

Bulletin de liaison des boursiers, stagiaires et participants aux colloques

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES ÉTATS AFRICAINS

L'opinion publique européenne, pourtant informée de la construction progressive d'un marché commun qui touche les principaux aspects de la vie quotidienne, ignore à peu près complètement que, depuis sa naissance, l'Europe intégrée entretient des relations d'association avec plus de 30 pays en voie de développement, dont 18 sont indépendants depuis 1960.

A Paris, à Bonn ou à Rome, on embarrasserait l'homme de la rue, mais aussi des professeurs et combien d'hommes politiques, si on leur demandait d'énumérer ces 18 États indépendants associés à la C.E.E., tous situés en Afrique et à Madagascar (1), sur le continent le plus proche du continent européen.

Combien sauraient, en outre, que l'association au Marché Commun s'étend à une douzaine de pays et territoires encore dépendants (2) et que la Communauté Européenne, de ce fait, se trouve présente sur tous les Océans du monde : dans le Pacifique, avec Tahiti ; dans l'Atlantique Nord, avec Saint-Pierre et Miquelon, face à l'embouchure du Saint-Laurent ; et dans les Caraïbes, avec les Antilles Néerlandaises et Françaises ?

L'information moderne est, dans une large mesure, la fille du scandale. L'opinion ne connaît de l'Afrique que les soubresauts de ses révolutions. Elle ne sait pas que, depuis le Traité de Rome, ce ne sont plus seulement les États européens mais la Communauté Européenne qui s'est engagée en Afrique, comme une entité.

Depuis ce Traité bien des évolutions africaines, pourtant, se sont accomplies. La première association, que

(1) Les 18 États associés à la C.E.E. (E.A.M.A.) sont : le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Kinshasa), la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute Volga, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo.

(2) Les 13 pays, territoires et départements d'outre-mer associés à la C.E.E. (P.T.O.M.A.) sont : Saint-Pierre et Miquelon, les Comores, le Territoire français des Afars et des Issas, la Nouvelle Calédonie, les Iles Wallis et Futuna, la Polynésie Française, les Terres Australes et Antarctiques, le Surinam, les Antilles Néerlandaises, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane Française et la Réunion.

régissait le Traité de Rome avec une convention d'application sagement limitée à 5 ans (1958-1962), avait un caractère circonstanciel. Elle avait été imposée par la France, à la fin de la négociation du Traité, car la France ne pouvait rompre les liens de son Empire en adhérant à l'Europe. Elle constituait, ainsi, un « statut octroyé » à des territoires sous régime colonial qui, en raison de leur dépendance, n'avaient pu se faire entendre.

La deuxième association, qui est régie pour cinq années encore (1964-1969) par la Convention de YAOUNDE, entrée en vigueur le 1er juin 1964, en diffère profondément. Elle est le résultat d'une libre négociation multilatérale entre 6 pays européens hautement industrialisés et 18 pays africains et malgache sous-développés. Ces 18 États associés sont tous membres de l'O.N.U. Il n'est pas indifférent, ni pour la Communauté, ni pour les États membres, ni pour les États associés que se soient tissés entre les uns et les autres des liens plus étroits qu'un simple pacte d'amitié.

Qu'il s'agisse en effet de la première ou de la deuxième association, on y trouve une construction complexe, un ensemble de relations couvrant les domaines les plus variés :

Au cours d'une réunion de l'« American Society of International Law » sur « L'intégration régionale et la Communauté internationale », qui s'est tenue à Washington du 4 au 7 octobre 1967, Monsieur André Auclert, chef de la division financière du Fonds Européen de Développement, a présenté une communication sur le développement économique des États africains et les relations avec la Communauté Economique Européenne. Nous pensons que cet exposé, qui fait le point de l'état actuel de la question, intéressera vivement nos lecteurs.

institutions, échanges commerciaux, droit d'établissement, circulation des personnes, des services et des capitaux, enfin coopération financière et technique en vue du développement.

L'opinion publique africaine retient surtout ce dernier aspect, qui lui paraît le plus tangible. L'opinion publique européenne le retiendra aussi, car elle ne peut longtemps ignorer — la chose n'est pas moins tangible — les efforts demandés au contribuable pour financer cette aide européenne. Enfin, la communauté internationale, qui s'intéresse légitimement à la répartition du fardeau de l'aide entre les nations développées, doit savoir qu'au cours des dix années couvertes par les deux associations, le volume total de l'aide apportée par l'Europe communautaire s'élèvera à près de 1.400 millions de dollars.

Dans le creuset de l'administration européenne se forge peu à peu mais beaucoup plus vite qu'on aurait imaginé, un esprit d'équipe et des traditions. Ainsi une politique communautaire d'aide au développement a été conçue et appliquée, qui n'est pas la simple addition des conceptions et des politiques des Etats membres. Il vaut la peine de la connaître, dans son état actuel et son évolution. Il vaut la peine de dire aussi ce qu'on voudrait qu'elle devienne, et dans quelle perspective elle devrait s'infléchir.

UN PREMIER BILAN QUANTITATIF

L'instrument principal de la politique européenne de coopération financière et technique est le Fonds Européen de Développement (F.E.D.) qui est géré par la Commission exécutive de la C.E.E. et qui a reçu des Etats membres deux dotations successives de 581 millions de dollars (pour la première période 1958-62) et de 730 millions de dollars (pour la deuxième période 1964-69).

A l'heure actuelle, et 10 ans après son institution, le Fonds Européen de Développement vient de porter le total de ses engagements autorisés à plus d'un milliard de dollars : il a en effet approuvé 382 projets pour 581 millions de dollars au titre du premier Fonds, et 212 projets et programmes pour 439 millions de dollars au titre du deuxième Fonds.

Pour la trentaine d'Etats, pays, territoires et départements d'outre-mer, peuplés d'une soixantaine de millions d'habitants, auxquels s'applique l'aide européenne, ces 594 projets de développement économique et social représentent une œuvre à la fois considérable et concrète :

- dans le domaine de la santé publique : 430 hôpitaux, maternités, pavillons d'hospitalisation et dispensaires représentant une capacité hospitalière de 11.000 lits.
- dans le domaine de l'enseignement et de la formation : 3.300 classes d'enseignement primaire et normal avec 2.600 logements d'instituteurs ; 39 établissements d'enseignement secondaire ; 173 établissements d'enseignement technique ; 1 établissement d'enseignement supérieur ; et 6.000 bourses de formation spécialisée.
- dans le domaine de l'infrastructure des communications : 5.200 km de routes bitumées, 1.800 km de routes non bitumées, 1.600 km de pistes en terre, 370 ponts, 450 km de chemins de fer et des travaux d'aménagement dans 20 ports, représentant plus de 7 km de longueur de digues et de quais.
- dans le domaine de l'hydraulique : 2.400 puits, 1.300 sources, 130 forages et plus de 110 barrages.

— dans le domaine du développement rural : plus de 100.000 ha si l'on ne compte que les aménagements agricoles proprement dits, ayant pour objectif d'apporter une production supplémentaire ou même entièrement nouvelle de riz, coton, cacao, pyrèthre, palmier à huile ou thé.

Sans doute, cette masse de réalisations n'est pas complètement achevée — il s'en faut — sur le terrain. Par la force des choses, il s'écoule un délai assez long entre le moment où la décision de financement est prise et celui où l'ouvrage est exécuté.

Mais, à mi-chemin de l'exécution, il faut se rendre compte du mouvement d'affaires que représentent ces chiffres. Depuis sa création, le Fonds Européen de Développement a lancé 630 appels d'offres internationaux et conclu 2.300 marchés de fournitures et travaux pour la réalisation des projets qu'il finance. Le rythme annuel de ses engagements est de 130 millions de dollars et le rythme annuel de ses paiements de 120 millions de dollars.

Pourtant son administration est légère, trop légère sans doute : à Bruxelles, 120 fonctionnaires, y compris le personnel de secrétariat, car le nombre des cadres supérieurs de conception ne dépasse pas 40 unités.

LES CARACTERES DE L'AIDE EUROPEENNE

Les Etats Africains et Malgache associés à la C.E.E. ont reçu en 1965, en aides publiques bilatérales et multilatérales de toutes origines, 611 millions de dollars, soit 41 % de leurs recettes d'exportation. Ces pays apparaissent donc comme privilégiés du point de vue de l'aide par habitant, puisque seulement 4 % de la population du tiers monde se trouve localisée dans les E.A.M.A. qui reçoivent environ 10 % de l'aide publique mondiale. Mais il convient d'observer, aussi, que ces Etats se rangent parmi les plus démunis et les moins développés des pays en voie de développement, quelles que soient les combinaisons d'indicateurs utilisées pour mesurer le degré de leur développement.

Dans cette aide extérieure, l'aide apportée par la C.E.E. représente à peu près 15 % du total. Fondamentalement, en effet, l'aide européenne constitue un appoint et un complément, car nul n'a voulu faire de ces pays des pseudo-colonies de l'Europe où la C.E.E. assumerait le monopole du fardeau. Les Etats associés restent donc ouverts — ils y tiennent — aux autres aides extérieures, qu'elles proviennent des organisations internationales, ou des anciennes métropoles, ou des Etats-Unis, ou même des pays de l'Est, d'influence russe ou chinoise, puisqu'un certain nombre de pays africains associés à l'Europe sont fortement marqués par l'option socialiste.

Il n'est pas sans intérêt de se demander, sur le plan qualitatif, comment cette aide communautaire est considérée et appréciée par les pays qui la reçoivent. La question n'est point de savoir si elle est préférée ou non aux autres aides puisque, sincèrement, la C.E.E. ne joue pas la compétition. Mais il apparaît qu'en général l'aide européenne ne déplaît pas aux pays qu'elle touche et que souvent même elle y jouit, presque d'emblée, d'un préjugé favorable qui s'explique par certains de ses caractères.

D'abord, l'aide européenne, constituée par des ressources d'origine publique, fournies par des contributions budgétaires multi-nationales, apparaît en Afrique comme

(Suite page 4.)

Profil

M. SCHAEFFER



Né le 17 mai 1922 à Paris, Monsieur Maurice Schaeffer est, depuis le 1er juillet 1958, Chef de Division à la Direction Générale du Développement.

Licencié ès Lettres, Diplômé d'Etudes Supérieures d'Economie Politique et de Droit Public, Ancien Elève

de l'Ecole Nationale d'Administration, M. Schaeffer a été affecté en janvier 1950 au Ministère de l'Economie et des Finances. D'abord Administrateur civil à la Direction des Programmes Economiques, puis au Commissariat Général à la Productivité, il a été nommé en 1960 à l'Inspection Générale de l'Economie Nationale.

Dès son entrée dans l'Administration, M. Schaeffer s'est intéressé aux problèmes économiques et financiers des pays en voie de développement, en tant que représentant du Secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques au Comité-Directeur du FIDES, puis en tant que membre des Cabinets du Ministre des Finances et du Président du Conseil.

Détaché à la Commission de la C.E.E. en juillet 1958, M. Schaeffer y a d'abord assumé la responsabilité de la Division des Etudes Générales. Il a participé à ce titre aux travaux préparatoires de la Convention de Yaoundé et créé le Comité de Coordination des Etudes, le Groupe d'Aide au Développement et le Groupe d'Assistance Technique du Conseil.

En 1965, M. Schaeffer a été nommé à la tête d'une nouvelle Division : celle de la Politique d'Aide au Développement, dont le rôle est d'élaborer, en liaison avec les autres services compétents de la Commission, les positions d'ensemble de la C.E.E. sur les questions soulevées dans les grandes enceintes internationales, telles que le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. et la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement.

En dehors de ses activités administratives, M. Schaeffer a été pendant plusieurs années Maître de conférence à l'Ecole Nationale d'Administration, Assistant de travaux pratiques d'Economie Politique à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Paris, et Professeur au Centre Européen de Formation des Statisticiens-Economistes des pays en voie de développement.

Chers Lecteurs,



La lettre que nous publions au bas de cette page n'est qu'une parmi d'autres qui nous montrent l'intérêt que vous portez au Kennedy Round. C'est pourquoi j'ai prié mon collègue Eduard Boissevain, qui a participé aux négociations de Genève, de vous en expliquer les résultats.

Les 9 stagiaires africains, actuellement présents dans les services de la Commission, vont faire un des voyages d'étude traditionnels prévus au programme de stage. Nous avons choisi cette fois-ci l'Est de la France afin de leur permettre de passer une journée à Strasbourg où aura lieu, du 4 au 8 décembre, la réunion de la Conférence Parlementaire de l'Association.

Vous savez qu'il s'agit là d'une des institutions créées par la Convention de Yaoundé. Ce parlement de notre Association se compose de 54 délégués des Assemblées africaines et malgache et d'un nombre égal de parlementaires européens.

Au cours de leur réunion, les délégués discuteront notamment un rapport de M. Armengaud sur la commercialisation des produits des Etats associés et un rapport de M. Troclet sur le fonctionnement et l'avenir de l'Association. Lorsque vous recevrez ce Courrier, vous aurez déjà pu prendre connaissance de ces débats dans la presse de vos pays.

Il ne me reste qu'à vous souhaiter, à vous tous, de bonnes fêtes de fin d'année et un très prospère 1968.

Cordialement

O.I. SOLF.

J'ai l'honneur et la joie d'accuser réception de mon bulletin de liaison n° 14. J'espère que vous continuerez à m'envoyer notre Bulletin de liaison parce que cette revue m'instruit beaucoup sur les problèmes économiques de l'heure, par exemple le Kennedy Round, institution dont j'entendais beaucoup parler mais j'ignorais totalement les origines et le fonctionnement.

*Fabien EDOGUE,
Yaoundé - Cameroun.*

dénationalisée. Les contributions des six Etats membres perdent leur nationalité dès lors qu'elles sont versées au Fonds. La Commission de la C.E.E., avec ses fonctionnaires internationaux, assume seule la responsabilité de leur gestion. Le Fonds Européen de Développement est donc, à l'état pur, un Fonds multilatéral.

Mais il s'agit d'une forme concentrée du multilatéralisme, car son champ d'action est **régional**. L'aide européenne évite donc les difficultés rencontrées par les organisations nationales ou internationales dont la vocation est mondialiste et dont les interventions, par la force des choses, sont comme vaporisées sur des étendues qu'il n'est pas humainement possible de maîtriser. Comme on l'a dit souvent, l'aide européenne combine les avantages du multilatéralisme — qui n'a pas d'arrière-pensées d'expansion politique ou commerciale — avec ceux du bilatéralisme, dont les interventions sont techniquement plus souples, concentrées et efficaces.

Ensuite, l'aide européenne apparaît fondamentalement **technicienne**. Elle n'est pas représentée sur place, en Afrique, par des diplomates, mais par des contrôleurs techniques. La nationalité des contrôleurs, des experts, des ingénieurs-conseils, des agronomes, des architectes est toujours soigneusement et systématiquement mélangée. L'esprit d'équipe et la cohésion de l'ensemble — pourquoi le dissimuler — ne sont pas toujours réalisés à la perfection. Mais s'il leur faut choisir entre des aides dont aucune ne peut être parfaite, les pays sous-développés trouveront moins dangereuse une certaine technocratie que le monolithisme des aides politiquement inspirées.

C'est que, dénationalisée et technicienne, l'aide européenne se présente enfin comme **neutre** sur le plan politique. Les techniciens du Fonds Européen de Développement ne sont pas des interlocuteurs « faciles » dans la discussion ; les investigations qu'ils mènent sont approfondies ; leurs exigences quant à la qualité des dossiers et des justifications sont étendues. Mais ces investigations, ces questions et ces exigences ont toujours le caractère économique, financier ou technique. Aucune condition politique n'a jamais été posée à l'octroi d'une aide. La technocratie européenne vaut mieux, en définitive, que la nuance péjorative attachée à ce mot : elle constitue, pour les pays en voie de développement, une garantie.

UN JUGEMENT D'ENSEMBLE : ORIENTATION ET DIFFICULTES

Quels que soient les résultats obtenus par l'aide européenne, il ne serait pas honnête de cacher que, surtout dans la première période d'association, la politique africaine de la C.E.E. a présenté certaines imperfections et même des lacunes. Dans ce continent aux dimensions inhumaines, aucune victoire n'est jamais totale, ni aucun succès éclatant.

L'aide européenne a rencontré, tout d'abord, **des difficultés de conception**. Venue à une époque, vers 1958-1960, où s'achevait l'exécution des plans de développement conçus par les métropoles colonisatrices, la C.E.E. s'est trouvée face à de jeunes gouvernements désireux d'assumer immédiatement les prérogatives et responsabilités de leur indépendance, donc de mettre en chantier de nouveaux plans pour orienter le devenir de leurs Etats. Or, quelle que soit la valeur mythique attachée parfois à la programmation, les plans ne jaillissent pas du sol africain comme

par la baguette de l'Enchanteur. La C.E.E. ne s'est donc pas trouvée dans la situation commode, pour un organisme financier, où les projets de développement s'articulent dans des perspectives d'ensemble et peuvent être évalués en connaissant leurs répercussions sur l'ensemble du secteur et leurs conséquences sur les autres secteurs de l'économie. Plutôt que d'attendre l'élaboration de telles perspectives et de nouveaux plans, la C.E.E. a préféré « prouver le mouvement en marchant » et, sans doute, accepter les projets les plus « faciles », choisis comme les plus évidents.

C'est pourquoi l'**orientation du premier Fonds Européen de Développement** est si fortement marquée dans le sens de la modernisation de l'infrastructure économique et sociale, qui représente plus des 3/4 des investissements décidés, tandis que les opérations au bénéfice du développement de la production agricole et industrielle n'occupent pas le 1/5 des engagements autorisés. Cette orientation n'était pas incorrecte si l'on se réfère à l'intensité des besoins dans le domaine des communications africaines, dont l'état rudimentaire demeure un des principaux obstacles à la mise en valeur. On ne peut non plus, politiquement et objectivement, en contester le bien-fondé quand on se reporte à l'énormité des besoins de l'Afrique pour soigner et éduquer ses hommes et ses enfants. Mais les dépenses d'infrastructure, surtout dans le domaine social, sont nécessairement suivies par des charges permanentes d'entretien et de fonctionnement. Il était donc permis de se demander, à l'issue de la première période d'association, si l'urgence d'apporter à ces Etats des ressources nouvelles ne conduirait pas à préconiser un meilleur équilibre des interventions du Fonds Européen de Développement au profit de l'accroissement de la production.

Les interventions communautaires européennes se sont heurtées, en second lieu, à **des difficultés d'exécution**. En raison de la taille des projets financés par le F.E.D. — qui atteint fréquemment 4 ou 5 millions de dollars pour en dépasser parfois 10 — l'administration bruxelloise a posé aux administrations africaines et malgaches des problèmes de technicité que ces dernières étaient mal armées pour résoudre. L'accession à l'indépendance avait eu pour corollaire, et c'est normal, une certaine insécurité de l'emploi ; les services techniques africains avaient tendance à se dégrader en perdant une part de leur substance en cadres expatriés ; la relève des expatriés par l'africanisation des cadres était, pour un temps assez long, impossible ou illusoire. Or, devant une telle situation, l'aide européenne jouait la difficulté. Elle refusait de pratiquer la politique du projet « clef en mains », éternelle tentation des techniciens et des financiers car l'organe donateur, contrôlant les opérations de bout en bout, est assuré d'une exécution en principe parfaite. Elle préférerait, au contraire, une attitude plus politique, laissant aux autorités du pays bénéficiaire la responsabilité du maître-d'œuvre qui dirige l'exécution. Elle avait raison, car il n'est pas d'autre politique possible pour obtenir une garantie essentielle : la garantie que l'entreprise ne restera pas extérieure au pays, qu'elle bénéficiera de l'adhésion des autorités de ce pays qui auront, très vite, la tâche de conserver l'investissement et le faire fonctionner. En revanche, une telle politique a son revers : les difficultés et les imperfections de l'exécution sont inévitables.

L'aide européenne s'est trouvée d'autant plus vite confrontée avec de telles difficultés que, pendant longtemps, le droit lui fut contesté d'appliquer à la maladie le seul remède convenable : **une assistance technique** à la pré-

paration comme à l'exécution des projets. Il est surprenant, pour qui connaît les impératifs du développement, de voir que les auteurs du Traité de ROME ont ignoré le terme même d'assistance technique. Sans doute, nécessité faisant loi, des interprétations souples ont progressivement permis de développer les moyens nécessaires et, à partir de 1960, l'activité du F.E.D. dans le domaine des études, expertises et directions de travaux a pris une relative ampleur. Mais ces interventions, aux frontières des textes, gardaient pour ainsi dire une allure confidentielle, à la merci d'un retour possible à l'orthodoxie juridique.

La même lacune devait d'ailleurs gêner la C.E.E. dans un autre aspect, plus important encore, de la coopération technique : celui de la **formation des cadres**, pourtant si nécessaire pour remédier à l'affaiblissement qualitatif, de plus en plus prononcé, des administrations africaines. Pendant toute la première période de l'association, les programmes de bourses communautaires ne purent être financés par le Fonds mais par le budget ordinaire de la C.E.E. Ils y perdirent en ampleur et en durée car des programmes de 3 à 400 bourses par an ne pouvaient constituer une solution, même approchée, à l'énorme problème posé par la pénurie des cadres en Afrique.

LA NOUVELLE POLITIQUE EUROPEENNE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Depuis le 1er juin 1964, la mise en vigueur de la Convention de YAOUNDE a fait entrer l'association dans une nouvelle période de cinq ans, sur des bases qui ne résultent plus d'un statut octroyé, mais d'un régime librement négocié entre 24 parties souveraines. La nouvelle association contient des dispositions particulièrement étendues en matière de coopération financière et technique. Il est important d'observer que la Commission de la C.E.E., instruite par une expérience de cinq années dans la gestion du premier Fonds, a fait introduire dans les textes, au cours de la négociation, une série de correctifs et d'améliorations pour remédier à la plupart des imperfections et lacunes relevées au cours de la première période.

En premier lieu, le montant global de l'aide européenne pour cinq ans a été augmenté d'environ 40 % et est passé de 581 à 800 millions de dollars. Ce montant est fourni, à concurrence de 70 millions de dollars, par la Banque Européenne d'Investissement sur ses ressources propres, et à concurrence de 730 millions de dollars par les contributions budgétaires des États membres au Fonds Européen de Développement. La répartition de ces contributions connaît quelques changements : l'Allemagne et la France restent les deux gros pourvoyeurs de l'aide communautaire (246,5 millions de dollars chacune contre 200 millions pour le premier Fonds); les contributions de la Belgique (69 millions de dollars contre 70) et des Pays-Bas (66 millions de dollars contre 70) diminuent relativement, tandis que l'Italie a consenti un effort important en augmentant sa contribution de 40 à 100 millions de dollars ; la contribution du Luxembourg passe de 1,25 à 2 millions de dollars.

En second lieu, il apparaît que du point de vue des techniques financières, l'arsenal de moyens mis à la disposition de la C.E.E. pour exécuter sa politique d'aide est fort différent, on dirait même beaucoup plus raffiné. Jusqu'alors l'instrument était simple, voire rudimentaire : 581 millions de dollars uniquement pour des dons, et aucune possibilité d'octroyer des prêts ; c'est une des raisons

qui expliquent l'abstention de l'aide européenne dans le domaine des projets de développement industriel, dont le financement implique habituellement des crédits remboursables. Cette importante lacune, qui condamnait littéralement la C.E.E. à concentrer ses interventions sur l'infrastructure, est désormais comblée. Les 800 millions de dollars qui constituent la nouvelle aide européenne se décomposent en trois masses : 680 millions pour des dons ; 50 millions pour des « soft loans » à des conditions très adoucies (remboursement en 40 ans avec période de grâce de 10 ans et taux d'intérêt pouvant s'abaisser jusqu'à 1 %) ; enfin 70 millions pour des « hard loans » aux conditions normales de la Banque Européenne d'Investissement qui ressemblent assez à celles de la B.I.R.D. (remboursement en 25 ans et taux d'intérêt de l'ordre de 6 %). Le nouvel instrument financier offre d'autres possibilités encore : le F.E.D. peut octroyer à la Banque Européenne des bonifications d'intérêt pour lui permettre d'alléger, jusqu'à 3 %, les conditions de ses prêts ; le F.E.D. peut utiliser ses ressources de trésorerie, à concurrence de 50 millions de dollars, pour consentir des avances à court terme en vue de contribuer à la régularisation des prix des produits tropicaux.

Enfin, on retrouve le même souci d'élargissement et de diversification de la politique d'aide lorsqu'on examine les secteurs auxquels son application est désormais possible. Il ne s'agit plus seulement de financer la modernisation de l'infrastructure économique et sociale ainsi que le développement agricole. L'aide européenne pénètre désormais dans des champs fort variés : soutien des prix agricoles ; amélioration structurelle de la production ; aide à la diversification, donc industrialisation ; formation des cadres par les bourses, les stages, les séminaires ; assistance technique liée aux investissements dont la définition est, cette fois, particulièrement étendue puisqu'il est permis de l'appliquer avant, pendant et même après l'investissement.

L'outil que s'est donné l'Europe pour exécuter sa politique d'aide n'est certes pas original. Pour le construire, la C.E.E. a tiré les leçons de son expérience propre pendant la première période d'association, sans ignorer non plus l'expérience des autres organisations d'aide, bilatérales et internationales. Ce qui est nouveau, peut-être, c'est qu'empruntant à la B.I.R.D., à l'I.D.A., au Fonds Spécial des Nations Unies, à l'U.S./A.I.D., à la politique allemande et à la politique française, elle ait cherché à se donner un instrument, concentré aux mains d'une équipe ne comprenant que les deux organisations sœurs du Fonds Européen de Développement et de la Banque Européenne d'Investissement : cet instrument est adapté pour répondre à la quasi-totalité des situations.

L'ORIENTATION DE L'AIDE EUROPEENNE AU COURS DE LA DEUXIEME PERIODE D'ASSOCIATION

Le cap de trois années sur cinq étant franchi dans la deuxième période d'association, il est intéressant de constater, dans la répartition sectorielle des interventions du deuxième F.E.D., une certaine évolution dans l'orientation de la politique d'aide.

Les opérations du deuxième F.E.D. au bénéfice de la production agricole et industrielle représentent en effet 46 % du total des engagements autorisés (au lieu de 19 % dans le premier Fonds), tandis que la modernisation de

l'infrastructure économique et sociale, sans être négligée pour autant, revient à 53 % (au lieu de 77 % dans le premier F.E.D.).

Cette inflexion de l'aide européenne dans le sens du **développement agricole** ouvre un débat qui n'est pas près de se clore et que, d'ailleurs, tous les programmes d'aide ont historiquement connu. Les partisans du développement rural avanceront les excellents arguments qu'on imagine : la primauté du secteur agricole dans l'économie des pays africains, et donc la nécessité d'y appliquer les plus larges efforts ; l'urgence d'apporter à ces économies de structure primaire des recettes d'exportation et des recettes budgétaires pour équilibrer leurs balances. Les partisans de l'infrastructure diront qu'en préférant les projets ruraux, l'aide européenne joue la difficulté car c'est dans ce domaine que s'accumulent tous les obstacles sur la route de l'efficacité : primauté de l'aspect humain des problèmes, qui est le plus difficile à traiter ; pénurie des cadres qualifiés africains ; inadéquation de l'assistance technique extérieure ; impossibilité de contrôler sérieusement l'exécution de projets où l'on peut céder à la tentation, successivement ou même — hélas — cumulativement, soit de concentrer l'aide sur des opérations à base de gigantisme mécanicien, soit de la vaporiser en une poussière de micro-réalisations.

Une orientation de l'aide européenne dans le sens du **développement industriel** ne soulève pas, en revanche, les mêmes contestations et chacun s'accorde, aujourd'hui, à la considérer indispensable.

La C.E.E. s'est abstenue dans ce domaine, au cours de la première période d'association, parce que la possibilité ne lui était pas alors donnée de financer sur une base remboursable. La situation est fort différente aujourd'hui puisque le Fonds et la Banque Européenne peuvent octroyer, à des conditions normales ou à des conditions spéciales, 120 millions de dollars de prêts.

Aborder le secteur du développement industriel constitue, pour l'aide européenne, une nécessité qui est dans la logique interne du régime d'association défini par la Convention de YAOUNDE. Cette Convention a prévu, en effet, que les États associés bénéficiant de surpris à l'exportation devraient dans un délai de cinq ans commercialiser leurs productions aux cours mondiaux. Pour les aider à supporter cette thérapeutique — qui pour certains est douloureuse — la Communauté a prévu en même temps des mesures de caractère conjoncturel, sous la forme de soutiens de prix dégressifs, et des mesures de caractère structurel, ayant pour objet d'améliorer les conditions de production et surtout de diversifier les productions existantes. L'aide à la diversification, pour laquelle des engagements financiers importants ont été réservés par la Convention de YAOUNDE, a donc pour but essentiel d'agir sur les causes profondes des surpris, c'est-à-dire l'extrême sensibilité des économies africaines dont le développement repose, dans la majorité des cas, sur un petit nombre de matières premières tropicales dont les marchés sont périodiquement et profondément troublés par les oscillations de la conjoncture mondiale.

Or, dans cette ligne générale, il est clair qu'il ne s'agit pas seulement de favoriser la diversification agricole car, par la nature des choses, le nombre des cultures tropicales nouvelles dont le lancement reste possible est probablement limité. Pour remplir son objectif, qui est d'asseoir sur des bases plus larges des économies affaiblies

par un régime de mono-productions, la diversification devra donc se faire essentiellement verticale car c'est dans le domaine de la transformation industrielle qu'on trouvera le plus d'occasions concrètes de diversifier les structures de ces pays pour leur permettre d'accéder à l'indépendance économique.

Le grand mot d'indépendance étant lâché, il faut bien voir qu'on ne peut pas, ici, ne pas aborder l'aspect politique des choses. Pour les élites africaines, l'industrialisation est un drapeau et une revendication, le symbole du renversement des vieux circuits colonialistes, qui conduisaient fatalement la matière première vers le produit fini. Suivant le mot d'un Chef d'État africain, l'industrialisation c'est « la transformation sur place la plus longue possible, celle qui laisse au pays le maximum de sa substance ».

Mais le problème est politique, aussi, sur un autre plan. Concevoir le développement industriel, en Afrique, c'est l'organiser dans un esprit régional qui devient un véritable impératif économique. De graves dangers existent, en effet, de voir s'implanter dans des limites nationales des industries concurrentes et non rentables parce que les dimensions du marché, propres à assurer la rentabilité de l'entreprise, débordent souvent ce cadre national. La nécessité d'une coordination et d'une harmonisation des efforts de développement industriel, dans un cadre régional, est en général reconnue par les États africains qui savent bien qu'elle exige des arbitrages difficiles dont les dosages politiques ne peuvent être absents. On peut d'ailleurs citer, et cela est réconfortant, des cas où des solutions élégantes ont été trouvées par les intéressés eux-mêmes, auxquels l'aide européenne est alors heureuse d'apporter son appui : ainsi le problème des usines textiles du Nord-Cameroun et du Tchad a pu être réglé dans cet esprit, car les deux entreprises ont pu se mettre d'accord pour éviter une concurrence paralysante et accepter que chacun des deux États participe au capital de l'usine textile installée sur le territoire de l'autre ; pour faciliter la mise en œuvre de cette politique régionale d'industrialisation, le F.E.D. et la Banque Européenne ont accordé deux prêts et une subvention pour contribuer à l'édification des usines de GAROUA et de FORT-ARCHAMBAULT.

Dans le même esprit de coopération régionale, la Commission de la C.E.E. a terminé cette année, grâce à un crédit spécial du F.E.D., une vaste étude qui avait pour objet la recherche des implantations industrielles qui, par régions économiques et par types d'entreprises, détermineront une politique raisonnée d'industrialisation. Tel était bien le sens général dans lequel il fallait pousser dès lors qu'on visait, par une étude systématique, à obtenir deux résultats concrets : proposer aux Africains les bases rationnelles d'un choix ; et apporter à la Communauté Européenne des dossiers objectifs pour ses financements industriels.

NEO-COLONIALISME EUROPEEN ?

C'était un leit-motiv, à l'aube du Traité de Rome : au colonialisme de ceux des États membres qui assumaient encore des responsabilités coloniales, la C.E.E. n'allait-elle pas substituer une formule plus subtile, et plus dangereuse, d'exploitation à Six ? c'était l'épouvantail du néo-colonialisme.

(Suite page 8.)

LE KENNEDY ROUND

Dans les deux derniers numéros de notre bulletin, vous avez pu lire deux articles sur le Kennedy Round. Le premier vous expliquait le contexte dans lequel se sont déroulées les négociations et le deuxième les problèmes qui se posaient aux négociateurs et les difficultés qu'ils ont rencontrées dans leur tâche. Dans ce troisième et dernier article sont exposées les grandes lignes des résultats atteints au cours de la plus grande négociation commerciale de l'histoire qui, commencée en avril 1963, s'est terminée le 30 mai 1967.

Les résultats du Kennedy Round touchent trois catégories importantes de produits :

- les produits industriels ;
- les produits agricoles ;
- les produits intéressant principalement les P.V.D.

PRODUITS INDUSTRIELS

Dans le secteur des produits industriels, le système de la réduction linéaire de 50 % n'a pas créé de difficultés majeures. En effet, dans ces catégories les réductions consenties par les pays hautement développés sont très proches d'une réduction de l'ensemble de leur tarif de 50 %. Les exceptions, donc les produits pour lesquels les droits n'ont pas été réduits du tout ou ont été réduits de moins de 50 %, sont relativement peu nombreuses. C'est surtout dans ces catégories de produits que les négociations Kennedy ont abouti à un désarmement tarifaire d'une ampleur inconnue jusqu'à présent. Il n'est donc pas étonnant que le résultat de ces négociations ait été accueilli avec une très grande satisfaction dans les pays exportant principalement des produits manufacturés.

PRODUITS AGRICOLES

En ce qui concerne le secteur des produits agricoles, les difficultés étaient plus grandes parce que les droits de douane ne constituent pas, dans bien des cas, le seul obstacle au commerce. En effet, en matière de politique agricole, l'éventail des mesures de protection est très large. On y trouve des prix garantis, des subventions à la production, à la consommation ou à l'exportation, ou, dans d'autres cas, des prélèvements et des impositions à la frontière de toutes sortes, qui ne sont pas considérés comme droits de douane. Dans le passé, les exportateurs les plus importants de produits agricoles : l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Danemark ont défendu la thèse que la réduction des droits de douane ou même une élimination de ceux-ci ne pouvait contribuer à une expansion des échanges des produits en cause. C'est ainsi que la Communauté a proposé de faire porter la négociation sur l'ensemble des mesures de protection dans ce domaine. Cette proposition, qui dans le jargon du Gatt a été appelée « négociation sur le montant de soutien », consiste à fixer, pour chaque pays, la différence entre le prix garanti à l'intérieur et les prix sur le marché mondial. Ce système de négociations impliquait la conclusion d'une série d'arrangements mondiaux concernant les produits agricoles, négociations qui devaient nécessairement prendre beaucoup de temps. Le Kennedy Round n'est pas arrivé à résoudre les problèmes agricoles dans les domaines les plus importants. Le seul arrangement qui ait été conclu est celui sur les céréales. Dans cet accord, on a fixé un prix garanti sur les marchés mondiaux et, en même temps, chose importante pour les P.V.D., on a créé à leur intention une aide alimentaire en céréales destinées à la consommation humaine. Cette aide représente un montant de 300 millions de dollars par an. La Communauté y participe à concurrence de 23 %, soit 1035 millions de tonnes de céréales par an représentant un montant annuel d'environ 66 millions de dollars au prix de référence convenu, soit 63,56 dollars par tonne.

PRODUITS INTERESSANT LES P.V.D.

En ce qui concerne les négociations sur les produits intéressant les P.V.D., l'opinion quant aux résultats atteints est fort partagée. Les pays industrialisés sont d'avis qu'ils ont fait un gros effort pour libérer le plus possible leurs importations de produits provenant principalement des P.V.D. Cependant, un certain nombre de pays hautement

développés maintiennent des relations étroites avec un certain nombre de P.V.D. auxquels ils accordent des préférences. Il est évident que la réduction des droits de douane réduisait automatiquement le bénéfice découlant de la préférence. La C.E.E., de son côté, a essayé de maintenir le juste équilibre entre les intérêts des E.A.M.A., d'une part, et ceux des pays tiers en voie de développement, d'autre part. Elle a donc réduit les droits de douane, en allant même jusqu'à la franchise, pour les produits intéressant les pays tiers mais qui ne sont pas, ou presque pas, exportés par les E.A.M.A. Par contre, pour les produits de grande importance pour l'économie des E.A.M.A., la C.E.E. a maintenu le niveau de la préférence accordée avant la conclusion du Kennedy Round.

Cette situation a évidemment déçu un certain nombre de pays tiers en voie de développement qui espéraient une élimination des droits beaucoup plus importante, surtout pour les produits où ils entraient en concurrence directe avec les E.A.M.A. En conclusion, pour la C.E.E., les négociations ont été menées de telle sorte qu'on a essayé d'accorder les conditions les plus intéressantes possibles aux pays tiers en maintenant intact l'essentiel des préférences accordées aux E.A.M.A.

CONCLUSION

Pour donner une idée de l'importance du Kennedy Round pour les P.V.D., citons quelques chiffres, publiés par un groupe de travail du Gatt au sein duquel pays industrialisés et P.V.D. ont évalué ensemble les résultats de ces négociations pour ces derniers.

Les six pays industrialisés les plus importants : C.E.E., U.S.A., Royaume-Uni, Japon, Suède, et la Suisse ont importé en provenance des P.V.D., en 1964, pour 12 milliards de dollars environ, abstraction faite des importations préférentielles (1). Sur ces 12 milliards de dollars, 7 milliards, ou 58 %, bénéficiaient de l'admission en franchise des droits avant le Kennedy Round. Sur les 5 milliards de dollars passibles de droits de douane, les abaissements consentis au cours des négociations touchent des échanges évalués à 3 milliards environ ou 58 % de ce total. Cependant, ce pourcentage est différent suivant la catégorie de produits. Le pourcentage de réduction est plus faible dans les catégories de produits typiquement tropicaux. Les produits tropicaux représentent environ la moitié (994 millions de dollars) des 2 milliards de dollars pour lesquels aucune réduction n'a été consentie. Toutefois, dans cette même catégorie de produits tropicaux, des réductions ont été consenties pour un montant de 977 millions de dollars.

Dans le secteur des textiles, des importations d'un montant de 559 millions de dollars étaient passibles de droits de douane dans les six pays industrialisés considérés avant le Kennedy Round. Des réductions ont été consenties sur un montant d'échanges de 469 millions de dollars, soit 83 % du total.

Il ressort donc des résultats du Kennedy Round que celui-ci a apporté une contribution non-négligeable à la libéralisation du commerce d'exportation des P.V.D. vers les marchés hautement industrialisés, qui constituent, en effet, leurs principaux clients. En ce qui concerne les E.A.M.A., ce résultat a pu être obtenu par la Communauté en sauvegardant l'essentiel de la position préférentielle dont bénéficiaient ces Etats dans la C.E.E. **E. BOISSEVAIN.**

(1) A l'exclusion des céréales, de la viande et des produits laitiers et des carburants, produits pour lesquels les droits de douane ne constituent qu'un facteur secondaire dans la réglementation d'échange.

L'argument a perdu de sa vigueur, l'accusation de son âpreté. Il est rare d'en trouver l'écho dans les instances mêmes de l'association. Pourquoi ce retournement d'opinion chez les associés de la Communauté Européenne ?

Les néo-colonialistes, et avant eux les colonialistes, sont réputés balkanisateurs de l'Afrique. Ce continent a été divisé, sans égard pour la géographie ni encore moins pour l'ethnographie, au hasard des explorations et des conquêtes. Il a obtenu son indépendance balkanisé et les pays qui le constellent aspirent à la construction de l'unité politique. Ne fallait-il donc pas craindre que l'association, en embarquant sur le même navire deux groupes aussi inégaux pour la défense de leurs intérêts, ne vienne perpétuer et amplifier la loi d'airain de l'économie de traite ?

Au lieu des maux et catastrophes dont on dénonçait l'imminence, qu'ont vu effectivement les associés de l'Europe ?

Ils ont vu que la première association, en les organisant en zone de libre échange, formait déjà entre 50 millions d'Africains un espace économique dont la frontière extérieure n'était pas fermée par la barrière d'un tarif douanier commun. Ils ont vu la Convention de YAOUNDÉ disposer formellement, dans ses articles 8 et 9, que l'association au marché commun européen ne constituait pas un obstacle à la formation d'unions douanières, ou de zones de libre échange, non seulement entre les associés eux-mêmes, mais aussi avec des pays tiers. Ils ont rapidement compris que la C.E.E., en ouvrant et poussant des négociations d'association avec le Nigeria, puis avec les pays de l'Est Africain, puis avec les pays du Maghreb, n'entendait pas limiter son action africaine à la chasse gardée des ex-colonies des anciennes métropoles, et donc perpétuer sur ce continent la division des blocs.

Ils ont vu le F.E.D. financer, avec l'U.S./A.I.D., des projets de coopération régionale comme les trois campa-

gnes d'éradication de la peste bovine, où se trouvent impliqués non seulement des Etats associés, mais aussi des pays tiers comme le Nigeria, le Ghana, la Guinée. Et des routes au Sénégal, au Mali, au Niger, au Dahomey et au Togo, dont la justification ne pouvait être l'évacuation des denrées africaines vers les ports, mais l'irrigation du marché intérieur, le développement régional de la vallée du fleuve Sénégal et de la Casamance, la modernisation de l'axe séculaire des échanges intérieurs Mali-Côte d'Ivoire, des liaisons Est-Ouest entre le Mali, la Haute Volta et le Ghana, entre le Niger et le Nigeria, entre le Ghana et le Nigeria par le Togo et le Dahomey.

Ils ont vu la Communauté prôner les transferts d'industries des pays européens vers les pays africains, autoriser la protection des industries naissantes par des droits de douane et même des restrictions quantitatives, proposer la recherche en commun des occasions industrielles permettant de valoriser, sur place, les matières premières agricoles et de satisfaire les besoins des marchés intérieurs regroupés dans une perspective régionale.

Enfin, et surtout, les associés de l'Europe ont trouvé en face d'eux des interlocuteurs avec lesquels le dialogue était non seulement ouvert, mais institutionnalisé. L'association au marché commun européen ne saurait, en effet, être ramenée à son contenu financier, ou à son contenu commercial. L'important est que dispositions financières comme dispositions commerciales puissent être périodiquement discutées au sein d'un Conseil d'Association qui réunit, au moins une fois par an, les Ministres des 24 Etats, d'une Conférence Parlementaire qui réunit leurs députés et sénateurs, et d'un Comité d'Association où siègent, quasi en permanence, leurs Ambassadeurs. Au sein de ces institutions, les associés discutent et négocient avec les Européens après avoir, au préalable, coordonné et harmonisé leurs propres positions. Dans ce sens, l'association au marché commun, comme le marché commun lui-même, s'est révélée un puissant facteur d'unité africaine.

LA CHARTE D'ALGER

Les pays en voie de développement, membres de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement, se sont réunis, du 10 au 25 octobre 1987 à Alger, afin d'essayer de définir des positions communes vis-à-vis des pays industrialisés dans le cadre de la deuxième Conférence mondiale sur le commerce, prévue pour février prochain à New-Delhi.

A l'issue de la conférence une délégation, conduite par M. RABEMANANJARA, Ministre des Affaires Etrangères de Madagascar, et composée par des représentants du Brésil, de la Colombie, de l'Algérie et des Philippines, s'est rendue à Bruxelles et a remis, aux Présidents de la Commission et du Conseil des Communautés Européennes, le texte de la « Charte d'Alger », élaborée au cours de la réunion.

En remettant ce texte, M. RABEMANANJARA a notamment souligné le fait que la « Charte d'Alger » constitue l'expression de la solidarité qui s'est établie entre les pays en voie de développement. La « Charte d'Alger » a, en effet, été élaborée à partir de la « déclaration africaine d'Alger », de la « déclaration de Bangkok des pays asiatiques » et de la « Charte de Tequendama » des pays latino-américains, et résume la substance de ces trois documents.

Après avoir observé que cette ligne d'action commune des pays en voie de développement constitue une évolution sensible par rapport à la situation qui existait lors de la première Conférence mondiale sur le commerce et le déve-

loppement, M. RABEMANANJARA a exprimé le souhait que la « Charte d'Alger » soit étudiée avec un préjugé favorable par la Communauté en temps utile avant la Conférence de New-Delhi, de sorte que, lorsque cette Conférence se tiendra, elle puisse servir de base à des conversations constructives.

Les Représentants des Communautés Européennes ont souligné l'intérêt que celles-ci et les Etats membres portent à la « Charte d'Alger ». Ils ont fait part à la délégation des pays en voie de développement de la volonté des Communautés d'entamer ces études, dans les plus brefs délais, dans le cadre de la préparation de la Conférence de New-Delhi. Ils ont également exprimé le souhait que grâce aux efforts de coopération mutuelle qui seront faits de part et d'autre, cette Conférence puisse aboutir à des résultats concrets en faveur des pays en voie de développement.

Les Représentants des Communautés Européennes ont par ailleurs attiré l'attention de la délégation des pays en voie de développement sur le fait que les Communautés s'étaient constamment préoccupées de maintenir un caractère ouvert à leur politique commerciale à l'égard des pays tiers. Ils ont rappelé à ce propos la position prise par les Communautés dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de Genève et ont souligné notamment leurs initiatives prises dans ce contexte (notamment les initiatives en vue de certains arrangements multilatéraux intéressant les produits agricoles), en vue de tenir compte des intérêts des pays en voie de développement.