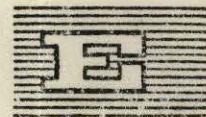


610718324

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr. 20.01.1960
GÉNÉRAL
E/CN.14/48
27 janvier 1960
FRANÇAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Deuxième session

Tanger, 26 janvier - 6 février 1960

Déclaration de Monsieur Philippe de Seynes
Sous-Secrétaire aux Affaires économiques et sociales

27 janvier 1960

L'étude sur la situation économique de l'Afrique depuis 1950, qui est soumise à cette Commission, contient des indications précieuses sur la structure économique présente du continent. On y voit en particulier que, bien que le développement industriel ait au cours des dix dernières années substantiellement contribué au progrès de la production et de l'emploi, une part considérable des revenus provenant du secteur primaire continue de se dissiper dans l'importation de biens manufacturés, en l'absence d'une industrie locale. Une propension marginale élevée à l'importation accentue ce phénomène de "fuite" - pour reprendre l'expression utilisée dans le document - à mesure que les revenus s'élèvent. L'essentiel, sinon la totalité, des biens d'équipement et des biens de consommation durables est importée et, quant aux biens non durables, leur part relative dans le total des importations ne diminue pas sensiblement.

Très souvent, cette situation ne résulte pas de l'insuffisance des marchés et de leur incapacité à offrir des débouchés à la production industrielle, mais plutôt de conditions structurelles défavorables à la création d'industries, telles que l'absence de qualifications techniques et de capital d'investissement, ainsi que d'éléments institutionnels qui ne favorisent pas le développement de stimulants efficaces.

Cette analyse schématique de l'une des caractéristiques fondamentales du développement africain souligne du même coup le double rôle de cette Commission. Elle doit s'efforcer de préparer un avenir différent, en facilitant la mobilisation de

toutes les ressources du continent, afin de diversifier l'économie africaine et de réduire, dans toute la mesure du possible, une dépendance trop exclusive à l'égard du monde extérieur. En même temps, par une prise de conscience collective, par la force que peuvent lui donner l'association et l'action concertée, elle peut utilement faire connaître les besoins et les problèmes africains dans les instances nationales ou internationales où se prennent des décisions majeures affectant directement un continent dont l'économie restera longtemps encore fondée principalement sur l'exportation de sa production primaire. Les tendances économiques ne dépendent pas seulement des forces anonymes du marché, mais aussi, aujourd'hui beaucoup plus qu'autrefois, de la volonté des autorités centrales, du jeu des forces qui s'affrontent dans les négociations, et s'expriment dans les décisions d'un petit nombre de gouvernements. Les attitudes assumées, les mesures adoptées par les grandes puissances industrielles sont bien plus que naguère un sujet d'intérêt universel, qu'il s'agisse de l'orientation des politiques commerciales, de la mise en oeuvre d'arrangements régionaux, de la liquidité internationale, ou même de problèmes en apparence purement nationaux tels que la vigueur et les modalités d'une politique anti-cyclique, l'importance respective accordée aux objectifs de croissance et de stabilité. C'est ce qui fait la valeur d'un débat comme celui qui s'ouvre aujourd'hui et de ceux qui suivront, aussi bien que des analyses et des études qui sont préparées pour leur servir de base. Ils peuvent aider à préciser des positions, illustrer des tendances, exprimer des besoins et ainsi même, s'assurer que les décisions prises ailleurs sont plus complètement informées de leurs répercussions possibles et des réactions qu'elles sont susceptibles de susciter.

Aussi bien, le présent débat ne saurait, sans s'appauvrir, être limité à l'examen des facteurs purement africains. Il doit par la nature des choses s'élargir pour prendre en considération les développements les plus récents de l'économie mondiale.

L'économie mondiale aborde une nouvelle décade à la faveur d'une conjoncture expansionniste. Les perspectives à court terme qui s'étaient éclaircies depuis plus d'un an, continuent dans l'ensemble d'être favorables. Pour ne citer qu'un chiffre, vers le milieu de 1959, l'indice de la production industrielle mondiale avait augmenté de 11 % par rapport à l'année précédente et, selon les informations les plus récentes, ce mouvement ascendant s'est poursuivi, bien qu'il ait été soumis à certains courants contraires par suite de la grève de l'acier aux Etats-Unis. Au début, c'est le secteur public qui a été l'élément déterminant de la reprise par l'augmentation des dépenses de l'Etat, la réduction des impôts, et des mesures facilitant le crédit. A mesure que le redressement s'affirmait, son caractère s'est quelque peu modifié; la crainte d'une nouvelle inflation s'est insinuée de très bonne heure, conduisant les gouvernements à stabiliser les dépenses publiques et à suivre des politiques de crédit plus strictes. Ces mesures ne semblent pas, d'ores et déjà, de nature à faire échec à l'expansion. Dans les principaux centres de l'Europe, la fermeté de la demande pour des biens de consommation durables donne à l'économie une impulsion vigoureuse qui continuera sans doute de se faire sentir dans les mois à venir. Aux Etats-Unis, bien que certains symptômes de faiblesse apparaissent dans le secteur de la construction résidentielle, la solution de la grève de l'acier devrait assurer les progrès de la production pour quelque temps au moins; l'amplitude et la durée de ce mouvement devraient dépendre essentiellement des plans d'investissement des entreprises et de certains facteurs particuliers, tels que la réaction des consommateurs aux nouveaux modèles d'automobiles.

La reprise des affaires dans les pays industriels s'accompagne d'un nouvel essor des échanges internationaux. Après le recul marqué des années 1957-58, les importations des pays industriels se retrouvent à un niveau supérieur de 7 % à celui de 1958 et les produits

offerts par les pays sous-développés ont leur part de cette expansion. Cependant, comme l'augmentation de la demande rencontrait une offre abondante, elle n'a encore exercé qu'une influence modeste sur les prix. Ceux du caoutchouc et des cuirs ont monté rapidement; ceux du cuivre et du zinc ont été plus soutenus qu'en 1958, ainsi que ceux des fibres dures et des dérivés de la noix de coco, mais le prix moyen des métaux communs non ferreux n'a pas progressé. Les cours du charbon, du pétrole, du bois, du coton, du jute, du sucre, du tabac, des céréales, du café, du thé et du cacao ont été même plus faibles au cours des trois premiers semestres de 1959 qu'ils ne l'étaient pendant la période correspondante de 1958. Mais stimulées par un rythme d'absorption accéléré dans les pays industriels, les exportations totales des pays sous-développés qui avaient reculé de 5 % de 1957 à 1958 ont retrouvé et même dépassé leur niveau de 1957. Et comme l'indice moyen des prix des articles manufacturés qui entrent dans les échanges internationaux est demeuré plus ou moins stationnaire, les pays sous-développés ont vu, dans leur ensemble, leur capacité d'importation s'élever pendant les premiers mois de 1959, même si ce mouvement ne s'est pas encore traduit par un accroissement sensible des importations.

A mesure que le souvenir de la récession s'éloigne, l'attention se porte sur certains aspects de la situation moins directement liés aux mouvements cycliques. Des transformations structurelles semblent s'être développées parallèlement à l'évolution de la conjoncture. L'un des phénomènes les plus importants de la situation présente résulte sans nul doute des changements qui se sont produits graduellement au cours de ces dernières années dans les courants commerciaux entre les principaux marchés mondiaux, changements dont l'effet cumulatif a assez soudainement confronté le monde avec des problèmes nouveaux. Les Etats-Unis voient décliner leur part dans les exportations mondiales tandis qu'ils assument une proportion croissante dans le total des importations.

De ce fait, l'Europe occidentale et le Japon améliorent d'autant leur position. En fait, depuis 1954, les importations de marchandises et de services aux Etats-Unis augmentent plus rapidement que le produit national. La propension des Etats-Unis à importer semble avoir atteint un record historique en 1958 et 1959, marquant le renversement d'une tendance traditionnelle selon laquelle l'économie des Etats-Unis tendait à devenir relativement moins dépendante du monde extérieur à mesure que son produit total augmentait. Dans quelle mesure ce mouvement continuera-t-il et dans quelle mesure des forces équilibrantes viendront-elles le corriger ? Le diagnostic comporte encore des éléments d'incertitude. Il est évident que la croissance de l'appareil productif de l'Europe de l'Ouest et du Japon a considérablement réduit l'avantage dont les Etats-Unis disposaient immédiatement après la guerre. Certains indices donnent aussi à penser que les coûts de production ont augmenté plus rapidement aux Etats-Unis que dans d'autres grands pays industriels. A ces facteurs spécifiques pourraient s'ajouter des causes plus générales. Depuis plusieurs années, les gouvernements prennent systématiquement des mesures pour contenir la demande, dans l'intérêt de la stabilité des prix. Tout comme la pénurie de dollars de la période d'après-guerre résultait, partiellement du moins, de la pression intense que la demande exerçait sur l'offre dans une grande partie du monde en dehors de la zone dollars, le renversement d'équilibre observé actuellement pourrait à son tour être lié à une atténuation générale de la pression de la demande. Dans toute la mesure où les Etats-Unis jouaient jusqu'à présent le rôle d'un fournisseur, pourrait-on dire "de dernier ressort", palliant les pénuries, qu'il s'agisse des céréales ou de l'acier, et brisant les goulots d'étranglement auxquels se heurtait la volonté d'expansion rapide de certains pays, il n'est pas anormal que les exportations américaines aient diminué par rapport à celles des autres pays, à mesure que la demande totale se faisait moins pressante.

Les événements auxquels je viens de faire allusion semblent quelque peu étrangers aux préoccupations africaines, mais ils ne mettent pas seulement en cause le monde industriel et les positions respectives des principales puissances économiques. Le fait que la balance des comptes des Etats-Unis soit devenue plus vulnérable qu'elle ne l'était par le passé, ou tout au moins soit considérée par certains comme telle, pourrait facilement avoir des conséquences qui se feraient sentir sur l'ensemble de l'économie mondiale. Le phénomène doit être vu dans le contexte plus général des progrès réalisés au cours de ces dernières années vers la libéralisation des échanges et la convertibilité des monnaies. Ces progrès, si désirables et satisfaisants soient-ils, ont créé en eux-mêmes de nouveaux problèmes. Ils ont augmenté considérablement l'interdépendance des principales économies et, parallèlement, la nécessité pour les gouvernements d'harmoniser leur politique. Les gouvernements n'ont pas toujours pu éviter les fuites de capital avec leurs conséquences fâcheuses à l'époque où ils disposaient de tout un appareil de contrôle des changes et du commerce. Il n'est pas impossible que dans la situation présente, où ces moyens d'action ont été démantelés, ils se montrent d'autant plus sensibles aux indices qui risqueraient de mettre leur position en danger et qu'ils soient enclins à prendre, pour protéger leur balance des comptes, des mesures individuelles dont l'expansion générale aurait à souffrir. Une tendance déflationniste durable pourrait ainsi se trouver cumulativement imprimée à l'économie mondiale. Il est donc de l'intérêt de tous les peuples que la nécessité d'un système véritablement efficace de consultations et de coordination soient pleinement reconnus. Des progrès sérieux dans cette voie semblent avoir été accomplis au cours des réunions qui se sont tenues à Paris il y a quelques jours à peine.

Si de nouvelles habitudes se développent entre certains gouvernements, il faut espérer que les conseils où se traitent les grands problèmes du commerce et de l'aide, de la stabilité et de la croissance sauront, d'une manière ou de l'autre, rester en contact avec les instances où s'expriment les besoins et les tendances des pays sous-développés, faute de quoi un élément essentiel risquerait de manquer au processus d'élaboration de leurs décisions. Les pays qui ont atteint un niveau d'industrialisation élevé peuvent plus facilement que d'autres, et pour beaucoup plus longtemps, s'accomoder d'une politique d'expansion modeste ou de stagnation, et ils peuvent être tentés de s'arrêter à des

solutions qui y conduisent, parce qu'elles sont parfois plus faciles, si par défaut d'informations ou de communications, leurs vues restent partielles.

Toute discussion des conditions économiques africaines, singulièrement dans le contexte de l'économie mondiale, doit nécessairement faire une place privilégiée au problème des produits de base.

L'Afrique, comme d'autres régions de production primaire, a été très secouée depuis la fin de la guerre par les effets des fluctuations des cours des principaux produits de base. Ces mouvements ont été moins accusés que pendant la période d'entre les deux guerres, mais ils ne se sont pas atténués dans toute la mesure qu'aurait fait espérer l'essor remarquable des pays industriels après la fin des hostilités. Cela tient sans doute à ce que les mouvements de stocks ont été d'une amplitude supérieure à celle des mouvements cycliques totaux. Ainsi aux Etats-Unis, pendant la dernière récession, le mouvement des stocks a représenté plus de 2,5 % du produit national brut au cours de la phase descendante et 4 % dans la période de redressement. Le cours des produits primaires ne peut évidemment manquer d'être influencé par des changements aussi importants.

A certains égards, l'Afrique subit ces éléments perturbateurs plus que le reste du monde. Le niveau de son développement économique actuel fait qu'elle est tributaire de sa production primaire à un plus haut degré que d'autres régions. A cela s'ajoute que plusieurs des principaux produits exportables africains - minéraux, coton, cacao, huile de coco - sont parmi ceux dont les cours ont accusé les fluctuations les plus prononcées.

Un certain nombre de pays africains, soit dans leur cadre national propre, soit dans le cadre des liens contractuels ou administratifs qui les unissent à d'autres pays, ont cherché à atténuer les conséquences des fluctuations des cours. L'institution de "marketing boards" et de caisses de compensation a souvent permis d'isoler plus ou moins des cours du marché international les prix payés aux producteurs ou aux exportateurs. Dans de telles hypothèses, les prix sont fixés en monnaie locale par décision administrative et dissociés des cours mondiaux, en exigeant des producteurs qu'ils vendent la totalité de leurs récoltes à un organisme officiel, lequel devient seul fournisseur de tous les marchés. Le système présente en outre parfois l'avantage de protéger les petits producteurs contre certaines formes d'exploitation.

Ces expériences ont, dans l'ensemble, donné en Afrique des résultats, semble-t-il, supérieurs à ceux des techniques utilisées ailleurs, qui se sont efforcées d'atteindre le même objectif par la voie de droits variables à l'exportation et par la manipulation de taux des changes. Elles n'ont pas cependant réussi à stabiliser les revenus au même degré que les prix, ni cherché à contrebalancer les effets des fluctuations fréquentes du volume de la production, souvent aussi lourdes de conséquences que les variations de la demande. Par ailleurs, la stabilisation des prix intérieurs soulève de sérieux problèmes pour les gouvernements dans la mesure où les fluctuations extérieures, au lieu de se refléter dans les revenus des producteurs, se répercutent exclusivement sur les recettes publiques. Enfin, le mécanisme lui-même d'une action de stabilisation des cours est loin d'être pleinement élucidé. Comment les producteurs, particulièrement dans des régions où subsiste un secteur non commercial, réagissent-ils aux variations des cours ? Comment l'instabilité des cours se reflète-t-elle dans le volume et la

répartition des investissements ? Le supplément d'investissements rendu possible en période de baisse par une politique de stabilisation, compense-t-il l'action de freinage exercée en période de hausse ? Dans quelle mesure les avantages d'une programmation échappant aux aléas des fluctuations sont-ils contrebalancés par un affaiblissement du système des incitations ? Ce sont là des questions qui suscitent des controverses académiques et des hésitations gouvernementales.

L'augmentation constante et assez régulière du volume des exportations a, dans une certaine mesure, atténué pour les pays africains les effets des fluctuations des cours. Cette tendance traduit elle-même l'élargissement des débouchés offerts aux produits africains sur les marchés mondiaux et elle a certainement favorisé une série d'anticipations dont on trouve la trace dans les plans d'expansion. L'hypothèse retenue semble être celle d'un élargissement continu des débouchés pendant de nombreuses années à venir. Il y a malheureusement peu d'éléments qui permettent d'apprécier la validité de cette hypothèse. Il sera naturellement bien plus facile d'absorber une production africaine en plein essor, si la demande mondiale, comme chacun l'espère, s'accroît à un taux raisonnable. Mais il n'en est pas moins probable qu'un jour ou l'autre, l'Afrique en viendra, pour toute une gamme de produits, au stade qu'elle paraît avoir déjà atteint pour le cacao, le coton, la laine, le cuivre, peut-être même depuis peu pour le café. Une expansion supplémentaire, rapide et soutenue de ces produits ne pourra désormais se faire qu'aux dépens des marchés d'exportation d'autres pays, ou encore au prix d'une détérioration sensible des cours, et par conséquent, des termes de l'échange et de la capacité d'importer. Pour certains produits, il existe d'ores et déjà un excédent de capacité sur le plan mondial. C'est ici que l'action internationale devient particulièrement urgente.

Le problème ne peut en effet que s'aggraver si les pays dotés des mêmes ressources agricoles et minérales poursuivent chacun une politique nationale d'expansion des mêmes productions, sans se soucier de ce que d'autres entreprennent. Il ne fait guère de doute que le système d'information, de consultations, et d'arrangements internationaux, qui existe à l'heure actuelle, devrait être renforcé et développé.

Toute réflexion sur les produits de base connaît d'ailleurs inévitablement à évoquer la solidarité internationale sous ses aspects les plus généraux. L'examen de la perspective à long terme en effet ne peut que souligner des difficultés de caractère structurel qui ne pourront être surmontées par une action limitée à la stabilisation des cours. Au stade où sont parvenues les économies des principaux centres industriels, leur demande globale pour les produits de base tend à croître moins rapidement que leur produit national. Ce phénomène résulte d'un grand nombre d'éléments difficiles à combattre ou à compenser, lorsque certains niveaux de développement ont été atteints. La composition totale de la consommation comporte alors une demande croissante pour des biens et services dont le contenu en matières premières est proportionnellement moindre. Les innovations technologiques conduisent à des économies constantes dans l'usage des matières premières; par-dessus tout, la fabrication des produits synthétiques se poursuit à des prix qui concurrencent ceux des produits naturels, même là où la main-d'oeuvre est extrêmement bon marché. Ainsi le rapport proportionnel des importations au produit total tend à diminuer. La tendance est en sens inverse dans les pays sous-développés, surtout chez ceux qui entreprennent des programmes de développement ambitieux nécessitant l'introduction d'une croissance de biens d'équipement, dans le cadre de plans à long terme dont les divers éléments sont interdépendants et se prêtent difficilement à des ajustements soudains.

Il y a donc dans la situation respective des deux catégories de pays une asymétrie fondamentale dont les effets ne peuvent être supprimés que par une action corrective internationale. Ce sont des phénomènes de cette nature qui ont graduellement fait accepter le principe des transferts de capitaux dans le cadre de programmes

internationaux d'assistance comme un trait durable de la politique mondiale et qui justifient l'organisation au sein de cette Commission d'un débat sur lequel je ne voudrais pas maintenant anticiper, relatif à l'aide internationale aux pays africains.

+

+ +

Il est un autre aspect de la politique contemporaine qui intéresse au premier chef les pays africains. Je veux parler des projets d'intégration régionale qui font à l'heure actuelle l'objet d'intenses négociations internationales entre les principaux pays industriels. L'Assemblée générale des Nations Unies, au cours de sa dernière session, s'est tout particulièrement intéressée aux conséquences, pour les pays africains, de la politique d'intégration poursuivie en Europe. La création du marché commun introduit évidemment dans l'économie africaine une nouvelle forme de préférence et si je puis dire, de discrimination. Le terme "discrimination" doit être pris ici dans le sens technique et sans nuance de jugement moral. Dès qu'il y a création d'une union douanière ou d'une zone de libre échange, il y a discrimination. L'accord général sur les tarifs douaniers qui représente un code élaboré de règles destinées à discipliner et, par là même, à favoriser le libre commerce international, reconnaît certaines exceptions à la règle de non-discrimination. Les unions douanières ou zones de libre échange constituées dans les formes prescrites sont autorisées par des dispositions spécifiques. Il appartient à d'autres instances de trancher le point de droit et de décider si les dispositions du traité de Rome sont, du point de vue que je viens d'énoncer, légitimes. Le problème qui ne semble intéresser plus directement cette Commission est plutôt de définir dans quelles conditions d'organisation ou d'aménagement du commerce mondial, le continent africain aura le plus de chance de poursuivre un développement rapide et harmonieux. La question ainsi posée est complexe, en raison des avantages économiques immédiats qu'offre le régime préférentiel à ceux qui en bénéficient et aussi en raison des avantages économiques immédiats qu'offre le régime préférentiel à ceux qui en bénéficient et aussi en raison des décisions qui restent à prendre dans le cadre de la communauté européenne, et les réponses que l'on peut donner ne sont que partielles et provisoires.

Une entreprise aussi complexe et délicate que l'intégration régionale, dont la mise en oeuvre s'étend sur une longue période peut difficilement se poursuivre selon un plan dont toutes les modalités auraient été arrêtées une fois pour toutes et ne seraient susceptibles d'aucune modification. A mesure que la communauté européenne prend conscience d'elle-même, affirme son identité et sa place dans le monde, il se peut que certains des éléments sur lesquels elle se fondait à l'origine apparaissent désormais sous un jour différent. Il n'est pas impossible, en particulier, que l'élément préférentiel soit jugé moins essentiel qu'il l'était au moment où le Traité de Rome a été conçu si l'intégration économique parvient à se développer par d'autres voies et sous d'autres formes.

Peut-être, si la conjoncture demeure expansionniste, les pays du Traité de Rome prendront-ils eux-mêmes des initiatives conduisant à un abaissement général des barrières douanières, dont bénéficieraient grandement les pays africains.

L'existence même de cette Commission indique que ce continent prend conscience de devenir une unité économique, et non plus seulement une notion géographique. Dans la mesure où cette prise de conscience s'affirmera, les gouvernements seront inévitablement amenés à réévaluer les concepts sur lesquels reposent à l'heure actuelle le système économique du continent et ses relations avec le reste du monde, à rechercher quelles nouvelles institutions, quelles nouvelles formes d'association doivent venir compléter, ou remplacer celles qui existent à l'heure actuelle.

Un tel examen ne peut manquer de se produire lorsque les problèmes du continent seront examinés dans une perspective où l'industrialisation doit jouer un rôle croissant. Dans un continent si vaste et relativement peu peuplé, il faut s'attendre à ce que cloisonnements et discriminations se révéleront à la longue un obstacle plus sérieux

à la création de grands centres industriels qu'ils ne l'ont été en Europe, ou qu'ils ne le sont peut-être à l'heure actuelle en Asie. Bien que l'attention des gouvernements africains soit en grande partie à l'heure actuelle absorbée par les mesures immédiates touchant à la mise en valeur plus systématique des ressources qui se trouvent dans les limites de leur propre territoire, l'époque n'est pas éloignée où ils devront se préoccuper de créer des conditions favorables à la mise en oeuvre d'ensembles fonctionnels dont les diverses articulations ne s'inséreront pas nécessairement à l'intérieur des frontières d'un pays donné, ou même d'une zone préférentielle donnée. La mise en oeuvre de complexes industriels fondés sur les ressources minérales ou hydrauliques, ou sur la production massive et rationnelle de produits alimentaires, conduira sans doute à la mise au point de formules institutionnelles et juridiques nouvelles. Ces problèmes déjà se dessinent autour du pétrole, du fer, des phosphates, de l'aluminium, de la viande. Il s'agit de créer un milieu doté de l'infrastructure indispensable et où l'impulsion donnée par la production primaire puisse développer et propager sans obstacle des effets secondaires. Si l'on veut abréger les délais de réalisation, il importe de songer dès maintenant aux conditions économiques ou institutionnelles requises. Une telle entreprise met en cause, non seulement l'unité du continent, quelles que soient les formes dans lesquelles elle s'exprime, mais encore, par les capitaux qu'elle exige, par les marchés qu'elle présuppose, la solidarité mondiale.

Il n'est pas trop tôt pour que cette Commission prenne conscience du champ visuel total où doivent s'inscrire ses activités. Le débat qui va maintenant avoir lieu et ceux qui lui succéderont, pourront, j'en suis sûr, utilement y contribuer.