peut-être est-ce là une réminiscence de temps révolus. Il suffisait alors de mettre sa maison en ordre pour que, grâce à l'afflux

des capitaux privés étrangers et à l'accroissement des exportations qui en résultaient, la périphérie s'acquitte efficacement de son rôle de productrice de denrées alimentaires et de matières premières pour les centres industriels.

Le phénomène du développement est aujourd'hui très différent et ses exigences sont le plus souvent incompatibles avec cet ordre de choses. Certes, il faut mettre la maison en ordre, mais dans un ordre très différent de celui qui est envisagé dans ces admonitions. Cette attitude ne saurait donc servir d'inspiration à la politique de coopération internationale. Cette politique doit être animée du même esprit profond de rénovation que la politique intérieure de développement économique et social, dont elle est le complément indispensable.

Manifestement, il y a là un concours de responsabilités sur le plan intérieur et sur le plan international. La marche des événements a enlevé tout sens à la controverse qui opposait ceux qui attribuaient à des facteurs extérieurs les maux dont souffrait un pays et ceux qui en cherchaient exclusivement l'origine dans le comportement du pays lui-même. Il y a des facteurs internes et des facteurs externes, auxquels il faut s'attaquer simultanément. En se préoccupant des uns à l'exclusion des autres, on s'éloignerait de façon stérile des solutions authentiques.

#### **D. — MESURES COMMERCIALES CONCERTÉES**

Ces solutions ne peuvent être adoptées isolément car elles font partie intégrante d'une politique plus large de coopération internationale en vue du développement économique. Elles ont été exposées dans la deuxième partie du présent rapport pour servir de base de discussion, plutôt que comme des propositions définitives. Il paraît utile de les récapituler brièvement ci-dessous.

##### **I. — OBJECTIFS D'IMPORTATION**

En ce qui concerne les produits primaires et industriels des pays en voie de développement, il serait bon de fixer des objectifs quantitatifs, qui devraient être atteints d'ici à un certain nombre d'années, pour l'accès de ces produits aux marchés des pays industrialisés.

Pour les *produits primaires*, ces objectifs peuvent être exprimés, selon les cas, en quantités de produits donnés ou de groupes de produits ou en certaines proportions de la consommation ou de l'accroissement de consommation dans chaque pays importateur. Pour atteindre ces objectifs, les pays importateurs devraient prendre les mesures appropriées en ce qui concerne les droits de *douane*, les taxes et le soutien des prix.

Pour les *articles industriels*, les objectifs pourraient être exprimés

également, pour chaque pays importateur, en *valeur globale* qui comprendrait tant le contingent d'importations d'articles manufacturés bénéficiant de préférences que l'objectif minimal d'importations hors-préférences que l'on jugera souhaitable d'atteindre pour contribuer à l'élimination du déficit des échanges.

Lorsque la production locale serait lésée par un accroissement exceptionnel des importations en provenance des pays en voie de développement, ces cas devraient être réglés selon les procédures normales établies par le GATT.

## 2. — PRÉFÉRENCES INDUSTRIELLES

Dans la limite de la valeur globale susmentionnée, les pays industrialisés établiraient un contingent pour l'admission *en franchise* des articles manufacturés des pays en voie de développement, mais ils pourraient exclure de *ces préférences*, au départ ou en cours d'application du système (selon des critères à déterminer), une liste d'articles représentant un pourcentage raisonnable du total des articles qu'ils importent.

Les articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement qui seraient ainsi exclus du bénéfice des préférences seraient admis par les pays industrialisés sous le régime de la clause de la nation la plus favorisée.

Le *régime préférentiel*, jusqu'à concurrence du contingent fixé, serait accordé à tous les pays en voie de développement, quel que soit leur degré de développement. Mais il conviendrait d'examiner périodiquement le courant des exportations ; si elles ont augmenté dans un ou plusieurs pays au point de ne pas laisser une place suffisante aux exportations des autres, il faudra rechercher des solutions équitables.

On pourrait octroyer des préférences spéciales aux pays en voie de développement les moins avancés en utilisant à cet effet la liste d'articles que les pays industrialisés auraient exclus du régime préférentiel appliqué à tous les pays en voie de développement.

Les préférences seraient octroyées *pour 10 ans* à compter de la date des premières exportations de chaque branche d'industrie d'un pays donné. Mais elles pourraient être reconduites, conformément à des procédures internationales convenues, s'il existe des raisons qui justifient pleinement *une exception à la règle*.

## 3. — PRÉFÉRENCES EN VIGUEUR

L'objectif final doit être d'adapter les accords préférentiels en vigueur au système préférentiel nouveau de façon à donner aux pays en voie de développement intéressés des *avantages au moins équivalents* à ceux

dont ils bénéficient aujourd'hui, *sans discrimination aucune entre pays en voie de développement*. Il y aura lieu de discuter ultérieurement des moyens précis qui permettront d'atteindre cet objectif final, mais ils devront comprendre surtout une assistance technique et financière internationale aux pays qui en sont aux tout premiers stades du développement économique.

De toute façon, les préférences accordées par des pays en voie de développement à des pays industrialisés devront être supprimées.

#### 4. — NATURE DES OBJECTIFS

Il s'agit d'*objectifs à atteindre* qui ont un caractère indicatif et ne sont pas, sauf exception, des engagements d'importation. En ce qui concerne les produits primaires, les objectifs représenteront non seulement des contingents d'entrée sans restriction de produits importés, mais pourraient aussi, dans certains cas, constituer des engagements d'achat pendant une période donnée.

En fixant les objectifs, les gouvernements s'engageront à prendre toutes les mesures nécessaires pour les atteindre, et notamment des *mesures d'encouragement sur le plan technique, commercial et financier*.

Dans les pays socialistes, les objectifs auraient également un *caractère indicatif* ; mais ils devraient se traduire en engagements d'importation de longue durée, dans le cadre du système d'accords bilatéraux.

#### 5. — ACCORDS SUR DES PRODUITS

On envisage deux ordres de mesures convergentes pour *garantir le pouvoir d'achat des exportations* de produits primaires : les accords sur les produits et le financement compensatoire.

Les *accords sur les produits* peuvent servir, selon les cas, à fixer des prix minimaux ou à relever les prix pour maintenir leur parité avec ceux des articles manufacturés quand cette hausse des prix n'a pas d'*effets sensibles sur la consommation* à cause de la contraction de la consommation ou de la concurrence des produits synthétiques ou de remplacement.

Les accords sur les produits doivent établir le régime de *contingents d'exportation* nécessaire pour appuyer la politique des prix.

Quand les prix internes des pays industriels sont supérieurs aux cours mondiaux, on peut éviter ces effets fâcheux sur la consommation si la hausse des prix s'accompagne d'une *réduction correspondante des droits de douane ou des impôts internes*, s'il en est.

S'agissant des *produits tropicaux*, il faut réduire encore davantage

ces impôts internes et ce, jusqu'à leur suppression totale pour stimuler la consommation.

Pour ce qui est de la concurrence des produits *synthétiques ou de remplacement*, il peut être utile dans certains cas d'*augmenter la productivité et de réduire les coûts et les prix* de certains produits naturels, à condition que le financement compensatoire indemnise de la perte de recettes qui en résulte pour les pays exportateurs.

Lorsque la pénurie temporaire d'un produit primaire provoquera des hausses préjudiciables aux producteurs et aux consommateurs, il faudra prévoir la fixation de *prix plafond*. Les accords devraient aussi formuler des règles pour la liquidation des excédents et des stocks non commerciaux.

Il faudrait étendre considérablement la portée des accords sur les produits de base ou des mesures intergouvernementales correspondantes, en fixant les conditions d'accès aux marchés des pays industrialisés par des *contingents d'importation* et des *engagements d'importation* lorsque cela sera possible ; ils devront aussi prévoir la réduction graduelle des mesures de *soutien des prix* et stipuler des mesures de coordination des politiques intérieure et extérieure des pays importateurs et exportateurs en matière de production, en vue d'assurer à ces derniers une part raisonnable de l'accroissement de la consommation chez les premiers.

## 6. — FINANCEMENT COMPENSATOIRE

Le *financement compensatoire* s'impose dans la mesure où il n'est pas possible, au moyen d'accords relatifs aux produits, d'éviter les pertes que les pays exportateurs subissent du fait de la détérioration des termes de l'échange.

Il conviendra de compenser *dorénavant* deux sortes de pertes : celles qui résultent de la *détérioration antérieure des termes de l'échange* et celles qui pourront être provoquées par des *détériorations futures*.

Le *montant de la compensation* à accorder à chaque pays exportateur sera déterminé après examen des incidences de la détérioration des termes de l'échange sur ses ressources d'investissement et sur la balance des paiements, de façon que chaque pays puisse recevoir les ressources supplémentaires dont il a besoin pour pouvoir *continuer à exécuter sans perturbation son plan de développement économique*.

Ces *ressources supplémentaires* ne devront pas aller directement aux producteurs, sauf dans les cas où cela sera indispensable pour assurer le développement normal de la production.

Chaque pays devra prendre les mesures internes qu'il jugera appropriées pour obtenir les *ressources destinées au financement compensatoire*. Mais il ne devra pas pour cela instituer des impôts qui augmentent

les prix au consommateur, *découragent la consommation ou stimulent le remplacement des produits naturels par des produits synthétiques ou des succédanés.*

Les ressources compensatoires pourront être versées à un fonds administré par des *institutions internationales de crédit* sur le plan mondial ou régional, conformément à des règles approuvées par les gouvernements.

Elles pourraient aussi être dirigées vers les pays en voie de développement par des organismes nationaux ou internationaux par l'intermédiaire de consortiums ou d'autres moyens appropriés.

Dans tous les cas, la décision prise pourrait être fondée sur les conclusions d'un groupe international d'experts indépendants jouissant d'une grande réputation qui déterminerait le préjudice causé à un pays donné par un avilissement des termes de l'échange.

#### 7. — RÉAMÉNAGEMENT DE LA DETTE EXTÉRIEURE

Il faudra envisager le *réaménagement des échéances* et des termes de la *dette extérieure* de certains pays. Le financement extérieur pourra faciliter cette opération. Il sera, en outre, indispensable de prendre des mesures pour éviter que ne se renouvellent les sérieuses difficultés dues à l'accroissement démesuré du service de la dette.

#### 8. — TRANSPORTS MARITIMES ET ASSURANCES

Il faudrait examiner la possibilité de développer la marine marchande et les opérations d'assurance au sein de groupements régionaux de pays en voie de développement ou de répartir entre ces pays les diverses activités que couvrent ces services.

Il faudrait étudier aussi le système des conférences d'armateurs et l'incidence de leurs accords sur les pays en voie de développement.

#### 9. — GROUPEMENTS DE PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Les pays en voie de développement devraient poursuivre leur politique d'industrialisation et surtout de *remplacement des importations*, en rationalisant leurs efforts grâce à des groupements préférentiels aussi étendus que possible. Ces groupements devraient être complétés par des *accords de paiement* entre pays membres.

#### 10. — LES RÈGLES DU GATT

Il faudra modifier les règles actuelles du GATT pour tenir compte des effets des disparités de structure entre pays industriels et pays en

voie de développement. Ces modifications concernent notamment la règle de la réciprocité — en posant le principe de la *réciprocité implicite* —, les *préférences* que les pays industriels consentent aux *pays en voie de développement* et les *préférences entre pays en voie de développement* par le moyen de groupements de pays.

## II. — RÉDUCTION DES DROITS EXCESSIFS

En dehors de considérations de réciprocité, certains pays en voie de développement qui appliquent un protectionnisme excessif devraient *réduire leurs droits trop élevés* à mesure qu'ils remédieront à la tendance au déséquilibre extérieur grâce à l'expansion de leurs exportations de produits primaires ou industriels et au remplacement des importations.

### 12. — DIFFÉRENCES ENTRE LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Il est indispensable, en appliquant ces mesures concertées, de reconnaître que les pays en voie de développement se trouvent dans une situation différente selon le degré de développement qu'ils ont atteint et d'adapter et de coordonner les mesures de façon que les avantages qu'elles procurent profitent surtout aux *pays en voie de développement les moins avancés* et donnent une forte impulsion à leur croissance. C'est ainsi qu'en dehors de la possibilité de leur accorder des *préférences générales* qu'ils partageaient avec les autres pays en voie de développement, quel que soit le degré de celui-ci, et des *préférences spéciales*, ces pays moins avancés doivent faire l'objet d'une attention particulière pour ce qui est de la promotion de leurs exportations et de l'apport de ressources financières internationales, dont le montant par habitant devrait être supérieur à celui qui est consenti aux pays en voie de développement plus avancés et notamment à ceux qui sont déjà mieux en mesure de mobiliser chez eux des ressources aux fins d'investissement.

## E. — NATURE ET ADAPTABILITÉ DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Après avoir ainsi brièvement exposé les principales mesures proposées dans le présent rapport, il convient de formuler deux observations importantes.

La première concerne le caractère même de la politique dans le cadre de laquelle ces mesures devront être prises. Il ne s'agit pas simplement de réduire ou d'éliminer les obstacles au commerce des pays en voie de développement et d'établir des règles plus adéquates que celles qui sont actuellement appliquées. Il faut entreprendre une action positive.

C'est là que les objectifs d'importation prennent tout leur sens. Ils sont l'expression tangible et concrète de la responsabilité que les gouvernements des pays industriels et ceux des pays en voie de développement décident d'assumer pour parvenir à atteindre certains objectifs fondamentaux en matière de commerce extérieur. Cette responsabilité exige implicitement que les gouvernements prennent toutes les mesures nécessaires sur le plan interne comme sur le plan international.

Si donc les objectifs d'importation sont insuffisants ou s'il ressort de la pratique qu'ils sont insuffisants, il sera indispensable d'augmenter l'apport de ressources financières internationales pour combler le déficit des échanges.

Il ne faut pas en déduire que les objectifs d'importation et la coopération financière extérieure sont des concepts interchangeable. En effet, le volume des apports financiers extérieurs devrait plutôt compléter les ressources internes d'investissement, afin de compenser leur faiblesse actuelle. Dans des circonstances normales, ces apports n'ont pas directement pour rôle de combler le déficit extérieur. Cela doit se faire grâce à l'expansion des exportations. Il n'y a donc pas conflit entre commerce et coopération financière internationale. Chacun des deux éléments a un rôle déterminé à jouer.

Par conséquent, la mesure dans laquelle les exportations et les ressources financières internationales doivent être coordonnées n'est pas arbitraire. La proportion que représentent ces ressources dans les investissements de chaque pays doit s'amenuiser au fur et à mesure que s'accroît la capacité interne d'épargne par l'effet même du processus de développement économique. D'autre part, les exportations doivent augmenter de façon continue pour répondre aux besoins croissants de biens importés, ainsi que pour assurer le service financier.

Il est donc souhaitable d'examiner périodiquement la forme sous laquelle ces objectifs se réalisent, non pas en tant qu'objectifs proprement dits, mais en tant que moyens permettant, associés à d'autres, d'atteindre un objectif plus élevé, celui du taux de croissance qui a été assigné à la Décennie des Nations Unies pour le développement et ceux plus satisfaisants qui seront fixés plus tard.

La seconde observation concerne la souplesse avec laquelle cette politique devra être appliquée. Il existe de très importants dénominateurs communs entre les pays en voie de développement mais aussi de grandes différences qui tiennent à ce qu'ils sont à des degrés différents de développement et qu'ils ont à faire face à des problèmes particuliers. Du fait de ces différences, les mesures préconisées auront des effets très variables selon les pays. C'est ainsi que l'accès de leurs articles manufacturés aux marchés des pays industriels revêt une grande importance pour tous, mais certains pays en voie de développement pourront

bénéficier bien avant d'autres des avantages de ces mesures si ces possibilités ne s'accompagnent pas de mesures très actives de stimulation dans les pays qui autrement resteraient à la traîne. Les accords relatifs aux produits ou le financement compensatoire auront également des incidences très diverses. Cela montre qu'il est nécessaire de tenir compte de ces différences dans le degré de développement et les situations particulières. L'aide technique et financière internationale pourrait être un élément décisif à cet égard. On devra tenir compte de ces différences en fixant le volume de cette aide afin que tous les pays puissent accélérer le rythme de leur croissance ou le maintenir dans les rares cas où il serait acceptable.

Cette même disparité des conditions ouvre des perspectives fort intéressantes pour la dynamique du développement. A un extrême, il y a des pays près d'atteindre un niveau de revenus qui, en relativement peu de temps, leur permettra de se développer de façon satisfaisante par leurs propres moyens ; toutefois, ils doivent corriger la tendance persistante au déséquilibre extérieur pour pouvoir transformer une partie de leurs ressources en importations de biens d'équipement et effectuer d'autres importations nécessaires à leur développement économique. A l'autre extrême, il y a les pays qui commencent à peine à se développer : dans ces pays, le problème le plus urgent est celui de l'apport de ressources financières internationales, surtout pour la formation de l'infrastructure de leur économie, souvent très fragile, ainsi que pour les investissements sociaux essentiels.

Il arrive que ces derniers pays ne souffrent pas d'un déséquilibre extérieur aussi marqué et aussi persistant que les autres étant donné que le déséquilibre est une conséquence du développement ; mais il serait souhaitable d'éviter dès à présent que ce déséquilibre ne se produise à l'avenir, en orientant de façon rationnelle le développement de ces pays et plus particulièrement leur politique d'industrialisation, tant par le remplacement des importations à l'intérieur de groupements de pays que par la promotion des exportations d'articles manufacturés.

Avec le temps, les pays en voie de développement qui auront le plus progressé devraient être en mesure d'offrir un débouché aux exportations d'articles manufacturés des pays qui abordent les premières étapes de leur industrialisation, en leur concédant des préférences.

Tout cela ne constitue donc pas un plan directeur définitivement tracé et également applicable à tous les pays. D'où la complexité inévitable de cette politique qui devra par ailleurs se plier à des changements incessants et s'adapter continuellement aux transformations de la réalité.

## **F. — NOUVEAUX PROBLÈMES ET ATTITUDES NOUVELLES**

Voilà les problèmes auxquels la Conférence doit chercher des solutions dans un cadre international pour appuyer les efforts internes. Ces

solutions doivent s'intégrer en une politique nouvelle, non pas qu'elles correspondent nécessairement à des idées neuves — celles qui sont présentées ici ne le sont pas fondamentalement — mais parce qu'elles exigent des attitudes nouvelles. Est-il possible de susciter ces attitudes nouvelles ? Les propositions qui sont formulées ici sont-elles réalistes ? Si le réalisme consiste à proposer ce qui est faisable à un moment donné, il se peut que certaines des suggestions contenues dans ces pages ne soient pas réalistes et soient considérées comme une illusion. Mais ce qui est réaliste aujourd'hui ne l'a pas toujours été hier, et l'illusion d'aujourd'hui pourrait être le réalisme de demain.

Rien n'est plus révélateur à cet égard que l'évolution des idées pendant la brève période qui s'est écoulée depuis que l'idée de la Conférence a été approuvée par les Nations Unies.

D'ailleurs, la réalité ne consiste pas seulement dans les faits tangibles du temps présent, mais aussi dans les faits à venir. Le réalisme est aussi l'aptitude à discerner ce qui pourrait se produire lorsqu'on ne peut ou ne veut agir délibérément et opportunément sur le cours des événements.

Les perspectives auxquelles les pays en voie de développement ont à faire face sont très sérieuses. Le développement est de plus en plus replié sur lui-même dans les pays qui ont progressé le plus sur la voie de l'industrialisation et il s'enferme de plus en plus dans des compartiments étanches ; il en sera de même pour les autres, les pays les moins avancés, s'ils doivent, eux aussi, s'industrialiser dans le cadre étroit de leurs marchés nationaux. Qui plus est, ces pays en général, et plus particulièrement les derniers, ne reçoivent pas de l'extérieur des ressources financières suffisantes. Or, ces ressources sont indispensables pour rompre cet autre cercle vicieux, où les revenus sont bas parce que les investissements sont insuffisants et ceux-ci sont insuffisants à cause de la précarité de ceux-là.

On ne saurait forcer les pays en voie de développement à réduire encore la consommation des masses — déjà si basse — afin d'augmenter la formation de capital surtout si l'on tient compte de leurs immenses aspirations au mieux-être social. Il ne sert à rien de prêcher à ces pays la nécessité de se développer par leurs propres efforts et, en même temps, de limiter la possibilité qu'ils ont de donner à ces efforts une forme concrète sur le plan international en accroissant leurs exportations. Il ne faut pas contraindre ces pays à une forme de développement en vase clos. Une large politique de coopération internationale est donc inévitable en matière de commerce, d'aide financière et de diffusion de la technique. Sans cette coopération, le coût économique et social du développement sera énorme. Le développement en vase clos mène à la contrainte, et la contrainte a généralement, sur le plan politique, des répercussions qui peuvent être très graves.

Etre réaliste, c'est également prévoir, et le sens élémentaire de la prévision devrait nous porter à interpréter la signification des événements qui se produisent dans le monde en voie de développement.

C'est pourquoi ces pages sont un acte de foi : foi dans la possibilité de persuader, de faire pénétrer ces idées là où elles doivent pénétrer, et dans la possibilité de susciter des réactions constructives. Les faits sont là, irrécusables. Si les moyens d'y faire face qui sont suggérés ici ne sont pas acceptables, il faudra en chercher d'autres qui le soient. Il est impossible, en effet, d'éluder le problème. Jamais il ne s'était posé au monde sous cette forme ni avec une telle ampleur. Mais aussi, jamais le monde n'avait disposé des immenses ressources qu'il possède aujourd'hui pour le résoudre ; jamais non plus le monde n'avait eu la conviction — maintenant de plus en plus répandue — qu'il est possible d'agir de façon consciente et de propos délibéré sur les forces de la technique et de l'économie pour la réalisation de grands desseins.

