

L'aide française aux pays en voie de développement

Huguette Durand

Volume 41, numéro 2, juillet–septembre 1965

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003047ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003047ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Durand, H. (1965). L'aide française aux pays en voie de développement. *L'Actualité économique*, 41(2), 205–225. <https://doi.org/10.7202/1003047ar>

L'aide française aux pays en voie de développement ¹

Partout dans le monde, le problème de l'aide aux pays en voie de développement est discuté, que ce soit dans les réunions internationales et régionales ou au sein des organismes politiques des différents pays. L'année 1964 est à cet égard particulièrement intéressante : dans les réunions internationales, en particulier au cours de la conférence de Genève de mars 1964 sur le commerce et le développement, les participants s'affrontent sur les procédés d'aide et la question de la stabilisation des cours des produits de base ; les pays assistés, dans les conférences afro-asiatiques, ne manquent pas dans le même temps de faire le procès de l'aide et plus particulièrement de la politique américaine dans le tiers monde ; aux États-Unis, en face d'une conjoncture économique et financière préoccupante, le Congrès montre quelque réticence à accorder les crédits d'aide demandés par les présidents Kennedy, puis Johnson. La France ne reste pas à l'écart du mouvement et la publication en janvier 1964 du rapport Jeanneney suscite de nouvelles controverses. Le gouvernement français, en effet, constitue en mars 1963 une commission d'étude de la politique de coopération avec les pays en voie de développement. Présidée par monsieur Jeanneney, monsieur Nora étant rapporteur général, cette commission est composée en outre de 21 membres parmi lesquels messieurs Georges Balandier, François Bloch-Lainé, Claude Gruson, François Perroux. Après avoir siégé en séances et par groupes de travail et entendu un grand nombre de per-

1. Cet article est le texte d'un rapport présenté en septembre 1964 en Italie, dans le cadre d'un séminaire international organisé par l'Istituto Studi Problemi Economici del Mediterraneo, sur le thème : « Le financement international, spécialement dans les pays en voie de développement ».

sonnalités du secteur public et privé, du Conseil économique et social, des organisations syndicales, la commission présente au gouvernement, en juillet 1963, un rapport rédigé par son président, dont la partie, publiée ultérieurement, comporte 134 pages et 23 annexes. C'est à ce rapport que nous allons plus spécialement nous référer pour envisager successivement, dans une première partie, les aspects de l'aide française, puis dans une seconde partie, l'appréciation que l'on peut porter sur cette aide.

*

* *

L'aide est un mot à contenu variable. Pour les uns c'est un don pur et simple, sans compensation d'ordre économique, pour d'autres, à l'opposé, c'est tout ce qui est fourni à titre gratuit ou plus ou moins onéreux, en vue de la réalisation d'un but déterminé, à savoir le développement économique du pays assisté. Sans entrer dans plus de détails, c'est à cette acception large que nous nous rallierons puisque nous rechercherons précisément plus tard si cette aide comporte des contreparties.

Mais quelles statistiques utiliser pour avoir une idée précise de l'aide française ? Cette difficulté est liée à la précédente, car la mesure de l'aide varie précisément avec le contenu que l'on donne au mot. La tâche est encore singulièrement compliquée en France par le fait que les problèmes de coopération relèvent de plusieurs départements ministériels, suivant les pays en cause : ministère des Affaires étrangères, ministère de la Coopération, Secrétariat d'État aux affaires algériennes, etc. ; de plus, des crédits d'aide se retrouvent dans les budgets de presque tous les départements civils et militaires, et le Trésor et l'État sont autorisés à effectuer des avances, des prêts, des garanties aux emprunts outre-mer. Quel est donc, en nous limitant à l'aide financière, le montant global de l'aide ? Dans l'optique de la comptabilité nationale française, dont fait état pour la première fois le rapport Jeanneney, l'aide se serait élevée en 1962² à 12.6 milliards de francs ; pour le Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., par contre, le chiffre total s'établit à

2. 1962 était l'année la plus récente pour laquelle le comité d'étude disposait de chiffres définitifs.

7 milliards environ pour la même année, le C.A.D. ne tenant pas compte des dépenses de représentation, d'intérêt commun, ainsi que des dépenses militaires qui sans doute ne constituent pas une aide proprement dite, mais représentent cependant un apport financier dans le pays en cause. Ce sont les chiffres du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., qui seuls nous permettent des comparaisons internationales, que nous utiliserons principalement en étudiant successivement les formes et le montant de l'aide, puis ses caractéristiques³.

L'aide peut revêtir des modalités financières et non financières et une distinction doit être faite entre l'aide réelle et l'aide financière, bien que cette distinction soit un peu formelle, tant il est vrai, comme le remarque le professeur Leduc⁴, que « les procédés non financiers de l'aide exercent... des effets de nature monétaire et qu'en sens inverse, ce ne sont pas les apports en liquidités d'une aide exprimée en monnaie qui importent à celui qui les reçoit, mais l'usage qu'il peut en faire en transformant ces flux financiers en flux réels ». Nous la retiendrons cependant pour la commodité de l'exposé.

L'aide réelle se présente sous forme d'assistance technique et d'aide en nature. L'assistance technique qui est essentiellement un apport d'hommes, peut être, soit une aide culturelle en vue de la formation générale des hommes, soit une aide technique proprement dite pour la formation de spécialistes dans les différentes branches d'activités, soit encore une transmission des techniques qui soulève des problèmes délicats, car elle met en cause les droits d'auteur et les brevets d'invention.

L'aide en personnel de la France aux pays en voie de développement est évaluée à 46,000 personnes environ, si l'on tient compte uniquement de l'assistance dispensée par les ministères à l'exclusion du personnel fourni par les organismes para-publics et privés.

Par secteurs d'activité, la répartition est à peu près la suivante :

Enseignement	70 p.c.	Administration générale	10 p.c.
Économie	12 "	Social	5 "

3. Pour 1963, le C.A.D. évalue l'aide française à 5,844 millions avec une diminution d'un huitième de l'aide publique et d'un tiers de l'aide privée.

4. Voir G. Leduc, *L'aide internationale au développement*. Rapport présenté au deuxième Congrès mondial de l'Association internationale des Sciences économiques, Vienne, 1962.

La très grande majorité est donc constituée par les enseignants, environ 32,000 personnes⁵.

Dans le même ordre d'idées, on pourrait également signaler ici les bourses accordées par les différents ministères aux étudiants et stagiaires des pays en voie de développement qui viennent parfaire leur formation générale ou acquérir une spécialisation en France.

L'aide en nature comporte des fournitures consenties à titre de dons ou à des prix de faveur, biens matériels ou services : usines, machines, camions, pièces de rechange, livres, produits pharmaceutiques, denrées alimentaires, etc.

Passons maintenant à l'aide financière. Selon les évaluations du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., les dépenses totales de la France, à ce titre, s'élèvent en 1962 à 6,922 millions, soit près de 7 milliards de francs ou, en dollars des États-Unis, 1,402 millions de dollars. Depuis 1956, ces dépenses se sont accrues de 26 p.c., elles semblent se maintenir au même niveau en 1961 et 1962, ce qui est une tendance générale puisque l'aide mondiale aux pays en voie de développement atteint en 1962 un montant approximativement égal à celui de 1961.

Il est intéressant, d'une part, d'évaluer ce montant par rapport à quelques grandeurs caractéristiques de l'économie française et, d'autre part, de le comparer aux aides fournies par les autres pays.

Nous retiendrons, à la suite du rapport Jeanneney trois de ces grandeurs caractéristiques : le produit national brut, la formation brute de capital fixe et les recettes fiscales totales.

Le rapport de l'aide totale (6,922 millions de francs) au produit national brut (353,600 millions de francs) est de 1.96 p.c. en 1962, contre 2.16 p.c. en 1961, 2.03 p.c. en 1956. En fait, ce rapport s'est maintenu pendant ces dernières années à un taux très stable oscillant autour de 2.15 p.c., à l'exception de l'année 1959 qui a vu le démarrage du plan de Constantine, et de l'année 1962 au cours de laquelle se sont répercutées les transformations politiques survenues en Algérie.

Le rapport de l'aide totale à la formation brute de capital fixe est de 10 p.c. en 1962. L'aide, depuis 1956, a constamment dépassé 10 p.c. du montant total des investissements réalisés en France,

5. Chiffres cités dans le rapport Jeanneney, pp. 65-66.

avec une tendance à la hausse de 1956 à 1959, puis à la baisse depuis 1959.

Enfin, l'aide financière publique représente en 1962, 6.1 p.c. des recettes fiscales françaises. Le pourcentage a varié entre 5.5 et 7 depuis 1956, croissant lui aussi jusqu'en 1959, diminuant quelque peu ensuite.

En résumé donc, l'aide représente 2.15 p.c. du P.N.B., 10 p.c. de la formation brute de capital fixe, autour de 6 p.c. des recettes fiscales totales, et 5 p.c. environ du budget global de l'État⁶.

Par comparaison la contribution de quelques pays donateurs dans l'aide mondiale totale, selon les chiffres fournis par le C.A.D., s'élève aux pourcentages suivants en 1961 :

États-Unis	53.2 p.c.	Allemagne	9.0 "
France	14.5 "	Japon	4.3 "
Grande-Bretagne	10.0 "	Italie	2.7 "

Ainsi les États-Unis fournissent plus de la moitié de l'aide totale, suivis par la France qui en assume à peu près le septième ; États-Unis, France, Grande-Bretagne et Allemagne totalisent à eux quatre 85 p.c. de l'aide globale dans le monde.

Ces chiffres bruts ne sont pas cependant représentatifs de la charge réelle que représente pour chaque pays l'assistance au tiers monde. L'évaluation de l'aide en pourcentage du produit national brut place la France en tête des pays donateurs ; 2.16 p.c. en 1961 ou même 2.41 p.c. d'après le rapport Jeanneney utilisant une série du P.N.B. révisée par le ministère des Finances en mai 1963, contre 2.02 p.c. pour les Pays-Bas, entre 1.0 et 1.5 p.c. pour la Belgique, le Portugal, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, 0.97 p.c. pour les États-Unis. La moyenne des pays du C.A.D. s'élève à moins de 1.0 p.c. du P.N.B. ; la France consent donc en tout état de cause un effort supérieur au double de la moyenne.

Pour apprécier cet effort, encore convient-il de le préciser davantage en étudiant les principales caractéristiques de l'aide française.

L'aide française se caractérise par quatre traits, dont certains sont communs à tous les pays donateurs et dont d'autres lui sont propres ou sont applicables à certains donateurs seulement : c'est une aide

6. Dans ces deux derniers cas, aide publique seulement.

essentiellement publique, faite de dons plus que de prêts, à caractère surtout bilatéral, favorisant particulièrement les pays de la zone franc.

Pour reprendre les chiffres du C.A.D., en 1962 sur les 6,922 millions de francs, 4,912 millions représentent l'aide du secteur public, 2,010 millions seulement l'aide du secteur privé, donc plus des deux tiers de l'aide proviennent de l'État français et des ressources publiques ⁷.

La part de l'aide publique par rapport à l'aide privée s'est faite de plus en plus importante au cours des années selon une tendance historique générale. Le temps des capitaux privés allant s'investir pour assurer le développement de pays étrangers est révolu depuis la première et surtout la seconde guerre mondiale et l'évolution va en s'accroissant chaque année, les investissements publics venant d'abord s'ajouter puis tendant de plus en plus à relayer les investissements privés défaillants ; seule l'Italie fait état en 1962 d'une augmentation sensible des investissements privés dans les pays en voie de développement, les États-Unis enregistrant par contre la plus forte diminution ⁸. Cette diminution concerne plus les investissements nouveaux directs que les investissements de portefeuille et a donc un caractère particulièrement alarmant ⁹.

Par ailleurs, en 1962, si l'on en croit toujours les évaluations du C.A.D., près des deux tiers des fonds publics octroyés par les pays membres du Comité d'aide au développement l'ont été sous forme de dons ou de contributions assimilables aux dons : plus de la moitié des versements du Canada et du Royaume-Uni, près des trois quarts des versements des États-Unis, la plus grande partie des versements de la Belgique, des Pays-Bas, de la Norvège, du Danemark et de la France ; pour ce dernier pays, 879 millions de dollars sur un total de 995.9 millions de dollars de contributions publiques à titre bila-

7. Les dépenses retenues au titre de l'aide publique par le C.A.D. comprennent les dépenses budgétaires (en personnel, subvention, prêts) et les opérations financières faites sous le contrôle de l'État ou par des organismes dépendant de l'État comme la Caisse centrale de Coopération économique. Au titre de l'aide privée sont comptabilisés le montant net des prêts et investissements et la variation des crédits privés à l'exportation garantis par le gouvernement ; les chiffres de l'aide privée ne sont que des évaluations approximatives.

8. Voir : *Efforts et politiques d'aide au développement. Examen 1963*, O.C.D.E., p. 19.

9. Il ne nous appartient pas ici de rappeler les causes si souvent énoncées de cette désaffection du capital privé.

téral, la totalité pratiquement de l'aide multilatérale. Cette prépondérance du don sur le prêt, qui s'est manifestée dès le début de l'aide au développement, n'est cependant pas générale puisque les rapports de l'O.C.D.E. notent, pour 1962, que l'Italie, l'Allemagne, le Japon ont accordé la plus grande partie de leur aide sous forme de prêts, et que par ailleurs l'Union Soviétique recourt depuis toujours aux prêts plutôt qu'aux dons, mais assortit ses prêts de taux d'intérêt réduits, en général 2.5 p.c. La sagesse ne commande-t-elle pas, comme le remarque le professeur Benham, une combinaison judicieuse du don et du prêt¹⁰ ?

L'aide française est essentiellement bilatérale : en 1962, 4,341 millions de francs, au titre de l'aide publique bilatérale, 571 millions seulement au titre de l'aide multilatérale, soit près de 8 fois moins. Cependant on note depuis 1957, d'année en année, une augmentation de l'aide multilatérale, celle-ci étant presque inexistante encore en 1956 et 1957. Cette prépondérance de l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale n'est pas seulement le fait des anciens pays colonisateurs : France, Royaume-Uni, Portugal, mais aussi des États-Unis, dans une proportion même encore plus forte que la France ou le Royaume-Uni, ou encore du Japon, de la Norvège ; d'autres pays comme l'Italie, les Pays-Bas, répartissent plus également leur aide, quant au Danemark son aide est presque totalement accordée sous forme multilatérale.

Il résulte de cette prédominance de l'aide bilatérale qu'un nombre important de pays en voie de développement comptent sur plusieurs sources d'aide bilatérale alors qu'il serait préférable pour de multiples raisons que cette contribution soit distribuée par l'intermédiaire de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, ou de l'Association internationale de Développement ou même par le Fonds de Développement européen de la C.E.E., pour ne citer que quelques organismes internationaux ou régionaux habilités à distribuer des fonds.

Enfin, l'aide française est dirigée essentiellement vers les pays de la zone franc. En ce qui concerne l'aide en hommes et le personnel d'assistance technique, sur 46,000 personnes recensées en 1962, 43,629 se trouvent en Afrique, 2,492 seulement dans le reste

10. Le C.A.D. note pour 1963 une augmentation de la proportion des prêts dans le total des versements bilatéraux.

du monde ; sur les 43,629 personnes dirigées en Afrique, 32,928 sont en Afrique du Nord, 10,399 en Afrique noire et à Madagascar ; en dehors de la zone franc c'est seulement dans l'ex-Indochine et plus précisément au Cambodge, au Laos et au Vietnam que le personnel technique français représente encore quelque importance. On assiste donc à une concentration dans les anciens territoires coloniaux ou dépendants.

Une constatation assez semblable se dégage de l'examen de l'aide financière. Les pays de la zone franc ont continué à recevoir en 1961 et 1962 plus de 85 p.c. de l'aide bilatérale accordée par la France et plus de 95 p.c. de la seule aide publique. À l'intérieur de la zone franc, l'Algérie et le Sahara ont reçu 42 p.c. de l'aide totale en 1962 et 42 p.c. de l'aide publique, soit près de la moitié, l'Afrique noire et Madagascar 30 p.c. de l'aide totale, 34.5 p.c. de l'aide publique ; ainsi les trois quarts de l'aide française bilatérale vont à l'Algérie, à l'Afrique noire et à Madagascar.

Par habitant, les pays les plus favorisés sont les départements d'Outre-Mer et les Territoires d'Outre-Mer, respectivement 498 et 309 francs d'aide publique par habitant ; vient ensuite l'Algérien avec 170 francs, l'habitant d'Afrique noire et le Malgache 40 francs, le Marocain et le Tunisien 14 francs, le Cambodgien, le Vietnamien, le Laotien 2 francs.

Ainsi l'Algérie, sinon l'Algérien, nous apparaît comme bénéficiant de l'aide la plus importante, tous les pays ayant eu de quelque façon un lien avec la France recevant par ailleurs une contribution. On constate cependant en 1963 une nouvelle tendance à orienter l'aide française vers les pays qui ne font pas partie de la zone franc.

Comme le remarque monsieur Jeanneney « Cette géographie de l'aide en argent et en personnel est l'héritage du passé colonial de la France ». Une même concentration caractérise l'aide britannique et si cette dernière apparaît plus dispersée, c'est simplement en raison de l'extension géographique de l'ancien Empire britannique, 96 p.c. de l'aide publique accordée par la Grande-Bretagne en 1962 l'a été à des pays de la zone sterling. À l'inverse l'aide américaine est extrêmement dispersée et les autres pays tels que l'Allemagne, l'Italie, n'ont pas davantage une zone d'action privilégiée, les bénéficiaires de leur aide peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre.

En conclusion, compte tenu, d'une part, du fait que la France fournit une aide particulièrement importante et, d'autre part, que cette aide est affectée essentiellement aux pays de la zone franc, il en résulte que les pays du tiers monde au développement desquels la France participe plus particulièrement, reçoivent une aide moyenne très supérieure à celle qui est consentie aux autres pays en voie de développement : en 1961, 18.5 dollars par habitant contre 6 dollars seulement par tête pour le reste du tiers monde, soit 3 fois plus.

Nul ne peut donc nier l'importance quantitative de l'effort fourni. Mais comment cet effort est-il jugé ? C'est cette question que nous allons aborder dans la seconde partie de cet article.

*
* *

À ce stade de l'exposé, il faut s'efforcer de « dépassionner » le débat, en analysant, d'une part, les jugements portés sur cette aide par les pays en cause et en recherchant, d'autre part, quelles sont les contreparties économiques de cette assistance.

Il ne s'agit pas ici de porter une appréciation d'ensemble et d'ordre plus ou moins philosophique sur l'aide. On a assez dit et redit depuis de nombreuses années, pour donner à juste titre mauvaise conscience aux pays « nantis » que, pour augmenter de 1 p.c. le revenu national des pays en voie de développement, il suffirait de consacrer à l'aide un pourcentage infime consenti pour le réarmement. Il est bien certain que le montant total des moyens financiers mis à la disposition du tiers monde est insuffisant pour promouvoir une croissance réellement satisfaisante et l'O.C.D.E. fait état de cette insuffisance dans presque tous ses rapports.

Le problème consiste, dans notre cas, à se limiter à l'aide française et à rechercher ce qu'en pensent les seuls pays intéressés, la France, d'une part, les pays assistés et donc essentiellement les pays de la zone franc, d'autre part.

L'opinion française est de plus en plus sensibilisée ces derniers temps par la question. C'est ainsi que l'on s'est ému de ne pas connaître le montant exact de l'aide et que le parlement a exigé dès 1960 la présentation par le gouvernement d'un document de syn-

thèse annexé à la loi des finances. Mais ce document lui-même apparaît encore incomplet et les chiffres officiels doivent être majorés car l'aide se retrouve également dans différentes autres « tranches » du budget : avances, dépenses de souveraineté, surpris, etc., de telle sorte que l'on ne connaît jamais le montant global de l'aide.

Difficulté d'évaluation et importance de l'aide ont fourni des arguments à monsieur Raymond Cartier, que monsieur Gilles-Martinet qualifie dans *France-Observateur* de « prophète bourgeois de la décolonisation ». Celui qui, depuis de nombreuses années, prêche la décolonisation, non pour des raisons humanitaires et de justice sociale, mais au nom de l'égoïsme national, ne se fait pas faute de demander une diminution de l'aide, et on ne peut nier qu'une fraction de l'opinion soit en France à tendance « cartiériste » ; un ouvrage comme celui de monsieur Édouard Bonnefous paru en 1963 et intitulé *Des milliards qui s'envolent : l'aide française aux pays sous-développés*, est révélateur d'un certain état d'esprit, mais certainement pas de l'état d'esprit général, et des réponses à monsieur Raymond Cartier ont été données dans la presse par un certain nombre de personnalités. C'est un peu dans le but d'éclairer l'opinion que le gouvernement a décidé la constitution de la Commission présidée par monsieur Jeanneney, dont nous utilisons le rapport pour essayer d'apporter quelques éléments à ce problème complexe.

Deux points semblent se dégager : l'aide est légitime et doit être poursuivie, il importe cependant qu'elle ne compromette pas le développement économique français.

Les raisons d'une politique française de coopération sont multiples : l'accord est à peu près unanime sur les raisons morales et politiques et sur les responsabilités à assumer ; la controverse s'engage par contre si l'on aborde les raisons d'ordre économique.

Les raisons morales et politiques sont trop connues pour qu'il soit utile de s'y attarder longuement : devoir de solidarité humaine des nations développées envers les moins bien « nanties » ; besoin de rayonnement intellectuel et de diffusion de la langue et de la culture française ; attente d'avantages essentiels, même s'ils sont lointains et incertains, mais la politique n'est-elle pas « l'art de tenir compte de l'inchiffable, de s'accommoder de l'incertain et de voir loin » selon l'expression de monsieur Jeanneney : parmi ces avantages, certains sont susceptibles de favoriser toutes les nations de

l'Occident dans la mesure où les pays en voie de développement résisteront à l'attraction du groupe des États communistes, donc à une manière de vivre et à une idéologie qui n'est pas celle de l'Occident, mais il s'agit là d'un enjeu délicat ; avantages aussi pour la France considérée seule dans la mesure où les pays assistés accorderont au pays donateur leur appui diplomatique ou même éventuellement militaire sous forme de bases ou autres, dans la mesure aussi où notre civilisation pourra s'enrichir au contact de modes nouveaux d'expression ou de conceptions nouvelles car la culture ne s'épanouit vraiment au cours des siècles que grâce à des apports étrangers constamment renouvelés.

À ces raisons d'ordre général s'ajoute pour la France un sentiment de responsabilité à l'égard des anciens pays qu'elle a dominés. Le procès du colonialisme n'est plus à faire : dans la mesure où il a été un stimulant au développement, il est bon que ce stimulant soit maintenu malgré l'accès des pays en cause à l'indépendance ; dans la mesure au contraire où il a été une entrave au développement, la responsabilité de l'ancienne métropole se trouve encore plus largement engagée et elle doit œuvrer dans le sens d'un soutien en vue d'une industrialisation ou d'une diversification des productions, orientation nécessaire et malheureusement souvent ni souhaitée, ni encouragée à l'époque de la colonisation.

Les raisons économiques sont, par contre, beaucoup plus difficiles à saisir objectivement. Dans le passé, il est incontestable que les pays anciennement dépendants ont été l'occasion d'avantages et de gains économiques, non seulement pour un certain nombre d'entreprises métropolitaines, mais encore pour la nation elle-même dans le cadre de la colonisation et ensuite des liens créés par la zone franc. Dans l'avenir, l'argument souvent évoqué selon lequel le développement des pays actuellement en retard, entretiendra les prospérités plus anciennes et créera de précieux partenaires commerciaux conserve sa valeur, plus précisément la présence d'entreprises françaises, le don ou la vente d'installations industrielles ou de machines peuvent entraîner l'expansion d'industries de haute technicité, peuvent valoir ultérieurement des commandes importantes de la part de clients nouveaux et solvables, peuvent favoriser l'utilisation de la marine, de l'aviation françaises et de services divers... peut être l'amorce en un mot de ce que monsieur François Perroux qualifie

de « développement réciproque ». Dans le présent, par contre, les contreparties économiques de l'aide sont-elles vraiment substantielles ? C'est ce que nous verrons plus tard. Disons seulement que le rapport Jeanneney conclut à l'amenuisement progressif des avantages économiques antérieurs et au seul espoir d'avantages aléatoires et lointains.

Dans de telles conditions, l'aide ne va-t-elle pas compromettre le développement économique français ? En face du retard de plusieurs secteurs de l'économie française et de certaines régions françaises, des charges qu'implique l'accroissement de notre population ; des nécessités d'une économie concurrentielle vis-à-vis de nos partenaires du Marché Commun et de l'ardeur de la compétition entre pays développés, peut-on vraiment consentir à un effort important en faveur des pays en voie de développement ? Parmi ces impératifs, y en a-t-il de prioritaires et peut-on en assumer plusieurs ou doit-on choisir ? La France en particulier peut-elle se permettre de prendre dans la politique mondiale de coopération une part proportionnellement plus lourde que les États-Unis et les autres nations industrielles ? Tel est le problème.

L'aide représente pour la France une perte de substance, un transfert de forces vives nationales à l'extérieur, tant en hommes qu'en biens. L'assistance technique prive le pays d'enseignants et de spécialistes dont le nombre est déjà très insuffisant en France même. L'exportation de biens constitue une perte de ressources réelles n'entraînant aucune diminution de la demande intérieure puisque la production de ces biens a suscité la distribution de salaires, d'intérêts, la constitution de profits, donc la création de revenus et de pouvoir d'achat ; cette disproportion entre le flux de biens réels et le flux monétaire, entre l'offre et la demande, peut contribuer à créer ou aggraver une inflation et porter directement atteinte à la valeur du franc. De toutes façons, la politique de coopération est susceptible de nuire à la croissance française.

Il n'est absolument pas envisagé à aucun instant de supprimer l'aide, considérée comme une priorité absolue, mais encore faut-il mesurer quel degré de coopération serait compatible avec la croissance de l'économie française ? Le problème est délicat. Sur le plan humain la France doit former de plus en plus d'économistes, d'enseignants, d'ingénieurs, de médecins, d'agronomes, en vue de satisfaire

ses propres besoins et ceux de la coopération ; sur le plan financier le rapport Jeanneney pense que, dans la mesure où l'aide se fera de plus en plus en fonds publics, et compte tenu des perspectives à long terme de l'économie française, le rapport entre l'aide publique et le produit national brut devrait être maintenu à 1.5 p.c., soit le taux de 1961, ce qui permettrait de doubler les ressources consacrées à la coopération d'ici 1975, étant donné la croissance du produit national brut escomptée dans les années à venir, en particulier dans les prévisions en cours d'élaboration pour le V^{ème} plan français. Un dépassement de ce taux risquerait de compromettre la croissance de l'économie française.

Le principe de l'aide n'est donc pas mis en cause en France, il importe seulement de la fixer à un taux compatible avec le développement économique français. L'exemple récent des États-Unis montre que l'impératif de l'équilibre de la balance des paiements s'harmonise difficilement avec une large politique d'aide à l'extérieur, et porte les nations occidentales à réfléchir.

Que pensent de leur côté les pays assistés ?

L'opinion des pays assistés se concrétise souvent autour de trois idées : l'accusation de néo-colonialisme, l'efficacité insuffisante de l'aide, la certitude que l'aide comporte de nombreux avantages pour le pays donateur.

Les pays assistés dénoncent, dans les modalités l'application de l'aide, des survivances de l'époque coloniale et en particulier de l'administration coloniale, du pacte colonial, des compagnies coloniales¹¹.

Les assistants techniques ne sont en principe que des conseillers ; s'ils ont reçu cependant des pouvoirs de décision de l'autorité nationale, en usent-ils vraiment dans l'unique intérêt du pays ou pensent-ils davantage à leur intérêt ou à l'intérêt français ; comme l'ont trop souvent fait les administrateurs coloniaux ? Pour éviter ce reproche, il importe que ne restent ou de préférence ne se rendent outre-mer, mis à part les enseignants, que des techniciens et des conseillers de haut niveau.

Le pacte colonial plaçait les territoires non souverains dans la dépendance économique de la métropole, et spécialisait les produc-

11. Voir plus spécialement le rapport Jeanneney, pp. 25 et suivantes.

tions coloniales dans l'intérêt de cette même métropole en imposant à la colonie de développer les productions dont elle avait besoin et de recevoir celles qu'elle produisait. Le libre commerce international, sans protection des industries naissantes, sans encouragement d'une diversification des cultures, sans intensification des échanges intérieurs, ne risque-t-il pas d'accentuer plutôt que de détruire une spécialisation néfaste rendant particulièrement vulnérable les économies peu développées ? N'y a-t-il pas une tendance à développer les productions destinées à des exportations vers les pays riches avec des importations croissantes en provenance de ceux-ci ?

La compagnie coloniale, enfin, tristement célèbre, exerçant une domination par le monopole de certains commerces et l'emprise sur les autorités indigènes, est-elle vraiment morte ? Une entreprise moderne, de grande dimension, peut détenir une puissance presque égale à celle de l'autorité politique autochtone et donner le sentiment à la population d'être soumise à une domination étrangère ; l'attitude de ses dirigeants est alors de toute importance.

Tout est évidemment cas d'espèce et état d'esprit de part et d'autre, mais les craintes des pays assistés sont souvent fondées. Il est difficile de faire disparaître du jour au lendemain les « effets de domination » qui se sont exercés pendant des siècles, ainsi que l'impression, fondée ou non, chez les plus faibles, que le fort exerce un « effet de domination ».

L'aide apparaît donc souvent comme une atteinte à la souveraineté nationale et c'est pourquoi elle devrait de plus en plus revêtir une forme internationale. Qu'en est-il de son efficacité ?

Elle se révèle d'abord insuffisante pour assurer le « décollage » et la croissance des pays en cause. Des chiffres publiés par l'O.N.U. indiquent que les entrées de capitaux à long terme dans les pays en voie de développement représentaient en 1958, 2 p.c. seulement du produit intérieur brut, 14 p.c. du total des ressources en devises des pays récepteurs de 1956 à 1959 ; mais ces chiffres ne sont pas très révélateurs dans la mesure où ils concernent l'ensemble des pays assistés.

Cette aide est, de plus, mal utilisée, elle sert souvent à des dépenses improductives et somptuaires plus qu'à des investissements nécessaires, elle va aux gouvernants plus qu'aux gouvernés, aux dirigeants plus qu'au peuple, et sur ce grief les opinions publiques tant

du pays donateur que des pays assistés se rencontrent. Il importe sur ce point difficile de déterminer la part des responsabilités, de savoir si le pays donateur exerce et peut exercer un contrôle sur l'utilisation des ressources qu'il affecte aux pays en voie de développement. L'aide française a, jusqu'à présent, été plus globale que spécifique.

On considère souvent, enfin, que l'aide comporte de nombreux avantages pour le pays donateur. Politiquement et culturellement, ces avantages ne font aucun doute, et nous en avons fait état. Économiquement, c'est une aide « liée » pensent les pays assistés, non seulement au sens restreint du terme sous forme de l'obligation faite au pays aidé d'utiliser les ressources reçues à des achats dans le pays aidant, mais par les multiples obligations que cette aide entraîne, par les contreparties économiques qu'elle provoque.

Le problème des contreparties est évidemment primordial, il constitue le nœud même du débat, la question de base permettant d'apprécier toute la politique de coopération sur le plan strictement économique ; c'est pourquoi nous l'avons isolé des autres éléments analysés jusqu'alors.

Si cette assistance se présente sous forme de concours privés, la question de la contrepartie ne se pose pas, ces concours étant évidemment assortis d'avantages. Mais l'aide revêt de plus en plus la forme de fonds publics, de dons, et l'on peut alors s'interroger sur les contreparties de ces concours financiers ; on peut en particulier se demander si cette assistance n'est pas assortie d'avantages tirés, soit des échanges commerciaux, soit des relations monétaires avec les pays assistés et plus spécialement avec les pays de la zone franc qui reçoivent la presque totalité de l'aide française et auxquels nous limiterons cette partie de notre étude. Là encore nous nous référerons au document établi par la commission Jeanneney.

Les échanges commerciaux dans la zone franc ont été particulièrement précieux pour la France pendant les dix années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, dans un monde où subsistaient encore des pénuries en biens et en devises. Pour les apprécier à l'heure actuelle, nous envisagerons successivement la part de notre commerce avec la zone franc, le problème des approvisionnements privi-

légés, celui des débouchés assurés, la question des *terms of trade* et celle des surpris.

La part du commerce français avec la zone franc, importante de 1945 à 1955, tend à se réduire depuis cette date, et surtout depuis 1958, avec l'accès à l'indépendance politique des pays d'outre-mer et la politique française de libération des échanges et de retour à la convertibilité. De 1958 à 1962, les échanges de la France avec la zone franc sont demeurés à peu près constants, mais les échanges avec les autres pays se sont développés rapidement, doublant en francs courants. Il en résulte que la part de notre commerce avec la zone franc s'amenuise chaque année : de 36 p.c. des exportations totales en 1954 elle n'est plus que de 20 p.c. en 1962, de l'ordre de 18 p.c. en 1963 ; quant aux importations, elles sont passées dans le même temps de 27 à 21 p.c., malgré l'accroissement des importations de pétrole. Le même phénomène s'observe également dans les relations entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth.

Pour ce qui est des approvisionnements en provenance de la zone franc, ils consistent essentiellement en denrées alimentaires tropicales et en matières premières. À l'heure actuelle, sans doute n'y a-t-il dans le monde aucune pénurie de ces produits, mais il est certain que ces approvisionnements ont été utiles à la France et peuvent le redevenir dans une conjoncture différente. À l'inverse d'ailleurs ces produits bénéficient chez nous de garanties d'écoulement précieuses pour les bénéficiaires.

Le problème des débouchés est plus complexe. La structure des exportations globales françaises par grandes catégories est peu différente de celles de nos ventes avec la zone franc. Cependant certains produits français trouvent incontestablement dans la zone franc des débouchés importants en particulier le sucre et les produits pétroliers dont les ventes en zone franc sont plus fortes qu'ailleurs, les textiles, les produits pharmaceutiques, certaines fabrications de l'industrie mécanique, les insecticides. D'après les évaluations du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., alors qu'un grand nombre de pays lient systématiquement l'aide à des achats de fournitures dans le pays donateur, d'autres en particulier la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, exigent un pourcentage de liaison égal au quart ou au tiers du total ; il faut bien reconnaître cependant que ce pourcentage reste malgré tout fort important et qu'il n'a qu'une

signification limitée, car l'aide peut être liée en fait, sinon en droit, lorsque les liens économiques et commerciaux qui existent entre pays donateur et pays bénéficiaire sont puissants. Il est certain que progressivement, sous l'effet de construction de raffineries de sucre ou de pétrole, de constitution d'industries textiles et autres industries dans les pays de la zone franc, en même temps que de la substitution aux exportateurs français de fournisseurs nouveaux, les débouchés privilégiés tendront à décroître ; il est certain aussi que la France pourrait trouver des marchés de substitution pour ses produits dans le cadre du Marché Commun ou d'autres pays ; mais il est non moins certain que la recherche de nouveaux débouchés peut entraîner pour la France des conversions difficiles et des efforts de prospection onéreux et que le maintien de débouchés outre-mer permet à l'industrie textile française, par exemple, de traverser une période de transition et d'adaptation difficile.

Les *terms of trade* sont dans l'ensemble, depuis plusieurs années, défavorables aux produits de pays en voie de développement et donc à l'avantage de l'exportateur français. Mais, rétorquent certains, en fait les termes de l'échange sont défavorables pour la collectivité française et doivent être rectifiés dans la mesure où les achats effectués par les pays de la zone franc le sont grâce à l'aide et aux dons fournis et ne peuvent s'accroître que si cette aide est augmentée. En réalité, cette question est en relation avec celle des surpris.

Le problème des surpris est sans doute le plus délicat : la France vend-elle au-dessous des prix mondiaux et achète-t-elle au-dessus de ces mêmes prix ? Il est incontestable que dans le passé la France a obtenu des surpris sur certains produits, en particulier le sucre, mais qu'elle en a également payé sur les arachides, le café, le cacao et que ces surpris alimentaient outre-mer des caisses de stabilisation ayant pour but de limiter chez le producteur les variations brutales et imprévisibles des cours mondiaux.

À l'heure actuelle, les surpris existent encore ; la France achète souvent au-dessus des prix mondiaux ; elle vend encore dans les mêmes conditions de nombreux produits, sinon le sucre¹². La France verse-t-elle plus de surpris qu'elle n'en touche ? Les statistiques offi-

12. Celui-ci, en ce moment, est au contraire vendu par la France à l'Algérie et à l'Afrique noire au-dessous du prix mondial.

cielles françaises font état pour 1962 d'un milliard de francs supplémentaires acquittés par le consommateur français. En tout cas, les surpris sont interdits par la Communauté économique européenne et sont donc amenés à disparaître.

Il s'opère donc, ces dernières années, une transformation dans le volume relatif et la composition des échanges entre la France et la zone franc, transformation normale tendant à éliminer les anomalies résultant du passé colonial et à relâcher les liens existants. En est-il de même dans le cadre des relations monétaires ?

Examinons maintenant le problème des relations monétaires dans la zone franc. Une zone monétaire suppose la convertibilité des monnaies entre elles ou plus exactement la convertibilité des monnaies de la zone dans la « monnaie-soleil » selon l'expression du professeur James : le franc pour la zone franc, la livre sterling pour la zone sterling, etc. ; elle suppose aussi la constitution d'une sorte de *pool* des devises à Paris ou à Londres et des règlements par simple inscription à des comptes. Ainsi, à l'intérieur de la zone, les achats de la France sont inscrits en francs au crédit des pays de la zone et les ventes de la France sont réglées par prélèvement sur des comptes tenus à Paris. Dans les relations de la zone avec l'étranger, en cas de vente à l'étranger les devises viennent grossir les réserves françaises de devises, à l'inverse, en cas d'achats à l'étranger la France fournit des devises contre francs.

Ce système est avantageux pour le pays dominant dans deux cas. D'abord, si les créances françaises exigibles à l'encontre des pays de la zone franc résultant essentiellement des exportations sont inférieures aux dettes françaises provenant des importations de ces mêmes pays, le règlement du déficit de la balance se fait par simple inscription de francs au crédit des pays bénéficiaires. Ces crédits automatiques des pays de la zone ont revêtu, pendant la guerre, une ampleur plus grande à l'intérieur de la zone sterling qu'à l'intérieur de la zone franc, et ont posé après-guerre le très grave problème des balances sterling. En second lieu, il y a avantage aussi si les pays de la zone franc exportent vers l'étranger plus qu'ils n'importent, car ils procurent de cette façon des devises à la France qui peut en manquer si sa propre balance des paiements avec l'étranger est déficitaire.

Les zones monétaires apparaissent souvent favorables au pays dominant, spécialement pendant les guerres et les périodes d'après-guerre par les économies de devises qu'elles permettent, et la France en a bénéficié. Qu'en est-il par contre pour ces dernières années ? La balance commerciale de la France avec les pays de la zone franc, déficitaire en 1946, équilibrée en 1947 et 1948 est excédentaire depuis 1949, et ce déséquilibre est comblé par des dons ou avances consenties par la France. Par contre, la balance des paiements avec l'étranger des pays de la zone franc, à l'exclusion de la France, a été presque constamment déficitaire. Elle est excédentaire, cependant, depuis 1960, mais celle de la France l'est également devenue, si bien que la zone franc n'a fait que contribuer, pour une part relativement faible, à l'accroissement des réserves en devises françaises.

Ceci ne veut pas dire que la zone franc ne présente pas d'intérêts : la libre convertibilité facilite les échanges commerciaux, et la mise en commun des devises permet de compenser des déséquilibres entre pays dans le temps et dans l'espace. De plus, l'existence de la zone permet de maintenir une cohésion entre les politiques monétaires des différents États. Enfin, la convertibilité procure aux Français résidant dans les pays de la zone franc l'avantage de pouvoir rapatrier en France librement leurs capitaux : profits, salaires, liquidations d'actifs. Cette faculté est un avantage pour eux ; elle peut être un avantage ou une charge pour les finances publiques françaises suivant que la balance des paiements d'un pays de la zone franc est excédentaire ou déficitaire ; elle est incontestablement dommageable pour le pays en voie de développement qui manque de capitaux, dispose de peu d'épargne nationale et voit l'épargne constituée sur son sol le fuir au lieu de s'investir sur place.

Ne peut-on dire en définitive que la zone franc a présenté des avantages pour la France et quelquefois des inconvénients pour les économies locales subissant la transmission de l'inflation métropolitaine, mais qu'à l'heure actuelle ces avantages apparaissent plus réduits. En réalité, il faudrait pouvoir faire ici une étude par pays plutôt qu'une étude globale.

Le problème primordial des contreparties de l'aide française apparaît donc particulièrement délicat et ces contreparties impossibles à chiffrer. Elles sont certaines si l'on se place sur le plan des entreprises et de quelques intérêts particuliers. Le sont-elles et quelle

est leur importance sur le plan global ? Les avantages culturels et politiques que retire ou espère retirer la France de sa politique de coopération sont évidents, les avantages économiques le sont beaucoup moins : ils ont existé, ils existent encore, ils auront certainement tendance à se réduire dans l'avenir et il semble qu'en toute objectivité on peut dire qu'économiquement les sacrifices consentis pour l'aide sont supérieurs aux avantages retirés. Ceci est d'ailleurs tout à fait normal et s'inscrit dans le cadre général de l'aide des pays développés aux pays qui le sont moins.

La réponse à la question posée peut cependant avoir de graves répercussions et nous enfermer dans un dilemme : pour le pays aidant, la perspective des contreparties et la liaison de l'aide est un argument utile pour plaider auprès de l'opinion publique le maintien de contributions élevées ou croissantes ; à l'inverse l'opinion publique du pays aidé est généralement défavorable au principe de l'aide liée et de zones monétaires, y voyant une atteinte à l'intégrité de sa souveraineté nationale. Ces réactions divergentes peuvent être fâcheuses pour l'ensemble d'une politique de coopération, du moins telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle et c'est pourquoi, en conclusion, nous allons nous efforcer de faire état de nouvelles orientations souhaitables.

*

* * *

Orientations souhaitables de l'aide, formules nouvelles de coopération, telles sont les deux tendances qui s'affirment dans les discussions actuelles et dont fait état le rapport Jeanneney.

L'aide doit s'étendre géographiquement à l'ensemble des pays en voie de développement au lieu d'être concentrée essentiellement dans la zone franc ; elle doit aussi, dans le souci de sauvegarder l'amour-propre des pays aidés, devenir de plus en plus multilatérale soit dans le cadre européen, soit dans le cadre international ; il faut s'efforcer en outre de rendre l'aide bilatérale de moins en moins liée et surtout de l'utiliser au mieux, afin de promouvoir à l'intérieur de la zone franc la constitution d'ensembles économiques régionaux, et de renforcer l'indépendance économique des pays aidés en assurant la réalisation d'investissements prioritaires dans le cadre d'un

plan de développement économique à long terme. La coopération est un dialogue permanent, remarquait en avril 1964 le ministre français de la Coopération, mais ce dialogue, ajoutait-il, devrait être de plus en plus « planifié ».

La France devrait aussi, ainsi que les autres nations industrielles, susciter de nouvelles modalités de relations économiques plus favorables au développement et ne revêtant pas cet aspect de charité que comporte l'aide : par exemple, des moyens diversifiés de coopération scientifique et technique, l'ouverture des marchés français aux productions industrielles des pays en voie de développement, une garantie de type international des investissements privés dans les pays « aidés », enfin, et surtout, la stabilisation des prix des matières premières et le soutien des prix des produits de base, à l'ordre du jour de toutes les conférences internationales et dont le ministre des Finances français s'est fait particulièrement le défenseur en mars 1964 à l'ouverture de la Conférence de Genève.

Quoi qu'il en soit, la France, de par ses dimensions modérées qui rassurent et de par certaines aptitudes et réalisations économiques, tels l'importance de son agriculture, la coexistence de ses entreprises privées et publiques, le succès de sa planification, moins rigide que la planification soviétique, doit pouvoir jouer un rôle utile dans les pays en voie de développement, à condition de ne pas s'offrir comme modèle, mais de rechercher avec les responsables de ces pays des formules qui correspondent à leur nature et à leurs aspirations, tant il est vrai, comme le remarque Nurkse, que « l'action en vue du développement doit commencer sur le front intérieur. »

Huguette DURAND,
*Maître-Assistant à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Paris*