

Dr G. K. HELLEINER

*Directeur du Bureau
des Recherches Economiques
à l'Université de Dar-Es Salam*

**COMMERCE
ASSISTANCE
ET ÉDIFICATION
DE LA NATION
EN TANZANIE**

L'année 1968 verra la réunion à New Delhi de la seconde Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, l'U.N.C.T.A.D., sigle sous lequel cette institution est devenue populaire. La première conférence de l'U.N.C.T.A.D. s'est tenue à Genève en juin 1964. A cette époque, de grands efforts furent accomplis pour réunir une documentation sur les problèmes de commerce et d'assistance intéressant les nations pauvres et pour aboutir à des solutions concrètes.

La conférence, qui eut lieu vers le milieu de ce que les Nations Unies ont nommé la « Décennie du Développement », fut universellement saluée comme l'aube d'une ère nouvelle de coopération, manifestant tout l'intérêt des nations riches pour les difficultés des nations pauvres. A cette conférence, les nations déshéritées, à la surprise générale, furent capables de faire table rase de leurs différends et de se grouper en un front uni dans l'exposition de leur situation aux nations riches. Cette nouvelle solidarité poussa l'hebdomadaire britannique « l'Economist » à comparer cette réunion, quant à ses incidences sur la redistribution générale des revenus et sur les questions sociales, à la formation du premier syndicat ouvrier en Angleterre.

En dépit de l'absence apparente d'intérêt de quelques-unes des grandes puissances représentées à la conférence, un certain nombre de motions furent votées qui devaient influencer la politique internationale dans les années à venir, et un système institutionnel permanent des Nations Unies fut instauré. Parmi les motions approuvées se trouvaient celles demandant un accès plus large au marché mondial et des accords commerciaux internationaux pour redresser puis stabiliser les prix des produits primaires ; l'on parla également d'entrées préférentielles pour les produits manufacturés en provenance des pays pauvres.

Le produit national brut par tête est monté dans les pays industriels en 1964 et 1965 de 4 à 5 %. Dans les nations pauvres, il ne s'est élevé que de quelques 2 à 3 %. De 1963 à juin 1966, les exportations des pays pauvres, mis à part les exportateurs de pétrole, s'élevèrent d'environ 6 % par an. Si les besoins croissants d'entretien de la dette externe de ces nations sont déduits, la valeur des exportations restantes, disponible pour le paiement des importations, ne s'accrut que de quelques 5 % par an.

Malheureusement, les prix à l'importation ne restèrent pas inchangés, mais augmentèrent en moyenne de quelques 2 % par an. Ce qui signifie que le pouvoir d'achat de la nation sous-développée moyenne sur les marchés mondiaux s'était élevé en moyenne de quelques 3 % par an, depuis 1963. Ce résultat a été obtenu en dépit de réductions substantielles de prix sur les exportations de ces nations. L'index de base de la Banque Mondiale des prix commerciaux pour les producteurs primaires à revenus bas ou moyens accuse un déclin, dans cette période, de 2 % par an.

De plus, si nous écartons les producteurs de pétrole (et ceux d'huiles minérales) et si nous considérons l'index des prix agricoles, l'index de base tombe de près de 4 % par an. Le rendement de l'exportation, malgré de substantiels accroissements en volumes, n'a pas atteint le taux nécessaire à la réalisation des objectifs de la décennie du développement.

L'assistance étrangère n'y a pas non plus contribué. L'assistance officielle totale, en 1965, ne fut que marginalement plus importante que celle de 1963, et il est peu probable qu'elle fût plus conséquente en 1966. Si l'on tient compte des prix plus élevés exigés par les nations donatrices pour leurs exportations, la valeur réelle de l'aide s'est effectivement réduite depuis 1963.

Dans le rapport du Dr PREBISCH pour la première conférence de l'U.N.C.T.A.D., « Vers une nouvelle politique commerciale pour le développement », il était estimé que, pour que fût atteint l'objectif d'augmentation du revenu de 5 %, les importations devraient s'accroître de près de 6 %. Cependant, le pouvoir d'achat pour l'acquisition de ces importations, comme nous l'avons vu, ne s'est accru que de la moitié de ce taux.

Bref, rien n'a beaucoup changé depuis la première conférence de l'U.N.C.T.A.D. Non plus que rien ne changera beaucoup, (je me hasarde à le prédire) avec la deuxième conférence de l'U.N.C.T.A.D. Les nations sous-développées devront poursuivre leur bataille pour le développement suivant les données de l'actuel système d'organisation économique internationale. Puisqu'il en est ainsi, il devient essentiel d'en tirer le meilleur parti. Permettez-moi de consacrer le reste de ma discussion à quelques-uns des problèmes qui entrent dans cette perspective.

L'un des clichés les plus rebattus de cette prétendue « Décennie du développement » est que le commerce vaut mieux que l'assistance. Je me placerai à un point de vue strictement économique (je ne considérerai pas les aspects politiques, puisqu'en tant qu'économiste, j'admets que les politiciens savent ce qu'ils font) et je suppose que ce qui est décrit comme « assistance » le soit réellement ; mais il n'en est manifestement pas ainsi.

La production de marchandises d'exportation exige des efforts et des dépenses — main-d'œuvre, terres, talent d'organisation, devises étrangères et autres petits investissements, etc... Personne ne peut s'attendre à ce qu'il n'y ait pas de frais à la production. Si ces dépenses n'avaient pas été consacrées à augmenter le volume de l'exportation (commerce), elles auraient pu être consacrées à d'autres objectifs — disons à construire des routes, des écoles, des ponts. Une assistance qui est vraiment telle, d'autre part, ne coûte rien à la nation. Elle constitue un supplément net aux ressources totales disponibles à l'usage du pays, qu'elle se présente sous la forme de machines, de main-d'œuvre qualifiée ou de nourriture.

Du point de vue de l'économiste, et abstraction faite pour le moment de l'ultime désir d'indépendance, il est plus profitable, économiquement, pour une nation pauvre de recevoir une assistance, (à condition, permettez-moi de le répéter, qu'il s'agisse vraiment d'assistance) que d'accroître son commerce, à supposer qu'assistance et expansion du commerce ne soient pas considérés comme des alternatives (naturellement ce ne sont pas des alternatives) ; dans les circonstances présentes, les deux devraient être recherchées simultanément.

L'assistance présente aussi l'avantage d'être gratuitement mobilisable pour l'effort public de développement. Elle peut entrer directement (à moins qu'elle ne soit gaspillée) dans la constitution du capital public ; elle est, potentiellement du moins, une addition à l'épargne nationale. Les exportations, du moins dans le premier exemple, dérivent des paysans, travailleurs, directeurs, etc..., qui les réalisent. On doit escompter que ces bénéficiaires du revenu privé économisent une partie de leurs profits et aident au développement ; mais sur la base de l'expérience passée, nous savons qu'ils n'en économisent qu'une faible proportion. Le gouvernement en prélèvera une certaine partie par voie d'imposition, mais il sera incapable d'en prélever beaucoup.

C'est ainsi que seule une faible part des améliorations dans les techniques d'exportation sera susceptible d'accroître l'épargne nationale. Il est à peine nécessaire d'ajouter que dans une nation cherchant à s'ériger en état socialiste, il est préférable de s'en remettre au gouvernement pour disposer de l'épargne plutôt qu'au secteur privé. Sur ce plan également, l'assistance est préférable au commerce.

Ayant énoncé les avantages de l'assistance, c'est-à-dire sa « gratuité », hâtons-nous de dire que maintes formes de prétendue assistance ne sont pas « gratuites ». L'aide ne vaut pas toujours ce que le donateur prétend qu'elle vaut ; en vérité, elle peut valoir moins que rien (je m'expliquerai davantage sur ce point dans quelques minutes).

D'autre part, certaines formes de commerce sont vraiment analogues à l'assistance. En particulier, on doit distinguer entre les plus-values des prix et celle des volumes d'exportation. Effort et dépense sont demandés au pays producteur pour accroître le volume des exportations ; aucune dépense supplémentaire n'est cependant assumée, si des bénéfices d'exportation peuvent être réalisés grâce à des hausses de prix. Ainsi, si les nations industrielles peuvent être amenées ou forcées à acheter des produits primaires à des prix plus élevés que ceux qu'elles paieraient sur le marché mondial libre, la différence entre le prix payé et le prix mondial équivaut, dans le cadre des objectifs que nous poursuivons, à une assistance.

Les subventions payées par le gouvernement français pendant des années pour l'achat des arachides sénégalaises, par exemple, ont constitué une aide, bien que dans les statistiques du Sénégal cela fût considéré comme du commerce. Des expansions commerciales résultant d'augmentations de prix sont incontestablement préférables à l'assistance en raison de l'absence de contraintes politiques. La distinction entre assistance et commerce est souvent floue.

Que représente réellement l'assistance ? Et comment peut-on lui conférer une valeur ? L'assistance réelle est un transfert de ressources d'une nation à une autre, pour lequel il n'est fait aucun paiement en retour (du moins en termes économiques). Elle peut prendre diverses formes ; en principe, cependant, nous devrions être capables d'établir sa valeur dans chaque cas particulier.

Elle est destinée à assister la nation bénéficiaire pour augmenter son taux de croissance en facilitant son approvisionnement en quelques ressources rares. Le développement de la Tanzanie ou de toute autre nation pauvre est entravé par l'insuffisance de l'épargne, de gains en devises et des services en main-d'œuvre qualifiée ; lequel est le plus gênant de ces obstacles, c'est là matière à discussion ; l'opinion dominante, aujourd'hui, semble être que l'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée ou capital humain constitue l'obstacle-clé. L'assistance cherche à réduire ces manques cruciaux, quels qu'ils soient, afin de débloquent l'économie.

En évaluant l'aide, ces modalités doivent être soigneusement examinées. Est-ce un don ou un prêt ? S'il s'agit d'un prêt, quelles en sont les conditions de remboursement ? L'aide est-elle librement utilisable, ou est-elle liée à un usage particulier ou à des achats dans un pays particulier ? etc...

La seule aide, telle qu'elle est définie conventionnellement, qui soit une aide de valeur réelle est celle qui est accordée sous forme de don sans aucune stipulation quant à son utilisation. Un don de 2 millions de livres de ce type vaut vraiment 2 millions de livres d'aide. En cas de prêt, seul l'élément de subvention s'il existe, qui est inclus dans les conditions de remboursement, peut légitimement être compté comme aide ; le reste est affaire commerciale.

On ne considère pas un prêt bancaire à 12 % comme une « assistance » de la part de la banque ; cela fait partie des opérations commerciales normales de la banque. Cependant si la banque vous offre un prêt de 5 % quand vous auriez eu autrement à payer 12 %, la différence de 7 % constitue effectivement une aide. C'est un fait malencontreux que l'aide ait tendu, ces dernières années, à être constituée de plus de prêts que de dons, et que les intérêts aient augmenté. Beaucoup de nations ont appris trop tard que les prêts doivent être remboursés, et avec intérêts. C'est un fait surprenant que dans le seul domaine des prêts, les nations sous-développées soient en train de payer actuellement aux nations développées plus qu'elles n'ont emprunté. Le flux de capital, en ce qui concerne les prêts, s'est déjà renversé.

A côté de la distinction don-prêt et du problème des taux d'intérêt, une autre considération importante concerne le fait que l'assistance est « liée » — c'est-à-dire que certaines clauses exigent, dans un projet particulier, l'achat de produits importés en provenance de la nation donatrice —. Ces exigences, presque toujours présentes dans les accords de coopération actuels, réduisent substantiellement la valeur des transferts de ressources.

Le couplage de l'aide, dans le cadre d'un projet donné, avec des conditions aliénantes peut devenir désastreux. Au lieu d'acheter en devises étrangères sur le marché mondial le moins cher, la nation bénéficiaire doit acheter au donateur. Les producteurs de la nation donatrice, conscients de ces exigences, sont portés à augmenter fréquemment leurs prix à l'intention de ces acheteurs forcés. C'est pourquoi l'assistance « liée » doit être considérée comme un procédé destiné non seulement à assister les nations les plus pauvres, mais aussi à subventionner les industries des nations donatrices. Cet inconvénient concerne non seulement les machines mais aussi la main-d'œuvre qualifiée. Le fait qu'un expert américain soit le plus cher, ne signifie pas toujours qu'il soit le meilleur.

On ne devrait pas apprécier l'aide offerte sous la forme d'un expert étranger selon le salaire de ce dernier, mais selon le salaire qui aurait pu être payé à un expert également bon de provenance moins chère. (Ceci dit, je dois ajouter, qu'en fait, le bas prix reflète fréquemment la basse qualification). Il est essentiel de faire le bilan de la valeur de l'aide en termes réels, en déduisant le surplus de prix des marchandises achetées et des services obtenus résultant de la technique de l'aide liée.

Ces prix plus élevés peuvent continuer à être pratiqués pendant des années après la passation du contrat initial, sous forme de frais d'entretien plus élevés, de prix plus lourds pour les pièces de rechange et pour les frais saisonniers et divers.

En l'absence d'études détaillées, on ne peut exprimer que des impressions générales, mais l'ampleur des pertes provenant des clauses « liantes » est considérable. On a établi, par exemple, que les soumissions les plus avantageuses aux appels d'offres de la Banque Mondiale, relatives à des fournitures de biens capitaux, étaient en moyenne de 20 % inférieures aux propositions concernant des contrats particuliers. La différence entre les offres extrêmes étaient probablement du double de ce pourcentage. Un témoignage devant un Comité du Congrès américain suggère qu'en moyenne quelques 15 à 20 % s'ajoutent au coût de base du fait que l'on se procure les marchandises aux U.S.A. plutôt qu'ailleurs.

A ma connaissance, la seule étude détaillée sur cette question est celle du Dr MAHBUHUL-HAQ de la commission de planification du Pakistan. Les résultats furent frappants. Le prix moyen de 20 projets de développement fut de 51 % plus élevé lorsque ces derniers visaient une « source liée » que lorsqu'ils concernaient des offres internationales compétitives.

Une autre comparaison de HAQ révéla que les prix des produits en fer et en acier venant des U.S.A., liés à d'autres formes d'assistance, étaient de 40 à 50 % plus élevés que les prix internationaux. Une récente étude américaine sur le caractère compétitif des prix internationaux du fer et de l'acier, confirme qu'il se rencontre de substantielles différences entre prix internationaux de produits semblables. Les enquêtes du Dr HAQ font penser que les surprix dans l'approvisionnement du Pakistan résultant directement des « clauses liantes » s'élevaient à 20 % (certains achats auraient été faits de toutes façons dans la nation donatrice parce qu'elle était la source la moins chère). Sur la base de ces résultats, 20 % semblent constituer une estimation tout à fait prudente applicable à la Tanzanie.

Il est de surcroît essentiel de souligner le caractère inquiétant de la « clause liante » — et, plus particulièrement, de l'écart de prix lorsque les marchandises importées résultaient d'une aide — comparées aux marchandises financées sur prêt. Même un prêt non associé à un paiement d'intérêt peut être onéreux pour un pays s'il est « lié », car le prêt doit être remboursé en produits d'exportation qui ont coûté cher au pays. Si par suite du « contrat lié », le prêt est utilisé à acheter un équipement deux fois plus cher que le prix normal, la valeur réelle du prêt n'est que la moitié de la valeur nominale. Mais il faut rembourser la totalité de la valeur nominale. Dans ce cas, on rembourse en termes réels, deux fois le montant emprunté et cela constitue un substantiel taux d'intérêt.

Les « clauses liées », entraînant des prix élevés, ont souvent été associées à des taux d'intérêt élevés et à des périodes de remboursement très courtes. L'Afrique Occidentale connaît de nombreux exemples où les « clauses liées », concurremment avec les taux d'intérêt commercial, ont engendré des conditions d'achat onéreuses pour des nations bénéficiaires ayant réalisé trop tard que les donateurs n'étaient que d'irascibles exportateurs de machines ou de produits industriels. Ces exportateurs peuvent venir de l'Est ou de l'Ouest.

Le danger est des plus grands lorsqu'il s'agit de projets liés à un effort d'industrialisation. Car ce sont non seulement des projets de prestige, mais ce sont ceux sur lesquels les bénéficiaires sont les moins informés. Il est essentiel que toute offre d'aide de ce genre, dans ce domaine extrêmement complexe, soit soigneusement examinée par des experts, et de préférence sur une base centralisée, plutôt que sur une base fragmentaire et individuelle par des ministres enchantés de projets apparemment attrayants mais pour lesquels les nations auront ultérieurement à payer.

Je pense préparer une estimation de l'aide réelle à la Tanzanie. J'estime pour le moment, sur la base de résultats obtenus ailleurs que le total réel (l'équivalent du don) est approximativement de la moitié de ce que donne l'addition simple des dons annuels. Les recettes pour le développement en provenance de l'étranger, tels qu'elles sont estimées dans le budget de la Tanzanie pour 1966-1967 s'élèvent à 7 millions de livres. En conséquence de quoi, la valeur réelle de l'aide n'excède pas les 3 à 4 millions de livres. Ce qui est peu : quelques 7 shillings par individu, deux East African cents par jour.

En bref, la Tanzanie ne peut guère compter sur l'aide étrangère pour l'édification de la nation. Actuellement, la contribution est trop faible et il y a peu d'espoir pour qu'elle devienne plus importante dans l'avenir immédiat. Rien de ceci ne doit être considéré comme une critique de l'aide réelle dont bénéficie la Tanzanie.

L'aide contribue effectivement à l'effort de développement et l'on devrait être plein de gratitude. Il vaut mieux, toutes choses étant inchangées par ailleurs, recevoir de l'aide que d'accroître la valeur des échanges commerciaux, à moins que l'accroissement de la valeur de ces échanges tienne compte des modifications des prix. Cependant, une évaluation modérée et réaliste de son importance ne peut que conduire à la conclusion que la nation doit chercher son salut ailleurs.

Le Président Nyerère a, ces temps derniers, constamment mis en évidence le point de vue de la nécessité de l'indépendance. Il agit ainsi, si je l'interprète correctement — en accord avec ses objectifs politiques. La dépendance économique concrétisée par l'assistance n'est pas une condition saine pour un pays politiquement indépendant. Permettez-moi de mettre l'accent sur le fait qu'il n'y a pas non plus de fondements

économiques solides pour aliéner l'indépendance politique conçue dans sa forme actuelle.

Tournons-nous vers le commerce. L'indépendance que nous recherchons ne signifie pas isolement du reste du monde. Nous devons utiliser nos possibilités commerciales pour édifier et consolider la nation. Les plus grandes nations commerçantes du monde n'en sont pas moins indépendantes.

Pourquoi pratiquons-nous le commerce ? A quoi mène toute cette production pour l'exportation, pour la consommation d'autrui ? Une nation produit pour l'exportation afin d'obtenir des importations de marchandises et les services qu'il lui serait difficile ou impossible de produire localement. Ces marchandises et ces services supplémentaires obtenus de l'étranger accroissent notre revenu au-delà du niveau que nous pourrions attendre par notre propre production. Le seul but de la production pour l'exportation est d'acquérir ces importations qui accroissent notre revenu.

Nous savons tous que ces importations, dans une nation en voie de se faire, sont particulièrement cruciales pour le développement — machines, équipement, engrais, savoir technique, etc... Donc, la production pour l'exportation est notre moyen d'acquérir le capital - marchandises et les produits essentiels que d'autres nations produisent directement elles-mêmes. C'est pourquoi il devient essentiel de savoir à quelles conditions nos exportations seront échangées contre ces importations. Quels seront les prix de nos exportations et le prix de nos importations ? C'est-à-dire, quels seront les termes de l'échange commercial ?

Il n'y a manifestement que deux manières pour la Tanzanie d'accroître le volume des importations qu'elle peut acquérir avec la vente de ses exportations. L'une réside dans l'amélioration des termes de l'échange. L'on entend par là, la hausse des prix à l'exportation ou la baisse des prix à l'importation, ou les deux, ou bien le fait que les prix à l'exportation augmentent plus vite que ceux à l'importation ou qu'ils baissent plus lentement que ces derniers. Ces prix sont, dans une grande mesure, incontrôlables par une petite nation comme la Tanzanie.

Une autre solution consisterait à augmenter le volume des exportations, donc à accroître le volume de la production exportable. (Une troisième option, que j'envisage plus loin, est d'accroître la production locale des produits actuellement importés de telle façon que l'on puisse faire face aux besoins de la nation sans le secours du commerce).

Quelles sont les perspectives commerciales ? Comme je l'ai suggéré plus haut, les clauses commerciales, dans les dernières années, n'ont pas été très tendres pour les nations pauvres. Les prix de leurs exportations ont baissé, ceux de leurs importations ont augmenté ; la meilleure éventualité, du point de vue des nations pauvres, serait que les prix de leurs importations baissent ; en dépit de toutes les discussions sur les

manières de maintenir les prix à l'exportation par des arrangements commerciaux, des réductions de prix à l'importation seraient de beaucoup préférables aux augmentations des prix à l'exportation. La raison en est simple : des prix à l'importation plus faibles revaloriseraient non seulement nos exportations en termes de pouvoir d'achat, mais aussi notre aide étrangère et les capitaux reçus, ainsi que nos réserves de devises internationales.

Pour la même raison, il est plus dangereux de voir augmenter nos prix à l'importation que de voir baisser nos prix à l'exportation. Malheureusement, en Tanzanie, les prix à l'importation ont augmenté très rapidement durant les dernières années ; de 1963 à 1965, la hausse a été de plus de 16 %. Nous ne disposons pas encore des chiffres de l'année 1966 retenus à Mombassa. Mais selon toute apparence ces chiffres seront supérieurs pour 1966 d'au moins 4 %, et probablement davantage en 1967. J'estime que les augmentations de prix à l'importation en 1965 ont coûté à la Tanzanie l'équivalent d'environ 4 millions de livres d'importation aux prix des importations de 1965 ; il y a eu probablement une perte similaire en 1966.

Une étude structurelle de l'accroissement des prix à l'importation nous serait très utile pour déterminer les prix qui ont enregistré la poussée la plus forte. La situation serait inquiétante si, comme je le crains, il s'avérait que ce sont effectivement les prix des machines et de l'équipement qui ont augmenté le plus vite. Il y a cependant quelques raisons d'optimisme en ce qui concerne les prix à l'importation dans les prochaines années, puisque la vague de prospérité décline dans les pays développés et que les difficultés du Royaume Uni continuent. Malheureusement, ces mêmes facteurs sont susceptibles d'agir également dans le sens d'une baisse des prix à l'exportation.

Les baisses des prix à l'exportation ont été désastreux pour la Tanzanie au cours des deux dernières années. J'estime que la réduction des prix en 1965 a coûté à la Tanzanie en gros 12 millions de livres en recettes d'exportation ; des réductions ultérieures à 1966 ont probablement accru la perte de quelques 4 millions de livres.

Ces pertes sur les prix à l'exportation, d'environ 16 millions de livres, doivent être ajoutées aux pertes infligées par la hausse des prix à l'importation : ce qui donne, sur deux ans, une perte totale de l'ordre de 25 millions de livres, (dégradation des termes de l'échange). L'on doit à ce propos rappeler que *cette somme est supérieure au total de l'aide extérieure durant cette période*, même si l'on retient la définition conventionnelle et large de l'aide.

C'est ce qui a permis à certains auteurs d'accuser les pays développés de prélever par le commerce beaucoup plus qu'ils n'offrent par l'assistance. Les économistes ont, depuis longtemps, renoncé à localiser les responsabilités précises dans le fonctionnement du marché mondial ; des facteurs trop divers interviennent, tels que la surproduction au

Brésil, l'inflation en Europe et les progrès techniques dans les industries de synthèse. Heureusement, les réalités ne sont pas toujours aussi mauvaises. Les années que j'ai retenues pour l'analyse furent particulièrement néfastes. (Malheureusement il arrive à ces dernières d'être fréquentes).

Il est difficile d'être optimiste quant au prix de l'un quelconque des produits majeurs exportés par la Tanzanie. Le marché mondial du coton se trouve dans le marasme en raison du stockage des U.S.A. et de quelques autres pays mais aussi sous l'influence des fibres synthétiques. La plupart des spécialistes s'attend à une chute de 10 à 20 % du prix du coton dans les cinq prochaines années. Le café ne vaut guère mieux. L'Accord International sur le Café (I.C.A.) ne s'est pas montré efficace pour maintenir les prix de café ; en tout cas, la Tanzanie se trouve dans l'obligation de vendre des quantités croissantes de café d'une production elle-même croissante à des prix en baisse et cela à des pays non-membres de l'accord. (J'ai l'impression que plus de la moitié de la récolte de café 1966-1967 devra être vendue sur ces « nouveaux marchés »).

Le marché du sisal a subi un ébranlement en raison du développement des produits synthétiques, du polypropylène en particulier, et il n'existe guère de perspective de reprise des cours. Or, ces trois derniers produits représentent plus de la moitié de la valeur totale des exportations de la Tanzanie.

Même si les prix faibles et décroissants de la Tanzanie ne sont pas le résultat des pratiques restrictives des nations industrielles, les restrictions commerciales des pays développés sont tout de même très sensibles pour toutes les nations pauvres du monde. Tout effort réalisable doit être réalisé pour les supprimer.

Il vient d'être rappelé que le programme d'action du G.A.T.T. a maintenant quatre ans. Ce programme demandait, entre autres, une réduction des barrières douanières dans les pays développés et l'élimination des restrictions quantitatives frappant les exportations des pays pauvres, l'entrée immédiate hors taxe des produits tropicaux, et la réduction graduelle, voire l'élimination éventuelle des taxes internes et charges fiscales grévant les produits primaires, les produits semi-finis ou finis essentiels pour les nations pauvres. Ces thèmes ont été approfondis à la conférence de l'U.N.C.T.A.D. et ont été incorporés dans un nouvel article IV du G.A.T.T., accepté formellement par les deux-tiers des parties contractantes en juillet 1966. Les pays développés acceptèrent selon les nouvelles propositions du G.A.T.T. (sauf circonstances contraignantes) de ne pas relever les droits sur les produits d'exportation essentiels pour les nations pauvres et d'accorder la priorité à la réduction des barrières douanières et des charges fiscales existantes.

Des arrangements commerciaux semblent maintenant recevoir l'appui du G.A.T.T. pour l'application de la clause visant des mesures

de stabilisation et d'amélioration des marchés primaires mondiaux, et tout particulièrement dans la recherche de prix stables et équitables. L'article XXXVI souligne la volonté formelle des pays développés de ne pas exiger de contre-partie pour les concessions faites aux pays moins développés au cours des négociations commerciales, notamment lors de réduction ou de suppression de tarifs douaniers ou d'autres obstacles au commerce primaire. Ce sont là d'importantes concessions, même si pour le moment il n'est pas encore beaucoup d'exemples de leur mise en pratique.

Nous attendons les résultats de l'actuel « Kennedy Round » portant sur les négociations tarifaires, et nous espérons que les concessions seront également positives pour les nations pauvres. Mais la situation elle-même, par laquelle les nations pauvres attendent des miettes de la table des géants querelleurs européens et américains, n'a pas changé.

Dans les négociations tarifaires entre nations industrielles, qu'il y ait application de l'article IV ou non, il demeure vrai que des gains substantiels pour les nations riches découlent de concessions réciproques. Ces nations n'ont pas d'intérêt économique, isolé ou conjoint, à réduire leur protection à l'encontre des produits primaires d'importation ou des produits semi-finis en provenance des nations pauvres, alors que pour ces mêmes activités, leurs producteurs nationaux inefficaces réclament une protection. Elles n'y ont pas intérêt parce qu'elles ne recevront aucune concession en retour.

Ce fut pour réagir contre cet état de fait que le Président Kennedy, lorsqu'il préparait les dispositions juridiques devant mener au Round commercial, proposa au Congrès de réduire à zéro les tarifs douaniers sur les produits forestiers et agricoles tropicaux et d'assurer des avantages supplémentaires aux produits industriels essentiels aux nations pauvres. Mais ces dispositions ont été depuis longtemps rejetées face aux diverses pressions politiques internes rencontrées par les nations engagées dans les négociations. Aussi les perspectives avantageuses que les nations pauvres pensaient trouver dans l'actuel « Kennedy Round », comme jadis dans les négociations tarifaires du G.A.T.T., sont-elles bien minces.

Mais, comme je l'ai souligné, les difficultés d'exportation particulières à la Tanzanie ne viennent pas de ces restrictions commerciales. En fait, pour la Tanzanie, la mise en application des résolutions de l'U.N.C.T.A.D. ne modifierait pas grandement les recettes totales venant de l'exportation.

La Tanzanie bénéficie déjà d'une sorte de libre accès au marché anglais, son unique grand client ; en fait, elle jouit également d'un traitement préférentiel dans le Commonwealth (bien que malheureusement cet avantage ait disparu pour le sisal depuis décembre), ce qui pousse actuellement ses recettes à des niveaux plus élevés qu'ils ne seraient si le Royaume-Uni traitait tous ses partenaires commerciaux

sur un pied d'égalité. La valeur de ces préférences pour lesquelles la Tanzanie n'offre pas de concessions réciproques, pourrait s'élever à 250.000 livres sterling par an ; l'ouverture des marchés britanniques à des producteurs primaires n'appartenant pas au Commonwealth infligerait certaines pertes à la Tanzanie.

Le libre accès aux marchés de la C.E.E., deuxième client de la Tanzanie, recherché sans succès aux négociations de Bruxelles en novembre dernier, ajouterait à la valeur du commerce d'exportation un supplément d'environ 1 million de livres par an, ou un demi million, si nous modérons notre estimation.

Un accès amélioré aux marchés nord-américain et japonais n'accroîtrait pas grandement ce total. Il est invraisemblable alors que la mise en application complète et immédiate du programme de l'U.N.C.T.A.D. puisse apporter plus d'un million de livres par an. Les effets à plus long terme pourraient naturellement être plus importants. Mais même alors, il est vraisemblable que d'autres nations pauvres, plus développées, en Asie et en Amérique Latine, seraient en meilleure position pour obtenir des marchés dans le monde développé, si ces avantages sont accordés à toutes les nations en voie de développement sur une base d'égalité.

L'on a beaucoup parlé de la possibilité d'accords commerciaux internationaux menant à une amélioration des prix à l'exportation de matières premières. Les discussions sont généralement menées en termes d'accords de stabilisation, mais ce que l'on vise est naturellement moins la stabilité que la subvention. Puisque les fermiers des U.S.A., du Royaume-Uni et de la France reçoivent des subventions pour leurs produits agricoles, pourquoi ceux des nations pauvres n'en recevraient-ils pas pour les leurs ? Ce problème relève essentiellement de la politique mondiale. Il n'y a pas de gouvernement mondial pour imposer une telle redistribution des revenus et pour maintenir la discipline nécessaire faisant fonctionner le système.

Est-il possible pour les nations productrices d'exercer leur pouvoir de monopole collectif afin d'obtenir, par leurs seuls moyens, des gains plus élevés ? Considérez l'accord international sur le café. Il est destiné autant à régler les approvisionnements mondiaux en café par l'établissement de quota pour les producteurs, qu'à maintenir les prix (et pense-t-on, les recettes d'exportation) plus élevés qu'ils ne le seraient si les marchés s'approvisionnaient de façon anarchique.

C'est l'accord le plus satisfaisant, et les nations consommatrices, de même que les pays producteurs, furent amenés à le signer. La discipline est par là maintenue, non seulement du côté production, mais aussi par le refus des consommateurs signataires d'acheter en marge de l'accord. Cependant les intérêts divergents des signataires producteurs remettent cet accord perpétuellement en question. La production continue à augmenter au-delà des quotas stipulés, encouragée en partie par les

prix plus élevés que l'accord entend susciter. Des controverses acharnées s'ensuivent sur l'importance et la distribution des quotas, et les prix sur les marchés non-contingentés permettant de tourner l'accord baissent de plus en plus. Même sur les marchés contingentés les prix fluctuent en fonction des variations climatiques, des stocks, et des revenus des nations consommatrices.

On peut sérieusement se demander si les gains du café tanzanien sont plus élevés aujourd'hui qu'ils l'auraient été en l'absence de l'I.C.O. (International Coffee Organization). A présent, les stocks mondiaux de café dans les entrepôts s'élèvent à une année entière d'approvisionnement. L'I.C.O. a estimé que, vers 1970, ces stocks se seront gonflés pour correspondre à deux années d'approvisionnement. (Les frais de stockage, cela vaut la peine d'être rappelé, doivent être supportés par les producteurs de surplus). On ne peut vraiment pas s'attendre à ce que les appels publicitaires de l'I.C.O. à la consommation de café changent grand chose à des stocks de cette ampleur. L'on se demande s'il restera suffisamment d'intérêts convergents pour le renouvellement éventuel de cet accord.

Les perspectives d'accords commerciaux dans d'autres domaines intéressant la Tanzanie, telles que celui des fibres dures, sont insignifiantes, sinon nulles. La Tanzanie ne peut, avec réalisme, attendre beaucoup du moindre accord commercial.

Dans des circonstances où une nation fait face à des prix mondiaux bas et en baisse, et où cette nation a de bonnes raisons de craindre que des approvisionnements supplémentaires du marché fassent encore baisser les prix, il y aura forte tentation pour elle d'avoir recours au commerce de troc bilatéral. Des accords de ce type, qui consistent en échanges de denrées contre denrées, sont possibles avec les pays d'Europe Orientale, l'Union Soviétique et la Chine.

La production croissante de café et de « cashew-nuts », denrées aux marchés limités, et la baisse des prix du sisal, font que de telles suggestions deviennent réalistes. Elles peuvent permettre à un pays de disposer avec profit d'approvisionnements supplémentaires sur de nouveaux marchés. Mais elles doivent être envisagées avec autant de prudence que les accords d'aide « liée » ; car ce sont des accords commerciaux « liés ». Et il est naïf de penser que l'orientation socialiste des nations orientales réduise leur intérêt commercial dans les transactions internationales. On peut être exploité par l'Est comme par l'Ouest. On doit savoir à l'avance ce que l'on doit recevoir pour ses marchandises et quel en est leur prix.

Il n'est pas suffisant d'obtenir une promesse de 500.000 livres d'équipement en retour de la fourniture d'un volume indéterminé de tonnes de café. De quel type d'équipement s'agit-il ? De l'espèce qui ne pourrait être vendue ailleurs en raison de ses médiocres performances ?

De l'équipement qui a été rendu désuet par de récents progrès techniques ? Les prix doivent aussi être clairement établis ; 500.000 livres ne représentent que 250.000 livres si les prix d'équipement sont deux fois ce qu'ils devraient être.

De plus, on doit insister sur une livraison relativement rapide ; autrement, si l'on écoule les marchandises immédiatement, l'on offre un prêt gratuit, sans intérêt, à une nation développée. Finalement, tout accord de ce genre doit stipuler que le partenaire commercial n'écoule pas et ne revende pas sur le marché mondial les marchandises obtenues de nous. Des nations orientales ont à l'occasion agi de cette façon, avec le résultat que la demande mondiale ne fut pas accrue et que le prix mondial fut abaissé, juste autant qu'il l'aurait été si le producteur du produit primaire l'avait vendue lui-même sur le marché. Aussi doit-on être extrêmement prudent dans le commerce de troc, si l'on veut qu'un résultat positif en découle.

Puisqu'il est si difficile d'être optimiste en matière d'aide et de termes de l'échange, il ne reste qu'une solution à la Tanzanie, c'est d'accroître le volume de ses importations dans la seule proportion qui est essentielle à sa croissance économique. C'est-à-dire, d'accroître dans la mesure nécessaire son volume d'exportation. La Tanzanie doit se sortir elle-même de la pauvreté. Il n'y a malheureusement pas de raccourcis faciles. La production doit s'accroître continuellement. Ceci ne peut être réalisé que par des efforts plus grands, par des accroissements de productivité.

Dans un pays agricole exportateur comme celui-ci, des moyens doivent être trouvés pour augmenter le rendement de la terre et de la main-d'œuvre existante ; et ceci doit être réalisé au moindre coût en terme de capital et de devises étrangères. Quelques leçons ont été tirées en Tanzanie (et, dans ce domaine, ailleurs, en Afrique) sur les manières d'arriver ou de ne pas arriver à ce but.

Cependant, même ceci peut ne pas suffire. Les accroissements de volume ne doivent pas être autorisés pour eux-mêmes, créant des chutes de prix que nous déplorons. Là où notre part de marché mondial est assez grande, d'importants accroissements de notre production peuvent inonder le marché, faire baisser les prix et conduire à la faillite ; nous courrons ce risque avec notre sisal. Dans d'autres cas, nous nous acheminons vers des gains limités par suite d'une expansion excessive, telle notre offre de café qui, comme je l'ai mentionné, excède notre quota fixé par l'I.C.O.

Une telle surproduction entraîne non seulement des frais de stockage élevés, et se vend à des prix faibles, mais elle risque finalement de contribuer à la chute de l'accord international sur le café, avec peut-être des effets fâcheux. C'est pourquoi des efforts accrus de la Tanzanie doivent être réalisés dans les secteurs appropriés.

L'expérience de 1966 est sur ce plan instructive. Tous les éléments d'information ne sont pas encore réunis, mais le progrès dans la production agricole pour l'exportation a été notable. La production de coton semble s'accroître de près de 15 %, le thé et le pyrèthre de plus de 30 %, le tabac de près de 8 %, la noix de cajou de près de 6 %, le café (malheureusement) de 70 %. Des récoltes moins importantes telles que celles des graines de tournesol, arachide et copra sont aussi en expansion.

En définitive, la valeur des exportations de la Tanzanie vers les pays autres que ceux de l'Est-Africain, atteignent probablement un niveau record en 1966, supérieure de quelques 14 % à la production-record enregistrée en 1964. Une forte fraction de ces recettes, environ les 3/4, est contrebalancée, comme on l'a vu, par l'accroissement des prix d'importation, mais la situation aurait naturellement été beaucoup plus grave si la production tanzanienne n'avait pas progressé aussi vigoureusement ; il y a d'autre part des raisons de croire que les prix à l'importation ne continueront pas à monter aussi rapidement. C'est pourquoi l'expansion en volume doit continuer.

L'expansion de l'exportation peut aussi être poursuivie par le traitement des matières premières dans notre pays. On est en train de transformer le sisal en ficelle ; les arachides sont décortiquées sur place ; les grains de café doivent être bientôt transformés en poudre de café, etc... Ces types d'industrialisation ne devraient pas être moins encouragés que les autres.

Si nous offrons une onéreuse (et je l'espère, temporaire) protection aux usines de ciment et de textiles, nous ne devrions pas moins encourager, temporairement aussi, les usines de transformation pour l'exportation. Les efforts dans ce secteur, en Tanzanie, n'ont pas été particulièrement couronnés de succès. En partie, les difficultés peuvent être temporaires et attribuables aux habituelles crises de croissance des jeunes industries dans les nations pauvres. Avec une plus grande expérience et un plus grand développement, ces types de crises peuvent être surmontés. En partie, elles sont le résultat d'une réaction, peut-être rétrograde, de la part de la Tanzanie face à des techniques de transformation non suffisamment bien expérimentées ailleurs ; il est souvent bon de prendre des risques, mais on doit s'attendre à subir des déconvenues périodiques quand on agit ainsi.

Dans une certaine mesure, les difficultés de transformation des produits d'exportation en Tanzanie résultent de la structure des prix mondiaux pour les produits primaires et semi-finis. Les marchés pour les produits finis se trouvent dans les pays industrialisés. Malheureusement, ces nations possèdent déjà des industries de transformation qui, depuis des années, ont été habituées à traiter la matière première des nations pauvres. Elles sont, bien entendu, conscientes de leur vulnérabilité du fait de la concurrence de nouveaux établissements de transformation situées près des approvisionnements en matières premières.

L'activité de transformation dans les nations industrialisées est donc largement protégée par les tarifs douaniers. Le degré de protection tarifaire offert ne paraît pas considérable, et ceci a amené beaucoup de gens à penser que la suppression des tarifs douaniers ne pouvait pas changer grand chose ; en fait, cependant la protection des activités de transformation dans les pays industriels est très grande. Celle solide protection résulte du fait que, dans ces nations il n'y a pas de taxes prélevées sur les matières premières, mais les droits s'élèvent au fur et à mesure que le degré de transformation augmente.

Ainsi, par exemple, les droits européens sur les peaux brutes sont nuls ; ceux sur le cuir sont de 7 % ; et ceux sur les chaussures de cuir sont de 14 %. Le droit sur le sisal est nul ; celui sur la ficelle est de 13 %. Le droit sur le café brut est de 9,6 % ; sur le café travaillé de 25 %. Et ainsi de suite... En même temps, le coût des matières premières représente fréquemment une proportion élevée de la valeur du produit transformé final. Le résultat est que les frais autres que de matière première, notamment la valeur ajoutée par la transformation, bénéficient directement des avantages de tarifs apparemment très bas sur le produit final.

La protection effective réelle accordée aux industries transformatrices des pays développés est donc beaucoup plus grande que les taux nominaux indiqués par les barèmes de prix. En fait, une récente étude indique que les différences entre les taux de tarifs nominaux et les taux effectifs sont particulièrement importantes dans le cas des usines transformant des produits d'exportation en provenance des pays pauvres. Aussi les possibilités d'exportation de produits transformés sont-elles sévèrement handicapées par la protection offerte aux transformateurs des pays développés. Ceci, en retour, affecte les prix des produits transformés vendus sur les marchés mondiaux, et par là, les recettes dues à la transformation, rendant à peine profitable les transformations dans les nations sous-développées.

Dans la communauté internationale, on critique souvent les subventions d'exportation, mais il faut dire que tous les arguments employés pour justifier l'usage des droits protecteurs à l'importation s'appliquent avec une force égale au cas des subventions à l'exportation. Une approche équilibrée exigerait moins d'insistance sur les premières et plus sur les secondes.

Nous pourrions aussi vouer notre attention à la possibilité de développer de nouvelles branches de production finie pour l'exportation ; des branches concernant des produits nécessitant peu de qualification, de faibles besoins de contrôles onéreux sur le plan de la qualité, et de débouchés commerciaux préaménagés.

L'autre voie, hormis l'exportation, par laquelle on pourrait répondre à la demande des marchandises importées serait de les produire en Tanzanie. Les substitutions aux importations sont proposées par beau-

coup comme la panacée qui permettra à la nation d'échapper à sa dépendance extérieure. Cela peut certainement faciliter les processus de développement. Le remplacement des importations est un bon remède, mais comme beaucoup de remèdes, s'il est employé inconsidérément, il peut faire beaucoup plus de mal.

La Tanzanie doit s'administrer ce remède, et elle est en train d'en prendre assez bien les premières cuillerées. Mais il nous faut être prudent pour ne pas perdre de vue nos objectifs, comme par exemple le firent certaines des nations d'Amérique Latine quand elles étaient au même stade de développement, il y a 30 ans environ. L'objectif est d'accroître les revenus et d'accélérer l'effet de développement en libérant les devises étrangères pour le financement du développement.

Le danger est que nous ne libérions les devises étrangères que pour la mise en place d'industries de fabrication, hautement protégées et par conséquent inefficaces. Et il faut se rendre compte que l'épargne nette de devises étrangères, quand déduction est faite des inputs importés, est fréquemment faible. Le montage de véhicules, par exemple, n'apporte guère de gains en devises. Une certaine protection des nouveaux établissements industriels peut être justifiée pour leur permettre de s'installer et de voler de leurs propres ailes. Mais elle ne doit pas être trop considérable, et ne doit pas durer trop longtemps.

Il n'y a évidemment pas de limites précises au nombre d'entreprises industrielles de substitution qu'une nation comme la Tanzanie peut soutenir. Sinon le fait que le marché n'est pas assez vaste. Le marché tanzanien éparpillé sur des milliers de kilomètres carrés et morcellé par des réseaux de transports inadéquats s'élève, en termes de revenu, à moins du 1/5 de celui de la ville canadienne de Toronto. Il ne faut pas s'attendre à trop de possibilités efficaces de substitution aux importations dans la situation actuelle, de crainte de ne se faire prendre au piège de la *coûteuse industrie à monopole dépendant de l'importation*, piège dans lequel beaucoup de nations d'Amérique Latine sont tombées.

Le coût de telles erreurs est supporté par le peuple, surtout par les populations paysannes, qui doivent payer des prix élevés pour l'édification d'usines inefficaces, mais ne reçoit aucun emploi supplémentaire et ne tire aucun avantage de cette nouvelle industrie. Une forte protection de l'industrie de substitution à l'importation est une charge trop lourde à supporter sur le chemin du développement économique.

Le Dr PREBISCH, parlant de l'expérience latine, déclare dans son rapport à l'U.N.C.T.A.D. : « La petitesse relative des marchés nationaux, en plus d'autres facteurs contraires, a souvent rendu excessif le coût des industries et nécessite le recours à de très hauts tarifs protecteurs ; ces derniers, tour à tour, ont encouragé des établissements de petite taille peu rentables, affaibli l'incitation à introduire des techniques modernes et ralenti l'expansion de la productivité ». Le développement d'une base industrielle de substitution en Amérique Latine n'y a pas

non plus réduit la dépendance face aux marchés étrangers. Car la Charte des importations au lieu et place des importations de biens de consommation favorise surtout les entrées d'inputs essentiels aux industries nouvelles et les entrées de biens capitaux. Ces nations sont exactement aussi dépendantes sur le plan de l'importation qu'elles l'étaient il y a 30 ans.

On ne doit pas permettre à l'industrialisation en Afrique de suivre la voie latine, une voie vers laquelle, et les structures tarifaires du monde développé et leurs propres systèmes de tarifs ont menées les nations sud-américaines. Les premières ont découragé la production pour l'exportation qui aurait pu être plus efficace. Les seconds ont encouragé la substitution aux importations à un coût très élevé. Espérons que l'Afrique aura tiré la leçon de l'expérience latine.

Je n'ai fait aucune tentative d'embellissement de ce qui, en somme, constitue une analyse plutôt triste et prudente. J'ai agi ainsi avec la croyance qu'il est important d'avoir une information et une discussion publiques des problèmes auxquels nous faisons face. Les faits véritables ne doivent pas être relégués dans les mémoires confidentiels qui circulent parmi les expatriés et l'élite des services gouvernementaux. Les simples paysans et les salariés non qualifiés, sans parler des employés subalternes des services administratifs, *doivent être informés de l'immensité des obstacles* et du fait que leur sauvegarde ne dépend finalement que d'eux-mêmes. Leurs aspirations ne doivent pas être nourries de promesses vides et de slogans.

C'est pourquoi ils doivent savoir que la Tanzanie ne peut pas compter sur l'aide étrangère, que, même dans les circonstances les plus favorables, le progrès sera pénible et lent, et que seul le labeur acharné et des sacrifices peuvent édifier la nation.

Les administrateurs ont à gouverner une barque sur un parcours difficile. Celui-ci serait rendu plus difficile encore par le manque d'information, de compréhension et par les espoirs irréalisables de la population. Qu'aucun responsable n'hésite au cours des mois et des années à venir, que les circonstances soient dures ou non, à tenir le peuple au courant des faits !

Février 1967

Texte traduit par les professeurs RUDLOFF et GIRAUD.