

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53790
Distr.
GENERALE

E/CN.14/437
6 janvier 1969

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Neuvième session

Addis-Abéba, 3-14 février 1969

Point 7 d) ii) de l'ordre du jour provisoire

NOTE SUR LA CNUCED II ET SES CONSEQUENCES POUR L'AFRIQUE

INTRODUCTION

1. L'opinion générale était qu'à la première session de la CNUCED, les participants avaient fixé un certain nombre de nouveaux principes importants à partir desquels on pouvait élaborer des mesures détaillées pour établir un nouveau système économique international. Ces mesures tendraient à changer le système traditionnel du commerce international qui présente beaucoup d'inconvénients pour les pays en voie de développement et à accroître l'apport de l'aide financière internationale destinée à accélérer le progrès de ces pays. On supposait que la période entre la première et la deuxième session avait été consacrée à l'élaboration de ces mesures.
2. Avant la deuxième session, une série d'échanges de vues avait eu lieu au sein de la CNUCED et entre divers groupes de pays industrialisés et en voie de développement. En particulier, dans la Charte d'Alger, les pays en voie de développement ont cherché à déterminer un certain nombre de mesures pour lesquelles, selon eux, les travaux préparatoires avaient donné des résultats qui permettraient de prendre des décisions finales lors de la deuxième CNUCED^{1/}. La Réunion ministérielle d'Alger avait été précédée par des réunions régionales des pays en voie de développement d'Afrique^{2/}, d'Asie et d'Amérique latine. Les ministres et les vice-ministres du commerce extérieur des pays membres du Conseil d'assistance économique mutuelle se sont réunis en novembre 1967 dans le cadre des préparatifs de la Conférence, tandis qu'une Réunion ministérielle de l'Organisation de coopération et de développement économiques a eu lieu en décembre 1967.
3. La deuxième session se réunissait dans des circonstances assez différentes de celles qui avaient marqué la première. Au moment de la première Conférence, les économies des principaux centres industriels étaient en plein essor et les exportations des produits primaires augmentaient, dans l'ensemble, à un rythme satisfaisant. Au moment de la deuxième Conférence, le climat économique international avait changé. Les difficultés de balance des paiements, et la pénurie croissante des réserves en devises fortes

1/ TC/38 et add.1.

2/ Trente et un pays africains se sont réunis, du 7 au 15 octobre 1967, à Alger où ils ont adopté la Déclaration africaine d'Alger (E/CN.14/UNCTAD II/PM.2/Rev.2).

avaient posé des problèmes au système monétaire mondial, tandis que le rythme de croissance des exportations des pays en voie de développement s'était ralenti.

4. En l'occurrence, très rares ont été les points à propos desquels les participants à la deuxième session de la CNUCED ont adopté des mesures spécifiques à mettre en oeuvre par la collectivité internationale. C'est pourquoi on a pensé en général que la deuxième CNUCED s'était soldée par un échec. Cependant, ce point de vue ne reflète pas exactement la situation postérieure à la session de la CNUCED. En premier lieu, les participants n'auraient pu ratifier des décisions spécifiques que si elles avaient été élaborées et adoptées, dans le détail, avant la Conférence. En l'absence de propositions spécifiques, ils ne pouvaient que formuler des déclarations d'intention et éventuellement, pour la plupart des points, s'engager fermement à agir dans un délai donné après la Conférence. En deuxième lieu, les participants ont dégagé, dans de nombreux domaines, les grandes lignes des solutions requises et ont demandé à l'organe permanent de la CNUCED d'élaborer des propositions détaillées. C'est pourquoi, il s'agit de savoir dans chaque cas si les principes adoptés pour l'action future suffisent à assurer la mise en oeuvre facile des solutions qui en découlent, à quelle occasion ces solutions seront élaborées, comment les pays africains peuvent contribuer à faire respecter leurs intérêts et ce qu'il faut faire pour assurer l'application des mesures proposées.

5. Le présent document donne une idée générale d'un certain nombre des grands sujets qui intéressent les pays africains; il schématise certaines des conditions qui régiront le processus d'élaboration des solutions requises et il énonce diverses mesures que les pays africains pourraient prendre pour trouver ces solutions. Au cours des prochains mois, les pays africains devront s'intéresser tout particulièrement au fonctionnement du mécanisme assez complexe des institutions de la CNUCED. Etant donné le niveau plus ou moins poussé d'organisation interne des divers groupes de gouvernements qui participeront aux délibérations, il pourrait très bien se faire que les solutions proposées ne tiennent pas suffisamment compte des intérêts des pays africains.

6. Cette phase des activités de la CNUCED a également montré qu'il fallait remanier les modalités de fonctionnement du mécanisme de la CNUCED et en particulier insister davantage sur les échanges de vues et sur les contacts diplomatiques officiels, de caractère traditionnel. Dans l'ensemble, l'Afrique est moins bien placée que les autres régions pour appliquer cette méthode de travail et pour en bénéficier. C'est en partie pour toutes ces raisons qu'il serait erroné d'adopter une attitude qui amoindrirait les effets de la troisième CNUCED, au moment où elle aura lieu. En effet, c'est en discutant de ces problèmes publiquement lors d'une réunion internationale que les pays africains peuvent espérer défendre au mieux leurs intérêts et obtenir la meilleure réponse à leurs besoins de développement.

7. Il est clair que, pour les pays africains, la deuxième CNUCED n'a pas accordé aux divers problèmes un intérêt proportionnel à leur importance. L'exemple le plus frappant est que l'on a discuté très à fond le projet de système général des traitements préférentiels alors que l'on a abordé assez superficiellement le problème des produits primaires, qui est, de loin, beaucoup plus important. A propos de l'aide, il est très probable que les mesures capables de permettre aux pays africains d'absorber les fonds étrangers ne soient pas prises aussi rapidement que celles qui intéressent d'autres questions. Déjà, certains problèmes, comme ceux des pays les moins favorisés et des pays sans littoral, qui présentent un intérêt particulier pour l'Afrique, n'occupent qu'une position secondaire dans le programme d'action internationale.

8. L'impression générale est que la solidarité internationale s'est altérée au cours de la deuxième CNUCED, de même que le mouvement d'opinion en faveur d'une action concertée pour accélérer le progrès des pays en voie de développement. Il ne faut pas oublier que la première CNUCED avait été convoquée pour étudier les mesures à prendre, sur le plan des échanges et de l'aide, pour permettre d'atteindre plus facilement les objectifs d'un programme international de développement qui avait déjà été adopté au cours de la première Décennie des Nations Unies pour le développement. A la deuxième CNUCED, les participants n'ont pas réussi à faire accepter les mesures qui auraient pu être appliquées pour améliorer les résultats des dernières années

de la première Décennie pour le développement, par rapport à ceux des années précédentes. De même, étant donné que les objectifs de la deuxième Décennie du développement n'avaient pas été suffisamment précisés ni acceptés au moment de la deuxième session, les mesures à prendre pour les atteindre sur le plan du commerce et de l'assistance, n'ont pas pu être clairement définies ni étudiées.

9. Cependant, au sein du système des Nations Unies, on envisage encore de nombreuses possibilités qui permettraient à la collectivité mondiale de poursuivre la mise au point des objectifs, des stratégies et des politiques générales de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. En participant à ces délibérations, les pays africains peuvent invoquer un certain nombre de principes qui ont été acceptés à la première et à la deuxième CNUCED, tout en poursuivant leurs efforts pour en faire admettre d'autres qui avaient été rejetés. Si les pays africains, avec les autres régions en voie de développement, élaboraient avec soin un programme d'action et l'appliquaient, la solidarité économique internationale pourrait alors, au cours des mois à venir, se manifester avec plus de force qu'on ne l'avait espéré après la première CNUCED.

CHAPITRE PREMIER

PROBLEMES ET POLITIQUES DES PRODUITS DE BASE

10. Le fait que l'Afrique dépend dans une très large mesure des échanges portant sur une gamme restreinte de produits primaires apparaît clairement dans la Déclaration africaine d'Alger, dont les principaux points ont été ensuite inclus dans la Charte d'Alger.
11. Depuis 20 ans, les problèmes relatifs aux produits de base ont fait constamment l'objet de discussions approfondies à l'échelon international. Ces discussions sont entrées dans une phase nouvelle en 1964, avec la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. A cette première Conférence, on a souligné en particulier que les problèmes d'exportation des pays en voie de développement exigeaient des solutions complètes et intégrées, notamment des accords sur les produits et des mesures parallèles destinées à réduire les barrières commerciales concernant les produits primaires, ainsi que des mesures financières destinées à mettre fin à l'instabilité et à l'incertitude concernant les recettes à l'exportation^{1/}.
12. Etant donné les résultats décevants des consultations relatives à certains produits de base après la CNUCED I, les pays africains, au cours de la période qui s'est écoulée entre la Conférence et la CNUCED II, ont insisté pour que des accords soient conclus qui porteraient sur des mesures plus vastes que les mesures de stabilisation à court terme. A la deuxième session, certains de leurs avis ont été acceptés par la Conférence, qui a recommandé un calendrier des travaux et des méthodes d'action pour un certain nombre de produits de base inclus dans la Déclaration africaine d'Alger ainsi que dans la Charte d'Alger.
13. Dans la résolution 16(II), la Conférence a adopté un programme d'action internationale en matière de produits de base; la résolution 17(II) demande
-
- ^{1/} Voir en particulier les annexes A.II.1 et A.IV.18.

que l'on poursuive les efforts afin de mettre au point un accord général sur les produits de base; par la résolution 18(II) la CNUCED est invitée à coordonner les activités des organismes intergouvernementaux s'occupant des produits de base. Dans la résolution 19(II), la Conférence demande en outre que le FMI et la BIRD communiquent à la CNUCED une étude sur la stabilisation des prix des produits de base^{1/}. Dans la résolution 20(II), le Secrétaire général de la CNUCED a été invité à soumettre à la prochaine session de la Commission des produits de base les grandes lignes d'une étude sur la possibilité de définir les éléments d'un revenu agricole minimum pour les producteurs, salariés ou non, de produits primaires des pays en voie de développement.

14. La Conférence n'a enregistré aucun progrès dans la voie d'une politique internationale détaillée destinée à remédier aux déficiences bien connues des marchés des produits primaires. Tout en reconnaissant que les stocks régulateurs sont l'une des techniques de stabilisation du marché et que le financement régulier de ces stocks ne doit pas imposer un fardeau excessif aux pays en voie de développement, la Conférence n'a pu se mettre d'accord sur le principe de l'intervention sur le marché au moyen des stocks régulateurs ou sur les sources de leur préfinancement. Elle n'est pas arrivée non plus à s'entendre sur les moyens de remédier aux effets des produits synthétiques sur le marché mondial des produits naturels; sur la possibilité de restreindre ou de régulariser d'une manière ou d'une autre la fabrication des produits synthétiques et des produits de remplacement qui concurrencent directement les produits naturels; sur les mesures propres à améliorer l'accès aux marchés pour les produits naturels qui doivent faire face à la concurrence des produits synthétiques et des produits de remplacement; sur le financement de la recherche destinée à mettre les produits naturels dans une meilleure position concurrentielle vis-à-vis des autres produits. Elle n'a pu non plus parvenir à une décision sur un certain nombre de propositions relatives à la diversification des produits.

^{1/} La première partie de cette étude a été présentée aux réunions annuelles du FMI et de la BIRD et à la troisième session de la Commission des produits de base de la CNUCED.

15. A sa troisième session qui a eu lieu en octobre et novembre 1968, la Commission des produits a étudié un certain nombre de propositions qui n'avaient pu faire l'objet d'un accord au sein de la Conférence, et elle a adopté des recommandations sur les stocks régulateurs et sur la diversification, à présenter au Conseil du commerce et du développement. La Commission a différé l'examen de certaines autres propositions en suspens.

16. Dans la recommandation adoptée concernant les stocks régulateurs, on admet que ces stocks peuvent devoir intervenir sur les marchés, mais on précise que chaque accord ou arrangement sur les produits de base doit définir les conditions dans lesquelles cette intervention doit avoir lieu. Le principe du préfinancement par des organisations internationales de financement a également été reconnu. Le texte adopté sur la question de la diversification des produits contient les sept paragraphes déjà adoptés à New Delhi et trois nouveaux paragraphes sur les modifications des politiques de production et sur l'amélioration de l'accès aux marchés.

17. Dans les paragraphes ci-après on exposera plus en détail certaines des décisions susmentionnées et on précisera les mesures prises depuis la Conférence pour certains produits de base.

18. La résolution 16(II) sur l'action internationale en matière de produits de base permettait d'espérer un nombre de mesures de commercialisation plus élevé qu'on ne l'avait cru avant la Conférence. Pour certains produits de base tels que le cacao, le sucre et les huiles et graisses comestibles, l'action proposée devait en tout cas s'exercer en vertu d'accords antérieurs passés à l'occasion d'autres réunions. Cependant, la deuxième Conférence a recommandé des mesures sur un certain nombre de produits de base qui n'étaient pas couverts par des accords^{1/} internationaux antérieurs et dont certaines ont une grande importance pour l'Afrique.

19. Les pays en voie de développement n'ont pas pu faire accepter par la collectivité internationale une proposition selon laquelle les pays producteurs

1/ Thé, vin, minéral de fer, tabac, minéral de manganèse, mica, poivre, laque et phosphates.

devraient se consulter et coopérer afin de coordonner efficacement leur politique dans le domaine des produits de base. Cependant, ce manque d'appui de la part des pays développés ne doit évidemment pas empêcher les pays africains de poursuivre leurs efforts visant à coordonner leur politique de commercialisation avec les autres pays producteurs, comme ils le font déjà au sein du Conseil africain de l'arachide et de l'Association des producteurs de cacao.

20. La Conférence des Nations Unies sur le sucre, qui avait été suspendue en octobre 1965, a été réunie à nouveau par le Secrétaire général de la CNUCED le 17 avril 1968, après une série d'échanges de vues avec les gouvernements en 1967. Par la résolution 16(II) tous les intéressés sont invités à prendre les mesures nécessaires pour assurer le succès de la Conférence sur le sucre de façon à ce qu'un accord international puisse être appliqué à partir du 1er janvier 1969. Les discussions, qui avaient été interrompues en juin 1968, ont repris le 23 septembre 1968. Dans l'intervalle, d'autres consultations avaient eu lieu. La Conférence a conclu ses travaux le 24 octobre 1968 par l'adoption d'un accord international sur le sucre qui est ouvert aux signatures jusqu'au 24 décembre 1968 au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

21. L'accord porte sur l'approvisionnement du marché "libre" ou "résiduel". Les accords préférentiels passés entre certains pays et qui régissent la majeure partie du commerce international du sucre, ne sont pas soumis au mécanisme proposé pour le contrôle des marchés. L'accord prévoit la défense d'une gamme de prix dans ce marché résiduel au moyen d'un système de contingents d'exportation. On accorde une attention particulière aux besoins des petits pays en voie de développement dont les recettes à l'exportation dépendent dans une large mesure de l'exportation de sucre. L'accord ne prévoit pas de stocks régulateurs.

22. Dans la résolution 16(II) on recommandait que la Conférence des Nations Unies sur le cacao soit réunie immédiatement après la CNUCED II, et que, le cas échéant, des consultations préalables aient lieu. A la Conférence sur le cacao tenue à la fin de 1967, le texte de la plupart des articles d'un

projet d'accord international sur le cacao a été approuvé. Cependant, certaines questions n'ont pu être résolues par la Conférence de 1967, notamment les mesures à prendre au cas où le prix indicateur restait inférieur au prix plancher, malgré les réductions antérieures des contingents, et le traitement des frais de transport et des frais connexes concernant le cacao acheté pour constituer le stock régulateur. C'est pourquoi 14 pays importateurs et exportateurs se sont réunis en juin 1968. Il a été question d'autres problèmes importants, notamment celui de la concurrence possible des industries de transformation des pays exportateurs et des industries de transformation du cacao des pays importateurs et des obstacles aux échanges. On envisage de poursuivre les discussions. Le groupe des 14 est arrivé à un accord sur la majorité des principaux éléments de l'accord global sur lesquels la Conférence de 1967 n'avait pu s'entendre.

23. En 1967, la valeur totale des exportations de fèves de cacao et de produits à base de cacao à partir des pays producteurs a augmenté de plus de 20 pour 100, principalement en raison d'une baisse constante de la production mondiale par rapport à la consommation. A plus longue échéance, la tendance de la consommation mondiale du cacao est à la hausse. Un accord international conclu actuellement, et comportant des dispositions efficaces visant à régulariser le marché, pourrait empêcher une chute des prix, possible, une fois terminée la période des récoltes médiocres.

24. Selon la résolution 16(II), la quatrième session du Groupe d'étude des graines oléagineuses et des matières grasses, qui s'est réunie pendant la rédaction de la présente note, a été invitée à examiner la question de la création et du mandat d'un comité consultatif intergouvernemental des graines oléagineuses et des matières grasses.

25. La valeur des exportations mondiales de graisse et d'huile a diminué de près de 6 pour 100 en 1967, par rapport à l'année précédente. La réduction des recettes à l'exportation des pays en voie de développement a été particulièrement accentuée (14 pour 100), par suite d'une diminution du volume de leurs exportations de graisse et d'huile. Le volume des exportations africaines a diminué de 42 pour 100 dans le cas de l'huile de palme et de 27 et

9 pour 100 dans le cas des noix palmistes et de l'huile de palme, et des arachides, et de l'huile d'arachide respectivement, tandis que la baisse des prix des mêmes produits se situait entre une moyenne mondiale de 5,3 pour 100 pour la valeur unitaire des exportations de l'huile de palme et de 2,9 pour 100 pour les arachides.

26. Le Groupe permanent des produits synthétiques et de remplacement a été chargé par la Conférence de hâter la mise en application des mesures recommandées en décembre 1967 par la réunion exploratoire de la CNUCED sur le caoutchouc; d'examiner les progrès réalisés, de s'assurer que les mesures sont efficaces, de formuler de nouvelles mesures appropriées et, d'une manière générale, de surveiller la situation du caoutchouc naturel et du caoutchouc synthétique. A sa deuxième session en octobre 1968, il a adopté une recommandation sur la commercialisation, la production et les approvisionnements et sur une aide financière et technique intermédiaire.

27. En 1967, l'augmentation du volume des exportations de caoutchouc naturel à partir des pays en voie de développement a été plus que contrebalancée par la chute des prix, et la valeur de ces exportations a décliné de 13 pour 100. Le volume des exportations en provenance des deux principaux pays exportateurs africains, le Libéria et le Nigéria, a diminué d'environ 10 pour 100, tandis que la valeur baissait de 24 pour 100. La capacité de production de caoutchouc naturel ne réagit pas rapidement aux changements des prix, tandis que la capacité excédentaire dans le cas du caoutchouc synthétique pourrait dépasser considérablement les besoins normaux de réserves. Il semblerait donc que la tendance à la baisse des prix, qui existe depuis 1961, se poursuivra.

28. La Conférence a prié le Secrétaire général de la CNUCED, en consultation avec le Directeur général de la FAO et les gouvernements des Etats membres intéressés, d'évaluer l'application des arrangements non officiels portant sur une gamme de prix indicatifs et sur des contingents d'exportation pour les fibres dures, au sein du sous-comité consultatif du Groupe d'étude des fibres dures. Le sous-comité à sa réunion de juin 1968 a examiné la recommandation et a estimé prématuré d'évaluer les arrangements non officiels.

29. En raison des prix élevés et des plantations massives effectuées en 1963-1964, la production a eu tendance depuis lors à dépasser la croissance de la consommation, de telle sorte que le prix du sisal a enregistré une baisse sensible. Le total des recettes à l'exportation du sisal a baissé de 35 pour 100 au cours des deux dernières années. En 1967, le volume des exportations du sisal à partir de l'Afrique a été d'environ 11 pour 100 inférieur à celui de 1966, tandis que la moyenne de la valeur unitaire mondiale des exportations baissait de 19 pour 100. Malgré une légère augmentation d'environ un pour 100 dans le volume des exportations du principal producteur africain, la Tanzanie, dont les exportations de sisal représentent un tiers des recettes à l'exportation, cette valeur avait diminué de 15 pour 100.

30. Les consultations intergouvernementales se sont poursuivies pour d'autres produits de base que la Conférence avait recommandé d'examiner de toute urgence afin de préciser les problèmes qui se posent pour chaque produit et d'adopter les mesures et les techniques destinées à y remédier.

31. A sa session de juin 1968, le Conseil consultatif international du coton a pris note de la résolution 16(II). Les problèmes relatifs au coton ont également été étudiés à la seconde session du Groupe permanent des produits synthétiques et de remplacement. Entre 1966 et 1967, le volume des exportations à partir des pays en voie de développement a baissé de 2 pour 100, mais en raison d'une hausse des prix leurs recettes à l'exportation ont augmenté de 10 pour 100, alors que l'augmentation moyenne avait été inférieure à un pour 100 par an depuis 1955-1957. Sauf si l'on enregistre d'autres reculs de la production, il semble peu probable que l'augmentation des prix qui est à la base du taux élevé de croissance de 1967 se poursuive. De toute façon, la concurrence des fibres synthétiques imposera un plafond au prix du coton. La part du coton dans la consommation mondiale de textiles est passée de 66 pour 100 en 1957 à 54 pour 100 en 1967, tandis que la consommation mondiale des fibres artificielles passait de 28 pour 100 à 42 pour 100 au cours de la même période. On n'a enregistré aucun changement dans le volume de coton exporté par les pays africains entre 1966 et 1967.

32. La résolution 16(II) a également été examinée à l'occasion de la réunion du Comité consultatif sur le vin qui a eu lieu en juin 1968. Il a été décidé de recommander au Comité sur les problèmes des produits de la FAO, de créer un groupe d'études sur le vin et les produits de la vigne. Le commerce mondial du vin a baissé sensiblement en 1967, principalement en raison d'un recul de 45 pour 100 des importations à destination des pays de l'OCDE et en provenance de tous les pays en voie de développement, ainsi que d'une réduction de plus de 50 pour 100 de leurs importations à partir de l'Algérie. Ce recul s'expliquait essentiellement par le fait que les importations françaises ont été réduites de moitié en 1965 et 1966. Il est probable que les besoins de la France en importations seront réduits de façon permanente. La nouvelle politique commune pour le vin qui fait actuellement l'objet de discussions au sein de la CEE aggrave l'inquiétude des pays en voie de développement exportateurs de vins, c'est-à-dire essentiellement l'Afrique du nord.

33. Une troisième consultation spéciale sur le thé est prévue pour janvier 1969, tandis que la prochaine session du groupe d'étude de la banane doit se tenir au début de 1969 et celle du groupe d'étude des agrumes à la fin de 1968 ou au début de 1969. La résolution 16(II) a été inscrite à l'ordre du jour du Groupe de travail du Comité de la CNUCED sur le tungstène en septembre 1968. Tous ces produits sont importants pour plusieurs pays africains.

34. Les exportateurs est-africains ont plus que doublé leur production de thé au cours des dernières années et ils jouent actuellement un rôle important dans le commerce du thé. Au cours des dix dernières années, la valeur annuelle des exportations mondiales de thé ne s'est guère modifiée, bien que le volume exporté ait augmenté d'environ un cinquième. Les bénéfices des nouveaux pays exportateurs, dont un grand nombre sont africains, ont été entièrement obtenus en ajoutant au volume des exportations mondiales, ce qui a compensé la baisse de la valeur unitaire pendant la plus grande partie de la période, et ces pays ont pris ainsi une part du total, inchangé, des recettes en devises provenant du thé.

35. En 1966, le volume des exportations africaines de bananes a diminué de 7 pour 100 et, en 1967, de 8 pour 100. Les résultats de 1967 en matière

d'exportations sont dus essentiellement à une baisse constante de la production au Cameroun et aux effets néfastes de la fermeture du Canal de Suez sur les exportations en provenance de la Somalie et de Madagascar.

36. En 1966-1967, le commerce mondial des agrumes frais a augmenté d'environ 6 pour 100. Les pays en voie de développement et les pays développés ont participé dans la même mesure à cet accroissement. Cependant, la valeur des importations à destination des pays de l'OCDE et en provenance des trois principaux producteurs africains, Maroc, Algérie et Tunisie, a diminué d'environ 6 pour 100 en raison d'une baisse de 26 pour 100 des exportations de l'Algérie.

37. En 1967, le prix des concentrés de tungstène était de 20 pour 100 supérieur en livres sterling et de 18 pour 100 supérieur en dollars au prix moyen de 1966, qui était lui-même de 43 pour 100 supérieur à la moyenne de 1965. Au cours du premier semestre de 1968, une baisse sensible des prix a mis fin à cette tendance. La République démocratique du Congo et le Rwanda sont les principaux producteurs africains de minerai et de concentrés de tungstène.

38. Aucune mesure n'a été prise concernant les autres produits de base qui, de l'avis de la Conférence, demandaient un examen rapide, notamment le poivre, le tabac, la laque, le minerai de fer, le minerai de manganèse, le mica et les phosphates. Les pays africains sont producteurs et exportateurs de tous ces produits, sauf la laque.

39. Le principal exportateur africain de poivre est Madagascar, dont le volume des exportations a diminué de 27 pour 100 entre 1965 et 1966. En raison d'un accroissement de la valeur unitaire, la valeur des exportations n'a diminué que de 15 pour 100. Les recettes partielles pour 1967 indiquent que le volume des exportations a augmenté, mais probablement pas assez pour compenser une baisse des valeurs unitaires.

40. Le principal exportateur africain de tabac est la Rhodésie du sud. On ignore le volume des ventes, mais un indice est fourni par l'accroissement des ventes des autres exportateurs principaux de tabac traité en chambre chaude ("flue-cured"), bien que l'on n'ignore pas que certains d'entre eux

servent de couverture aux exportations rhodésiennes. Cependant, les sanctions prises contre la Rhodésie du sud ont coïncidé avec un déclin de la production de tabac en Zambie et une stagnation au Malawi, deux autres producteurs africains de tabac traité en chambre chaude, de telle sorte que les exportations enregistrées dans la région ont diminué.

41. En 1967, la consommation mondiale de minerai de fer a augmenté de 4 pour 100, après avoir enregistré un déclin en 1966. Entre 1960-1962 et 1965-1967, la teneur en minerai de fer des exportations de minerai à partir des pays en voie de développement a augmenté en moyenne de près de 11 pour 100 par an. Les deux principaux exportateurs africains, le Libéria et la Mauritanie, ont enregistré des taux d'accroissement particulièrement sensibles du volume de leurs exportations^{1/}. Actuellement, le principal sujet d'inquiétude est la détérioration des prix. La valeur unitaire des exportations des pays en voie de développement a décliné au rythme moyen de 2 pour 100 par an entre 1960-1962 et 1965-1967. Au cours de cette période, les valeurs unitaires des exportations de minerai à partir du Libéria ont diminué de 12,3 pour 100 par an, tandis que celles de la Mauritanie augmentaient de 5 pour 100 en 1965 et diminuaient de un pour 100 en 1966 et 1967.

42. Depuis la fin de la décennie 1950-1960, la valeur des exportations de minerai de manganèse des pays en voie de développement n'a pas varié dans l'ensemble et, dans de nombreux cas, elle a même diminué. La valeur des exportations des principaux producteurs africains, le Gabon, le Ghana, la République démocratique du Congo et le Maroc, est tombée de 8 pour 100 entre 1966 et 1967, partiellement en raison d'une baisse de 4 pour 100 des valeurs unitaires. On constate que la cause principale de cette situation est l'existence d'une capacité d'extraction excédentaire.

43. Les dépôts de mica sont répandus dans le monde entier mais seuls quelques pays réunissent les deux conditions essentielles pour une importante industrie minière, notamment des dépôts de qualité appropriée et une main-d'oeuvre qualifiée et peu coûteuse. Le seul producteur africain important est Madagascar,

^{1/} La Mauritanie n'a commencé ses exportations qu'en 1963.

mais les exportations de mica ne représentent que un pour 100 de ses recettes totales à l'exportation. Au cours de ces dernières années, la consommation n'a pas augmenté au même rythme que la production des biens pour lesquels on l'utilise généralement. On pense que la principale raison de cette tendance est le fait que l'industrie des appareils électroniques utilise relativement moins (ou pas du tout) de mica.

44. Le volume des exportations mondiales de phosphate naturel a augmenté en moyenne de 7,7 pour 100 par an au cours de la décennie 1955-57/1965-67. L'accroissement en 1967 a été de 4 pour 100. Les pays en voie de développement assurent encore la plus grande partie des importations à destination des pays de l'OCDE, mais, en tant que groupe, leurs exportations à destination des Etats-Unis et de l'URSS ont diminué. Les importations en provenance du Sénégal et du Togo ont augmenté d'une façon extrêmement rapide, tandis que celles des deux principaux fournisseurs parmi les pays en voie de développement, à savoir le Maroc et la Tunisie, ont augmenté plus lentement que les importations totales en provenance de tous les pays en voie de développement. Le grand problème qui se pose à certains pays en voie de développement exportateurs de phosphate naturel, principalement le Maroc, la Tunisie et la RAU, est celui de la concurrence, tout particulièrement de la part des Etats-Unis et de l'URSS.

45. Le cuivre qui, dans la Déclaration africaine d'Alger, figure parmi les produits qui sont une source de graves préoccupations, n'a pas été inclus parmi les produits qui, selon la résolution 16(II), nécessitent d'urgence un examen. Les recettes à l'exportation du cuivre des pays en voie de développement ont de nouveau progressé en 1967, bien que restant inférieures d'environ 3 pour 100 aux recettes record de 1966. Les exportations de la Zambie ont augmenté de 3 pour 100 en volume, mais leur valeur a baissé de 6 pour 100. La valeur des exportations de la République démocratique du Congo a diminué de 8 pour 100. On pourrait se trouver ici en présence d'un de ces cas où les pays producteurs en voie de développement ne cherchent plus à conclure des accords internationaux en vue d'une stabilisation aussi longtemps que la période de hausse n'est pas terminée, au moment où les pays importateurs n'ont alors plus intérêt à conclure un accord international.

46. Le bref exposé qui précède indique que, si le dialogue commencé à New Delhi n'a pas été interrompu et sera poursuivi par des consultations intergouvernementales, on est encore loin d'avoir remédié aux lacunes de la politique internationale actuelle sur les produits de base.

47. La CNUCED avait établi les grandes lignes d'une nouvelle doctrine concernant les produits de base. L'objectif à court terme était l'ajustement des forces du marché et l'objectif à plus long terme la rationalisation du marché lui-même. Le fait que, lors de la CNUCED II, les pays développés aient rejeté les propositions relatives aux stocks régulateurs, aux produits synthétiques, à la diversification des produits, à la politique des prix et à l'accès au marché, signifie peut-être que la communauté commerciale internationale devra encore longtemps se contenter de mesures fragmentaires au lieu d'une action intégrée pour résoudre le problème des produits de base. Si elles avaient été adoptées, les propositions formulées à ce propos par les pays en voie de développement auraient constitué les éléments d'une série de lignes de conduite dans le domaine de la politique relative aux produits de base.

48. Bien qu'une solution des problèmes relatifs aux produits de base ne puisse pas en elle-même constituer une politique internationale de développement, elle constitue cependant un élément primordial dans toute stratégie globale du développement. Le présent exposé sur les mesures et les techniques particulières destinées à résoudre les problèmes relatifs aux produits de base ne doit pas faire oublier la nécessité d'une réorganisation du système de la commercialisation internationale des produits de base. Les pays africains doivent donc poursuivre leurs efforts en vue d'une adoption générale de ce principe.

CHAPITRE II

COMMERCE DES PRODUITS FINIS ET SEMI-FINIS

49. Dans la Déclaration africaine d'Alger, les pays africains demandaient que a) les réductions tarifaires accordées pendant les négociations Kennedy soient, dans leur totalité, étendues aussitôt que possible à tous les pays en voie de développement, sans aucune réciprocité; b) que, à la suite des négociations Kennedy, de nouvelles négociations aient lieu à l'occasion de la deuxième Conférence en vue d'abaisser ou de supprimer les obstacles tarifaires et non tarifaires qui freinent les exportations des pays en voie de développement; c) que les pays développés mettent au point, à la deuxième Conférence, un système généralisé de préférences tarifaires sur une base non discriminatoire et sans réciprocité, qui serait applicable à tous les articles finis et semi-finis exportés par les pays en voie de développement.

50. Le seul résultat tangible dans ce domaine, la résolution 21(II) sur l'admission préférentielle ou en franchise des exportations de produits finis et des semi-produits des pays en voie de développement dans les pays développés, a été adoptée après l'une des séries les plus ardues et les plus longues de négociations au cours de cette Conférence. Elle engage en principe les pays développés en tant que groupe, et pour la première fois dans leur histoire, à accorder une attention particulière, dans leur politique d'importation, aux produits finis et semi-finis en provenance des pays en voie de développement.

51. L'adoption unanime par les pays développés de l'utilité d'un système préférentiel général, non discriminatoire et non réciproque en faveur des pays en voie de développement revêt une importance considérable. Il y a quatre ans, à la première Conférence, cette demande des pays en voie de développement n'avait pas été acceptée. Pour certains pays, et en particulier pour les Etats-Unis, cela signifie un changement fondamental dans leur politique commerciale traditionnelle.

52. Ce progrès considérable dans la politique commerciale internationale a finalement été élaboré au sein de l'OCDE, par suite des consultations approfondies qui avaient eu lieu depuis la première CNUCED. C'est l'apport le plus important des pays occidentaux développés à la deuxième CNUCED. On en a connu les grandes lignes au moment de la Conférence d'Alger. Au cours de la deuxième session elle-même, les pays en voie de développement ont cherché à corriger certaines déficiences (de leur point de vue) des propositions de l'OCDE et également à arriver à un accord ferme sur les modalités et le calendrier concernant la mise en oeuvre du projet.

53. Les progrès enregistrés dans cette voie lors de la deuxième session ont été extrêmement limités. La Conférence n'est pas arrivée à des accords concernant les principales caractéristiques du système. La résolution qui a été adoptée ne prévoit pas les lignes de conduite requises pour les négociations que l'on devra entamer. Elle omet de préciser quels produits et quels pays en profiteront, quelles sauvegardes seront incorporées au système et d'autres points importants pour tout accord commercial. En outre, il n'existe aucun engagement ferme en vue de l'entrée effective en vigueur du système.

54. La résolution a institué un Comité spécial des préférences, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil du commerce et du développement, afin d'entamer les consultations nécessaires. Le but recherché est de fixer les détails des mesures dans le courant de l'année 1969, de nombreux pays ayant exprimé l'espoir que les arrangements pourront entrer en vigueur au début de 1970. Ce Comité spécial était réuni lors de la préparation du présent rapport.

55. Les principaux facteurs qui détermineront les avantages économiques d'un système préférentiel général pour les pays en voie de développement sont les suivants : la gamme des produits concernés; les exceptions faites au départ et l'étendue des réductions des droits préférentiels; les mesures de sauvegarde et d'ajustement; les règlements relatifs à l'origine des produits; la durée du projet; les mesures spéciales existant au sein du système pour les moins développés des pays en voie de développement; le traitement des préférences existantes; les préférences inverses et les autres éléments de réciprocité; le degré de participation des pays donateurs et des pays bénéficiaires; les mesures correspondantes prises par les pays socialistes

d' Europe de l'est et les mesures institutionnelles destinées à négocier et à gérer le projet.

56. A l'heure actuelle, trois points revêtent une importance particulière pour les pays africains : le problème des préférences inverses que certains d'entre eux accordent aux pays développés en échange des préférences existantes accordées à leurs exportations, le fusionnement de ces préférences existantes avec le système général, et le nombre de produits couverts par le système général proposé.

57. Les Etats-Unis ont accepté le système général à condition que l'on établisse un calendrier pour l'abolition des préférences inverses. On ne peut guère s'attendre que les pays africains retireront unilatéralement leurs concessions tarifaires aux pays industrialisés, auxquels ils ont déjà accordé ces concessions et envers lesquels ils ont actuellement des obligations contractuelles. La Convention de Yaoundé a été négociée longtemps après l'acceptation, par les pays développés, du principe de non-réciprocité, lors de la CNUCED et aux termes de la Partie IV de l'Accord général sur les tarifs et le commerce. Cependant, on a demandé aux pays africains, et on les a contraints, d'accorder des préférences inverses en échange d'une entrée préférentielle de leurs exportations dans le Marché commun européen, dans le cas des dix-huit pays africains associés en vertu de la Convention de Yaoundé, également pour un certain volume fixe d'assistance technique. Les négociations intervenues depuis lors avec le Nigéria, les membres de la Communauté de l'Afrique orientale et le Maroc et la Tunisie, ont également été fondées sur leur acceptation préalable de la demande de réciprocité exprimée par les pays de la CEE. Il va de soi que les pays africains intéressés auraient préféré obtenir un libre accès au marché de la CEE sur une base de non-réciprocité. Cependant, il est également évident que c'est là un domaine dans lequel l'initiative appartient aux pays situés en dehors de la région. Les pays développés qui bénéficient actuellement de préférences inverses et ceux qui, comme les Etats-Unis, exigent un traitement égal, devraient élaborer entre eux et proposer une solution concrète qui permettrait à tous les pays développés d'étendre les préférences à tous les pays en voie de développement sur une base équitable, comme entre pays donateurs.

58. Le second problème important pour l'Afrique dans sa recherche de moyens d'application des préférences est la question de savoir de quelle manière fusionner le nouveau système général avec les systèmes limités existants. Le principal avantage des systèmes existants réside dans la possibilité qu'ils ouvrent aux pays africains participants de développer leurs exportations de produits manufacturés et semi-finis sans inconvénients tarifaires - contrairement aux fournisseurs européens - et dans des conditions plus favorables, et dès lors sans doute plus rapidement que les pays en voie de développement non participants. Cependant, la valeur des avantages dont profitent ces pays africains peut être facilement surestimée. Les principaux concurrents pour les nouvelles industries des pays africains sont les producteurs locaux des pays développés participants, qui ne sont évidemment pas affectés par l'existence d'un avantage tarifaire préférentiel accordé aux pays africains vis-à-vis des autres pays en voie de développement. En outre, les pays africains devront comparer les avantages de compensation qui seront offerts par le nouveau système au lieu des préférences exclusives dont ils bénéficient actuellement en Europe, telles que l'accès préférentiel aux marchés d'Amérique du nord, du Japon et d'autres pays développés dans lesquels ils ne jouissent actuellement d'aucun privilège spécial. Les pays africains associés à la Communauté économique européenne ont admis qu'une réduction tarifaire générale par les pays de la CEE en faveur des autres pays en voie de développement leur serait acceptable, si des avantages au moins équivalents pouvaient être fournis pour compenser la perte de cet élément d'avantage préférentiel.

59. Lors de la deuxième CNUCED, on a évoqué longuement le problème du nombre de produits couverts. Les pays en voie de développement ont demandé qu'un traitement préférentiel soit accordé à tous les produits manufacturés et semi-finis, y compris les produits agricoles et primaires transformés et semi-transformés, avec un minimum d'exceptions qui seraient déterminées en tenant compte de chaque cas séparément. Les pays développés étaient d'accord pour inclure tous les produits manufacturés et semi-finis sur la base des

chapitres 25-99 de la Nomenclature douanière de Bruxelles, avec un minimum d'exceptions. Ils ont proposé d'examiner un par un les produits transformés (chapitres 1-24)^{1/}.

60. Même si le système devait porter sur tous les produits agricoles importants transformés et semi-transformés, l'avantage qu'en retireraient la plupart des pays africains serait au départ assez limité. Sans l'inclusion de ces produits, l'apport à la prospérité de l'Afrique du système préférentiel généralisé serait tout à fait insignifiant. Les économies africaines sont essentiellement agricoles; qui plus est, on conseille aux pays africains d'accorder plus d'attention à l'agriculture et de fonder sur elle leur industrie naissante. La décision de ne pas inclure les produits agricoles transformés dans le système préférentiel généralisé reviendrait donc à exclure les seuls produits manufacturés que la plupart des pays africains doivent vendre actuellement, et devront probablement vendre pendant un certain nombre d'années à venir.

61. Dans la résolution 25(II), la Conférence a également décidé d'effectuer une étude sur les pratiques commerciales restrictives adoptées par les entreprises privées des pays développés, en soulignant spécialement les effets de ces pratiques sur les intérêts des pays en voie de développement, tout particulièrement les pays relativement les moins développés en matière d'exportation. Un aperçu de cette étude a été présenté en octobre 1968 à la troisième session de la Commission des articles manufacturés, qui n'a pu aboutir à aucune conclusion. Les différents avis des gouvernements membres seront pris en considération par le Conseil du commerce et du développement, qui déterminera la portée et la nature de l'étude proposée.

^{1/} Les pays membres de l'OCDE ont fait savoir au Comité spécial qu'ils sont parvenus à un accord selon lequel chaque pays accordant des préférences établira pour le 1er mars 1969 deux listes de produits, dont l'une indiquera les produits figurant dans les chapitres 25-99 de la Nomenclature douanière de Bruxelles et pour lesquels il n'est pas disposé à accorder de préférences, et l'autre les produits figurant dans les 24 premiers chapitres pour lesquels il est disposé à accorder des préférences.

62. Deux projets de résolutions, présentés par les pays en voie de développement sur la libéralisation et l'expansion des échanges de produits manufacturés et d'articles semi-finis présentant un intérêt pour les pays en voie de développement et sur un programme de développement des exportations en vue de l'expansion et de la diversification des exportations en provenance des pays en voie de développement, n'ont pas été acceptés par les pays développés et ont été transmis pour examen au Conseil du commerce et du développement.
63. La première de ces résolutions proposait la création d'un groupe intergouvernemental sur les obstacles non tarifaires, étant donné que le GATT n'avait pu traiter en détail certains cas pendant plusieurs années. La troisième session de la Commission des articles manufacturés a demandé au secrétariat de la CNUCED d'effectuer un certain nombre d'études pour l'aider à examiner cette question plus à fond à sa prochaine session ordinaire.
64. Un point fondamental de la deuxième résolution était une proposition visant à ce que la CNUCED devienne un organe participant du PNUD. Le Conseil du commerce et du développement s'est prononcé à ce sujet à sa septième session.
65. Les différences dans le degré de développement des pays en voie de développement sont à la fois plus marquées et plus importantes dans les échanges de produits manufacturés et semi-finis que dans ceux de produits primaires. Le niveau de développement industriel de la plupart des pays africains est tel qu'il les place dans une situation désavantageuse vis-à-vis des pays en voie de développement plus avancés, en ce qui concerne la participation à un système préférentiel. Certains pays africains et certains pays en voie de développement défavorisés d'autres régions, pourraient en fait être perdants dans toute concurrence avec les pays en voie de développement qui ont déjà certaines industries manufacturières et qui sont donc en mesure de profiter rapidement d'un système préférentiel général ou d'un accès plus facile aux marchés des pays développés. Le système devrait au moins tenir compte du fait qu'il faudra aux pays africains plus de temps pour en profiter.

66. Au cours des négociations et des délibérations qui se poursuivent actuellement et qui portent sur le système préférentiel généralisé, les pays africains doivent adopter une position tenant compte de tous les facteurs susmentionnés. Les principaux éléments de cette position semblent être les suivants :

- a) Il vaudrait mieux, tout compte fait, avoir un système préférentiel généralisé appliqué par tous les pays développés en faveur de tous les pays en voie de développement que de ne pas en avoir du tout;
- b) Si, dans le processus de création d'un système non réciproque, les pays africains parvenaient à se débarrasser du fardeau actuel que représente l'octroi de préférences réciproques, cela représenterait un gain net tant pour leurs propres perspectives d'industrialisation que pour les perspectives de coopération intrafricaine;
- c) Pour contribuer véritablement au développement de l'Afrique, le nouveau système doit être plus étroitement lié à la capacité de production actuelle et immédiatement prévisible des pays africains. Cela signifie nécessairement que ce système doit porter sur un grand nombre de produits agricoles et primaires transformés et semi-transformés;
- d) Si les préférences existantes doivent être incluses dans le nouveau système, les dispositions prévues dans ce système pour les produits d'exportation présentant un intérêt pour les pays africains doivent être aussi détaillées que dans l'ancien système; à l'heure actuelle, seule la politique agricole commune de la CEE empêche l'entrée absolument libre des produits africains;
- e) Le nouveau système doit être établi pour une période suffisante et doit être géré sur une base multilatérale.

67. La région africaine est pleinement représentée au sein du Comité spécial et de la Commission des articles manufacturés. La demande des pays en voie de développement visant à ce qu'un système généralisé de préférences tarifaires entre en vigueur au début de 1970, constitue le mandat confié aux représentants africains siégeant au sein de ces deux organismes. Dans l'intervalle, il faudrait également que les nouveaux accords qui seront conclus entre la CEE et certains pays africains ne soient pas de nature à entraver un système global mais qu'ils prévoient si possible une transition méthodique d'un système préférentiel à l'autre.

CHAPITRE III

AIDE AU DEVELOPPEMENT

68. A la deuxième session de la CNUCED on a achevé l'examen de la question de l'assistance financière internationale par l'adoption des résolutions 27(II) à 33(II) qui traitent respectivement des sujets suivants : volume de l'aide, mobilisation des ressources intérieures, conditions et modalités de l'aide et problèmes de l'endettement extérieur, mesures financières supplémentaires, financement compensatoire, système monétaire international et flux des capitaux privés. Il ne fait pas de doute que la crise qui a frappé le marché monétaire international au début de mars 1968, au milieu de la deuxième session, a influencé les résultats de la Conférence dans ces domaines. Il est pourtant possible de discerner des tendances plus persistantes dans les aspects des relations financières internationales sur lesquels ont porté les discussions de la CNUCED. En dépit des facteurs temporaires, on peut quand même identifier les domaines où des progrès sont réalisables et persévérer dans la voie ainsi tracée; les domaines menacés de détérioration sont également visibles et il faudra adopter des mesures pour enrayer cette tendance.

A. Le volume de l'aide

69. A sa première session, la Conférence a adopté sans opposition une recommandation (A.IV.2) qui, partant de l'hypothèse que même un taux de croissance de 5 pour 100 par an - l'objectif fixé au cours de la première Décennie des Nations Unies pour le développement - était insuffisant, visait à obtenir un accroissement dans le volume des transferts financiers d'un montant minimum net d'un pour 100 du revenu national de chaque pays économiquement avancé, comme recommandé par l'Assemblée générale en 1960 et de nouveau à l'occasion du lancement de la Décennie en 1961. Entre la première et la deuxième session de la CNUCED, le courant d'aide au lieu de se rapprocher de cet objectif proportionnellement au PIB ou à un autre critère d'évaluation des ressources des pays développés, s'en est plutôt éloigné. Même en comptant les crédits d'exportation privés

qui sont garantis par les gouvernements, l'effort d'aide fourni par les pays à économie de marché développés a diminué progressivement au cours de la Décennie de 0,87 pour 100 en 1961 à 0,64 pour 100 en 1966, 1965 ayant toutefois enregistré un progrès par rapport aux années précédentes avec 0,69 pour 100.

70. Compte tenu de ce qui précède, le problème le plus important est de savoir comment inciter les gouvernements qui avaient souscrit à l'objectif arrêté par la première CNUCED à prendre des mesures pour l'atteindre. Cela pourrait se faire soit en convenant d'une date (ou de dates) à laquelle chaque pays s'engagerait à atteindre l'objectif, soit en obtenant de chaque gouvernement la promesse qu'il soutiendra son effort pour remplir sa part dans la poursuite d'un objectif convenu. On a également envisagé pour accroître le volume de l'aide deux autres méthodes qui pourraient être utilisées comme solutions de rechange ou de complément à la méthode plus directe des engagements entre gouvernements. L'une était d'augmenter les ressources des institutions de financement multilatérales de façon qu'elles puissent fournir des fonds correspondant aux objectifs de croissance - sans la menace des fluctuations et des autres difficultés qui accompagnent l'aide bilatérale. L'autre méthode consiste à prendre des mesures pour donner aux pays en voie de développement - ainsi qu'aux institutions multilatérales - un accès plus large aux ressources des marchés privés de capitaux des pays développés qui sont certainement très vastes si on les compare avec le volume d'assistance financière internationale souhaité. Le minimum était d'obtenir des pays développés l'engagement que la tendance dégressive de l'effort d'aide, en termes relatifs, serait enrayée et finalement renversée. Ces notions apparaissent dans un certain nombre de propositions faites par les pays en voie de développement dans la Charte d'Alger.

71. En ce qui concerne le courant de l'aide vers l'Afrique, la situation au début de la deuxième CNUCED était telle qu'en raison de la faiblesse du mécanisme régissant certains aspects de cette aide, la part de l'Afrique dans le courant net du financement multilatéral et bilatéral officiel provenant des pays occidentaux était sensiblement tombée de 39 pour 100 en

1960 à environ 27 pour 100 en 1965. A la même époque, la Convention de Yaoundé qui avait déterminé le volume de l'aide multilatérale fournie par les institutions de la CEE aux pays africains associés allait faire l'objet d'une révision dans le cadre de nouvelles négociations. Lors d'une réunion des membres africains de la CNUCED organisée conjointement par la CEA et l'OUA immédiatement avant la réunion ministérielle du Groupe des 77, les pays africains ont cherché l'appui de l'ensemble des pays en voie de développement pour obtenir de la CEE qu'elle maintienne au moins le niveau de l'aide accordée en vertu du traité qui venait à expiration. Le Groupe des 77 a accepté cet objectif négatif, mais il n'est pas allé jusqu'à demander un accroissement de l'aide aux pays africains dans le cadre de l'arrangement avec la CEE. Le Groupe des 77 a toutefois estimé qu'"il conviendrait de s'intéresser plus particulièrement aux pays en voie de développement qui n'ont pas reçu jusqu'ici une aide internationale suffisante".

72. A la deuxième CNUCED, la discussion à l'origine a porté presque uniquement sur une révision technique de l'objectif de l'aide en fonction non plus du "revenu national" comme indiqué dans la résolution de 1964 mais du produit national brut aux prix du marché. On a estimé que la nouvelle formule pourrait entraîner un accroissement d'environ 25 pour 100 du montant des ressources à transférer. Mais en fin de compte, la Conférence en est revenue à la question de savoir comment le nouvel objectif, ou tout autre objectif concernant le volume d'aide, pourrait être atteint.

73. Au moment où se déroulaient ces discussions, les crédits d'assistance officielle souffraient de stagnation dans la plupart des principaux pays donateurs occidentaux, et dans le cas des Etats-Unis même la demande officielle présentée par l'administration avait subi une réduction. Par conséquent il ne semblait pas que l'on puisse envisager dans l'immédiat d'obtenir des pays développés qu'ils s'engagent à atteindre un plancher d'aide déterminé en rapport avec les objectifs de croissance de la Décennie pour le développement qui ne devait s'achever que deux ans plus tard. En même temps, on n'avait pas encore établi avec assez de précision les objectifs

de la prochaine Décennie du développement pour pouvoir y rattacher le nouvel objectif d'aide dans le cadre d'un ensemble cohérent de mesures internationales qui seront prises à l'occasion de cette deuxième Décennie.

74. C'est pourquoi la résolution 27(II) a enregistré en fait un recul par rapport aux résultats obtenus à la première CNUCED. Un certain nombre de pays dispensateurs d'aide "moyens", en particulier les pays scandinaves, le Canada et les Pays-Bas, ont déjà adopté des politiques budgétaires unilatérales qui laissent prévoir qu'ils seront en mesure d'atteindre le nouvel objectif d'aide vers 1972, ou au plus tard en 1975. En revanche, les principaux donateurs ne se sont pas engagés à respecter une date limite pour la mise en oeuvre de la recommandation. Ceux qui ont fait valoir que leurs difficultés de balance des paiements les empêchaient d'accroître leur aide, n'ont pas pu indiquer quand ils pensaient que ces difficultés prendraient fin. En même temps, ils n'ont pas voulu promettre d'agir lorsque ces difficultés seraient surmontées (quel que soit le critère utilisé pour juger de la situation pour autant que les gouvernements de ces pays soient alors disposés à donner suite à la recommandation. Certains des autres principaux pays donateurs qui ne pouvaient pas invoquer des difficultés de balance des paiements ont expliqué par d'autres raisons, notamment des raisons de caractère constitutionnel et "permanent", pourquoi ils n'étaient pas en mesure de prendre des engagements concernant l'accroissement de leur assistance financière jusqu'à la proportion de leurs ressources nationales comme indiqué dans la recommandation.

75. On n'a pas réussi non plus à se mettre d'accord sur certaines des méthodes subsidiaires qui aideraient à atteindre l'objectif de l'aide. Peu de pays dispensateurs d'aide ont accepté de s'engager à maintenir leur assistance officielle à un niveau correspondant à une proportion donnée de leur produit national ou de leur budget. On n'a même pas pu obtenir des pays développés qu'ils promettent que la portion de leurs ressources budgétaires consacrée à l'assistance internationale ne diminuera plus, comme elle a eu tendance à le faire dans la plupart des pays donateurs à économie de marché et à économie planifiée.

76. L'autre solution possible, celle qui consiste à utiliser le mécanisme du marché des pays développés pour qu'il fournisse le volume d'aide demandé, avec ou sans l'appui d'arrangements tels que ceux qui figurent dans la proposition Horowitz, n'a pas été non plus retenue. Au contraire, il semble qu'une solution du type Horowitz a encore moins de chances qu'auparavant d'être prise sérieusement en considération. Dans le programme de consultations prévu dans le cadre du mécanisme permanent de la CNUCED depuis la Deuxième session, on n'a guère mis l'accent sur les possibilités d'étudier réellement ce genre de solution.

77. Au moment de la deuxième CNUCED, il était déjà évident que les ressources de l'AID ne seraient pas reconstituées de façon à atteindre, même de loin, le niveau de un milliard de dollars par an, comme la direction de la BIRD l'avait envisagé au début. A la fin de 1968, même les 400 millions de dollars annuels n'avaient pas été atteints. Les autres contributions possibles des institutions multilatérales dont il a été question à la deuxième session, telles que mesures financières supplémentaires et financement compensatoire, visent surtout à stabiliser le niveau des ressources en devises disponibles pour le développement plutôt qu'à en accroître le volume.

78. Le système de droits de tirages spéciaux du FMI a été fixé sous sa forme définitive et sera mis en oeuvre sans que les pays donateurs aient à augmenter le volume de leur assistance financière, soit selon une proportion donnée des nouvelles liquidités qu'ils auront reçues en vertu de ce système, soit même simultanément avec le nouvel essor du plan et sans aucune obligation quant au montant de l'aide supplémentaire.

79. Pour voir dans quelle mesure les résultats de la deuxième CNUCED concernant le volume de l'aide affectent les perspectives immédiates de l'Afrique dans ce domaine et quelle initiative pourraient prendre les pays africains pour améliorer leur situation à cet égard, il faut tout d'abord se rappeler que les décisions concernant l'aide adoptées à New Delhi l'ont été presque entièrement grâce aux voix des pays en voie de développement; pourtant les propositions formulées à l'origine en vue de l'adoption de solutions précises et obligatoires ont été toutes fortement

diluées au cours des négociations de la Conférence. A la première CNUCED, en revanche, un objectif général et non précisé sur le volume d'aide que fourniraient tous les pays exportateurs de capitaux avait recueilli l'assentiment général; il était entendu que cet objectif faisait partie d'un ensemble de mesures internationales destinées à appuyer les objectifs de la première Décennie pour le développement. En outre, il est à noter que les gouvernements des principaux pays donateurs ont réussi de toute évidence à faire accepter sur le plan international le fait qu'ils ne s'estimaient en aucune manière obligés d'atteindre les objectifs ou de donner suite aux recommandations de la deuxième Conférence.

80. On peut relever d'autres éléments négatifs en ce qui concerne l'aide. Le courant d'assistance bilatérale provenant de la France, qui constituait un exemple incitant les autres pays donateurs à accroître leurs efforts d'aide, marque une tendance évidente à la stagnation. Les crédits accordés au FAC pour 1968 sous forme de capitaux étaient en fait inférieurs à ceux de 1967. L'assistance extérieure a de nouveau été l'une des premières victimes de la politique d'austérité qui a suivi les troubles du mois de mai 1968 et les difficultés du franc sur le marché monétaire international. On ne peut guère s'attendre que le blocage du niveau de l'aide officielle du Royaume-Uni, l'une des conséquences de la dévaluation de la livre en novembre 1967 et des difficultés de la balance des paiements dont ce pays souffre depuis beaucoup plus longtemps, soit levé de façon sensible dans un proche avenir. Il semble toutefois que des programmes ad hoc concernant une assistance supplémentaire destinée à des cas spéciaux pourraient dans une certaine mesure influencer l'ordre d'urgence dans l'utilisation des ressources supplémentaires qui deviendraient disponibles au Royaume-Uni - toutefois il s'agirait plutôt d'aide compensatoire que d'une véritable assistance au développement.

81. Aux Etats-Unis, le Congrès vient d'adopter les crédits d'aide les plus modestes depuis 24 ans, et ceci juste avant la prise de pouvoir de la nouvelle administration qui s'est, en outre, engagée à suivre une politique d'assistance extérieure plus réservée. Le Congrès a en effet réduit de façon radicale les fonds destinés à financer les prêts au développement et l'assistance technique, qui sont d'une importance primordiale

pour les pays africains, alors que les propositions de l'administration étaient déjà les plus faibles qui aient été enregistrées. Même si la proportion de l'aide attribuée définitivement en 1968-1969 à l'Afrique reste la même que celle qui figurait dans ces propositions au Congrès, la part que recevra cette région subira une réduction de plus de 10 pour 100 par rapport à l'année précédente. Or c'est précisément dans des situations pareilles, lorsque l'aide est en baisse, que les pays en voie de développement qui disposent d'un mécanisme plus efficace pour la mobilisation de l'aide seront moins affectés que les autres, si bien que la réduction de l'aide à l'Afrique risque d'être beaucoup plus importante qu'il ne paraît.

82. En dépit du fait que le confortable excédent que la République fédérale d'Allemagne enregistre dans sa balance des paiements devrait inciter ce pays à accroître son aide pour redresser quelque peu la situation, le Gouvernement allemand n'a pas souscrit à l'idée d'un objectif d'aide à atteindre à une date convenue. Toutefois, son programme budgétaire, tel qu'il est déjà fixé, se traduira par une expansion de l'aide officielle de l'Allemagne occidentale à un rythme de 11 pour 100 par an de 1967 à 1971. Cela devrait permettre à la République fédérale d'Allemagne d'atteindre dans un proche avenir l'objectif formulé à la première CNUCED. Le Japon s'affirme toujours plus nettement en tant que pays développé dispensateur d'aide bien que son Gouvernement soit l'un de ceux qui aient le plus ouvertement cherché à éluder l'application de tout objectif d'aide général fixé au niveau international. En outre, l'aide japonaise est forcément concentrée en Asie.

83. Les initiatives destinées à obtenir un accroissement du courant de l'assistance financière extérieure vers la région africaine doivent s'effectuer compte tenu de ces aspects négatifs qui traduisent surtout des faits et des politiques arrêtées par les gouvernements. Toutefois, dans une certaine mesure, il est possible de tirer avantage de certains facteurs positifs même si beaucoup d'entre eux ne sont que des déclarations d'intention, comme par exemple les déclarations extrêmement positives faites par tous les grands donateurs à la deuxième CNUCED sur la nécessité

d'accroître le courant de l'aide. Chaque gouvernement s'est déclaré disposé à favoriser un tel accroissement. Ainsi, au cours des années qui viennent, alors que les décisions de la CNUCED s'appliqueront dans le cadre du système international, les pays en voie de développement pourront juger quantitativement si les pays dispensateurs d'aide auront saisi les occasions, au fur et à mesure qu'elles se présenteront, de donner suite à leurs intentions.

84. Certaines des causes de la récente stagnation ou réduction de l'aide au développement sont de nature temporaire ou spéciale. Ainsi la guerre du Vietnam, la dévaluation de la livre sterling, les difficultés de la balance des paiements aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, sont tous des facteurs qui ont porté atteinte au courant de l'aide provenant de deux sources importantes, mais ce sont des problèmes dont on envisage déjà la solution. Vu que les pays développés à économie de marché passent entre eux de la position de débiteur à celle de créancier par périodes successives, chaque pays donateur, à son tour, surmontera inévitablement ces obstacles. Toutes les mesures qui sont prises par exemple pour résoudre la crise qui menace le franc français, dès qu'elles auront abouti, créeront les conditions qui permettront à la France de recommencer à fournir une aide plus importante.

85. Quant à la question de savoir si l'assistance financière internationale conservera un ordre d'urgence suffisant dans la politique des pays donateurs pour qu'ils profitent des occasions lorsqu'elles se présenteront, elle reste en suspens pour le moment. L'opinion publique a de plus en plus tendance à penser que les gouvernements et les électeurs ont en général perdu leur enthousiasme à l'égard de l'assistance financière internationale. Justifiée ou non, cette opinion que les moyens de communication contribuent constamment à répandre s'accrédite de plus en plus. La résolution 10(II) traite des mesures à prendre pour informer l'opinion publique mondiale des travaux de la CNUCED et des problèmes du développement. Jusqu'à présent, rien de

concret n'a été entrepris ou envisagé à cet effet. De toute façon, ce problème dépasse de beaucoup la CNUCED et il vaudrait peut-être mieux s'en occuper dans le cadre du programme international prévu de la deuxième Décennie pour le développement dans son ensemble.

86. Il y a lieu de relever également un certain nombre de faits nouveaux de nature positive. Premièrement, la croissance des économies des pays développés tant à l'est qu'à l'ouest s'est poursuivie constamment en dépit des difficultés qui affectent tel ou tel pays à un moment donné. Uniquement aux Etats-Unis, le produit national brut s'accroît à un rythme tel que si ce pays voulait donner suite à la résolution 27(II) et atteindre l'objectif d'aide d'un pour 100, les transferts s'élèveraient à pas moins de 9 milliards de dollars en 1969, alors que les transferts nets de tous les pays du CAD ont atteint 9,9 milliards en 1966.

87. La BIRD, d'autre part, s'est engagée dans des modifications de politique qui rapprocheront ses fonctions de celles d'une banque de développement semblable à celle qui est demandée par la Charte d'Alger. La Banque fait plus énergiquement usage de ses pouvoirs qui lui permettent de mobiliser des fonds sur les marchés de capitaux. Elle a adopté la politique qui consiste à attribuer une plus grande part de ses ressources au développement de l'Afrique, en particulier en ce qui concerne l'agriculture et la main-d'oeuvre. En l'absence d'un plan de péréquation des intérêts, il y a lieu de se demander comment les pays africains peuvent se permettre d'utiliser en plus grandes quantités les fonds que la Banque se procure aux conditions en vigueur sur le marché. Dans le cadre de sa nouvelle politique, la Banque envisage d'attribuer à l'Afrique une plus grande proportion des ressources de l'AID, une fois que celles-ci auront été reconstituées. En ajoutant les fonds de l'AID aux siens, la BIRD devrait être également en mesure d'assouplir les conditions de ces crédits et de les rendre toujours plus accessibles aux pays africains.

88. La BIRD est également en train de renforcer le mécanisme qui lui permettra de mobiliser pour l'Afrique une aide plus importante et plus stable. Ainsi un nouveau groupe consultatif a été formé pour les pays de la Communauté de l'Afrique orientale; en outre, il a été décidé de remplacer

les arrangements concernant le remboursement de la dette du Ghana par un groupe consultatif; et la Banque a entrepris un programme spécial pour assainir et renforcer l'économie de la RAU.

89. Les arrangements concernant la Communauté de l'Afrique orientale représentent une innovation toute particulière. On sait combien il est difficile d'obtenir des gouvernements qu'ils se mettent d'accord pour harmoniser leurs programmes de développement et pour assurer le financement de projets multinationaux. Le plan de la Banque est important parce qu'on estime qu'il pourrait résoudre ces problèmes. De son côté, l'existence de ce groupe consultatif devrait créer un stimulant pour une coopération plus étroite entre les pays membres africains de la Communauté, car il existe des moyens internationaux, et par conséquent efficaces, de mobiliser les fonds nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme rationnel de développement sous-régional.

Programme d'action

90. Vu ce qui précède, il semble possible de proposer aux pays africains un programme d'action dont les principaux objectifs pour 1969 seraient les suivants :

a) On s'attend que les négociations relatives au renouvellement du traité de Yaoundé qui doivent se terminer en mai 1969, se traduisent par un engagement, de la part de la CEE, de fournir plus d'aide qu'en vertu du traité qui vient à échéance. Il faut chercher le moyen de mobiliser l'appui de tous les pays africains et des autres régions en voie de développement en faveur des 18 pays africains directement intéressés. Le mieux serait que les négociations entraînent aussi une amélioration des procédures concernant l'attribution des fonds du FED de façon à réduire l'écart important qui s'est creusé entre les promesses et l'assistance réelle fournie par le deuxième FED.

b) Lorsque l'économie des Etats-Unis sera libérée du fardeau de la guerre en Extrême-Orient, l'Afrique devrait se trouver en bonne position pour bénéficier de l'occasion qu'aura le Gouvernement

américain de développer ses activités dans d'autres directions. En attendant qu'une nouvelle politique d'aide se manifeste avec la nouvelle administration et le Congrès, les pays africains peuvent individuellement prendre des initiatives pour s'assurer que les paiements qu'ils ont à faire au titre de l'assistance reçue précédemment des Etats-Unis seront du moins contrebalancés par de nouvelles promesses d'aide ou par d'autres moyens de compensation.

- c) On compte en général que la balance des paiements du Royaume-Uni soit meilleure en 1969 qu'au cours de ces trois dernières années. Individuellement et collectivement, les pays africains ont l'occasion d'obtenir un accroissement de l'assistance financière de ce pays, et en particulier une meilleure place dans l'ordre de priorité dont bénéficiera désormais l'Afrique pour l'allocation de l'assistance officielle du Royaume-Uni, avec réduction correspondante de la proportion des crédits commerciaux à conditions onéreuses, dans le courant total de l'aide destinée à l'Afrique.
- d) Il devrait être possible d'obtenir du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne qu'il se joigne aux pays donateurs qui suivent des programmes déterminés pour atteindre les objectifs internationaux d'aide adoptés par la deuxième CNUCED. En même temps, les pays africains auraient avantage à renforcer les mécanismes nationaux ou multinationaux dont ils disposent pour mobiliser l'assistance au développement provenant d'Allemagne occidentale, et en particulier l'assistance officielle qui a été jusqu'à présent moins importante qu'on n'aurait pu s'y attendre.
- e) Le groupe des donateurs "moyens" - Canada, Pays-Bas, Belgique et pays scandinaves - ont déjà indiqué qu'ils étaient disposés à respecter l'objectif d'aide que les pays en voie de développement ont proposé. Or il s'agit de savoir comment les pays africains peuvent en tirer avantage. Chacun de ces pays donateurs a certainement établi des courants d'aide vers l'un ou l'autre des

pays ou groupes de pays africains, mais on peut dire que dans l'ensemble l'aide prend de préférence la forme de programmes multilatéraux. Par conséquent, les pays africains, pour bénéficier de l'aide accrue de ces donateurs devraient chercher à accroître la part qu'ils reçoivent de l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, de la BIRD et d'autres institutions multilatérales.

- f) Vu les nombreux travaux préparatoires qui ont déjà été effectués sur le développement sous-régional, il devrait être possible aux divers groupes de pays africains de conclure beaucoup plus d'accords concernant des projets et programmes multinationaux déterminés qui attireraient des fonds étrangers. Au cours de l'année qui vient, de nombreuses décisions pourraient être prises dans le domaine des transports, des télécommunications et de l'industrie, et on pourrait en particulier compter sur les donateurs "moyens" pour fournir une grande partie des fonds nécessaires.
- g) Les ressources de la Banque africaine de développement et de la Banque de développement d'Afrique orientale pourraient être accrues grâce à une action concertée plus vigoureuse de la part des pays membres. Le Maghreb et le Groupe régional d'Afrique occidentale envisagent également de créer chacun leur propre banque de développement. Il serait raisonnable d'espérer que le processus d'établissement de ces banques sera terminé au cours de l'année 1969.
- h) Il devrait être possible d'atteindre un certain nombre d'objectifs pendant l'année 1969 dans le cadre du dispositif permanent de la CNUCED et d'autres organismes internationaux
- i) On pourrait se mettre d'accord sur un calendrier pour la mise en oeuvre de la résolution 27(II) en ce qui concerne l'objectif d'aide d'un pour 100. Le mieux serait de chercher à atteindre cet objectif dans le cadre du programme de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement.

Il devrait être possible de convenir que l'objectif soit atteint en 1975 par tous les pays industrialisés. Etant donné que certains pays développés comptent déjà l'atteindre en 1972, cette date limite permet, semble-t-il, de répartir le fardeau de l'aide de façon équitable et répond au besoin de tenir dûment compte de facteurs tels que les difficultés de balance des paiements. Cependant, même s'il faut accepter une série de dates échelonnées sur la seconde moitié de la Décennie, assorties de diverses conditions, ce serait préférable à l'incertitude de la situation actuelle. Car l'incertitude concernant l'aide disponible constitue l'un des obstacles les plus sérieux à une politique économique rationnelle en Afrique.

- ii) Les pays socialistes, pour leur part, ont encore à fixer un objectif même volontaire pour le niveau de leur effort d'aide. C'est par l'intermédiaire du Conseil du commerce et du développement et de ses organes subsidiaires que les pays africains, avec l'appui des autres pays en voie de développement, pourraient chercher à définir certains objectifs d'aide pour les pays à économie planifiée dans le cadre de la deuxième Décennie pour le développement, ne serait-ce que sous la forme d'objectifs quantitatifs très approximatifs fixés par les pays socialistes eux-mêmes. Les Africains devraient en particulier essayer d'obtenir une plus grande stabilité dans le volume d'aide fourni à leur région par les pays socialistes.

B. Conditions et modalités de l'aide

91. Les pays de l'OCDE avaient fixé 1968 comme limite pour les améliorations des conditions et modalités de l'aide prévues dans leur résolution de juillet 1965 et confirmées par la résolution 2170(XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Aux termes de cette résolution, les pays dispensateurs d'aide se sont engagés à :

- a) Fournir 70 pour 100 ou plus de leur aide sous la forme de dons, ou
- b) i) Fournir 81 pour 100 du total de leur assistance sous forme de dons ou de prêts à des taux d'intérêt de 3 pour 100 au moins;

ii) Fournir 82 pour 100 du total de leur assistance avec des délais de remboursement de 25 ans ou plus;

iii) Accorder en moyenne pondérée des délais de grâce de 7 ans.

92. La Charte d'Alger a par conséquent fixé ce qui devrait être le minimum, à savoir que les pays développés s'engagent, à la deuxième session, à atteindre leur propre objectif. Toutefois, au moment de la Conférence, bon nombre de pays parmi les principaux dispensateurs d'aide étaient loin de remplir les conditions mentionnées dans la recommandation et n'avaient pas non plus de plans pour agir dans ce sens. Par conséquent, la Conférence n'a pu que décider que "les pays développés acceptent de redoubler d'efforts en vue d'aboutir d'ici la fin de 1968 aux conditions et modalités établies" par ces résolutions.

93. Paradoxalement, on peut dire en même temps que la deuxième CNUCED a enregistré un mouvement d'opinion marqué en faveur de la nécessité d'adoucir encore les conditions et modalités de l'aide au développement. C'est dû au fait que le service de la dette est devenu un problème de plus en plus courant, si bien que les pays donateurs en sont à se demander s'il n'est pas moins cher d'accorder dès le départ une assistance financière à des conditions viables plutôt que d'accumuler, dans la concurrence qu'ils se font pour vendre aux pays en voie de développement, des créances qui souvent ne sont pas recouvrées. Les conditions des prêts octroyés aux pays en voie de développement étaient en 1965 devenues si onéreuses que l'on a pu démontrer par un simple calcul arithmétique que si le courant brut de l'aide devait se poursuivre en moyenne au niveau de 1965 et aux mêmes conditions et modalités, les prêts nets deviendraient négatifs en 1970 date dont les gouvernements doivent tenir compte dès maintenant dans l'élaboration de leur politique en la matière.

94. Par conséquent, des recommandations ont été faites en vue d'assouplir encore les conditions et modalités de l'aide au développement. Les pays membres de l'OCDE ont annoncé leur intention d'envisager l'adoption de nouvelles normes et certains pays développés ont été en mesure d'accepter, comme objectif de politique financière internationale, qu'en

1975 la majorité des prêts bilatéraux s'effectuera à des conditions comparables, dans leurs effets, aux conditions appliquées actuellement par l'AID.

95. Pour ce qui est des pays africains, on peut diviser comme suit les problèmes qui se posent en matière de politique et d'action :

- a) La plus grande partie du courant d'aide à l'Afrique sera-t-elle fournie par l'AID elle-même aux conditions qui correspondent aux conditions idéales que les pays en voie de développement essayent d'obtenir (voir plus haut par. 87) ?
- b) Quelles possibilités auront-ils de participer aux décisions qui seront prises à l'OCDE, afin que la révision des conditions et modalités qui a été promise donne des résultats favorables ?
- c) Le volume de l'aide provenant du FED et de sources bilatérales telles que la France, qui fournissent une grande partie de leur aide aux pays africains sous la forme de dons, se maintiendra-t-il, ce qui abaissera le niveau moyen des conditions de l'aide au développement dans son ensemble ?
- d) Dans quelle mesure sera-t-il possible d'éviter que l'aide des Etats-Unis à l'Afrique, qui en moyenne a été fournie à des conditions assez libérales, ne soit soumise à des réductions excessives dans la période à venir ?
- e) Est-ce que les pays donateurs tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne occidentale, qui ont eu tendance à utiliser le système de crédit commercial pour une bonne partie de leur aide à l'Afrique, participeront de façon croissante aux arrangements financiers visant à appuyer un plus grand nombre de programmes de développement des pays africains, tout en reconnaissant la nécessité de fournir l'aide financière à des conditions plus favorables ?

96. Pour obtenir plus rapidement une solution des problèmes a), c) et e) ci-dessus, les pays africains devront dans l'ensemble avoir recours à des moyens d'action nationaux ou intra-africains, afin de pouvoir négocier

et persuader. En ce qui concerne d'une part l'évolution de la politique de l'OCDE relative aux conditions de l'aide et d'autre part un renversement général des tendances défavorables de l'aide américaine, le Groupe des 77 devra agir de façon concertée, en tant que bloc.

97. Dans le cadre de la CNUCED et dans d'autres tribunes internationales, les problèmes nécessitant des mesures qui pourraient encore être étudiées sont :

- a) Crédit commercial, y compris crédits fournisseurs;
- b) Aide à clauses restrictives;
- c) Mécanismes et principes internationaux à utiliser en cas de crise dans le service de la dette;
- d) Possibilité d'introduire un système de péréquation des intérêts.

98. La question de l'établissement d'un plan de péréquation des intérêts présente une importance particulière pour les pays africains, en particulier pendant la période intermédiaire, avant que les initiatives des principaux pays donateurs visant à augmenter le volume de l'aide ne produisent les résultats attendus. La deuxième CNUCED s'est montrée extrêmement réservée dans ses conclusions à ce sujet et le programme de consultation dans le cadre du mécanisme n'a pas jusqu'ici prévu la possibilité de négocier un accord. Puisque un système de ce genre devrait être relié au groupe d'institutions de la Banque mondiale, le mieux serait pour les pays africains d'envisager quelle sorte d'initiative ils pourraient prendre aux diverses occasions qui se présenteront, notamment à la prochaine réunion annuelle de la BIRD, de préférence après avoir tenu des consultations avec d'autres groupes régionaux pour mettre au point une ligne d'action concertée. Il ne faut toutefois pas oublier que de nombreux autres pays en voie de développement sont encore en mesure d'absorber une assistance extérieure fournie selon des termes commerciaux ou peuvent compter sur les programmes bilatéraux des principaux gouvernements donateurs pour obtenir des fonds à des conditions de faveur; les pays africains devraient être prêts à prendre des initiatives dans ce domaine.

C. Financement supplémentaire et compensatoire

99. La deuxième CNUCED a repris les efforts tendant à améliorer encore les conditions auxquelles le FMI fournit son assistance à court terme pour compenser les fluctuations des recettes d'exportation. Il a été admis qu'une plus grande souplesse était nécessaire pendant la période pour laquelle cette assistance est accordée; on a en particulier reconnu qu'il était souhaitable de fixer les conditions de remboursement en fonction de la position du pays emprunteur en matière de commerce extérieur telle qu'elle se révélera après la période de prêt. La question qui se pose maintenant est de savoir si les pays en voie de développement peuvent obtenir par l'intermédiaire du Conseil exécutif du FMI des accords portant de nouvelles modifications des règles relatives à ces prêts.

100. A propos du financement supplémentaire, les participants à la deuxième CNUCED se sont attachés à étudier les difficultés posées par les mécanismes proposés antérieurement plutôt qu'à chercher les moyens éventuels de les résoudre. Ils ont cependant demandé au Groupe intergouvernemental du financement supplémentaire de présenter un système à la neuvième session du Conseil en septembre 1969. Il appartient maintenant aux membres africains du Groupe (Ghana, Nigéria, RAU, Tchad et Tunisie), au nom de la Région africaine, de faire en sorte que ce projet donne lieu à des propositions acceptées d'un commun accord. Jusqu'à présent, à sa quatrième réunion, le Groupe s'est préoccupé de déterminer des questions auxquelles doivent répondre le secrétariat de la CNUCED ainsi que les services de la BIRD et du FMI. Le Groupe a prévu que sa cinquième réunion serait la dernière. Ensuite, il s'agira d'obtenir que le Comité des invisibles et du financement, le Conseil du commerce et du développement et les Conseils du FMI et de la BIRD recommandent les décisions à appliquer ou les adoptent. A chacun des obstacles, les pays africains devront veiller à ce que le mécanisme ne reste pas indéfiniment bloqué.

101. Au moment de la deuxième session de la CNUCED, les pays tant industrialisés qu'en voie de développement ont pensé à évoluer vers un mécanisme de financement supplémentaire qui fonctionnerait avec 300 à 400 millions de dollars. Les fonds seraient distribués sous forme de prêts

à long terme aux périodes les plus critiques pour aider les pays à éviter l'effondrement périodique de leur programme de développement dû à des difficultés de balance de paiements. Les pays africains dont les recettes d'exportations sont soumises à une instabilité plus forte que la moyenne, sont donc tout particulièrement intéressés par la mise en place rapide d'un certain mécanisme. Il faut reconnaître que les délégations africaines à la deuxième CNUCED n'ont pas, dans l'ensemble, approuvé le mécanisme de financement supplémentaire avec autant de conviction qu'on aurait pu le penser, compte tenu de leur situation économique. Il faut attribuer cette réserve à la crainte que le mécanisme ne serve qu'à éviter la réorganisation plus radicale du commerce international des produits de base que les pays africains souhaitent vivement. Mais maintenant que la BIRD et le FMI commencent à prévoir sérieusement, à l'aide de plans, l'utilisation de leurs ressources pour faciliter la stabilisation du marché des produits de base, les pays africains devraient pouvoir adopter une attitude plus souple à l'égard du mécanisme de financement supplémentaire.

D. Capitaux privés et crédit commercial

102. A la deuxième CNUCED, on n'a enregistré que peu de progrès dans les efforts visant à reprendre les problèmes que posent les capitaux privés et le crédit commercial. En ce qui concerne le rôle des capitaux privés à long terme dans l'effort total d'aide au développement, la Conférence n'a pu résoudre la difficulté qui a toujours fait obstacle à des accords efficaces entre gouvernements, à savoir : comment les gouvernements des pays donateurs pourraient-ils raisonnablement approuver un objectif fixé pour l'aide, et notamment un apport de capitaux privés, en l'absence, dans les pays bénéficiaires, de mécanismes garantissant que les investisseurs privés combleront effectivement l'écart entre l'objectif fixé et le volume d'assistance publique accordée pour une période donnée.

103. On a essayé de quantifier le flux actuel de capitaux en provenance des pays en voie de développement qui pourraient suppléer à l'insuffisance des investissements antérieurs de capitaux privés dans ces pays. Les ordres de grandeur mentionnés montrent que ce flux "inverse" est, dans les relations financières entre pays développés et pays en voie de développement, l'une des principales difficultés à surmonter, d'une manière

ou d'une autre pour que le flux brut de la nouvelle aide au développement contribue davantage à l'essor du Tiers Monde. Rien n'est prévu dans le programme permanent de travail des organes de la CNUCED pour poursuivre la recherche d'une solution à ce problème. Compte tenu de tous les avantages que les pays en voie de développement reconnaissent tirer des investissements étrangers privés sur leurs territoires, et de l'insistance dont font preuve certains pays donateurs pour laisser une place importante au capital privé dans leur aide au développement, il convient de réfléchir sur la manière la plus efficace, pour le Groupe des 77, de poser la question de savoir comment augmenter la contribution nette des capitaux privés dans leur développement économique.

104. Les prêts privés à moyen terme, souvent assortis de garanties du gouvernement, ont été considérés par les participants à la Conférence comme l'un des principaux responsables des problèmes croissants de la dette qui se posent aux pays en voie de développement, et des divers inconvénients qui accompagnent l'assistance à clauses restrictives. D'après les décisions prises à la Conférence, il n'y a guère d'espoir que les organes permanents de la CNUCED fassent beaucoup pour trouver une solution à ces problèmes. Toutefois, on a envisagé que les pays donateurs qui participent par des arrangements financiers aux programmes de développement de pays particuliers, s'efforcent d'harmoniser les conditions de leur aide. Auparavant, les pays donateurs avaient tendance à établir leurs conditions au plus bas, dans les limites de la concurrence, d'après les critères des prêteurs les moins libéraux. On ne sait pas encore très bien comment on pourrait utiliser au mieux l'appareil des pays donateurs ou de la CNUCED pour renverser cette tendance, dans les intervalles qui séparent les Conférences.

CHAPITRE IV

LES INVISIBLES, Y COMPRIS LES TRANSPORTS MARITIMES

A. Transports maritimes, assurances et tourisme

105. La deuxième CNUCED n'a fait aucun progrès en ce qui concerne l'accord portant sur le coût des transports maritimes, assurances et autres invisibles qui, lors de la première CNUCED, avaient été reconnus comme l'une des principales causes d'épuisement des ressources en devises des pays en voie de développement. Faute de renseignements, ce problème n'avait guère pu être étudié comme l'aurait mérité l'importance des transactions invisibles dans la balance des paiements de la plupart des pays en voie de développement. On a constaté également que l'existence et l'efficacité de ces services constituaient un facteur qui influait considérablement sur l'aptitude des pays en voie de développement à augmenter leurs exportations, tout particulièrement pour concurrencer les autres exportateurs de produits analogues. Le problème de la structure des taux de fret et les pratiques des transporteurs continue d'être particulièrement difficile à étudier en termes quantitatifs, ce qui ne facilite guère l'élaboration de recommandations ou de décisions claires. La Conférence a dû se contenter de demander d'autres études dont le succès dépendra de la coopération des gouvernements et des entreprises privées des pays qui fournissent la majeure partie de ces services pour le commerce international des pays en voie de développement.

106. Une résolution présentée par les pays en voie de développement et visant à assurer l'élaboration de conventions internationales sur les pratiques relatives aux transports maritimes, a été adoptée avec l'appui des pays socialistes, bien que les pays occidentaux industrialisés s'y soient unanimement opposés. Inévitablement, les petits pays en voie de développement et les entreprises, encore plus petites, qui se chargent de la plus grande partie du commerce extérieur de ces pays, se trouvent désavantagés lorsqu'ils essaient d'obtenir de meilleures conditions pour les transports maritimes, les assurances et les services analogues. Un système de normes établi à l'échelon international et appliqué de façon uniforme par tous les

transporteurs à tous les expéditeurs dans des conditions analogues, serait pour les exportateurs africains la meilleure garantie d'un traitement équitable.

107. On a reconnu qu'à la longue tout changement véritablement profond de la position des pays en voie de développement pour leurs transactions invisibles exigerait qu'ils participent davantage à la fourniture de ces services. Des recommandations ont été faites par la Conférence en vue d'une aide accrue aux pays en voie de développement pour l'amélioration de leurs entreprises de transports maritimes et d'assurances, et de leurs installations portuaires. On a également estimé que les pays en voie de développement pourraient recueillir davantage de devises étrangères grâce au tourisme, afin de compenser certaines de leurs dépenses relatives aux échanges visibles et aux autres importations invisibles.

108. Il va de soi que la plupart des pays africains ne peuvent guère prendre une part plus active dans le secteur des transports maritimes et des assurances, même quand leur commerce d'exportation est très bien organisé, s'ils ne se groupent pas davantage pour développer leur marine marchande, leurs lignes aériennes et leurs sociétés d'assurances. Il faut pour cela que les groupes de pays voisins prennent des mesures à l'échelon local. La condition la plus importante à l'échelon international; c'est que les organismes des Nations Unies et particulièrement les commissions régionales soient en mesure d'accorder une assistance technique accrue aux pays africains pour l'organisation de telles entreprises.

B. Le transfert des techniques

109. C'est là également un des aspects les moins bien connus des relations économiques extérieures des pays en voie de développement et qui vient seulement de retenir l'attention à l'échelon international; c'est pourquoi les avis n'étaient pas encore suffisamment nombreux pour aider les participants à la deuxième Conférence à tirer des conclusions valables. Les questions ci-après, distinctes tout en étant interdépendantes, ont fait l'objet de discussions :

- a) Les pays en voie de développement qui désirent faire entrer des exportations non traditionnelles sur les marchés internationaux, ou même sur le marché national et régional, ne peuvent pas se permettre une qualité de production inférieure. C'est pourquoi, dans la plupart des cas ils ne doivent pas avoir trop de retard technique sur les pays développés. De même, on estime généralement que les techniques utilisées dans les pays en voie de développement doivent être adaptées à leurs ressources, qui sont souvent très différentes de celles des pays déjà industrialisés.
- b) Cependant, le facteur prédominant actuellement est que les pays en voie de développement achètent déjà beaucoup de biens d'équipement aux pays développés. Ce faisant, ils paient, au moyen de prix initiaux, de redevances, etc., les innovations techniques utilisées pour la fabrication de ces produits. Or, ces innovations sont la "propriété intellectuelle" d'entreprises privées des pays développés et elles sont protégées par divers systèmes de monopole. Des preuves détaillées indiquent (et c'est l'avis général des pays en voie de développement) que les prix payés pour l'utilisation de ces innovations sont excessifs. On recherche une série de principes acceptés à l'échelon international, ou de préférence un mécanisme institutionnel, en vue de réduire, pour les pays en voie de développement, le coût des techniques modernes.

Selon l'arithmétique économique, c'est là un élément des transactions invisibles et qui, par conséquent, doit intéresser la CNUCED. Cependant, dans la réalité, la question se pose le plus souvent à propos de projets de développement industriel et de l'achat de matériel mécanique et de matériel de transport.

- c) Le troisième aspect du problème concerne les mesures internationales qui pourraient être prises pour faciliter l'application des techniques existantes afin de résoudre les problèmes spécifiques des pays en voie de développement dans des domaines tels que le

choix des cultures à pratiquer et des industries à implanter. Cet aspect, ainsi que la nécessité d'une adaptation des techniques, exigent un troisième groupe de spécialistes et d'organismes internationaux.

110. Les débats sur cette question, à l'échelle internationale, portent essentiellement, en général, sur les aspects juridiques, les aspects matériels étant négligés. La deuxième CNUCED n'a pas évité ce piège lorsqu'elle a examiné ce point de son ordre du jour. Il semblerait que la tâche la plus urgente pour le système des Nations Unies consiste à renforcer le mécanisme destiné à traiter ces divers aspects en prévision d'activités plus efficaces concernant le fonds du problème.

CHAPITRE V

QUESTIONS SPECIALES

A. Coopération économique entre les pays en voie de développement

111. A la deuxième CNUCED, les participants ont longuement étudié le rôle qu'une coopération accrue entre les pays en voie de développement pourrait jouer dans l'accélération du progrès de ces pays. Ce sujet était d'autant plus important que ces pays n'avaient guère réussi à conquérir de nouveaux marchés pour leurs produits industriels et agricoles dans les pays industrialisés ni à s'assurer, par des engagements fermes, un accroissement du volume de l'aide financière qui leur est fournie. Les participants ont reconnu tout d'abord que l'établissement d'accords de coopération et d'intégration entre les pays en voie de développement était une question qui relevait essentiellement de l'initiative de ces pays et qu'à cet égard, les mesures devaient, pour la plupart, être prises au niveau local, compte tenu des conditions particulières. La contribution que la collectivité internationale peut apporter consiste surtout à permettre aux institutions des Nations Unies d'étendre leur assistance technique aux groupements régionaux dans les divers domaines où la coopération est jugée souhaitable. En deuxième lieu, il faut que certaines des règles généralement acceptées dans le commerce international soient adaptées au profit des groupes de pays en voie de développement qui ont établi entre eux une certaine coopération. Enfin, une assistance financière étrangère peut être fournie aux points stratégiques pour atténuer les difficultés qui peuvent surgir par suite de l'élargissement des contacts économiques entre les pays en voie de développement, en particulier sur le plan du commerce.

112. Sous un autre angle, toutefois, on a reconnu que certains pays industrialisés en particulier de l'Europe de l'ouest, pouvaient, suivant l'orientation de leur politique, faciliter ou entraver la coopération régionale entre les pays en voie de développement. Sur le plan commercial, des pays industrialisés bénéficient d'un traitement préférentiel pour leurs exportations vers certains pays en voie de développement. Ce traitement pourrait l'emporter

sur les avantages susceptibles d'être accordés aux pays voisins en voie de développement. Il en est ainsi en particulier de l'association entre les pays de la CEE et quelques pays africains, qui crée une situation telle que ces derniers et d'autres pays africains ne peuvent respecter les concessions qu'ils se sont octroyées à titre réciproque, sans que les pays de la CEE aient délibérément consenti à se priver de leurs droits dans les domaines pertinents. Il existe d'autres situations analogues en Afrique, encore qu'elles ne soient pas obligatoirement déterminées par des arrangements contractuels explicites. Dans tous les cas, le commerce d'importation des pays africains se caractérise par l'existence de quelques grandes sources d'approvisionnement dans les pays occidentaux. On peut s'attendre que les intérêts qui existent dans ces pays s'accompagnent du recours à certaines méthodes d'auto-défense, appuyées par les gouvernements, chaque fois qu'apparaît la possibilité que des fournisseurs africains concurrents aient des avantages commerciaux dans le cadre d'un programme de coopération économique régionale. Les pays en voie de développement ont cherché sans y parvenir, à obtenir des pays industrialisés que ceux-ci s'engagent en général à ne pas interposer leurs intérêts à l'encontre des programmes de coopération économique. Mais, au contraire, dans leur déclaration d'appui à la coopération économique, les pays occidentaux industrialisés ont insisté sur le problème des dommages causés à leurs intérêts commerciaux.

113. De même, les politiques d'aide appliquées par les pays industrialisés pourraient être dirigées de façon à favoriser positivement les programmes de coopération entre les pays en voie de développement. Avec diverses réserves, les pays industrialisés ont admis qu'il y avait intérêt à utiliser les programmes d'assistance technique et financière pour étayer la coopération économique. Mais leurs engagements sont loin d'être précis et il faudra de nombreux stades intermédiaires avant de pouvoir les transformer en mesures d'appui concrètes.

114. Du point de vue de la poursuite de ces résultats en Afrique, ce qu'il faut dans l'immédiat, semble-t-il, c'est adopter sur place un certain nombre de programmes et de projets de coopération intéressant le commerce et le développement. Après quoi seulement, on saura s'il faut faire appel à une action internationale - et laquelle - pour faciliter la mise en oeuvre de ces projets.

B. Les pays en voie de développement et les pays les moins développés,
sans accès à la mer

115. A la suite des recommandations de la première CNUCED, une convention a été établie sur le commerce de transit des pays sans accès à la mer. Au moment où s'est tenue la deuxième CNUCED, on pouvait déjà se concentrer non plus sur les aspects juridiques et institutionnels, mais bien sur les aspects pratiques du problème. On a constaté en particulier que le coût des services de transport et de transit était un obstacle permanent aux échanges internationaux des pays sans accès à la mer, et devait faire l'objet de mesures spéciales. Il a été recommandé aux pays développés et aux institutions internationales d'aider à améliorer les services de transport dont disposent les pays sans accès à la mer; cette possibilité étant ouverte, il faudrait maintenant élaborer des projets précis d'amélioration des transports au profit de ces pays.

116. Les participants à la Conférence ont également reconnu que dans les pays sans accès à la mer, le processus de croissance se heurtait à des problèmes particuliers et que de nouvelles études s'imposaient à ce sujet. Etant donné le nombre de pays africains dans cette situation, le secrétariat devrait probablement prendre une part notable à ces travaux.

117. Une des nouvelles notions les plus importantes, reflétée par la création de la CNUCED et l'évolution générale des politiques suivies dans le commerce international, est la suivante : les droits et les obligations des divers pays doivent correspondre à leur situation économique et, inversement, des pays à des niveaux de développement différents doivent être traités différemment pour que le système international de relations économiques puisse être considéré comme équitable et ajusté aux exigences de l'expansion. A la réunion qui a précédé la Conférence d'Alger du Groupe des 77, les pays africains ont proposé que la question des mesures spéciales à prendre en faveur des pays les moins favorisés, soit l'une de celles auxquelles la CNUCED accorde, en priorité, une attention particulière. Aux termes de la Charte d'Alger, les pays en voie de développement ont déterminé les domaines dans lesquels une action au bénéfice des pays les plus défavorisés pourrait

s'exercer. La deuxième Conférence n'a pu cependant adopter une attitude claire sur la question de donner la priorité aux besoins des pays les plus défavorisés en matière de politiques commerciales ou financières internationales.

118. Il apparaît que les mesures à prendre actuellement consistent essentiellement à élaborer une liste appropriée de mesures précises, y compris de programmes acceptables sur le plan international pour le développement global de certains pays parmi les moins dotés, et aussi à mobiliser l'aide internationale en vue de la mise en oeuvre de telles mesures. Quel que soit le critère adopté, l'Afrique compte une majorité de pays qu'on peut considérer comme parmi les moins développés. Il est donc proposé que la CEA étudie et applique des mesures efficaces dans les domaines où les besoins prioritaires des pays les moins favorisés risquent d'être reconnus et tente notamment de nouveaux efforts pour fournir une aide technique aux pays qui désirent formuler des projets et des programmes. Cette proposition a été adoptée et appliquée par la Commission; mais les pays africains représentés à la CNUCED et dans d'autres organisations internationales devront maintenir sur ce sujet l'attention du monde.

119. Il semble que dans toute tentative d'élaboration d'une politique réaliste d'expansion internationale en vue de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement on ne puisse guère manquer de faire un examen sérieux des problèmes qui se posent aux moins favorisés des pays en voie de développement. Il appartient donc à tous les organes du système des Nations Unies de collaborer entre eux afin de fournir divers éléments qui composeront une stratégie positive, visant à l'application de mesures spéciales en faveur de ces pays. Vu les conséquences générales et l'importance de tout programme dans ce domaine, il semble qu'on puisse raisonnablement attendre de toute la communauté internationale qu'elle assume la responsabilité de mener à bien un tel programme. Les pays africains devraient donc rechercher l'appui des divers organismes des Nations Unies en vue de la création d'un programme spécial des Nations Unies en faveur des moins favorisés parmi les pays en voie de développement.

- - - - -