

DAKAR

ACTION INTERNATIONALE POUR LA STABILISATION DES COUTS DES PRODUITS

Section 4

Problèmes et Perspectives de Stabilisation d'un intérêt particulier pour l'Afrique

Divers Gouvernements africains établissent des accords de commercialisation de produits, l'un des objectifs de ces accords est la stabilisation des cours sur le plan national, sans que cela affecte les fluctuations des cours mondiaux des produits de base. On a surtout mis l'accent sur la réduction des effets des fluctuations des cours mondiaux sur l'économie locale, et ceci non dans le but de stabiliser les cours mondiaux ou les courants d'approvisionnement. L'action internationale dans le domaine de la stabilisation, du moins en ce qui concerne l'Afrique, n'en est encore qu'à ses débuts. Quelques pays africains seulement participent actuellement à l'un ou l'autre des accords internationaux existants, couvrant des produits spécifiques. Evidemment, le succès de tels accords commence à peine à être établi, en particulier en ce qui concerne l'étain.

Pour l'instant il est donc encore trop tôt pour étudier les effets de l'action internationale dans le domaine de la stabilisation sur les divers aspects des économies domestiques des pays africains, revenus du producteur, revenus publics et autres - de telles études seront sans aucun doute d'une plus grande importance dans le futur dans la mesure où les accords internationaux de commercialisation des produits connaîtront le succès et s'implanteront dans la majorité des pays africains.

Un examen des problèmes et perspectives des mesures de stabilisation offrant un intérêt pour les pays africains suppose des considérations dépassant celles qui ont simplement trait à une évaluation des mérites de la stabilisation des produits en soi. Car, étant donné le désir de minimiser les fluctuations du marché mondial des produits de base spécifiques, les avantages

.../...

de revenus, de cours, et d'un trésor public stables qui découlent d'une offre et d'une demande stables, apparaissent clairement une discussion des maux de l'instabilité et des avantages de la stabilisation a déjà été faite dans une section antérieure. Dans ce chapitre donc, le centre d'intérêt passe des avantages des mesures de stabilisation à leur effet sur les objectifs économiques généraux des pays africains, et aux réactions et ajustements que l'on peut prévoir. Ce sont des perspectives et des problèmes importants qui doivent nécessairement retenir l'intérêt des pays africains à l'heure actuelle. Ce n'est que naturel, puisque c'est une partie intégrante de la pleine considération que mérite le sujet de la stabilisation internationale des produits, s'il doit être placé dans la perspective qui lui est propre. Car le degré de participation et les politiques des pays africains dans ce domaine de l'action internationale seront déterminés dans une large mesure par la nature des problèmes créés et par les possibilités de leur trouver des solutions satisfaisantes.

(a) Effets des accords internationaux concernant des produits sur les pays africains.

Quelques objectifs économiques majeurs sont communs à tous les pays africains : d'abord leur désir général d'un changement et d'un progrès économiques, impliquant des essais d'industrialisation par des changements apportés aux structures de leurs économies respectives ; ensuite le désir d'intégrer les économies des différents pays africains en stimulant, par exemple, le commerce entre pays africains et en abordant la solution de problèmes posés à l'échelle du continent, d'abord à l'échelon régional. La question principale de savoir comment ces objectifs essentiels peuvent s'accorder ou s'opposer aux buts des programmes de stabilisation de produits. Dans la mesure où il y a opposition, il appartiendrait aux pays africains de choisir entre les objectifs qui leur sont proposés.

On suppose souvent que les accords de stabilisation des cours des produits peuvent toujours aller de pair avec un développement croissant du commerce entre pays africains et un progrès continu dans la voie de l'industrialisation. Evidemment il n'en est pas toujours ainsi. Jusqu'aux années 1950, de nombreux pays africains n'avaient pas eu la chance de s'engager librement et de leur plein gré dans des accords internationaux sur des produits; ils avaient plutôt été engagés dans de tels accords par des métropoles agissant en leur nom. Tel a été par exemple le cas pour le Premier Pacte International de l'Etain dont le Congo Belge (maintenant la République du Congo) et le Ruanda-Urundi sont membres par l'intermédiaire de la Belgique, et le Nigéria par l'intermédiaire du Royaume-Uni. Par des accords semblables, ces mêmes pays africains, ainsi que le Mozambique et l'Angola (ces deux derniers par l'intermédiaire du Portugal) sont membres du Pacte International du Blé. Avec l'avènement de l'ère d'indépendance politique dans les années 1950, les pays africains peuvent maintenant considérer d'un oeil nouveau de tels accords sur des produits, et ce sous d'autres points de vue que celui d'être la meilleure garantie d'un approvisionnement constant des pays industrialisés en matières premières ou des débouchés pour les produits manufacturés de ces mêmes pays.

C'est devenu une pratique bien établie pour ceux qui participent à de tels accords internationaux sur des produits d'accéder à de tels pactes soit à titre de producteur, soit à titre de consommateur, d'exportateur, ou d'importateur, mais non aux deux. Sauf quelques exceptions, tels les pactes du sucre et du blé, les pays africains n'ont accès aux pactes internationaux sur les produits, en tant que producteurs ou exportateurs. Il existe plusieurs groupes d'études qui étudient de manière suivie les problèmes posés par les divers produits sous les auspices des Nations Unies. Cependant, jusqu'à présent seuls quatre pactes inter-gouvernementaux se sont conclus sous les auspices des Nations Unies. Ils couvrent l'étain, le blé, le sucre et l'huile d'olive. Parmi ces quatre pactes celui de l'étain est le plus important. Le Premier Pacte International de l'Etain a été exécuté en 1956 et doit être renouvelé en 1961.

Pendant longtemps le Pacte International du Blé n'a pas reçu le soutien du Royaume-Uni, le plus grand importateur de blé. A la suite d'un désaccord sur l'échelle des prix, le Royaume-Uni s'était retiré et ne s'y était joint à nouveau qu'en 1959. Le Pacte International du Sucre n'a pas réussi à empêcher les fluctuations des cours sur les marchés libres, surtout parce que quelques producteurs importants comme le Pérou et le Brésil n'y ont pas participé. Le Pacte International de l'Huile d'olive n'a été inauguré qu'en Juin 1959. Sa création est donc trop récente pour permettre de s'y baser pour en tirer des conclusions fermes. De plus, seuls deux des principaux pays importateurs l'avaient ratifié vers la fin 1959.

La participation africaine à chacun de ces quatre grands pactes est nécessairement et en fait déterminée par des facteurs géologiques et climatiques et par la répartition de certains minéraux et produits agricoles. En ce qui concerne le Premier Pacte International de l'Etain, les seuls pays africains membres sont la République du Congo et le territoire sous-protectorat du Ruanda-Urundi (parrainés par la Belgique), et aussi le Nigéria (parrainé par la Grande-Bretagne) tous en tant que producteurs. La Lybie, le Maroc et la Tunisie demandent d'être membres du Pacte International de l'Huile d'Olive, au titre de producteurs. En ce qui concerne le Pacte International du Sucre, l'Union Sud-Africaine est membre exportateur, tandis que le Ghana, le Maroc, la Tunisie sont membres importateurs. Les pays africains, membres du Pacte International du Blé, le sont tous à titre d'importateurs : les Dependances africaines outre-mer du Portugal (Angola et Mozambique), la République du Congo, le Ruanda-Urundi, la Fédération de Rhodésie et du Nyasaland, l'Union Sud-Africaine et la République Arabe Unie. Tous ces quatre pactes cherchent à équilibrer l'offre et la demande et à stabiliser les cours à des niveaux convenant à la fois aux producteurs (exportateurs) et aux consommateurs (importateurs).

sur les pays intéressés, à la fois en ce qui concerne les produits actuellement soumis à tel ou tel autre règlement international et en ce qui concerne les autres produits que l'on peut envisager de soumettre à tel type similaire de contrôle.

D'abord, en vertu du fait que la plupart des pays africains vont probablement entrer dans la catégorie des producteurs, les accords internationaux de stabilisation sont susceptibles de perpétuer les types traditionnels de spécialisation géographique qui seront rapidement périmés à la lumière des exigences présentes et futures du progrès économique dans les pays africains. En particulier, il est probable que les accords internationaux de stabilisation empêcheront le passage à une utilisation méthodique et industrielle des produits de base sur le marché africain. Bref, tôt ou tard, ces accords sont susceptibles d'être un obstacle à la réalisation de l'industrialisation en Afrique. Il ne faut pas oublier que les accords internationaux de stabilisation ne sont, au mieux, utiles qu'en temps de crise, c'est-à-dire des périodes où l'offre est excédentaire ou faible; mais ils ont tendance à perdre leur raison d'être, et même à échouer totalement, lorsque la situation redevient normale et que l'offre et la demande sont raisonnablement équilibrés. En temps normaux donc, à cause de la force acquise par un type déjà établi de répartitions des ressources et des difficultés attenantes au changement de la structure des activités économiques qui s'y sont basés, ils peuvent avoir tendance à jouer le rôle de camisoles de force empêchant les ajustements nécessaires pour une répartition des ressources en vue de réaliser l'objectif d'industrialisation.

Deuxièmement, le fait que de nombreux accords de stabilisation des cours des produits soient conclus en même temps que se développent les accords régionaux de commercialisation établis en dehors des pays africains, mais les englobant, est susceptible d'être un obstacle à la réalisation du but de ces pays qui est de développer des relations commer-

L'un des caractères essentiels des accords internationaux sur des produits réside dans le fait que l'urgence à les formuler ne s'affirme que dans le cas de produits pour lesquels l'offre est excédentaire. Et ceci est vrai, que le produit soit une culture comme le café ou des métaux - par exemple le plomb, le zinc, le cuivre et l'étain. Lorsque pour un produit l'offre est faible par rapport à la demande par suite d'une production insuffisante, comme c'est le cas pour le cacao, on répugne beaucoup à instituer des contrôles internationaux effectifs. La raison évidente en est que l'action régulatrice pour le contrôle d'un produit n'est habituellement envisagée par les producteurs que lorsque leurs intérêts économiques sont menacés par une offre excédentaire; mais ils montrent moins d'empressement à prendre l'initiative d'une action similaire lorsqu'une demande excédentaire les favorise.

Les produits suivants qui sont à l'étude dans des groupes d'études internationales intéressent un ou plusieurs pays africains producteurs = le cacao, le café, le thé, le caoutchouc, le riz, la laine, le plomb et le zinc, le cuivre et l'aluminium. Parmi ces produits, le cacao, le café, le plomb et le zinc sont peut-être les plus importants. Cependant seul le café est actuellement soumis à un pacte international sous les auspices des Nations Unies. Ce pacte, l'Acte Final qui remplaça le pacte du café d'Amérique Latine a son expiration en Septembre 1959, a été signé par des pays d'Afrique et d'Amérique latine et est entré en vigueur en Octobre 1959 pour une période d'un an. Les signataires africains étaient des Etats membres de la Communauté Française, et les Républiques du Cameroun et du Togo. La Grande-Bretagne et la Belgique, bien qu'elles ne soient pas signataires, ont entrepris de garantir une limitation volontaire des exportations de leurs dépendances en Afrique.

En ce qui concerne tous ces produits primaires qui sont d'importance variable pour les économies des différents pays africains, quelques observations qui peuvent en général s'appliquer à tous ces produits, resumeront les effets des accords internationaux relatifs aux produits

ciales entre eux et à l'intérieur du continent africain. Ce but est un aspect essentiel du but d'industrialisation que de nombreux pays se sont déjà fixé, puisque tous deux constituent la base du développement d'un marché africain sans lequel l'industrialisation ne pourrait, si tant est qu'elle puisse, se poursuivre qu'avec beaucoup de difficulté. En conséquence, les accords sur des produits, surtout s'ils sont renforcés par des accords parallèles sur les tarifs qui perpétuent la segmentation du marché africain en blocs commerciaux rivaux, doivent nécessairement entrer en conflit avec l'industrialisation et le développement du commerce entre pays africains. C'est sous cet angle que les membres de la Commission Economique pour l'Afrique semblent voir avec intérêt le développement du Marché Commun Européen et de son rival "le groupe des sept" en cours d'organisation.

Troisièmement, le progrès de l'industrialisation dans les pays sous-développés sera probablement suivi d'une augmentation du commerce entre pays industrialisés. On peut mentionner ici l'observation commune selon laquelle le commerce est plus développé entre pays industrialisés qu'entre ceux-ci et les pays d'économie sous-développée (1). A ce sujet, tout obstacle à tous changements apportés des types de commerce des pays africains devant accompagner le développement d'une économie industrielle, tend à être contraire à long terme à l'intérêt non pas des seuls pays africains, mais aussi à l'intérêt des pays plus industrialisés et de l'économie mondiale. Ceci est une conséquence qu'il faut prévoir lorsque les changements dynamiques des types de commerce de denrées seront sacrifiés ou subordonnés aux avantages statiques d'un équilibre de l'offre et de la demande à des prix stables.

Quatrièmement, les défenseurs des accords de stabilisation des cours des produits ainsi que les pays africains y participant doivent prendre garde d'éviter l'évolution de situation dans lesquelles de tels

(1) Ligue des Nations. Industrialization and Foreign Trade (1945) chapitre

accords, renforcés ou non par l'établissement des zones douanières hors du continent africain, mais englobant divers pays africains, arrivent à prendre la place des anciennes sphères économiques préférentielles imposées par les anciennes métropoles. La tendance qu'ont de telles situations à se développer peut s'expliquer par le fait que les idées économiques d'une époque passée meurent difficilement et que de nouvelles institutions d'une nature semblable en substance ont tendance à se développer et à se substituer aux anciennes. On peut aussi comprendre cette tendance grâce au "Bulletin Economique de l'Afrique depuis 1950 (2) qui a révélé que les changements dans le statut politique de certains pays africains a peu contribué à changer les types traditionnels du commerce extérieur de produits de base. Le cours futur du développement des accords internationaux de stabilisation sur des produits de base nécessite donc constamment d'être évalué en fonction de leurs effets sur (a) le progrès industriel des pays africains et le développement du commerce inter-africain; (b) le volume et la composition en produits du commerce mondial et la part qui revient au commerce entre les pays industrialisés et les pays africains en voie de développement, et entre pays ayant atteint le même niveau de développement économique.

On peut maintenant, à la lumière de l'expérience passée des accords internationaux sur des produits, examiner les observations générales qui précèdent. Le Premier Pacte International de l'Etain est un cas qu'il convient d'étudier non seulement parce qu'il présente des nombreux caractères usuels de ce genre d'accord - échelle de prix, contingents et contrôles-mains-que couverture complète de tous les producteurs et de tous les consommateurs, accords pour les stocks régulateurs, sanctions de surproduction ou sous-production, problèmes de cession du surplus de production, échanges etc... - mais aussi parce qu'il peut aider à mettre en lumière les conséquences probables des autres accords de stabilisation des cours des produits qui pourraient être élaborés dans l'avenir.

(2) Nations Unies - Economic Survey of Africa since 1950 chapitre 3, (vente n° 59 II.K.1).

Le cas de l'étain

Sauf quelques exceptions possibles pour quelques pays comme par exemple Madagascar, le Maroc espagnol, la Réunion et la Tunisie, les gisements d'étain se trouvent sous une forme ou sous une autre dans la majeure partie des pays du continent. Les principaux producteurs sont la République du Congo, le Ruanda Urundi et la Nigéria. Mais d'autres pays encore s'engagent dans la production de ce minéral - la République du Cameroun, l'Afrique du Sud-Ouest, le Swaziland, le Tanganyika, l'Uganda et l'Union Sud-Africaine. Dans tous ces pays producteurs les industries de ferblanterie et les industries dérivées de l'étain n'existent pas ou sont à leurs débuts, comme dans la République du Congo ou en Union Sud Africaine.

Actuellement l'industrie de l'étain est en grande partie réglementée sur une base mondiale, aux termes du Pacte International de l'Etain élaboré à la Conférence de l'Etain des Nations Unies en 1953 et effectif depuis le 18 Juillet 1956. Le Pacte est prévu pour cinq ans et peut être renouvelé. En accord avec les conditions de renouvellement du Premier Pacte, un Second Pacte le remplaçant a été adopté lors de la session plénière de la conférence de l'Etain des Nations Unies le 24 Juin 1960. Les parties contractantes du Premier Pacte International de l'Etain y accédèrent soit en tant que producteurs, soit en tant que consommateurs. Dans la catégorie des producteurs on compte six pays, dont trois sur le continent africain (la République du Congo, le Ruanda-Urundi, la Nigéria) les autres sont en Asie (Indonésie, Malaisie, Thaïlande) et en Amérique latine (Bolivie). En dehors de l'URSS et de la Chine continentale, ce sont les principaux producteurs mondiaux, entrant pour plus de 90 % dans la production mondiale de ce minéral. Les pays consommateurs sont au nombre de quatorze : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Inde, Israël, l'Italie, la Corée, Les pays-Bas, l'Espagne, la Turquie et le Royaume-Uni.

Hors du continent africain, les plus importants pays soit au point de vue de la production, soit au point de vue de la consommation d'étain, ne participant pas au Pacte sont les Etats-Unis, l'URSS, la Chine continentale, la République Fédérale Allemande et le Japon. Le potentiel des pays africains qui ne participent pas au Pacte, c'est-à-dire la grande majorité des pays africains, est un facteur non déterminé, mais néanmoins important, qui aura une influence considérable sur l'avenir du Pacte au fur et à mesure que ce potentiel sera exploité et développé en même temps que les autres ressources du continent.

Les objectifs du Premier Pacte peuvent être brièvement résumés :

- 1) empêcher que des fluctuations excessives ne se produisent dans les prix en maintenant à un degré raisonnable des prix stables au profit mutuel des consommateurs et des producteurs;
- 2) empêcher ou réduire la non utilisation ou l'utilisation insuffisante créée par un mauvais ajustement de l'offre et de la demande, comme il arrive lorsque les fluctuations de prix sont excessives;
- 3) assurer à tous moments une offre suffisante d'étain au consommateur;
- 4) prendre toutes les mesures nécessaires à la promotion d'une extension de la consommation de l'étain ou du transfert de ressources et d'énergie humaine de l'industrie de l'étain à de nouvelles occupations productives, y compris le développement d'industries secondaires basées sur la production de denrées premières;
- 5) Développer et préserver les ressources naturelles d'étain.

Ces objectifs sont en général louables. Mais la mise en application du Pacte comporte certaines implications et certains effets secondaires qui défavorisent autant les producteurs d'étain africains que les autres.

Nous les examinerons dans les paragraphes suivants.

1 - Conditions d'appartenance. La distinction faite entre les producteurs et les consommateurs, qui paraît assez simple pour accéder au Pacte de l'étain, a en pratique un effet ambigu. Trois des pays de la catégorie des consommateurs (l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni) produisent aussi de l'étain, mais dans l'application du pacte une telle production est ignorée. Ces pays jouissent donc d'un double avantage comme producteurs et comme consommateurs, sans contracter aucune des obligations des pays de la catégorie des producteurs, parmi lesquelles la plus importante est de participer aux frais de l'approvisionnement et du maintien d'un stock régulateur d'étain.

2 - Coût du stock régulateur. Les frais de l'approvisionnement d'un stock régulateur sont résumés seulement par les pays de la catégorie des producteurs selon l'hypothèse qui veut que ce sont ces pays, et non les consommateurs d'étain, qui retirent surtout avantage de la stabilité des prix assurée par le Pacte. L'argument de l'offre opposé à l'attitude de la demande, à savoir les avantages d'un courant d'approvisionnement suffisant pour le consommateur résultant des mesures pour un stock régulateur, semble être ignoré dans le Pacte. Cependant les avantages de l'offre seraient un argument solide en faveur d'une participation égale des pays consommateurs aux frais de maintien du stock régulateur. En l'absence d'une telle participation collective, les producteurs africains et les autres producteurs sont obligés de supporter le poids entier d'un fardeau qui normalement revient à tous les membres participants, qu'ils soient producteurs ou consommateurs.

L'étain est un minéral dont la production a tendance à être excédentaire. Quelques pays consommateurs se sont servis de ce fait comme argument pour soutenir fermement qu'en payant un bon prix les pays consommateurs accordaient aux pays producteurs une subvention substantielle qui compensait le lourd fardeau financier assumé par les producteurs pour

l'établissement d'un stock régulateur. Cette affirmation, pourtant, est contraire au fait bien connu que des prix excessivement élevés autant que des prix excessivement bas sont un mal à la fois pour les producteurs et pour les consommateurs. Des prix excessivement élevés sont un mal pour le consommateur car ils rendent l'approvisionnement plus coûteux, bien qu'ils semblent favoriser les producteurs. Mais les producteurs aussi sont touchés dans la mesure où les consommateurs peuvent s'abstenir d'acheter et chercher des succédanés. Des prix excessivement bas sont un mal autant pour les producteurs que pour les consommateurs; les premiers doivent faire face à des bénéfices réduits dans leur commerce extérieur, et les derniers à la mesure ou à la réalité d'un approvisionnement réduit, par conséquent, le maintien d'un prix stable pour l'étain, loin d'être d'un profit unilatéral pour les producteurs seuls, ou une faveur accordée aux producteurs par les consommateurs, est, en fait, un avantage pour tous deux et une faveur mutuelle.

3. Répartition des contingents. On connaît le mécontentement de certains pays, parmi lesquels la Nigéria, en ce qui concerne leur contingent et la méthode de répartition, des contingents lors du Premier Pacte. Ce mécontentement naît du choix de l'année utilisée comme base pour la détermination des contingents. Dans le cas de la Nigéria, ceci signifie que des années antérieures à l'année 1957, dernière année de production illimitée, ont été utilisées comme base. Il en est résulté que les contingents de la Nigéria et de quelques autres pays sont devenus plus petits qu'ils ne s'y attendaient. Ainsi les exportations de la Nigéria ont baissé d'environ 14.000 tonnes par an en 1946 et en 1947 à un peu plus de 10500 tonnes en 1952. Entre 1952 et 1957 la production d'étain a varié en sens inverse de celle de la columbite. Vers 1957 les exportations d'étain concentré se sont élevées à plus de 13 000 tonnes à la suite d'une faible demande et de prix peu élevés pour la columbite. Mais pourtant le contingent de la production pour les six premiers mois de l'année 1958 a été fixé au contingent le moins élevé depuis juillet 1956. En 1958, le Conseil International de l'Étain a imposé des restrictions à la production dans le but de réduire le

rendement de 40 % lorsque les fonds d'achat de l'étain furent épuisés. Toutefois pour la Nigéria la réduction s'est élevée à à peu près 49 % des exportations de la Nigéria en 1957, ceci à la suite du choix comme année de base d'une année où la production a été inférieure à celle de 1957.

Ce problème familier de l'effet du choix d'une année de base sur le calcul des pourcentages qui en résulteraient, n'est cependant pas le problème principal lorsqu'il s'agit de la détermination des contingents. Ceci en raison de l'incertitude qui naît de l'application de la clause sur les sanctions incluses dans le Pacte, stipulant que des exportations excédentaires ou insuffisantes pendant une période de douze mois au cours de laquelle un accord de contrôle est en vigueur, entraînent l'application d'une sanction : réduction d'une quantité équivalente au surplus net des exportations avec paiement au fonds régulateur lorsque l'exportation nette dépasse 102 % des exportations globales permises, et réduction du contingent d'un montant égal à deux fois la fraction qui manque pour que les exportations nettes atteignent 98 % des exportations globales permises. L'application de sanctions est généralement accompagnée d'ajustements favorables dans les contingents des autres producteurs. Ainsi une exportation insuffisante semble légèrement pire qu'une exportation excédentaire et un pays ne peut prévoir à temps voulu quelle sera son contingent réel, puisqu'il ne peut prévoir quel sera le cours de sa production, quelle sera son exportation. Cette incertitude entraîne de lourdes conséquences pour la stabilité des bénéfices des échanges extérieurs, une incertitude qu'après tout, l'un des buts du pacte est d'empêcher ou de minimiser. Cette situation est rendue plus complexe par le fait que des sanctions correspondantes ne sont pas prévues pour les consommateurs en cas de sur- ou sous-consommation de pays soit engagés soit non-engagés dans le Pacte.

Le contingent de la Nigéria, par exemple, s'est élevé de 5,34 % pour la période d'octobre 1957 à Juin 1958 à 5,90 % pour Juillet 1958 - Juin 1959, et dans la suite à 6,10 % pour Juillet 1959- Juin 1960,

ce dernier pourcentage ne le cède en rien au 5,74 % de la période correspondante de 1956-1957. Toutefois il n'est nullement garanti que l'accroissement soit permanent pour la raison déjà donnée plus haut. Il faut user de la même prudence en ce qui concerne la perspective de stabilité du contingent de la République du Congo et du Ruanda Urundi, dont le contingent associé a varié ces derniers temps. Pour la période de Juillet 1959-Juin 1960, elle s'est maintenue à 9,05 %, chiffre moins élevé que celui de 9,305 % pour la même période en 1956-1957.

4 - Marchés conclus avec des pays non-engagés dans le Pacte.

L'efficacité des accords internationaux de contrôle des produits dépend de l'importance du nombre de grands producteurs de ces produits spécifiques engagés dans de tels accords. Dans le cas de l'étain, les membres producteurs du Pacte comptent pour 90 % dans la production d'étain de base, l'Union soviétique et la Chine continentale étant exclues. Toutefois la production de ces deux grandes sources est un facteur inconnu et elle serait une menace à la stabilité du Pacte dans le cas où ces deux pays n'appartiendraient pas ou ne coopéreraient pas au Pacte. Alors qu'on est arrivé à un accord de coopération avec l'Union soviétique, par lequel ce pays limiterait ses exportations vers les pays non socialistes à un maximum de 13.500 tonnes par an, il n'existe aucun accord semblable avec la Chine continentale. Les pays africains ont par ailleurs produit en moyenne 14,6 % de la production mondiale (URSS exclue) durant la période de trois ans comprise entre 1956 et 1958, le gros de cette production provenant des trois pays membres du Pacte. Cependant, à temps voulu on peut s'attendre à ce que la production d'autres pays africains augmente. Le fait que ces pays décident ou non de se joindre au Pacte International de l'Étain dépend des opinions qu'ils auront sur la marche du Pacte et sur sa valeur en fonction de ses effets sur leur progrès économique.

Alors que les pays du Pacte comptent pour 90 % dans la production de l'étain, l'Union Soviétique et la Chine Continentale étant exclues, ils ne consomment que 40 % de cette production. Le reste va à des pays non-engagés dans le Pacte, principalement aux Etats-Unis, au Japon et à la République fédérale allemande. Ces pays sont aussi les principaux producteurs ou/et consommateurs ne participant pas au Pacte, outre l'Union soviétique et la Chine Continentale. On peut soutenir, comme le fait quelques pays producteurs du Pacte, qu'il ne devrait pas être permis à des producteurs non engagés dans le Pacte de le faire échouer en concluant des marchés avec les membres consommateurs du Pacte. Mais il est bon aussi de souligner que les pays consommateurs du Pacte sont autant responsables que les producteurs extérieurs des risques qu'ils font courir au fonctionnement du Pacte.. Dans la mesure où cela arrive, la stabilité des bénéfices des producteurs africains ou autres engagés dans le Pacte, provenant de l'échange avec l'extérieur, est aussi menacée.

A ce sujet, les chiffres suivants tirés du Statistical Year Book 1959 du Conseil International de l'Etain montrent les achats des principaux membres consommateurs à des pays non engagés dans le Pacte, pendant les années 1957 et 1958.

Importations d'Etain (en tonnes fortes)

<u>Pays-Bas</u>	<u>1957</u>	<u>1958</u>
à la Chine continentale-----	97	497
l'URSS-----	3.807	7.434
la Pologne-----	-	416
Total	3.898	8.347
<u>Royaume-Uni</u>		
à la Chine continentale-----	-	560
l'URSS-----	2.210	6.522
la Pologne-----	-	235
Total	2.210	7.317

FRANCE

1957

à la Chine continentale-----	145
l'URSS-----	788
la Pologne -----	127
TOTAL	1.060

Le fait que ces marchés sont conclus, bien que ce ne soit pas une violation franche du Pacte, circonviert sûrement à la règle interdisant de limiter la consommation d'étain à l'intérieur du cercle de pays soumis au Pacte. Car manifestement de tels marchés doivent résulter d'une pénurie artificielle de l'étain disponible, pénurie dûe ou étroitement liée à des ventes de membres contractants à des consommateurs externes, surtout aux Etats-Unis, au Japon et à la République fédérale allemande. Cependant cet aspect de l'affaire n'a pas soulevé autant d'inquiétude que l'autre comportant des achats à des producteurs non-engagés, alors même que ce ne sont que les deux côtés de la même monnaie. Ainsi le fait que des membres contractants consentent à traiter en même temps avec des producteurs non-membres et avec des consommateurs non-membres, constitue une violation à l'esprit, sinon à la lettre, du Pacte et une menace continuelle sur les bénéfices que font les producteurs africains et autres membres producteurs sur l'échange avec l'extérieur, surtout lorsqu'il s'agit de commerce d'échange, par exemple avec la United States Commodity Credit Corporation.

On espère beaucoup que la République Fédérale Allemande et le Japon accèderont au Second Pacte de l'Etain qui entrera en vigueur provisoirement le 1er Juillet 1961, mais il y a peu ou pas du tout d'espoir pour que les Etats-Unis prennent une décision semblable. Ainsi trois grands pays producteurs et consommateurs du monde, l'URSS, la Chine Continentale et les Etats-Unis, continueront à ne pas participer au Pacte et une menace planera toujours sur sa stabilité tant que les membres contractants consentiront à conclure des marchés en dehors du Pacte. Ceci est d'autant plus vrai que les fluctuations

des industries de ferblanterie au dérivées de l'étain des Etats-Unis ont à présent des effets considérables sur les opérations du stock régulateur du Pacte International de l'Etain.

Une question importante, qui a trait aux marchés conclus avec des producteurs non engagés, a été soulevée au sujet de la déclaration des périodes de contrôle et de la fixation des contingents. Dans la mesure où de tels marchés se poursuivront il est probable qu'ils le feront, par exemple, sous la forme de l'"accord entre gentilshommes" qui existe actuellement avec l'Union soviétique - la déclaration des périodes de contrôle et l'imposition des contingents devient en partie artificielle et limite le volume et l'accroissement de la production des pays africains producteurs autant que des autres pays producteurs soumis au Pacte. Cet argument renforce l'idée qu'il faut considérer d'un oeil nouveau et plus attentif les circonstances entourant l'imposition de contrôles et ouvrir une action en conséquence soit pour prescrire les marchés avec des producteurs ~~non~~-engagés soit pour lever les contrôles aussi longtemps que de tels marchés seront permis. Autrement s'il y avait une augmentation des achats de membres à des vendeurs extérieurs tels que la Chine Continentale et la Pologne les producteurs africains membres et les autres membres producteurs auront à affronter peut être un avenir où le volume de la production serait réduit.

5 - Conséquences à long terme sur le développement économique des pays producteurs.

Le Premier Pacte de l'Etain porte les marques nettes d'une époque révolue, époque où des pays africains et d'autres pays tropicaux n'étaient considérés que comme des sources de matières premières de l'industrie, contrairement aux pays de la zone tempérée qui étaient les régions industrielles du monde. A cette dite "division industrielle naturelle du travail" on accordait de fait le statut de loi de la nature.

Ce point de vue perpétué dans les régions africaines et autres régions tropicales par la domination politique et économique des métropoles, s'est modifié avec l'évolution politique de la plupart des pays africains. Par conséquent, une barrière importante à l'introduction d'industries secondaires dans les zones tropicales a été levée. Toutefois la modification apportée par les changements politiques n'a pas eu lieu assez vite pour influencer sur les objectifs du Premier Pacte. Ainsi parmi ces objectifs, l'un d'eux visait à "fournir un cadre à l'étude et au développement de mesures visant à des ajustements économiques destinés à promouvoir une plus grande consommation d'étain ou le transfert de ressources et d'énergie humaine de l'industrie de l'étain à de nouvelles occupations productives, comprenant autant que possible dans des cas appropriés, le développement d'industries secondaires basées sur la production interne de denrées de base".

Il est intéressant de remarquer que le principal ajustement envisagé pour les pays producteurs consiste simplement à étendre ou à réduire la production d'étain. Le développement des utilisations secondaires de l'étain, tels que la ferblanterie et les autres produits de l'étain n'est pas envisagé. Le fait de continuer à faire jouer aux producteurs d'étain le rôle de sources premières est renforcé par la limitation du volume des stocks des producteurs imposée par le Pacte, limitation qui est totalement absente lorsqu'il s'agit de membres consommateurs. Comme le Premier Pacte l'indique, la seule manière pour un membre producteur de pouvoir se tourner vers les industries de transformation de l'étain est de changer la base de son accession au pacte pour y accéder en tant que consommateur d'étain. La conséquence d'un tel changement serait évidemment une réduction de l'approvisionnement en étain disponible sous le contrôle du Pacte, mais cela permettrait alors au pays qui antérieurement était producteur, s'il le désirait, d'employer ses matières premières d'étain dans des industries secondaires. Cela pourrait s'avérer avantageux

à la fois pour les grands et les petits producteurs. Les grands producteurs, une fois qu'ils auraient changé leur statut contre celui de consommateur, pourraient disposer plus facilement du surplus de leur stock sous le contrôle du Pacte et les petits producteurs pourraient s'approvisionner sur de tels surplus pour étendre les utilisations secondaires de l'étain.

L'une des faiblesses du Premier Pacte est donc qu'il limite le développement des industries de transformation et des industries secondaires de l'étain chez les pays producteurs du Pacte au profit des membres consommateurs, de telle sorte que la seule issue à cette limitation entraîne une réduction de l'approvisionnement contractuel en étain brut disponible sous contrôle du Pacte. On note donc avec plaisir que le Second Pacte qui entrera en vigueur en 1961 supprime cette absurdité en faisant entrer les arrangements en vue d'ajustements industriels dans la ligne des aspirations des producteurs africains et autres producteurs d'étain au développement économique.

B) le degré de participation des pays africains dans les accords internationaux qui existent sur des produits et leurs politiques.

Comme on l'a déjà remarqué la participation africaine aux accords internationaux qui existent sur des produits a été en partie fonction des ressources naturelles et en partie fonction du statut politique. Bien que l'enthousiasme en faveur des accords internationaux sur des produits grandit chez les pays africains producteurs, néanmoins de nombreuses questions étaient soulevées quant aux avantages et aux désavantages de tels accords. L'attitude actuelle des pays africains est une attitude modérée, toute de prudence et d'attente vigilante. D'une part il y a l'espoir que les pays industrialisés pourront contribuer par des compensations financières à la stabilisation des revenus à des moments de chute de prix dans les exportations des producteurs premiers, et d'autre part on n'a pas montré trop de hâte à

se joindre aux accords internationaux sur les denrées qui existaient ou à suggérer l'établissement de nouveaux accords; l'espoir d'une subvention des nations industrielles est probablement plus facilement réalisable par des prêts directs des nations industrielles, aux producteurs premiers que par des accords directs de stabilisation de denrées du type usuel.

L'existence d'accords commerciaux bilatéraux avec les métropoles ou les anciennes métropoles tend à renforcer l'impression que l'on a d'avoir des marchés sûrs davantage que ne le pourrait un accord multilatéral sur des produits à base plus large, et plus général. De plus des accords bilatéraux sont moins susceptibles de restreindre la production que des accords multilatéraux. Ces considérations peuvent expliquer en partie l'hésitation de quelques pays africains du Commonwealth britannique, producteurs de thé, à participer à un nouveau Pacte International du Thé qui doit remplacer le pacte de cinq ans qui a cessé d'être en vigueur en Mars 1955 (3). Il y a cependant des avantages évidents à se joindre à des accords internationaux plus larges sur des produits et les avantages de publicité et d'un marché plus grand pour le commerce et la vente de tels produits ne sont pas parmi les moindres. Il est significatif que l'accession des pays africains aux accords commerciaux sur le café établis en Octobre 1959 ait été suivie d'une plus grande publicité du café africain robusta et de l'établissement en 1960 d'un marché à New-York City pour le commerce de cette marque de café.

C) Développements actuels des politiques africaines en vue d'une coopération internationale dans la stabilisation des denrées.

(3) Comité International du Thé - Rapport pour la période du 1er Août 1954 au 31 Mars 1965.

L'intérêt des pays africains pour les accords internationaux de stabilisation des cours des produits est devenu de plus en plus manifeste ces dernières années, et plusieurs pays ont déjà accédé à des accords qui étaient déjà établis. Les indications actuelles montrent que cet intérêt continuera à croître dans les années à venir.

Maintenant que les pays africains peuvent participer en plus grand nombre aux accords internationaux sur des produits, on peut difficilement douter que des modifications seront introduites dans les arrangements relatifs aux produits dont les pays africains sont les plus grands ou d'importants producteurs. Par exemple, le commerce des diamants a été décentralisé à tel point que le Ghana a créé un secteur local du marché mondial, et que la Sierra Leone a déjà agi dans le même sens en créant une corporation de vente de Diamants. Ce fait nouveau ne constitue pas, il est vrai, une rupture majeure avec la politique commerciale passée puisque les accords entrent carrément dans le cadre commercial du syndicat commercial De Beers. Il est toutefois significatif, car il souligne le fait qu'il peut être nécessaire d'apporter des modifications considérables aux arrangements internationaux sur des produits pour les rendre entièrement acceptables aux pays africains. A ce sujet aussi, on peut mentionner la demande croissante des pays producteurs que les pays consommateurs partagent les frais d'établissement des stocks régulateurs.

Au fur et à mesure que les politiques économiques internes prendront forme et que l'industrialisation des pays africains se poursuivra, on peut s'attendre à d'autres modifications. D'abord le problème actuel que pose une offre excédentaire périodique de certains métaux, par exemple l'étain et le cuivre, et de produits agricoles tels le café, pourra devenir moins aigu au fur et à mesure que les pays africains chercheront à les utiliser davantage sur le marché africain. Un tel fait doit nécessairement réduire la nécessité d'éta-

établir des stocks régulateurs internationaux. Il est fort probable cependant, qu'une céréale comme le riz pourrait recevoir une attention particulière dans le cadre du mouvement actuel pour un plus grand approvisionnement en vivres, patronné par la F.A.O. Dans ce cas, l'accent pourrait être de plus en plus placé sur la création d'un réseau de stocks régulateurs nationaux gérés à la fois aux niveaux national et international en vue d'égaliser l'approvisionnement et des marchés nationaux et des marchés internationaux et pour éliminer par là l'éternelle période de famine qui actuellement afflige de nombreux pays africains ou autres, producteurs et consommateurs de riz. Il faut accorder plus de considération au problème de l'emmagasinement local en raison de l'obstacle représenté par l'humidité des zones tropicales, cependant des recherches sont menées en assez grand nombre sur ce problème et des méthodes d'emmagasinement sont expérimentées en coopération avec le comité d'Etudes du Riz de la FAO.

Une fois le problème de l'emmagasinement résolu, il serait alors possible d'élaborer un système de décentralisation des stocks régulateurs internationaux de riz afin de rendre plus aisée une distribution logique à toutes les régions qui traversent une période de pénurie de riz pour des causes diverses, mauvaises récoltes et manque d'échange avec l'étranger. Heureusement des méthodes d'établissement de programme peuvent facilement veiller à cette éventualité, une fois que les emplacements d'emmagasinement ont été établis dans les divers pays producteurs.

Deuxièmement, il est clair qu'il faudra entreprendre une action relative aux conditions d'appartenance aux accords internationaux sur des produits. La pratique actuelle qui consiste à admettre des pays comme membres soit au titre de producteurs, soit au titre de consommateurs, ne laisse aux pays producteurs, qui souhaitent s'industrialiser sur la base d'un produit de base