

AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT AFRICA DEVELOPMENT

Vol. XVIII, No. 3, 1993



AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

Editor/Rédacteur en Chef

Tade Akin Aina

Editorial Assistants/Assistants d'édition

Abdoul Aziz Ly / Jacob Jaygbay

Editorial Board/Comité de Rédaction

Memel Fote - Amina Mama - Henri Ossebi - Yusuf Adam

Mahmoud Ben Romdhane - Thandika Mkandawire

CODESRIA acknowledges the support of a number of African Governments, the Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC), the International Research Development Centre (IDRC), Ford Foundation and DANIDA.

Le CODESRIA exprime sa gratitude à certains gouvernements africains, à l'Agence suédoise pour la Coopération en matière de Recherche avec les Pays en voie de Développement (SAREC), le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), Fondation Ford et DANIDA.

Typeset and Printed by CODESRIA

Cover designed by Aïssa Djonne

AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

A Quarterly Journal of the Council for the
Development of Social Science Research in Africa

Revue Trimestrielle du Conseil pour le Développement de la
Recherche en Sciences Sociales en Afrique

Editor
Tade Akin Aina

Vol. XVIII, No. 3, 1993

Africa Development is the quarterly bilingual journal of CODESRIA. It is a social science journal whose major focus is on issues which are central to the development of society. Its principal objective is to provide a forum for the exchange of ideas among African scholars from a variety of intellectual persuasions and various disciplines. The journal also encourages other contributors working on Africa or those undertaking comparative analysis of Third World issues.

Africa Development welcomes contributions which cut across disciplinary boundaries. Articles with a narrow focus and incomprehensible to people outside their discipline are unlikely to be accepted.

The journal is abstracted in the following indexes: *International African Bibliography*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliens Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*.

Afrique et Développement est un périodique trimestriel bilingue du CODESRIA. C'est une revue de sciences sociales consacrée pour l'essentiel aux problèmes de développement et de société. Son objectif fondamental est de créer un forum pour des échanges d'idées entre intellectuels africains de convictions et de disciplines diverses. Il est également ouvert aux autres chercheurs travaillant sur l'Afrique et à ceux se consacrant à des études comparatives sur le Tiers-monde.

Afrique et Développement souhaite recevoir des articles mobilisant les acquis de différentes disciplines. Des articles trop spécialisés ou incompréhensibles aux personnes qui sont en dehors de la discipline ne seront probablement pas acceptés.

Les articles publiés dans le périodique sont indexés dans les journaux spécialisés suivants: *International African Bibliography*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliens Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*.

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

Tous les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

The Editor/Rédacteur en Chef

Africa Development/Afrique et Développement

CODESRIA, B.P. 3304, Dakar, Senegal.

Tel: 25-98-22 / 25-98-23 - Telex: 61339 CODES SG - Fax: 24-12-89

Subscriptions/Abonnements

(a) African Institutes/Institutions africaines:	\$32 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$45 US
(c) Individual/Particuliers	\$30 US
- Current individual copy/Prix du numéro	\$ 7 US
- Back issues/Volumes antérieurs	\$10 US

Claims: Undelivered copies must be claimed no later than three months following month of publication. CODESRIA will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

Les réclamations: La non réception d'un numéro doit être signalée dans un délai de trois mois après la parution. Nous vous ferons alors parvenir un numéro de remplacement dans la mesure du possible.

ISSN 0850 3907

Contents / Sommaire

Kayode Soremekun and Cyril Obi

- The Changing Pattern of Private Foreign Investments in the
Nigerian Oil Industry5

Blaise Sary Ngoy

- Les nouvelles relations Est-Ouest et leurs incidences sur la
coopération CEE-ACP21

J Wagona Makoba

- Public Control and Public Enterprise Performance in Sub-Saharan
Africa: The Case of Tanzania and Zambia37

Seck Alioune

- La politique industrielle: controverses et démarche stratégique en
Afrique au Sud du Sahara: le cas du Sénégal.....61

Fatou Sow

- Les initiatives féminines au Sénégal: une réponse à la crise?89

O Okechukwu Ibeanu

- The State and the Market: Reflections on Ake's Analysis
of the State in the Periphery117

Book Reviews

John Amfani Ayam

- Continuity and Change in Nigerian Foreign Policy* by Paul P Izah
(Ahmadu Bello University Press) 1991, 153 pp.....133

Momar Coumba Diop

- René Collignon et Charles Becker - *Santé et Population en
Sénégal des origines à 1960*. Bibliographie annotée,
Paris: INED, 1989, 554 p.136

- Publications Received**139

CODESRIA PUBLICATIONS

New Releases

We are pleased to announce the new releases in the CODESRIA Book Series:

The State and the Provision of Social Services in Sierra Leone Since Independence 1961-1991, edited by C Magbaily Fyle

ISBN: 2-86978-2 (Soft Cover)	£10.00 / US\$ 18.00
2-86978-0 (Cased Cover)	£19.75 / US\$ 35.00

A Modern Economic History of Africa: Vol.1, The 19th Century, by Tiyaambe Zeleza

ISBN: 2-86978-026-5 (Cased Cover)	£35.00 / US\$ 63.00
2-86978-027-3 (Soft Cover)	£21.50 / US\$ 38.00

Zaire: What Destiny? edited by Kankwenda Mbaya

ISBN: 2-86978-024-9 (Soft Cover)	£16.75 / US\$ 30.00
2-86978-025-7 (Cased Cover)	£35.00 / US\$ 63.00

Deadend to Nigerian Development: An Analysis of the Political Economy of Nigeria 1979-1989, edited by Okwudibia Nnoli

ISBN: 2-86978-020-6 (Soft Cover)	£15.00 / US\$ 27.00
2-86978-021-4 (Cased Cover)	£28.00 / US\$ 50.00

Ghana Under PNDC Rule, edited by E Gyimah-Boadi

ISBN: 2-86978-018-4 (Soft Cover)	£13.50 / US\$ 24.00
2-86978-019-2 (Cased Cover)	£26.50 / US\$ 47.50

Industrialization, Mineral Resources and Energy in Africa, edited by Smail Khennas (also in French)

ISBN: 2-86978-014-1 (Soft Cover)	US\$ 27.00
2-86978-015-X (Cased Cover)	US\$ 47.50

Migrations, Population and Development Policies in Africa, edited by T O Fadayomi and Moriba Touré (also in French)

ISBN: 2-86978-016-8 (Soft Cover)	US\$ 27.00
2-86978-017-6 (Cased Cover)	US\$ 47.50

Forthcoming

Senegal: Essays in Statecraft, edited by Momar Coumba Diop

Academic Freedom in Africa, edited by Mamadou Diouf and Mahmood Mamdani (also in French)

Between Repression and Liberalization: The Politics of Structural Adjustment in Africa, edited by Adchayo Olukoshi and Thandika Mkandawire

Between State and Civil Society, edited by Egosha Osaghae

Indigenous Knowledge in Africa, edited by Paulin Hountondji (also in French)

An Economic History of Modern Ethiopia, edited by Shiferaw Bekele

Orders

Europe, North America

(English Titles)

African Books Collective Ltd.

The Jam Factory

27 Park End Street,

Oxford OX1 1HU England,

Fax: (0865) 793298

(French Titles)

Editions Khartala

22-24, Boulevard Arago

75013 Paris

France,

Fax: 45352705

Our books can be ordered directly from CODESRIA. Please note that Africa specific prices are available.

PUBLICATIONS DU CODESRIA

Vient de paraître

Nous avons le plaisir de vous informer que le CODESRIA vient de publier les ouvrages suivants dans sa série de livres:

The State and the Provision of Social Services in Sierra Leone Since Independence 1961-1991, (sous la direction de) C Magbaily Fyle

ISBN: 2-86978-2 (Brochet) £10.00 / US\$ 18.00

2-86978-0 (Cartonné) £19.75 / US\$ 35.00

A Modern Economic History of Africa: Vol.1, The 19th Century, par Tiya Mbeye Zeleza

ISBN: 2-86978-026-5 (Cartonné) £35.00 / US\$ 63.00

2-86978-027-3 (Brochet) £21.50 / US\$ 38.00

Zaire: Vers quelles destinées ? (sous la direction de) Kankwenda Mbaya

ISBN: 2-86978-024-9 (Brochet) £16.75 / US\$ 30.00

2-86978-025-7 (Cartonné) £35.00 / US\$ 63.00

Deadend to Nigerian Development: An Analysis of the Political Economy of Nigeria 1979-1989, (sous la direction de) Okwudibia Nnoli

ISBN: 2-86978-020-6 (Brochet) £15.00 / US\$ 27.00

2-86978-021-4 (Cartonné) £28.00 / US\$ 50.00

Ghana Under PNDC Rule, (sous la direction de) E Gyimah-Boadi

ISBN: 2-86978-018-4 (Brochet) £13.50 / US\$ 24.00

2-86978-019-2 (Cartonné) £26.50 / US\$ 47.50

Industrialisation, ressources minières et énergie en Afrique, (sous la direction de)

Smail Khennas (disponible en anglais)

ISBN: 2-86978-014-1 (Brochet) US\$ 27.00

2-86978-015-X (Cartonné) US\$ 47.50

Migrations et urbanisation au sud du sahara, (sous la direction de)

T O Fadayomi et Moriba Touré (disponible en anglais)

ISBN: 2-86978-016-8 (Brochet) US\$ 27.00

2-86978-017-6 (Cartonné) US\$ 47.50

A paraître

Senegal: Essays in Statecraft, (sous la direction de) Momar Coumba Diop

Liberté académique en Afrique, (sous la direction de) Mamadou Diouf et

Mahmoud Mamdani (disponible en anglais)

Between Repression and Liberalization: The Politics of Structural Adjustment in Africa, (sous la direction de) Adebayo Olukoshi and Thandika Mkandawire

Between State and Civil Society, (sous la direction de) Egosha Osaghae

Savoirs endogène en Afrique, (sous la direction de) Paulin Hountondji (disponible en anglais)

An Economic History of Modern Ethiopia, (sous la direction de) Shiferaw Bekele

Commande

Europe, Amérique du Nord

(Titres en anglais)

African Books Collective Ltd.

The Jam Factory, 27 Park End Street,

Oxford OX1 1HU England

Fax: (0865) 793298

(Titres en français)

Editions Khartala

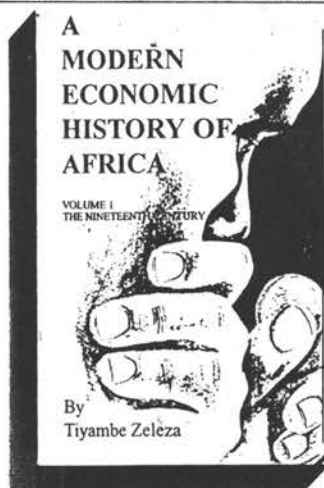
22-24, Boulevard Arago

75013 Paris, France,

Fax: 45352705

Ces ouvrages peuvent être commandés directement au CODESRIA. Des prix préférentiels sont disponibles pour l'Afrique.

NEW RELEASE CODESRIA BOOK SERIES



The nineteenth century in Africa was a time of revolution and tumultuous change in virtually all spheres. Violent dry spells, the staggered abolition of the slave trade, mass migrations and an influx of new settlers characterized the century. Regional trade links grew stronger and stretched further. The century also saw the beginnings of the ruthless and bloody quest for foreign domination.

This book is a brilliant synthesis of Africa's economic history of the nineteenth century. Five parts focus on the environment and demography, agricultural production, mining and manufacturing, domestic and regional trade, and international trade and imperialism. While taking account of the many and contradictory interpretations of the period, the book reveals the complexity and diversity of African economies. Along the way it explodes countless myths and stereotypes that have built up around them.

The exhaustive reference section itself is an essential research tool. Along with volume two, which analyses the twentieth century, these books must form the bedrock of any study or research into the continent's social and economic past.

ISBN: 2-86978-026-5 (Hard Back) US\$ 47.50 / £ 26.50

2-86978-027-3 (Soft Back) US\$ 24.00 / £ 13.50

Orders from Africa should be sent to:

**CODESRIA, B.P. 3304,
Dakar-Senegal**

From Europe, America etc. to:

**African Books Collective Ltd.
The Jam Factory, 27 Park End Street,
Oxford OX1 1HU, England**

The Changing Pattern of Private Foreign Investments in the Nigerian Oil Industry

Kayode Soremekun*

Cyril Obi**

Résumé: La première période de l'industrie pétrolière du Nigéria a été planifiée par les autorités coloniales britanniques. Plusieurs lois ont été passées qui donnaient au gouvernement colonial un accès privilégié à ce pétrole. A partir de 1971, le gouvernement fédéral du Nigéria prit un certain nombre de mesures législatives destinées à contrôler son industrie pétrolière. Ces mesures gouvernementales ainsi que leur impact sur l'industrie pétrolière nigériane sont analysées dans cet article. Ces analyses révèlent que malgré le changement intervenu dans le mode d'investissement des sociétés multinationales, leur domination de cette industrie n'en est pas pour autant réduite. Au contraire elle a non seulement augmenté mais elle a surtout renforcée leur contrôle sur ce secteur.

Introduction

Private foreign investments in the Nigerian oil industry date back to the early twentieth century. During colonial rule, the colonial state granted oil concessions to foreign oil companies under very favourable terms. This pattern of oil concessions persisted even after independence in 1960, due to the effort of the fledging Nigerian Government to attract more foreign investments, and its limited experience in matters relating to the oil industry. Thus, it was not until 1971 that the concessionaire era came to an end - a process which had begun two years earlier through the enactment of the 1969 petroleum decree which gave the federal government more control of the industry and reduced the period for oil concessions from 30 years to 1 year (Soremekun 1987:280). The concessionaire era, gave way to that of government participation and regulation of the oil industry. Under this arrangement, the government not only regulated the oil industry, it went into partnership with private foreign investors in order to optimize its gains from the industry. The new pattern of investments that emerged were the joint venture agreement, the risk service contract and the production sharing agreement. The confidence with which the concessionaire era gave way to that of government participation, underscored the new sense of unity nationalism and consciousness of the federal military government and its desire to optimize oil revenues in order to boost national development.

re-build the war-torn federation. External stimuli also came, in the forms of the radicalization of international oil politics by Muammar Ghaddafi of Libya who had successfully stripped the oil multi-nationals of their mystique thus exposing their vulnerability to other oil producers of Less Developed Countries (LDCs), the emergence of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) as a powerful organization of Third World oil producers, which had successfully seized the pricing initiative from the oil multinationals, (Sampson 1973) and the rise in global demand and prices of oil. Nigeria's joining OPEC in 1971 thus offered her a platform to contest the stranglehold which the multinationals had over the Nigerian oil industry.

It has been pointed out that government participation in the oil industry took place within the context of the indigenization of the Nigerian economy or what was in reality an effort to create more elbow-room for the indigenous ruling class through its exercise of more control over the economy vis a vis foreign capital. As indigenization did not aim at the overthrow of foreign capital in the Nigerian economy, its expression in the oil industry stopped short of nationalization. The only exception, was the British Petroleum Company (B.P.), whose shares in the Shell-BP partnership, and the B.P. marketing outfit were nationalized in 1978, to put pressure on Britain to allow black majority rule in Zimbabwe and to protest Britain sale of Nigeria's oil to the South African apartheid regime.

Government participation in the oil industry apart from being guided by an ethos that sought more indigenous participation in the economic life-blood of the nation, what had been the exclusive preserve of foreign oil companies, also sought to transform the role of government from that of a collector of oil taxes and royalties, to that of an active participant in, and a regulator of both the upstream and downstream operation of the industry.¹

In 1971, the federal government set up the Nigerian National Oil Corporation (NNOC) to regulate the industry. In 1977, the federal government merged the NNOC with the Ministry of Petroleum Resources to form the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) which was not only to regulate the industry, but to function in it like any other Multinational Oil Corporation in both upstream and downstream sectors of the oil industry (Soremekun 1984:8). The NNPC, representing government interest, has played the role of being the regulator, partner and competitor to foreign private investors in the Nigerian oil industry.

Within the context of this study, foreign investments refer to the transfer of funds, materials and capital from one country to the other. Private foreign

1 This policy thrust was enshrined in the second national development plan. See federal government of Nigeria, *Second National Development Plan, 1970-1974*, Lagos, federal Ministry of Information, 1970.

investments are conceptualized as direct foreign investments by transnational corporations who export capital to other countries in order to generate profits. Such transnationals or multinationals are defined as 'vertically or horizontally integrated, globally oriented companies that own and/or control production facilities in more than one country and enjoy a transnational market' (Olukoshi 1989:2). Multinational Oil Corporations (MNOCs) are the largest, most sophisticated and richest multinationals in the world (Sampson op. cit.). Thus, private foreign investments in the Nigerian oil industry have been clearly dominated by the MNOCs who have historically charted the course, and shaped the character and structure of Nigeria's economic life-blood - oil.

Relating this to the growth of the Nigerian oil industry, there is no doubt that foreign investments greatly accelerated the expansion of the Nigerian oil industry for the unequal benefit of the MNOCs and the Government. In a bid to reverse this trend, the federal Government from the 1970s embarked on series of measures directed at wresting the control of the industry from the foreign companies which in turn, expressed itself in changing patterns of investments. But Nigeria's concrete dependence on the MNOCs who mine and produce the oil, and provide it with the bulk of national revenue, have seriously undermined the ability of government to organize to control the oil industry.² Thus, while offering incentives to the MNOCs to mine and produce more oil and more revenue, the Government granted oil concessions to wholly Nigerian owned companies (Soremekun 1992), including a subsidiary of the NNPC itself - the Nigerian Petroleum Development Corporation (NPDC). However, with the contradictions thrown up by the national economic crisis and the structural adjustment programme in the 1980s the government has become desperate to increase revenue from its fiscal basis - oil, in the face of declining global oil prices, and demand for oil and a domestic debt crisis. This has led to the conflicting attempt to promote all private foreign, state-directed and private indigenous investments in the oil industry at the same time (Soremekun 1992). The patterns of change, growth and the factors both internal and external that account for these within the context of investments in the oil industry - the jugular of the Nigerian state shall be critically examined. While the last part of the paper shall summarize our discussions and proffer policy options.

The Colonial Background: The Oil Concessionaire Era in the Nigerian Oil Industry

This form of foreign investment in the Nigerian oil industry during colonial rule, excluded Nigerians and Nigeria from the exploitation and management

2 This has been acknowledged by top NNPC officials and Government Functionaries.

of its oil resources. Under this system, the oil multinationals were granted concessions over large tracts of land for long periods in their search for oil. The rationale for such concessions being the need to make them attractive to the private foreign investors (MNOCs). It guaranteed for them oligopolistic control of the Nigerian oil industry.

Oil concessions in the early phase of the Nigerian oil industry were spawned within a context defined by British colonial rule and an international oil industry dominated by giant multinational oil corporations, also called the 'Seven-Sisters',³ who had formed themselves into an oligopoly for the control and exploitation of oil resources all over the world. These oil concessions were linked to colonial legislative regulation. These were the 1889 Ordinance, the 1907 Mineral Oil Ordinance and the Mineral Act of 1914 (Omorogbe 1991). Based on the 1907 law, the German Bitumen Company was granted oil concessions. It did some exploratory work around parts of Ijebu Ode and Araromi in the Western part of Nigeria based on the investigation of surface oil seepages but had to break off work with the outbreak of the World War.⁴ In the same year, the Colonial Government enacted the 1914 Mineral Act, which gave the Governor-General of the colony, the sole power to grant oil concessions:

... the powers conferred upon the Governor-General to grant licenses and leases for mineral oils shall be exercised subject to the following conditions: No lease or license shall be granted except to a British subject or to a British company and its principal place of business within her Majesty's dominions, the chairman and managing director (if any) and the majority of the other directors of which are British subjects (Lolomari 1976).

Thus the role of the colonial state was limited to the granting of oil concessions to British or British-allied private investors. This guaranteed Britain, free access to exploit Nigeria's oil resources. Discussing the nature of concession agreements under colonial rule, Lolomari observes that:

The post-war concession agreements were characterized by their extensiveness, long duration, enduring low financial reward to government, e.g. frozen tax rates, blatant partiality for British companies and British subjects and an absence of provision for national participation.⁵

3 These are Royal Dutch Shell, Exxon, BP, Gulf, Mobil, Texaco and Standard Oil.

4 Progress of Public Participation in the Nigerian Oil Industry, Lagos: NNPC (undated), p.1.)

5 The oil companies determined and owned all oil mined in their concession areas. They also determined realized prices on which royalty and petroleum profit tax were based.

Thus, in 1938, Shell D'Arcy Petroleum Development Company, was granted an Oil Exploration Licence covering the entire Nigerian mainland, an area of 367,000 square miles (Shatzl 1968). Between 1938 and 1959, Shell d'Arcy which later became Shell-BP had a monopoly of oil concessions in Nigeria and was able to select choice acreages and reserves before its sole concessionary rights were reviewed in 1959 (Shatzl 1968). In this year, it retained 16,000 square miles of the original concession area, and various rights were extended to Mobil, Gulf (now Chevron); Agip, Safrap (now Elf) Tenneco and Amoseas (now Texaco/Chevron) (Shatzl 1968; Omorogbe 1991). Also the 1959 Petroleum Profit Tax Ordinance was promulgated. This act provided for the sharing of profits between the government and the oil companies on a fifty-fifty basis (Olayiwola 1987:23). Since the Nigerian Government had little knowledge of the industry, and did not possess the necessary managerial nor technological skills, it relied on its share of profits as declared by the oil companies. Pearson argues that what was shared was not profit, but economic rent (Pearson 1970). Even when the Nigerian Agip oil corporation provided a clause in its concession agreement in 1962, giving the Nigerian Government an option of equity participation to the tune of 33 1/3% (Pearson 1970), the government did not take up the offer until 1971. This goes to show, that during the concessionaire era of the Nigerian oil industry, the government was in no firm position to regulate, benefit from, nor participate in the industry. This left the field open to NNOC domination: 'What distinguished the concessionaire era was the degree of control and power that the oil companies welded in their concessions. Initially, oil companies owned all the oil produced in their concessions, determined the production levels. Above all, until 1966, they also determined the realized prices of crude oil upon which royalty and petroleum profit tax were based. Consequently, total oil revenue during the early period of oil production was very low' (NNPC 1977:222). Thus between 1937 to 1966 the oil multinationals were able to identify, and share out the oil reserves of Nigeria, to the exclusion of Nigerians and the government. Also, between 1958, when the first oil exports began, till 1965, all the petroleum produced in Nigeria was exported in its crude, unrefined form (NNPC 1977:222). The headstart enjoyed by Shell no doubt gave it an advantage in the Nigerian oil industry, which it has retained ever since (NNPC 1977:222).

In sum, the early phase of the Nigerian oil industry was clearly dominated by oil concessions granted to the giant oil multinationals who clearly set the pace and determined the structure of the entire industry. In this nexus, Nigeria economically speaking was structurally disadvantaged, with the government reduced to a mere collector of oil rents.

From Oil Concessions to Government Participation

After the Nigerian civil war in 1970, there was a noticeable shift in the pattern of private foreign investments in the Nigerian oil industry, as a result

of the federal Government's desire to have more say in the strategic oil sector, and the desire of the MNOCs to remain in the business of making profit from oil. This development had its roots in internal as well as external factors.

Although oil exports commenced in 1958, it was not until the mid-sixties that it began to have an impact on Nigeria's earnings. National revenue then was dominated by cash crop exports. But with declining world prices for cash crops, oil assumed more significance. According to Pearson (1970):

... in 1965, the federal Minister of Finance spoke optimistically about the balance of payments impact that oil production would have in Nigeria. Political feeling about petroleum ran high. Interest in controlling oil grew.

Oil was not just perceived, as an economic, but a political asset. This was of significance for Nigeria's regionalized and ethnic-centred politics of the First Republic:

It was only by the mid sixties that the production of oil began to have a notable impact on public finance. The question of the control over oil producing territory (mainly the delta of the Niger River and the continental shelf) and the method of dividing, the revenue were crucial in the ongoing struggles between centralizing and separatist tendencies in the federation (Beckman 1981:3.)

These struggles eventually led to the Nigerian civil war in 1967. While the war waged, the army of the secessionist eastern region made good its claims to the oil fields within its territory, and demanded payment of royalties from Shell-BP. When the rebellion was eventually crushed in 1970, the war experience affected government oil policy in several ways. First, the strategic importance of oil, as an economic as well as a political commodity and its importance to the countries of the West became clearer to those in government (Beckman 1981).

Again the political impotence of Shell-BP during the war showed the Nigerian ruling class, that the oil multinationals were not as powerful as they thought and could be subject to stricter government control and regulation.

Third, oil had finally replaced cash crop exports as the fiscal basis of the Nigerian federation, and the lifeblood of the state. In an era where the government needed revenue for post-war reconstruction, and economic development projects, all efforts were directed towards the maximization of government revenue from oil, especially against the background of rising world demand, and prices of oil. The Nigerian Government thus embarked on a more rigorous attempt to regulate and participate in the Nigerian oil industry. These measures were both legislative and political in order to regu-

late the 'excesses' of private foreign oil investors - the MNOCs in the Nigerian oil industry. And to place oil within the context of the indigenization programme which sought to transfer economic control from foreigners to Nigerians. Fourth, in terms of class relations in Nigeria, the shift to oil-based accumulation led to a struggle within the ruling class to win the greater share of oil surplus for the purpose of class consolidation and accumulation.

The growth in government regulation of the oil industry found an early expression in Decree 1 of 1967 which imposed OPEC terms on all oil companies, operating in Nigeria (Obi 1992). The foundation for this was laid as far back as 1964 when the federal Government sent two observers - Michael Feyide and Alhaji Musa Daggash to an OPEC meeting (Soremekun 1990). It followed the trends in OPEC and was well aware of the redistribution of power in global oil in favour of OPEC which had successfully seized the pricing initiative from the oil multinationals.

The government was also aware of developments in the global oil arena. First, was the radicalization of global oil politics by Muammar Ghaddafi of Libya who had successfully raised the prices for oil, and asserted Libyan control over its oil resources, the emergence of oil as a political weapon by the Arab states and the massive growth of the OPEC clout. This external stimuli prompted the Nigerian ruling class to act under the aegis of economic nationalism to win back profits from oil, by seeking to control the industry themselves.

In 1969, the federal Minister for Finance, Chief Obafemi Awolowo informed the federal Executive Council that Nigeria was being short-changed by the oil multinationals operating in the country (Soremekun 1990). His information was based on the report of the fact finding mission on petroleum taxation, and other problems affecting petroleum revenue and miscellaneous matters on the oil industry (Federal Ministry of Finance 1969). He advised the council that given the fact that: 'the Multinational companies are fully integrated, only a centralized national set-up can successfully face up to them' (Federal Ministry of Finance 1969). Increased state participation and regulation of the industry was articulated by Decree 51 of November 1969; which abrogated the 1914 Petroleum Act and all the oil concessions held by the oil multinationals and vested in the state the entire ownership and control of all petroleum:

- a) in, under or upon any lands in Nigeria;
- b) under the territorial waters of Nigeria (note increase in Nigerian territorial waters by Decree No. 38 of 1971 to 30 miles); or
- c) all land forming part of the continental shelf of Nigeria (Etikerentse 1976).

Section 2 of the same decree, gave the Commissioner for Mines and Power now Petroleum and Energy, powers to grant oil exploration licenses, oil producing licenses and oil mining leases to Nigerian citizens or to companies incorporated in Nigeria (Etikèrentse 1976). In addition to this, the royalty rate and petroleum profits tax were increased (Etikèrentse 1976).

On 1st April 1971, in pursuance of the objective of government participation in the oil industry, and in accordance with the principle of OPEC Resolution XVI Article 90 of June 1968, which recommended 51% participation interest in oil concessions held by MNOCs in member states, the federal Government:

acquired 33 1/3% equity interest in the Nigeria Agip Oil Corporation (NAOC) in accordance with its Concession Agreement and 35% in Elf in a reaction to the stand and posture of France in the Nigerian Civil War (Lukman 1987:21).

In the same month, the federal Government through Decree 18 established the Nigerian National Oil Corporation (NNOC) to engage in prospecting for, mining and marketing oil and in all other activities within the Petroleum Industry (Turner 1980:209). On 1st April, 1973, the federal Government extended its equity participation in the oil industry to Shell-BP, Gulf and Mobil where it acquired 35% equity interest in each of them.

Government's acquisition of equity participation interests in the concessions held by the multinational oil corporations was manifested in the main, in joint venture participation agreements. According to Omorogbe, the relationship is defined not only by the oil mining lease, (OML) but also by three other agreements:

- a) the Participation Agreement;
- b) the Operating Agreement; and
- c) the Heads of Agreement (Omorogbe 1991:9).

While the participation agreement outlined the respective rights of partners in the joint venture, the operating agreement spelled out the level of relationship between the owners of the leases or concessions and the rules and procedures for the joint development of the area concerned and property jointly owned by the parties (Omorogbe 1991:9-11). The Heads of Agreement, lay down guidelines for the sharing of production, the procedure for nomination lifting and disposal of crude (Omorogbe 1991:12-15).

The joint venture agreement, thus formalized the new partnership between the Nigerian state and the operating oil multinationals: the private foreign investors in the oil industry. This was a significant development not just in terms of the emergent symbiotic relationship between Government and the MNOCs, but also because the bulk of Nigerian crude oil production and disposal was carried out under this arrangement. It thus guaranteed un-

restricted foreign investment in the industry as well as the maximization of state revenue from oil. It also showed the ability of the MNOCs to quickly adapt to changes in the distribution of power in the oil industry. By going into partnership with oil producing states, they changed their mode of operation to reflect more subtle forms of control and exploitation.

Another form of foreign investment in the Nigerian oil industry, that emerged under the 'new order' of government participation was the production sharing agreement, which vested a hundred per cent control in the host Government (Omorogbe 1991:15-17). The production sharing agreement had been successfully pioneered in Indonesia, and greatly appealed to the Nigerian oil bureaucrats who sought to win more state control, and wealth from the foreign dominated-industry. On 12th June, 1973, the NNOC acting on behalf of the Government entered into a production sharing agreement with Ashland Oil Company (Amu 1982:9).

The agreement, required Ashland to put up the necessary funds to explore, develop and produce oil on behalf of the Nigerian Government. Thereafter, their proceeds would be shared by setting aside up to 40% of the production for the recovery of costs and payments of royalties, and 55% of the rest to offset petroleum profits tax, while the balance defined as 'Profit Oil' will be shared 65/35% between the government and the company and 70/30% when topped 50,000 b/d (Omorogbe 1991).

Still determined to push its advantage to squeeze more from the oil industry, the federal Government through Decree 33 of 1st April 1977 merged the NNOC with the Ministry of Petroleum Resources to form the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) (Amu' 1982:8). The NNPC combined the functions of the former NNOC (exploitation, production, transportation, processing of oil, refining, and marketing of crude oil and its refined products) with the regulatory functions of the former Ministry of Petroleum Resources (Omorogbe 1991). Between 1973 and 1979 the Nigerian Government had increased its participation interests in the oil multinationals operating in Nigeria to 60%. In August 1979, the Nigerian Government nationalized all BP assets in Nigeria in order to 'penalize' Britain for supplying oil to the Republic of South Africa, and to put pressure on Thatcher to support Majority Black rule in Zimbabwe (Aluko 1990:375-397). This action increased Government participation in Shell to 80%.

In September 1979, the NNPC introduced another form of government participation in the oil industry - the risk service contract. It was designed to be an improvement on the production sharing agreement (Amu 1982:10). Under the risk service contract entered into with the NNPC by Agip Oil, Elf Aquitaine and Nigus Petroleum Nigeria Limited, the companies were to provide the funds for exploration, development and production of oil in allo-

cated acreages. If within two to five years there was no discovery, the contractor would be repaid his investment, and as an incentive for the risk taken be paid a remuneration based on an agreed formula. He also had the first option to purchase a fixed quantity of crude oil produced from the contract area (Amu 1982). The main feature of the risk service contract was that no title to, or right over the production ever passed to the contractor (Omorogbe 1991:15).

The period 1970 till the early 1980s witnessed a leap from foreign-controlled oil concessions to Government indigenous participation in the form of majority equity ownership in the MNOCs. In the marketing sphere, Shell-BP and Esso were nationalized. Government participation consequently involved a redefinition of its relationship with the MNOCs. This, had the effect of shifting the pattern of private foreign investments in the Nigerian oil industry from that of exclusive MNOC monopoly to that of MNOC/Government partnership. This however did not adversely affect the MNOCs nor did it lead to a fall in national oil output. Rather, using the instrumentality of joint venture agreements, the MNOCs have become more entrenched in the Nigerian oil industry. Due to the reliance of the Government on oil for over 80% of Government revenues and expenditure, it has had to rely on the MNOCs who possess the monopoly of technology, managerial skills and capital to mine and produce the oil. State weakness in the industry has provided ample leverage for the foreign investors to continue with the domination and exploitation of the Nigerian oil industry. In this scenario, in which foreign private investors produced the wealth of the nation, Government pursued an active policy of promoting unrestricted foreign investment in the oil industry, and the maximization of oil revenue. The efforts at state capitalism in the oil industry via the NNPC failed to wrest control from the multinationals, who used their leverage of oil technology, skills and the manipulation of corrupt oil bureaucrats, to an advantage. In terms of ownership, it has been pointed out that the federal Government does not own shares in the companies it does business (by virtue of the joint venture agreements and the acquisition of 60% equity participation) with. All the agreements provide is control over the oil produced, which is divided in proportion of their respective participation interests (Etikerentse 1990:10). This means that the federal Government would be entitled to 60% of produced oil, after all costs have been deducted. However, if the strategy of the MNOCs is placed side by side with state dependency, it is arguable that this scenario offers the MNOCs leverage to shortchange the Nigerian state. As Amu, a one-time Managing Director of the NNPC confessed:

... Proper cost monitoring of their operations has eluded us and one could conclude that what actually keeps these companies in operation is not the theoretical margin, but the returns which they build into the costs (Amu 1982).

This position was amplified by the findings of the Irikefe crude oil sales' tribunal which showed that Shell, Gulf and Mobil - three MNOC joint venture partners of the NNPC had been paid ₦495 million by the NNPC between 1975 and 1978 despite the fact that no oil was mined for it.⁶ It shows that far from being agents of development, the MNOCs have been active participants in the underdevelopment of the Nigerian oil industry, and the shortchanging of the Nigerian Government.

Another identified area of loss to the Nigerian economy is the flaring of over 75% of associated gas released during oil production. This has cost the nation billions of Naira worth of gas not counting the adverse environmental impact of gas flaring.

When the Second Republic was overthrown in December 1983, by the Buahari-Idiagbon regime, against the background of a national economic crisis linked to the global oil glut and collapse of oil prices, the pattern of oil investments in the Nigerian oil industry persisted with the new regime providing new incentives geared towards promoting unrestricted foreign investments in the oil industry, to maximize oil revenues, and resolve the national economic crisis. This situation remained the same even after the regime had been overthrown by the Babangida regime in August 1985. It must however be stressed that notable developments have taken place in terms of private foreign investments in the Nigerian oil industry and within a private foreign investment - friendly atmosphere engendered by the structural adjustment programme.

Private Foreign Investments in the Nigerian Oil Industry under Structural Adjustment

As we have argued elsewhere, state oil policy under structural adjustment was directed at reducing direct state involvement in the Nigerian oil industry, while promoting private foreign and local investment. However, private foreign oil investment has retained and reinforced its dominance of the Nigerian oil industry with the encouragement of the Government (Obi 1992).

When the Babangida regime came to power on 27th August, 1985, it did so against the background of a socioeconomic crisis worsened by the authoritarianism of its predecessors. Nigeria had lost most of its credit lines in the West, due to its refusal to reach an agreement with the International Monetary Fund and the World Bank (Olukoshi 1991:66). The new regime thus needed to reach an agreement with the Western credit institutions, and maximize domestic sources of revenue to ameliorate the socioeconomic

6 Report of Tribunal of Inquiry into Crude Oil Sales; Lagos, Federal Government Press, 1980:4.

crisis. Being the fiscal basis of the state, the maximization of revenue from oil was central to this process. State oil policy embarked on a process of the withdrawal of domestic oil price subsidies and the encouragement of increased exports of oil to raise badly needed revenue. The strategy of raising oil exports and ipso facto government revenue lay in reducing direct state involvement and subjecting the oil industry to free market forces, especially those of foreign investors. According to Olorunfemi (1988:8), a high ranking official of the NNPC, it was a period of throwing completely overboard some of the overnationalistic economic policies which had closed the doors to the inflow of foreign capital. The Nigerian government thus increased its dependence on the oil multinationals to find, produce and market oil in the oil-saturated international oil market, characterized by falling oil prices. Its calculation was to make up for the short-fall in expected revenue by increased production and export of oil. To achieve this increased production, the Nigerian state offered incentives to foreign investors. In January 1986, the NNPC provided a package of incentives to the oil multinationals:

To stimulate their interests in the search for oil in Nigeria, a memorandum of understanding was agreed with joint venture companies early in 1986 in which, among other things, a fairly aggressive medium term exploration programme was agreed with them in exchange for a package of incentives. These incentives include a guarantee of US\$2 profit margin per barrel of crude sold at a price not below US\$12.5 per barrel, of US\$1 profit margin on NNPC equity crude volume lifted on notice and emergency basis, and a substitution of realizable market-related price for official selling price (CSF) for Tax purpose (Olorunfemi 1988:8).

The package also includes tax incentives (Olukoya 1988).

In addition, government still allows an investment tax credit for operation according to the following rules:

- a) 5% for all land operations;
- b) 10% for offshore operations in 0-100 meters water depth;
- c) 15% for offshore operations 100-200 meters water depth; and
- d) 20% for offshore operations in water depths exceeding 200 meters (Lukman 1987)

In addition the federal Government allowed the oil multinational to lift oil in excess of their equity share, and market the NNPCs share in return for a cut in the profits. However, in spite of these incentives, oil exports fell by 12.7% in 1987. Investments were not limited to upstream operations. In the downstream operations, the multibillion naira liquified natural gas project (LNG) was revived by the NNPC (60%), in partnership with Shell (20%), Agip (10%) and Elf (10%). It was designed to export liquified natural gas

(LNG) to target European and American markets and scheduled to go into operation in 1995 (Obi, 1992). Even, the newly commercialized NNPC which sought to operate as any of the major world oil companies was constrained to go into partnership with foreign investors in the technical aspects of the industry (Obi 1992).

The federal Government in pursuit of its disengagement from direct participation in the oil industry, apart from commercializing the NNPC on 21st January, 1988, also disposed of some of its shares in joint ventures. It sold 20% of its equity shares in Shell to its LNG partners - 10% to Shell, 5% Agip and 5% to Elf (*The Guardian*, Lagos, 1-7-1989). The Government also reduced its equity participation in three oil marketing companies, National, Unipetrol and Africa Petroleum via the public sale of Government owned shares.

In a situation where private indigenous oil investment yielded a meagre 0.03% of Nigerian oil production in 1988,⁷ the field has been laid wide open for the continued domination of the Nigerian oil industry by the multinational oil companies. Thus:

private foreign investments in the oil industry have grown, hitting the N106 billion mark in 1992. These investments by Shell, Elf and BP/Statoil all joint venture partners of the NNPC are in response to Nigeria's campaign to raise its oil reserves to 20 million barrels by 1995 (Akinseye 1992:24).

This fresh package of incentives to foreign oil investors 'as guaranteed by the memorandum of understanding (MOU) approved by the federal Government in 1991 provides for higher profit margins, enhanced tax relief on capital investment and new financial bonuses for discovering new reserves (*National Concord* 1991). Foreign investors have also plied open other new 'treasure boxes' in the Nigerian oil industry. A good example is the Mobil-Oso condensate oil plant constructed at an estimated US\$1 million. This condensate oil field of 15 production wells, six gas injectors treatment and storage facilities is expected to provide an initial production of 100,000 b/d (Quinlan 1990:10-12), and a source of foreign exchange earnings and profit for all the investors - the NNPC, Mobil, the World Bank, IMF, the Japanese Exim Bank and the European Investment Bank.

Taking the entire industry and private foreign investment as a whole, Shell has retained its status as the largest foreign operator in the Nigerian oil industry. Under the favourable conditions of the Nigerian oil industry under structural adjustment, it has increased its investments in Nigeria. According

7 NNPC Statistics, Also see *Nigerian Petroleum*, October 1987.

to Quinlan, an experienced oil journalist, Shell indicated its desire to increase 'its annual investment in Nigeria from US\$ 700 million in 1989 to US\$ 1.2 billion by 1992 as part of a US\$ 5.6 billion five-year programme' (Quinlan 1990).

If the history of the character of multinational oil corporations vis-à-vis the producer countries is anything to go by, and when placed side by side with state dependency on the MNOCs for its sustenance, it is our position that foreign control of the strategic oil industry has grown under structural adjustment to the detriment of Nigeria's economic security and development. For not only has foreign investment diffused into all phases and sectors of the oil industry, it has undermined the little control Nigeria had over the industry (Soremekun and Obi 1992). Although it is observed that it has provided the badly needed foreign exchange and government revenue to fuel the programme of economic adjustment and the transition to civil democratic rule, the abdication of the control of such a strategic asset to foreign control, exposes the country to exploitation and manipulation. It continues to foster the view of oil as a providential source of Nigeria's wealth to be consumed and sold off without much consideration to a proper integration of the industry to other sectors of the economy or the needs of future generations of Nigerians. The main beneficiaries remain the foreign oil investors, foreign credit institutions, state functionaries/bureaucrats who dispense of oil and oil revenues and their proteges (Soremekun and Obi 1992). In this scenario, foreign oil investment rather than being an agent of development, has remained an agent of domination.

Policy Options

It is clear that the shift in patterns of investments by the MNOCs have not in any way reduced their domination of the oil industry, rather the shift from the era of concessions to joint venture, production sharing and risk service contracts have only served to entrench the MNOCs and reinforce their control of the Nigerian oil industry.

The policy options to be suggested revolve around the issue of national control of the Nigerian oil industry; and the transformation of oil for the equitable and sustainable development of Nigeria.

The first option is that of outright nationalization of the entire industry and the takeover of all aspects of the industry by the Nigerian Government or wholly Nigerian owned companies, while the second option favours a gradual process of nationalization spanning an agreed number of years. The third option is to continue with the present process of a liberalized oil industry in which private foreign investors have free reign with little or no interference from government and were the state in partnership with MNOCs share profits from oil through joint venture agreements, production sharing agreements or risk service contracts. The Fourth and final option recognizes the fact that no transformation can seriously take place within the

Nigerian oil industry to transfer the control of oil to Nigeria, outside the transformation of the Nigerian state itself. This approach calls for a more critical approach and the democratization of the political interface of the nations most critical economic asset - oil. For indeed within the oil and state nexus, economic power is political power.

Thus to get power over oil, the present dependent state must be transformed in order to have the capacity and will to wrest the control of oil from the multinationals, and put an end to their domination of the Nigerian oil industry. This would ultimately lay the basis for a pattern of foreign investments that would serve the nation's purpose of autonomous and equitable development.

Bibliography

- Akinseye, I, 1992, 'N106 Billion Investment Coming for Oil Sector', *The Guardian*, (Lagos), 10 January, p. 20.
- Aluko, O, 'The Nationalization of the Assets of British Petroleum', in Olusanya and Akindele (eds), *op. cit.*, pp. 375-397.
- Amu, L, 1982, *A Review of Nigeria's Oil Industry*, Lagos, p. 11.
- Beckman, B, 1981, 'Oil, State Expenditure and Class Formation in Nigeria'. Paper presented to the Conference of the Nordic Association of Political Scientists, Turku, August, p. 3.
- Etikerentse, C, 1976, 'Some Aspects of the Law in Nigeria relating to the oil industry'. Paper presented at National Oil Seminar, Presentations and Proceedings of Fourth annual Seminar, September, 21-25, Lagos.
- Etikerentse, G, 1990, 'Land Acquisition and Compensation in the Petroleum Industry: Who owns the Oil? Petroleum Profit Tax Laws', Paper presented at Community forum sponsored by Nigerian National Petroleum Corporation and Gulf Oil Company (Nigeria) Limited, in collaboration with the Law Faculty of the Rivers States University of Science and Technology, Port Harcourt, October 15-17, p. 10.
- Federal Ministry of Finance 1969, 'Report of the Fact Finding Mission of Petroleum, Taxation, other Problems affecting Petroleum Revenue and Miscellaneous Matters of the Petroleum Industry', Lagos.
- Lolomari, O, 1976, 'The Evolution of Nigerian Oil Policy' 'In Oil and the New International Economic Order', Proceedings of the 1976 Annual Conference of the Nigerian Economic Society. University of Ibadan, Department of Economics, p. 14.
- Lukman, R, (Minister for Petroleum Resources) 1987, 'The Place of the Petroleum Industry in the Nigerian Economy' Text of a lecture delivered at Command and Staff College, Jaji, 14 September, p. 21.
- National Concord*, 1991, 'Federal Government Approves Incentives for Oil Firms', Lagos, 10 July, p. 24, pp. 10-12.
- NNPC, 1977, 'Evolution of Nigerian National Petroleum Corporation: Prospects in Exploration and Production and Marketing Options in the 1960's', Proceedings of the OPEC Seminar on 'The Present and Future Role of the National Oil Companies', OPEC Headquarters, Vienna, October 10-12, Information Department OPEC, p. 222.
- Obi, C, 1992, *State and Oil in Nigeria*, Unpublished PhD. thesis, Dissertation Department of Political Science, University of Lagos.
- Olayiwola, P, 1987, *Petroleum and Structural change in a Developing Country: the Case of Nigeria*, Praeger Publisher, p. 23.

- Olorunfemi, M, (former Group Managing Director), 1988, 'Crisis and Adjustment in the Nigerian Oil Industry', *Current Issues and future Perspectives*, Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, 27 September, p. 8.
- Olukoshi, A (ed), 1991, *Crisis and Adjustment in the Nigerian Economy*, Lagos: JAD Publishers, p. 66.
- Olukoshi, A, 1989, 'Theoretical Approaches to the Study of Multinational Corporation in the World System', *Nigerian Journal of International Affairs*, Vol. XV, No. 1, p. 2.
- Olukoya, A A, (Executive Director, Finance, Mobil Producing Nigeria Limited) 1988, Paper presented at the Seminar on Petroleum and Gas Industry in the Nigerian Economy: Accounting and Taxation Implication', Nigerian Institute of Taxation, August 23.
- Omorogbe, Y, 1991, 'The Legal Regime for Petroleum Production and Development in Nigeria's', Paper presented at the Petroleum Workshop, Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, Lagos, 21-25 January.
- Quinlan, M, 1990, 'Africa's Born Again Giant', *Petroleum Economist*, Vol. 57, No. 10, October, pp. 10-12.
- Sampson, A, 1973, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped*, New York: The Viking Press.
- Sampson, *op. cit.*
- Scott, Pearson, 1970, *Petroleum and the Nigerian Economy*, California: Stanford University Press;
- Shatzl, I. H, 1968, *Petroleum in Nigeria*, Ibadan, Oxford University Press.
- Soremekun, K, 1990, 'Nigeria's Membership in the Organization of Petroleum Exporting Countries', in Gabriel Olusanya and R A, Akindele (eds). *The Structure and Processes of Foreign Policy Making and Implementation in Nigeria, 1960-1990*, Lagos, NIIA.
- Soremekun, K, 1987, 'Oil and the Military', in A O Sanda, Olusola Ojo and Victor Ayeni, eds. *The Impact of Military Rule on Nigeria's Administration*, Ile-Ife, Faculty of Administration, University of Ife.
- Soremekun, K, and Cyril Obi, 1992, *SAP and the Nigerian Oil Industry*, Mimcograph, June.
- Soremekun, O, 1984, *Nigerian Petroleum Policy and External Relations*, Unpublished PhD. thesis, Department of International Relations, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, p. 8.
- Tam David-West, 'Oil Politics and Development in Nigeria', OPEC Bulletin, Vienna, Vol. XVI, No. 4. May 1985.
- Turner, T, 1980, 'Imperialism, Oil Technology and the Comprador State', in Petter Nore and Terisa Turner (eds), *Oil and Class Struggle*, London, p. 209. Also see Amu, *op. cit.* p. 8.

* Department of International Relations, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, Nigeria.

** Research Department, Nigerian Institute of International Affairs, Victoria Island, Lagos, Nigeria.

Les nouvelles relations Est-Ouest et leurs incidences sur la coopération CEE-ACP

Blaise Sary Ngoy*

Abstract: Is the Single European Act which led to closer relations between EEC and ex-COMECON countries enough reason to justify the marginalization of ACP countries? The comparative structure of exchanges, financial and technical assistance and investments do not encourage a positive response. The competition between the East and ACP countries in the common market covers an insignificant part only of ACP agricultural exports to the EEC countries except minerals and petro-chemicals. EEC financial assistance to ACP countries is on a contract basis and is carried out through EDF whereas for the East it is EBRD and EIB which are in charge. The marginalization hypothesis can be verified through a look at bilateral aid, even if some EEC countries still privatize it. Direct investments are oriented towards petro-chemicals, energy and services and involve USA and the New Industrial Policy. The loosening of EEC/ACP relations is not due to the tightening of the relations between the EEC and the East. The reasons for such a decrease are to be found in the production structures, the inappropriate management and the increasing political uncertainties in the South.

Pendant que plusieurs observateurs continuent à exprimer leur crainte sur la 'marginalisation' des Etats ACP au lendemain du marché unique européen (Tovas 1992; Kwame 1992) le rapprochement entre la communauté économique européenne et l'ex-comecon s'avère dans la logique de certains auteurs (Sideri 1991) comme une seconde raison qui justifie la thèse de la marginalisation.

Au cours de la signature de la convention de Lomé IV, les dirigeants ACP ont largement épousé cette crainte de voir les ressources matérielles prévues pour le développement de leurs pays se diriger vers l'Europe de l'Est (CEE-ACP 1991). Cette crainte est soutenue par l'idée que la fin de la guerre froide entraîne le désintérêt de la CEE vis-à-vis des anciens partenaires privilégiés.

Certes, depuis 1985, la Perestroïka a ouvert les portes à une multitude de concessions entre la CEE et l'Est. Des accords d'association dits 'intérimaires', divers instruments d'assistance à la transition, etc., ont eu lieu. Néanmoins, il s'agit d'accords et d'instruments qui sont conçus dans un champ de coopération distinct de celui de Lomé. Ce qui signifie que la marginalisation des Etats ACP, si elle existe, ne résulte pas du rapprochement

CEE-Est; au contraire, elle remonte à une période qui ne coïncide pas avec l'ouverture de l'Est vers le capitalisme. De même, ses causes sont bien distinctes de celles qui résulteraient de cette ouverture.

Nous examinerons cette hypothèse, dans les trois sections suivants:

- le rapprochement entre les deux blocs;
- la réponse de l'Ouest à l'ouverture amorcée par l'Est;
- l'absence de liens de cause à effet entre cette réponse de l'Ouest et la marginalisation des Etats ACP.

Les quatre politiques d'ouverture pratiquées par l'est

La guerre froide, en dépit de ses signes de détente que l'on peut situer entre 1965 et 1975 (conférence d'Helsinki), ne laissait pas entrevoir dans le mur des hostilités une lueur de rapprochement entre les deux blocs.

Le blocage des négociations sur le désarmement entre 1979 et 1984 avait donné lieu, au contraire, à la politique de paix armée avec les euromissiles susceptibles de conduire le monde à sa destruction massive.

En dépit de quelques flux commerciaux qui ont pu accompagner cette paix armée, les tensions idéologiques sont restées vives. C'est seulement avec l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev que la politique de confrontation a cédé place à l'idée de 'maison commune', nouvelle doctrine qui lui était chère; et qui, pensait-il, allait cimenter les nouveaux rapports entre les deux blocs, tout en maintenant les pays satellites de Moscou dans la nouvelle hégémonie non basée sur la souveraineté limitée.

Les quatre politiques de cette ouverture étaient: le desserrement de l'étau militaire; la sortie unilatérale de l'isolement diplomatique au sein des institutions internationales; l'abandon de la confrontation indirecte dans les zones d'influence extérieure; et l'abandon de la doctrine de 'souveraineté limitée'.

Le desserrement de l'étau militaire

A la fin de 1984, l'échec du dialogue Est-Ouest sur le désarmement avait plongé l'ex-URSS et ses satellites dans une nouvelle période d'incertitude. Alors que ses programmes de défense mis en route par le pacte de Varsovie continuaient à occuper une part importante des dépenses publiques, le reste de l'industrie civile était, par contre, en pleine décomposition technologique. Si Moscou devrait poursuivre sa diplomatie de l'équilibre des forces par la construction d'une paix armée, celle-ci l'entraînerait dans une implosion sociale.¹

1 La croissance économique de l'ex-URSS avait chuté de 7% à 2% entre 1966 et 1985; les dépenses en armement étaient équivalentes à 15% du PIB.

Les stratèges et les économistes ont donc compris que la démilitarisation de la production industrielle impliquerait l'économie de dépenses de l'ordre de 400 à 600 millions de roubles par an (Keith 1992:22).

Dès lors, Moscou a entrepris le dialogue Est-Ouest en vue d'obtenir la réduction des forces nucléaires intermédiaires. Il s'agissait en fait de mettre fin à la politique de dissuasion nucléaire et d'inaugurer un climat de détente durable entre les deux blocs (Joseph; Donaldson 1988).

L'Ouest, bien que disposé à négocier, ne se tenait pas prêt à succomber au charme du discours entretenu par Gorbatchev. En effet, depuis Molotov (grand diplomate de l'Est qui savait aussi charmer ses interlocuteurs), il y a eu une succession de styles de politique étrangère de Moscou qui, tout en s'approchant de l'Ouest par l'idée de la détente, s'enlisait dans l'expansionnisme militaro-politique.²

La naissance du pacte de Varsovie en mai 1955 ne fut finalement que la suite logique des rendez-vous manqués de la coexistence entre les deux blocs. L'Ouest s'était donc imaginé que ces rendez-vous manqués étaient un choix auquel les dirigeants de Moscou avaient recours chaque fois que la nécessité de contrôler l'équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest s'imposait, lorsque les signes de leurs faiblesses internes les obligeaient à négocier stratégiquement la trêve.

A cet effet, l'appel fait par Gorbatchev n'était jugé en Occident que comme une réaction à la défaite militaire sur plusieurs théâtres, notamment en Afghanistan, d'une part et d'autre part, comme une anticipation contre les menaces de l'écclatement non contrôlé du bloc (montée des manifestations nationalistes en Pologne et en Hongrie), l'écclatement sur lequel était basé l'offensive diplomatique de Reagan en vue de rehausser l'image de la puissance américaine affaiblie par le pacifisme de Carter. Donc dans l'entourage de Reagan, il était prématuré de croire que 'l'ours était définitivement disposé à se transformer en agneau' (Rudnianski 1988:27; Fricaud 1988:27).

Devant cette hésitation, Gorbatchev a de nouveau proposé sa politique de réduction concertée des forces armées le 10 juin 1986. Il s'agissait encore une fois de prouver devant l'opinion internationale que le bloc communiste ne tenait plus à sa stratégie d'ancantissement définitif de l'adversaire et qu'il comptait désormais à la 'stricte suffisance' comme doctrine militaire devant autoriser chaque camp à garder les possibilités de repousser l'ennemi.

L'Europe de l'Ouest, encore pessimiste sur ces agitations du début, s'était résignée de tomber dans le piège. Elle a, à ce sujet, proposé la procédure d'inspection obligatoire et réciproque des mouvements de troupes de l'Atlantique à l'Oural d'une part, et d'autre part, elle a proposé la

2 Son idée est de remplacer l'OTAN par un pacte de paix Est-Ouest.

procédure de notification préalable sur certaines activités militaires entre les deux blocs.³

Contrairement à l'opinion qui s'attendait au refus de Moscou, cette offre dite 'doctrine de ciel ouvert' impliquant une surveillance mutuelle,⁴ a été accueillie avec faveur. Dans ce contexte, l'Ouest a accepté de signer en décembre 1988 le traité sur l'élimination de 1846 missiles du côté de l'ex-URSS et de 846 missiles du côté de l'OTAN.⁵

D'autres pourparlers concernant les armes stratégiques offensives ont également été entrepris au lendemain de ce premier traité. Ils concernaient la réduction de 50% des armements aussi bien conventionnels que des forces classiques. Moscou, en offrant cette nouvelle phase de négociation, savait que le pacte de Varsovie garderait, toutefois, ses possibilités de repousser l'ennemi, quand bien même, 2.400.000 hommes, 10.000 chars, 8500 pièces d'artillerie, 820 avions de combat stationnés en Europe pouvaient en être retirés.

La sortie unilatérale de l'isolation au sein des organisations internationales

La victoire diplomatique acquise au niveau militaire n'était pas à elle seule suffisante pour rapprocher les deux blocs. La seconde confrontation bipolaire se situait encore au niveau des organisations internationales.

En effet, depuis la création de l'ONU, Moscou n'avait reconnu la compétence de la cour de justice. De même, le non-paiement des cotisations relatives à des engagements au sein de l'ONU signifiait son opposition à ce qui était considéré comme outil de l'expansionnisme de l'Ouest dans le reste du monde. Gorbatchev avait vite compris que la décrispation des rapports passait par une politique de convergence au sein des organisations.

Le premier geste de cette nouvelle orientation a été l'adhésion au fonds commun des matières premières mis en place depuis 1981 par la CNUCED. Cette décision avait son importance en ce sens qu'elle impliquait la reconnaissance de la logique capitaliste du commerce international, thèse pourtant fort combattue par Moscou. Le 17 septembre 1987, soit deux mois après la conférence de la CNUCED, Moscou s'est prononcé pour la fin de la bipolarité et pour l'établissement d'un front commun (maison commune) entre l'Est et l'Ouest.

Le 7 octobre de la même année, Petrovosky, alors ministre adjoint des affaires étrangères, a reconnu la compétence de la cour de justice de l'ONU. Il a envisagé des opérations combinées entre les deux forces dans les mis-

3 Réunion de Stockholm en septembre 1986.

4 Les sites de Sébastopol, de Vladivostok, de Séveromorsk et de Baïkonour ont été visités.

5 Au premier novembre 1989, l'ex-URSS avait déjà liquidé 1444 missiles à moyenne portée et plus courte portée, tandis que les États-Unis en avaient liquidé 385.

sions de maintien de la paix de l'ONU. Il a également soutenu la création de l'agence mondiale de l'espace et la création d'un réseau de coopération médicale sous les auspices de l'OMS.

Malgré cette politique de *wait and see* pratiquée par l'Ouest, Gorbatchev a formulé les vœux de se rapprocher de l'ONU, notamment de son système financier. Et il a accepté de payer toutes les cotisations antérieures.

Outre ces propositions d'ordre général, Moscou s'est démarqué de sa politique tiers mondiste qui consistait à s'aligner derrière les thèses du groupe des 77 (G 77) au sein des organisations internationales chaque fois qu'il était question de mettre en échec un point de vue de l'Occident. A cet effet, son premier geste vers l'Ouest et en défaveur du tiers monde, s'est réalisé lors de l'élection du nouveau Secrétaire général de l'UNESCO. De même, lors des négociations sur le droit de la mer ainsi que dans les pour-parlers relatifs à la dette du tiers monde, Moscou a choisi le camp occidental.

C'est à partir de ce moment que les représentants du G 77 ont compris qu'ils ne pouvaient plus compter sur le bloc communiste dans les négociations internationales.

Pour marquer davantage son attachement à l'Ouest, Moscou a choisi d'appuyer la thèse de l'opération 'Tempête du désert' dirigé contre l'Irak. Gorbatchev savait bien que le 'non' à l'idée du bloc occidental érigerait de nouveau un rideau sur ses efforts diplomatiques dont les réussites étaient déjà certaines. Sacrifier ses relations avec l'Irak signifiait une ouverture vers les autres pays du Proche-Orient d'une part et d'autre part, confirmerait ainsi l'abandon de la politique de confrontation.

L'abandon des conflits interposés dans les zones d'influence politico-militaires du tiers monde

Ce choix ne pouvait pas tarder, car les conflits interposés qu'entretenaient les deux camps dans le monde n'étaient que le produit de la bipolarité hégémonique et qui avait un prix élevé, notamment pour Moscou. La fin de l'expansionnisme réduirait sans doute le coût financier favorable à l'économie interne du bloc. A ce sujet, Moscou a décidé de se retirer d'Afghanistan, il a décidé son retrait sur la frontière sino-mongole, il a exercé des pressions sur le Vietnam afin de sortir du Cambodge et s'est aussi retiré de l'Angola et du Nicaragua.

Cuba, grand miroir de l'opposition au capitalisme est resté comme un symbole de détente limitée aux yeux des Etats-Unis; d'où le bénéfice du doute. A ce sujet Gorbatchev avait choisi lors de son voyage en 1989, de mettre fin à la crainte de l'"Oncle Sam". L'Union Soviétique avait-il dit:

ne cherche pas d'avantages politiques ou militaro-stratégiques dans l'hémisphère occidental et qu'elle estime que le continent Sud-américain ne doit pas servir d'arène pour la confrontation Est-Ouest.

Ce message adressé à Fidel Castro, l'était également à Bush qui, pour s'assurer de la bonne foi de Moscou, réclamait que toute assistance financière et commerciale accordée à Fidel Castro soit supprimée. L'acceptation de cette demande faite par Bush a fait tomber les drapeaux rouges que Cuba brandissait aux yeux des Etats-Unis. Abandonné par Moscou, il se présente comme un Etat 'affaibli', incapable de porter atteinte aux intérêts des Etats-Unis; bref, une forteresse fragile qui conserve les ruines de l'idéologie communiste (Habel 1992:10).

La fin de la doctrine de 'souveraineté limitée'

La confrontation dans les pays du sud était moins un enjeu politico-économique que la fin de souveraineté limitée imposée à tous les pays satellites par Moscou. Un changement de philosophie de l'expansion communiste dans les pays tels que la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, etc., s'imposait afin de voir l'empire Soviétique 'éclaté'. Telle était la stratégie de Bush. Toutefois, Gorbatchev ne rêvait pas d'une telle fin. Son projet était plutôt fondé sur une nouvelle forme d'alliance des Etats souverains,⁶ mais soumis à un centre de commande des intérêts unique, ceci en vue de conserver une ceinture de sécurité répondant à la nouvelle capacité d'autodéfense sur laquelle devrait s'établir la politique extérieure du bloc de Varsovie.⁷

Cependant le renouveau des agitations nationalistes en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie était déjà un début de l'affaiblissement du pacte qui n'autorisait plus une erreur de Moscou, sous peine de voir les doutes de l'Ouest confirmés.

Loin d'être un cadeau politique accordé à ces anciens satellites, le contrôle de leur souveraineté a été consenti par Moscou, notamment en relâchant - sans le préférer - les régimes communistes de Pologne le 19 août 1989, de Hongrie le 23 octobre 1989, de Bulgarie le 10 novembre 1989 et ensuite de Tchécoslovaquie et Roumanie, respectivement le 7 décembre et le 22 décembre 1989.⁸ La question de l'ex-République Démocratique Allemande est restée non résolue. Symbole de bras de fer entre les deux blocs (mur de Berlin), ce pays était un espace d'intérêt vital pour Moscou.

6 Discours de Gorbatchev le 7 décembre 1988 à l'ONU.

7 Les propositions de réformes de l'ex-Comecon faites le 9 et le 10 janvier 1990.

8 Victoire de Solidarité en Pologne, proclamation de la quatrième République en Hongrie; changement à la tête du parti communiste en Bulgarie, fin de Ccausescu en Roumanie.

Les tentatives de déblocage de la question n'ont réussi que moyennant un prix financier consenti par Kohl afin d'obtenir à son tour la victoire d'unification. Le 10 février 1990, Moscou a accepté de perdre son allié fidèle au nom de son rapprochement avec l'Ouest.

L'Occident entraîné par cette réussite de la diplomatie unilatérale⁹ du Chancelier Kohl, a enfin ouvert la porte aux négociations dites 'deux plus quatre'¹⁰ afin de définir les contours du nouvel ordre européen.

En avril et novembre, des contacts ont eu lieu pour enterrer les accords de Yalta.¹¹ Du 19 au 21 novembre 1990, un nouvel ordre sans contours, non basé sur l'idée de la 'maison commune' et plus dominé par le leadership américain est née en présence des 34 chefs d'Etats et de gouvernements réunis à Paris.

La réponse de l'Ouest

Les sollicitations de rapprochement venaient de Moscou. L'Occident ayant vécu dans un équilibre fragile marqué par l'incertitude que suscitait une menace de destruction massive venant du monde communiste, ne pouvait que précipiter la fin de la bipolarité militaire et restituer un autre ordre mondial.

Pour ce faire, l'Occident a usé des deux voies; accélérer la désintégration du bloc de l'Est en affaiblissant l'hégémonie russe exercée sur ses satellites et ensuite empêcher un isolement de Moscou qui aurait pour conséquence le renouveau d'un autre front anti-atlantique.

L'accélération de la désintégration du bloc de l'Est

Celle-ci a été facilitée par la récupération de la montée des 'nationalismes' en Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie et surtout en Allemagne de l'Est. L'Occident sachant que Moscou n'avait pas l'intention de désintégrer le bloc, mais de le consolider en associant les nouvelles souverainetés à sa propre hégémonie, l'Occident a mis en route la politique d'isolement consistant à offrir les garanties de consolidation des identités nationales aux démocraties, notamment par la signature d'accords d'associations et par la mise à leur disposition d'une sorte de 'Plan Marshal' (Cassen 1992:4) destiné à soutenir le coût de la transition du communisme au 'libéralisme économique'.

A ce titre, le 18 septembre un accord de coopération commerciale a été conclu avec la Pologne, le 26 du même mois un autre accord a été signé avec la Hongrie, de même, un troisième a été signé en décembre avec la

9 L'accord obtenu lors de la visite de Kohl à Moscou.

10 Les deux Allemagne plus les quatre vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale.

11 Visite de Thatcher à Moscou du 8 au 10 juin et Réunion de l'OTAN le 5 et 6 juillet à Londres et Réunion du Pacte de Varsovie le 7 juin 1990 à Moscou.

Tchécoslovaquie (Commission européenne 1991). Le choix de ces trois pays s'explique du fait qu'ils étaient les premiers à donner les signes de désengagement vis-à-vis de Moscou et qu'ils pouvaient servir de cadre pour une politique d'isolation que l'Occident mènerait à l'égard de Moscou pour affaiblir son hégémonie.

Cette expérience initiée rapidement par la CEE due à l'inquiétude d'être absente dans la définition du 'Nouvel ordre' négocié à l'époque par Bush et Gorbatchev, notamment à Malte a été étendue au groupe des 24 (G 24) en vue non seulement de minimiser les coûts, mais aussi de multilatéraliser les engagements sous le leadership collectif.¹²

Ainsi est né le programme 'phare' dont la coordination a été confiée à la Commission européenne lors de la conférence de Paris le 24 juillet 1989 (Groote 1992).

Trois mois plus tard, soit le 9 et 10 octobre 1989, l'idée de créer une Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) a été inspirée à Strasbourg par la France. Cette banque dont le capital s'élève à 10 milliards de dollars est entrée en activité en avril 1991. Elle est venue compléter les objectifs du programme 'Phare'. Moscou étant encore jugé comme pays à faible 'vocation démocratique' était encore exclu des bénéfices de ces outils politico-financiers.¹³

L'empêchement d'un nouveau front antilibéral

Comme prévu, le conseil d'aide économique mutuelle (CAEM), une sorte de marché commun des pays communistes est mort en 1991. Les pays de l'Est à qui la CEE avait offert son assistance ont été appelés à faire leur entrée dans le camp de l'idéologie libérale. Ils ont à ce sujet opté tous, pour la privatisation des entreprises, la libéralisation des prix, la réduction des déficits budgétaires, la fin de la régulation forcée des marchés, etc. (Serre 1991a:529, b:16). Tant bien que mal, ces diverses réformes sont en cours avec leurs échecs et succès. Toutefois, ces leçons presque précipitées ont eu la conséquence économique de bouleverser les structures de l'économie dans tous les pays socialiste (Golbert 1991:425-427), de même, elles ont impliqué la remise en cause de la fragile unité des multiples identités ethniques qui composaient le bloc de l'Est.

La CEE, certes, en précipitant les conditions d'accès aux bénéfices financiers de la transition, avait pour but d'empêcher un fâcheux retour du front antilibéral. Remarquons qu'à Moscou quelques figures conservatrices

12 Les membres de la CEE, les membres de l'EFTA, les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle Zélande et la Turquie.

13 Les critères d'éligibilité ont été définis en décembre 1989 et appliqués à partir de juillet 1990.

tenaient encore à un *statu quo*; il s'agit de E, Ligatchev, N, Andreeva, A, Prokhanov, V, Raspoutine, V, Belov et V, Astafier.

Toutefois, en dépit de la présence de ces conservateurs, rien n'indiquait que Gorbatchev, tête de file des réformistes allait perdre le contrôle de la direction afin de conduire en douceur cette transition. Cependant, le coup d'Etat manqué a donné un signe à l'Ouest qu'une précipitation des événements s'avérerait utile afin d'empêcher toute régression.

C'est à ce titre que la première politique d'aide fondée sur les critères d'éligibilité a été subordonnée à celle du contrôle total des sources d'instabilité (*Eurostrategy* 1992). Moscou mis à l'écart a été vite bénéficiaire de l'aide du G 24 afin d'atténuer les tensions sociales qui survenaient dans le pays.

L'initiation au libre échange

Le but de la CEE est de voir un jour ces pays de l'Est devenir prospères et économiquement stables. Ils élargiront les marchés des consommateurs et pourront par la même occasion être la nouvelle source de prospérité de l'Europe. La phase d'initiation à cette vie de la 'maison commune' a été enclenchée par la libre entrée aux frontières des produits industriels en provenance de Pologne, de Hongrie et de Tchécoslovaquie. Exception faite des textiles et des produits de la sidérurgie, dont la suppression des restrictions se fera progressivement, compte tenu des intérêts des membres de la CEE.

Il s'agit donc d'un début de libre échange inauguré avec ces pays candidats, car ils sont tenus aussi de réduire de moitié les droits de douane en faveur des membres de la CEE pour un nombre de produits bien définis.

Les produits agricoles, cependant, ne font pas encore l'objet d'une libéralisation complète, politique agricole commune (PAC) oblige. Des concessions mutuelles spécifiques sont prévues afin de déterminer les quotas et les périodes d'importation en franchise nulle d'une part et d'autre part, pour fixer les réductions tarifaires préférentielles. Ces mêmes arrangements concerneront également les produits de la pêche et de la viande bovine et ovine (*Journal officiel* 1992).

Les effets du rapprochement Est-Ouest sur la coopération CEE-ACP

La thèse largement soutenue en ce qui concerne le fondement de la coopération CEE-ACP est celle de la perpétuation des liens anciens d'intérêts entre les ex-puissances coloniales et leurs nouveaux partenaires, devenus 'Etats souverains'. Il s'agit des liens essentiellement économiques qui peuvent être définis comme ceux d'échanges de matières premières contre des produits finis et ceux d'un 'bénévolat' financier que la CEE assure aux ACP à travers le FED et la Banque européenne d'investissement (BEI).

On peut se poser la question de savoir si l'ouverture vers l'Est va impliquer la fin de ces préférences avec les ACP. Mbonko (1991:852-858) a

essayé d'apporter des éléments de réflexion à cette question; de même que Ntumba (1990:319-321).

Nous avons examiné la question sous trois angles: ceux des échanges, de l'aide et des investissements. Nos conclusions ne confirment néanmoins pas celles de Mbonko et Ntumba.

Les effets sur les échanges

Pour apprécier l'incidence des liens Est-CEE, il est utile de connaître la structure des échanges actuels entre la CEE et les pays de l'Est. Les accords intérimaires sont-ils susceptibles de les modifier? Si oui, comment cette modification peut-elle influencer la structure des échanges CEE-ACP?

En ce qui concerne le premier aspect, remarquons que la CEE importe des produits de toutes sortes en provenance de l'Est, à savoir: produits manufacturés, biens d'équipement, produits alimentaires, produits chimiques, produits vestimentaires, etc.

Par ordre d'importance, les combustibles se situent au premier rang. Les matières premières minières sont essentiellement importées de l'ex-URSS. Il s'agit de l'or non monétaire, du cuivre, du nickel, etc., tandis que la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Roumanie exportent les biens de consommation, tels que les textiles et les chaussures.

Mais l'analyse de la tendance des importations de la CEE indique (CNUCED 1990:80) un recul très accentué des produits alimentaires, des matières premières agricoles d'une part et d'autre part, une stagnation des biens de consommation.

Ce qui signifie que la structure des importations de la CEE en provenance de l'Est est essentiellement caractérisée par les biens d'équipement et les combustibles. Durant les quatre années (1989-1992), ces importations se sont accrues en moyenne de 7% (en valeur et en millions de dollars). Les importations des pays de l'Est par contre sont concentrées actuellement sur les combustibles, les biens de consommation et les produits alimentaires. Au cours des quatre années, l'accroissement des achats en provenance de la CEE a été en moyenne de 20% (ONU 1991a:96).

Donc, même si les réformes agricoles entreprises actuellement réussissaient, elles n'entraîneraient pas une forte demande en provenance de la CEE. Par contre, un flux important d'échanges pourra être entretenu principalement au niveau des produits manufacturés, ceci pour des raisons de facilité des communications, de proximité, de l'amélioration de la qualité des produits offerts et éventuellement de la maîtrise de la compétitivité due aux faibles coûts de production.

Quant à la structure géographique des flux, notons qu'actuellement l'Allemagne seule représente plus de 50% des échanges de la CEE avec l'Europe de l'Est. L'Australie vient en seconde position parmi le groupe des 24 créditeurs. La part de la France dans l'ensemble des pays de l'OCDE

n'est que de (plus ou moins) 7%; celle de la Grande Bretagne est également dans la même proportion (plus ou moins 5%).

Donc, en dépit des préférences accordées dans le contexte de l'association, ce sont les relations de proximité qui prédominent, impliquant un engagement important de l'Allemagne. Avec la création des zones de libre échange, il est probable que la modification de direction des flux s'oriente, notamment vers la région sud de l'Europe, où, la Grèce, le Portugal et l'Espagne offrent les possibilités d'expansion du commerce (effet du marché unique).

Quelles leçons peut-on tirer de ces accords en ce qui concerne les relations commerciales CEE-ACP?

La première caractéristique de l'association concerne l'accès libre des produits industriels. Les statistiques démontrent que les ACP exportent essentiellement les matières premières non transformées. Les règles de l'origine imposée (45% des valeurs ajoutées localement) par la CEE n'autorisent donc pas le développement des importations, ni des biens d'équipement, ni des biens de consommation en provenance de ces pays.

L'ouverture de la CEE vers l'Est s'opère donc dans un champ où les ACP sont quasi absents. En d'autres mots, l'accroissement des importations de la CEE en provenance de l'Est va s'effectuer dans des secteurs encore non maîtrisés par les ACP.

La deuxième caractéristique des accords concerne les textiles et les produits agricoles. Quelques pays ACP exportateurs des produits dit homologués et concurrents des produits agricoles européens seraient les seuls à ressentir les effets dus à la diversion que l'importation des produits agricoles et textiles en provenance de l'Est causeraient. Il s'agit notamment de la Côte d'Ivoire, du Kenya, de la Tanzanie, de l'Ethiopie, de l'Ile Maurice.

Pendant, cette diversion n'est pas encore envisageable, pour trois raisons: les ACP eux-mêmes sont soumis à des restrictions quantitatives des exportations de ces produits vers la CEE; en second lieu, les accords d'association avec l'Est n'ont pas totalement libérés le commerce des deux catégories de produits; et en troisième lieu, le niveau de consommation apparente de ces deux produits indique une baisse de la demande de la CEE.

Et même si la libéralisation complète des échanges de ces produits (agricoles) était obtenue aussi bien en faveur des ACP et de l'Est, elle ne concernera que moins de 1% des exportations totales agricoles des ACP vers la CEE. En d'autres mots, les effets de concurrence entre l'Est et les ACP sur le marché communautaire ne se limiteront qu'à une part combien infime des échanges agricoles CEE-ACP.

Si donc la crainte peut-être envisagée, celle-ci se limite aux exportations minières et aux exportations des combustibles. En effet, l'ex-URSS occupe une place importante dans les exportations de cuivre, de pétrole, de nickel, d'or, d'aluminium et de bois.¹⁴

Mais, les ACP ne jouissent d'aucun privilège en ce qui concerne leurs exportations de minerais bruts vers la CEE. Donc, ils sont déjà soumis à la concurrence des autres pays. Néanmoins, les parts dans les exportations qu'ils détiennent encore, en dépit de cette concurrence, peuvent être érodées davantage dans la mesure où la CEE, par l'effet de proximité pourra s'intéresser aux minerais de l'Est plus qu'à ceux du sud où les difficultés d'exploitation des carrières se multiplient avec l'obsolescence des machines.

Mais cette hypothèse reste incertaine. La nature des gains réalisables pourra déterminer le choix des industriels de la CEE.

A court terme, les importations des minerais en provenance de l'Est pourront s'intensifier à cause du faible coût de production (absence de pressions salariales et faible libéralisation des prix). Mais à long terme, le renchérissement des coûts pourra inciter les industriels de la CEE à se retourner de nouveau vers les minerais des Etats ACP, en dépit des difficultés que posent généralement les longues distances entre ces ressources et leurs destinations finales.

Les effets sur l'assistance financière

Quant à l'assistance financière et technique, elle se restructure en trois volets. Le premier concerne l'ajustement structurel, le second est relatif aux investissements durables, tandis que le troisième concerne les aides d'urgence. L'ajustement structurel destiné à soutenir le passage du communisme à l'économie de marché comporte le programme dit 'phare', essentiellement conçu pour la Pologne et la Hongrie, ainsi que les autres formes de crédits: prêts à la balance des paiements, assistance technique, aide à la coopération douanière entre les ex-membres du bloc socialiste et aide à la recherche et à la formation scientifique.

Comme le mot 'ajustement' l'indique, ces diverses formes d'assistance s'adressent à des secteurs en difficulté et à des failles résultant de l'effondrement de l'ancien marché (COMECON). Les pays créditeurs (G 24) espèrent, par ce biais, faciliter la transition au capitalisme en mettant à la disposition de l'ensemble de ces pays des moyens financiers et l'assistance technique qui sont censés prendre fin dans une période estimée entre 5 et 10 ans.

14 Il est premier producteur mondial de pétrole, de gaz, de fer, de manganèse, de nickel, de zinc, de chrome, de titane, de mercure et de silicium.

Au-delà de cette transition, le second volet qui est déjà en cours continuera à assurer le caractère durable de l'intégration de ces pays à l'économie de marché, à travers les prêts de la BEI et de la BERD.

Les aides d'urgence conçues notamment dans le cadre de l'opération dite triangulaire - la CEE offre des dons à un pays (la Russie), celui-ci achète avec ces dons du blé dans un autre pays (Ukraine) et cet autre pays obtient ainsi les devises lui permettant de payer des pièces détachées dans la CEE - pourront alors prendre fin dès que le fonctionnement du nouveau système atteindra sa vitesse de croisière.

Quelle incidence ces divers instruments peuvent-ils avoir sur les privilèges que la CEE accorde aux ACP dans le contexte du modèle de Lomé?

Jusqu'au 31 septembre 1991, les pays de l'Est avaient déjà obtenu un engagement de 21 milliards de dollars (Andreff 1991). Sur ce montant, l'aide communautaire n'est que de 2,165 milliards, tandis que l'aide bilatérale accordée par chacun des membres de la CEE était de l'ordre de 7,059 milliards.

Au cours de la même période, la CEE a engagé un montant de plus de 1 milliard d'écus en faveur de divers projets ACP. Il s'agit ici des engagements dus à Lomé IV (*Courrier ACP* 1992). En d'autres mots, parallèlement à son aide à la transition accordée aux pays de l'Europe de l'Est, la CEE continue à engager et à payer les fonds prévus pour les Etats ACP.

Deux raisons expliquent ce fait: l'aide de la CEE est contractuelle, elle s'inscrit dans un cadre de l'association dite 'privilégiée'; en second lieu, les sources budgétaires diffèrent; le FED (Fonds européen de développement) s'occupe essentiellement de la gestion des ressources versées par les Etats membres et qui n'entrent pas dans les dépenses budgétaires de la CEE, tandis que les ressources destinées aux pays de l'Europe de l'Est ne sont pas du ressort du FED. La nouvelle politique envisagée par la Commission Marin, dont le désir de globaliser la politique de l'aide n'est plus cachée, peut modifier cet aspect de la question. Mais les discussions relatives au programme de réhabilitation ont démontré que la France tient encore à sa chasse gardée africaine.

Si l'on peut songer à l'hypothèse de marginalisation, elle pourra se vérifier au niveau de l'aide bilatérale des membres de la CEE. En effet, comme l'indique les statistiques, sur 21 milliards de dollars déjà engagés par l'Ouest en faveur de l'Est, 30% proviennent des membres de la CEE (cf. clause Canada). Ce qui signifie qu'une partie importante des ressources bilatérales converge vers ces nouveaux bénéficiaires.

Mais rien n'indique que ces ressources soient le résultat de diversion (détournement des ressources qui devraient revenir aux Etats ACP, bénéficiaires traditionnels de la coopération bilatérale), car en dépit de l'accroissement des flux vers les pays de l'Est, on note que certains

membres de la CEE continuent aussi de privilégier l'aide bilatérale avec les pays ACP, bénéficiaires. Tel est le cas de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni (OCDE 1992). Seule la Belgique fait exception à la règle. En 1990, par exemple, elle a concentré l'essentiel de son aide (apports totaux nets) à quatre nouveaux bénéficiaires: Hong Kong, Singapour, Mexico et Kenya.

De même, le Cameroun et l'Indonésie ont reçu le même niveau d'aide que le Rwanda et le Burundi. Le Zaïre, principal bénéficiaire n'a eu que l'équivalent de 58% de l'aide accordée à Singapour. Peut-être qu'à long terme, les autres membres de la CEE vont suivre le modèle belge. Mais rien ne peut nous l'assurer.

Les effets sur les investissements

L'un des objectifs de l'aide des pays de la CEE à l'Europe de l'Est consiste à soutenir les investissements productifs. En même temps, le modèle de Lomé a toujours inscrit cet objectif comme une des priorités (cf. promotion et protection des investissements privés).

Quelle est l'importance des flux de capitaux dirigés vers l'Europe de l'Est et quel impact ces flux ont-ils sur les ACP?

Si nous prenons en considération la période 1990-91, il y a eu une forte participation des entreprises occidentales dans le redressement des économies de l'Europe de l'Est. Alors qu'en 1990, on a totalisé 18566 *joint ventures*, il y en a eu 30746 en 1991 (ONU 1991b). La Hongrie est le premier bénéficiaire avec 9791 *joint-ventures* en 1991. La part des pays de la CEE reste la plus élevée dans l'ensemble des pays investisseurs. A titre d'exemple, la CEE totalisait 59% des parts en Pologne, 41% en Hongrie, 39,5% en Tchécoslovaquie et 34,4% en ex-Union Soviétique (ONU 1991b). L'Allemagne reste en tête avec la forte prise des participations dans tous les pays.

L'impact de ces investissements sur les ACP sont divers

Lorsque nous comparons la situation des Etats ACP entre 1984 et 1986 par rapport aux Etats de l'ex-COMECON, il vient que les industriels de la CEE avaient plus d'intérêts dans les ACP (*Eurostat* 1991:86). En 1984, ils totalisaient 80 millions d'écus dans les ACP contre un désinvestissement de 1 million d'écus dans l'ex-COMECON.

En 1985, ils ont investi 5 millions dans l'ex-COMECON contre 68 millions de désinvestissement dans les ACP. En 1988, ils ont investi 13 millions dans l'ex-COMECON et 83 millions dans les ACP. En 1988, ils ont investi 259 millions dans les ACP contre 73 millions dans l'ex-COMECON.

Mais depuis 1990, la ruée vers l'Est s'est opérée, drainant un flux financier d'écus évalué à plus ou moins 2 milliards en fin 1991 (ONU 1991).

Du coup, les pays de l'ex-COMECON qui étaient en dernière position parmi les receveurs des investissements directs communautaires rivalisent

avec les pays de l'Asie du Sud-Est et quelques pays de l'Amérique latine. Les ACP viennent au dernier rang, derrière les pays de l'OPEP, en dépit d'une volonté de reprise des investissements français, notamment en Afrique de l'Ouest (Prouteau 1992:40-41). Il faut, cependant, se garder de penser que c'est la ruée vers l'Est qui est la cause du désintérêt vis-à-vis des ACP; même si la transition de l'Est vers le libéralisme n'impliquait pas un apport important en capitaux de la CEE, il n'y aurait pas eu un renouveau des investissements directs dans les ACP. En effet, le déclin des parts dans les ACP a été déjà enregistré bien avant 1980, au lendemain de la vague de 'nationalisation' des entreprises étrangères dans de nombreux pays ACP. Ensuite la reprise qui a eu lieu vers la fin des années 70 n'a duré que quelques années, car à partir des années 1982-83, les désinvestissements se sont accélérés.

Les nouvelles directions qui ont, dès lors, intéressé les industriels de la CEE étaient les Etats-Unis, totalisant plus de 70% des parts, et ensuite, les nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique latine. Pourquoi? Deux raisons plausibles: les mines et les plantations attirent moins les investisseurs. Par contre, les secteurs des services, de la chimie et de l'énergie ont reçu plus de 60% d'investissements directs de la CEE. Or, les ACP n'ont pas développé ces trois secteurs. La seconde raison est celle de l'instabilité des taux de change. Le rapport fait sur 14 pays anglophones de l'Afrique par l'Université du Zimbabwe est parvenu à cette conclusion. En dépit des profits supérieurs que les investisseurs étrangers tirent dans ces pays, ils sont exposés à l'instabilité des taux de change.

Conclusion

Le rapprochement Est-Ouest se construit sur les ruines des structures économiques fragiles. Les signes de l'échec de la transition ne semblent pas arrêter l'intensification des échanges financiers et commerciaux. Cependant, les liens entre cette intensification et la marginalisation des Etats ACP n'existent pas. Les causes du déclin des relations CEE-ACP se trouvent donc ailleurs, notamment dans l'inadaptation des structures de production des Etats ACP, l'absence de politique de gestion prospective et l'incertitude causée par les risques politiques.

References

- Andreff, Vladimir, 1991, In: *Etudes Internationales* No. 3, Septembre.
- Cassen, Bernard, 1992, 'Le plan Marshal pour les pays de l'Est', *Monde Diplomatique* du 4 février.
- CEE-ACP, 1991, Résolution de l'Assemblée paritaire, Amsterdam, octobre.
- CNUCED, 1990, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, p. 80.
- Courrier ACP*, 1992, No. 134, juillet-août 1992.
- Courrier des pays de l'Est*, 1992, No. 370, juin.
- Europe*, 1991, 3 août, p. 16.

- Eurostat*, 1991, 'European Community Direct Investment', 1984-1988.
- Eurostrategy*, 'Greater Europe 1992, The Year of Living Dangerously', No. 14, du 3 janvier.
- Fricaud, George, 1988, 'Comment réarticuler sécurité européenne et puissance américaine', *Monde Diplomatique*, février.
- Golbert, Catherin, 1991, 'Aide à l'Est: les douze en première ligne', *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, No. 348, Juin.
- Groote de, Jacques, 1992, 'La transition économique en Europe centrale et orientale', *Reflets, Perspective de la vie économique*, No. 4, Tome XXXI.
- Habel, Jamette, 1992, 'Quelle nouvelle politique économique à Cuba?', *Monde Diplomatique*, janvier.
- Joseph, L. N. and R II, Donaldson, 1988, *Soviet Foreign Policy since World War II*, Pergamon Press.
- Journal Officiel de la Commission Européenne*, 1992, No. 1/56 du 29 février.
- Keith, Bush, 1992, 'Russia's Latest Programme for Military Conversion', *Research Report*, Vol. No. 35, 4 September.
- Kwame, B A, 1992, 'Europe 1992: A Challenge to sub-Sahara African Development', *Africa Development*, Vol XVII No. 2.
- Mbonko, Lumu, 1991, Les 'implications du rapprochement de l'Europe des douze et de l'Europe de l'Est pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)', *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, No. 353, décembre.
- Numba L. Lumu, 1990, 'L'Europe de 1992 et l'Afrique', *Zaire-Afrique*, No. 246, Juin-Juillet-Août.
- OCDE, 1992, *Geographic Distribution of Financial Flows to Developing Countries, 1987-1990*, Paris.
- ONU, 1991b, *Statistic Survey of Recent Trends in Foreign Investment in East European Countries*, *Economic and Social Council*, Novembre.
- ONU, Commission économique pour l'Afrique, 1991, 'The Path of Reform in Central and Eastern Europe', In: *European Economy*, Special edition No. 2.
- ONU, Commission économique pour l'Afrique, 1991a, *Economic Bulletin for Europe*, vol 43.
- Prouteau, Jean-Pierre, 1992, in *Jeune Afrique*, Supplément No. 1659, p. 40-41.
- Rudnianski, Michel, 1988, 'Les difficultés d'un accord sur les missiles stratégiques', *Monde Diplomatique*, janvier.
- SERRE (de la) Françoise, 1991, 'La CEE et l'Europe centrale et orientale', *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, No. 349 juillet-août.
- Sideri, S, 1991, 'The Opening-up of Eastern Europe and its Impact on North-South Relations', Institute of Sociales Studies, The Hague, Netherlands.
- Tovas, A, 1990, *The European Communities Single Market: The Challenge of 1992 for sub-Saharan Africa*, World Bank (ed.).

* Sleutelstraat 1, 2000 Antwerpen, Belgique.

Public Control and Public Enterprise Performance in Sub-Saharan Africa: The Case of Tanzania and Zambia

J Wagona Makoba*

Résumé: Cette étude examine l'impact de la politique des Etats en matière de nationalisation, d'africanisation et de substitution à l'importation sur la performance financière et l'utilisation des capacités de quelques entreprises publiques de la Tanzanie et de la Zambie. Les résultats obtenus prouvent que contrairement à la plupart des études qui présentent la performance des entreprises publiques en des termes monolithiques, l'évolution de la performance est évidente quand on considère ces entreprises au plan macro ou quand on les analyse à travers le type de gestion et la nature des rapports Etat/entreprise. Cette étude montre que l'évolution de la performance des entreprises (i.e. en termes de profit financier et d'utilisation de la capacité) est liée aux politiques spécifiques de gestion économique suivies par la Tanzanie et la Zambie.

Introduction

This paper discusses the impact of state policies of nationalization, Africanization and import substitution on public enterprise¹ performance in Tanzania and Zambia.² First, it is necessary to provide a general overview

Africa Development Vol. XVIII, No. 3, 1993, pp. 37-59

- 1 Public enterprises (or parastatal organization as they are commonly called throughout Africa) have been major instruments of economic growth and development in Africa for almost three decades now. The main characteristic of a public enterprise (or parastatal organization) is that the government has control over the decisions and operations of the entity. In almost all cases, governments also have majority ownership (although government minority ownership does not necessarily change the status of the enterprise vis-à-vis the state). The second characteristic of public enterprises is that they are engaged in business activities which means that their output is sold in the market, and the revenues obtained are expected to cover a substantial portion of the costs incurred. But in practice most of them are heavily subsidized by the state since they often tend to incur financial losses.
- 2 Tanzania and Zambia are among a few African countries that undertook important economic reforms in the late 1960s and early 1970. In Tanzania the economic measures were contained in the 1967 Arusha Declaration. Zambia's economic reforms were largely in response to Rhodesia's Unilateral Declaration of Independence (UDI) in 1965 - but three years later, those reforms were augmented by the 1968 Mulungushi reforms and subsequent economic measures adopted in 1969 and 1970. Over the years, both states have attempted to rapidly implement policies of economic and managerial control in the hope of expediting the development process.

of the current privatization debate by briefly considering the link between ownership, management and enterprise performance. Contrary to recent studies reported in several developing countries linking enterprise performance to quality of management, proponents of the privatization thesis still argue that the transfer of ownership from the public sector (state) to the private sector would improve the performance of public enterprises in Africa.

Most African countries are currently under intense pressure from Western controlled financial institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund to liberalize their economies and privatize public sector enterprises.

The World Bank and other Western financial institutions have seized upon the issue of widespread poor public enterprise performance in Africa to recommend the 'privatization' of public enterprises as a policy option. Privatization (sometimes referred to as 'denationalization' or 'divestiture') implies the transfer of ownership of an enterprise from the public or state sector to the private sector. Proponents of the privatization thesis argue that this change in ownership would subject the enterprises to market forces and pave the way for greater efficiency and financial accountability. However, they overlook evidence from several Third World countries which strongly indicates that enterprise performance depends on the quality of management rather than on the type of ownership (Cook, Kirkpatrick 1988:19). For instance, evidence on the performance of public enterprises from such varied countries as South Korea, Uganda (before 1971), Iraq or Kenya, show that such enterprises have performed better financially than private firms in the same countries (Haile-Mariam and Mengistu 1988:1573-4). In all these cases public enterprise performance improved due to quality of management and the absence of political interference in operational decision making. The findings reported in this paper on the performance of public enterprises in Tanzania and Zambia concur with the evidence cited above. More importantly, my findings show first that the performance of public enterprises in Tanzania and Zambia are closely linked to the policies of nationalization, Africanization and import substitution that were rigorously pursued in each country. Secondly, the findings indicate that variations observed in public enterprise performance in both countries are clearly evident when the enterprises are considered at the microlevel, or analyzed by the type of management and the nature of state-enterprise relationship.

This paper is organized into five sections. The first section considers major reasons for public enterprise growth in Tanzania and Zambia. It also provides a brief description of the state policies analyzed. The second section examines the conceptual and theoretical issues and problems that arise when analyzing enterprise performance in Sub-Saharan Africa in general, and Tanzania and Zambia in particular. The third section compares the

financial performance of locally managed public enterprises with those managed by foreign expatriates in both Tanzanian and Zambia. In the fourth section we analyze the capacity utilization of wholly state-owned enterprises and those that were joint ventures in both states. The final section provides some tentative conclusions as well as the theoretical implications of state control of the economy for public enterprise performance in Africa.

Public Enterprise Growth in Tanzania and Zambia

Over the past two decades, the public sector in sub-Saharan Africa has grown very rapidly, largely for ideological or nationalistic reasons or both (Ndulu 1986:85). While the public enterprise sector in Tanzania expanded primarily for ideological reasons, it did so in Zambia for nationalistic ones. But irrespective of the motivation for expansion, both Tanzania and Zambia have taken over wholly or partially economic activities (i.e. both companies and businesses) formerly owned and operated by foreigners (Tuncer 1984:0-12).

Although the growth and expansion of the public sector in post independent Africa has been in response to ideological or nationalistic desires to control the economy in order to achieve national development goals more rapidly, the process of taking over foreign owned and managed companies has varied from one state to another. In Tanzania, where both foreign capital and a local bourgeoisie were weak, the political leadership was able to fully nationalize foreign companies. In contrast, Zambia with very well entrenched foreign capital interests (particularly in the copper mining sector) and a small but influential indigenous capitalist class, opted for partial nationalization (or participation with state majority shares).

In general, nationalization made state control of the economy in both Tanzania and Zambia possible. It was also instrumental in the rapid implementation of the policies of Africanization and import substitution which followed soon after in both states. Nationalization is viewed by Tanzanians and Zambians as the method used by the Tanzanian and Zambian states to take full or partial control of foreign-owned companies.

Africanization (or localization), entailed replacing foreign expatriates working in middle and senior level positions in government or public enterprises with nationals of either state. Finally, both Tanzania and Zambia pursued industrialization through a strategy of import substitution. Import substitution is the practice of replacing imported products with similar products which are locally manufactured. It is often expected to save foreign exchange, increase industrial production, and transform national economies from agrarian to industrial economies.

Conceptual and Analytical Problems of Public Enterprises Performance in Sub-Saharan Africa

There is great concern over the performance of public enterprises throughout Sub-Saharan Africa because of their size and the important role they are expected to play in achieving national development objectives. But since public enterprises in both Tanzania and Zambia, like those elsewhere in Africa, perform multiple goals that often tend to be vague and contradictory, it is rather cumbersome to determine or measure their performance.

Therefore, I have selected to use financial profitability and capacity utilization as useful indicators of public enterprise performance in both Tanzania and Zambia since both criteria are central to the goals of the commercially oriented enterprises in the two countries. Profitability represents the financial return on public enterprise investments as determined by the company's commercial goals. Capacity utilization, on the other hand, relates the actual plant output and the full capacity utilization in a given plant. Because full capacity utilization is rarely attainable in virtually all developing countries, most of the debates on and analyses of capacity utilization in both Tanzania and Zambia appear to revolve around the problem of capacity underutilization. Underutilization of capacity means less output is generated from a unit of capital equipment.

Since the nature of government policy and practice in Tanzania and Zambia appears to have important consequences for public enterprise performance, it is imperative that the analysis of both profitability and capacity utilization be done within the larger context of each country's political economy. Public enterprise performance in Tanzania and Zambia is generally determined by two categories of objectives which may not be mutually compatible. The first category of objectives which are developmental and national in character relates to each state's desire to expand its control over the economy in order to implement particular national policies. As a result, public enterprises such as the National Development Corporation in Tanzania and the Industrial Development Corporation in Zambia were set up to implement stated policies on behalf of the two states. The second category of objectives is perceived as internal to the enterprises. Profitability and capacity utilization are among the most important ones. But since public enterprises in Tanzania and Zambia are largely guided by a combination of national objectives as well as their own internal goals, we expect their performance to be affected by both categories of objectives.

Previous studies of public enterprises in Africa have focused upon the abysmal financial performance of these firms (Nellis 1986:17-44; Tordoff 1984:139-144, 286; Mkulo 1985:189, 1990; Mukandala 1983:58-70), but this paper departs significantly from this approach by seeking to link specific government policies in Tanzania and Zambia to particular public enterprise outcomes in both states. Below I focus upon the policies of

nationalization (i.e. full or partial), Africanization and import substitution and their impact on the performance of selected public enterprises in Tanzania and Zambia.

The Financial Performance of Public Enterprises in Tanzania and Zambia

There is general consensus that public enterprises in Sub-Saharan Africa, irrespective of the ideological commitment of the state, have performed poorly financially (Nellis 1986:vii-ix, 17-44; Tuncer 1984:18-32; Tordoff 1984:139-144, 286). At the same time, there is a growing minority perspective which acknowledges the prevalence of such widespread unsatisfactory performance, but rejects the description of all public enterprise performance in Africa in monolithic or blanket terms (Grosh 1988:47-53).³ This perspective maintains that when the performance of public enterprises in Sub-Saharan Africa is considered at the micro-level (e.g. sectorial, sub-sectorial, or holding company levels of by category of ownership (e.g. wholly state owned or joint ventures.), variations in performance emerge. My analysis of selected public enterprises in Tanzania and Zambia examines their performance by both type of management and category of ownership at the holding company level.

I chose the National Development Corporation (NDC) in Tanzania and the Industrial Development Corporation (INDECO) in Zambia for analysis because each one of them is the largest and most representative of commercially oriented industrial public enterprises to be found in either state (Johns 1980:104-129; Turok 1979).⁴ Although the poor financial performance of public enterprises in Africa is widespread, variations in financial profitability are certainly evident at the holding company level. Tables 1 and 2 demonstrate clearly that both NDC and INDECO companies managed by foreign expatriates performed much better in terms of financial profitability than those locally managed for selected years. The central question then is, what sets the financial performance of locally managed NDC and INDECO

3 Concludes that there is a wide range of performance among Kenyan public enterprises, from excellent to abysmal and draws upon the Kenyan evidence to reject blanket assertions of poor public enterprise performance in Africa in general.

4 Both authors distinguish three types of state-owned corporations on the basis of their mode of creation and designated functions. The three types the authors identify are: 1) the 'commercial' type or the 'commercial' public enterprises, engaged in industrial or mining activities and incorporated like private companies under the company's ordinance, to pursue primarily commercial goals: the National Development Corporation in Tanzania and the Industrial Development Corporation (INDECO) are good examples. 2) The 'semi-commercial' type or statutory boards, such as the railways, created by legislative statute, to provide a public service on a business-like basis, and 3) the 'non-commercial' type, also created by legislative statute, to carry out various public functions (e.g. provide social services), without necessarily the expectation of regular economic viability.

group subsidiary companies apart from those managed by foreign expatriates or under management agreements?

The performance of local management in post-colonial Tanzania and Zambia have been affected by a combination of several factors, but the most salient ones include: the over-extension of their roles; politicization of appointments, decisions and decision making structures; and the quality of management as well as their overall orientation or managerial philosophy. In contrast, foreign expatriates or management agents are largely insulated from the bulk of influences that afflict local management.

As a consequence of the proliferation of public enterprises in Africa in the last two decades, the need for all types of managers has increased dramatically. But in the particular case of Tanzania and Zambia, the dramatic expansion and diversification of activities of the public enterprises (resulting largely from nationalization) and the desire for rapid Africanization of management, have over-stretched local managerial capabilities. Since local nationals required in each country to serve as board members or fill up managerial positions in the expanded public enterprises were insufficient, a small group of politicians and top government functionaries had to share a large number of parastatal leadership positions in addition to their substantive post (Shivji 1976:89).

Performing multiple roles contributes to work overload which, in turn, leads to the deterioration in the productive capabilities of local board members or top executives towards the activities of individual public enterprises. This is primarily because the officials have no time to attend to important matters arising in individual enterprises. In addition to heavy workloads, politically appointed managers or directors are often not suitable for the task assigned to them because they lack the necessary business experience required for risk-taking behavior or good business management (El-Mamaki 1979:214; Grosh 1988:377-8).

The problem of local management extends beyond the scarcity of qualified managers to include the process of selecting them. The selection of top managers in Tanzania and Zambia, like elsewhere in Africa, is not always based on merit but rather on political considerations (Tuncer 1984:47-50).⁵

5 The bulk of Tanzanian and Zambian nationals who initially took up senior management positions were administrative bureaucrats (i.e. former civil servants) who had served in the colonial state. But following nationalization and the call for the rapid Africanization of management in the nationalized companies, top party and government officials in both states were appointed by the Presidents or the relevant cabinet ministers to occupy executive positions or serve as board members of various public enterprises.

Table 1: Financial (i.e. Profit/Loss*) Performance of NDC Subsidiary Companies Managed by Tanzanian Nationals and Foreigners for Selected Years

Year	Foreign Managed NDC Subsidiaries				NDC Subsidiaries Managed by Tanzanian Nationals										
	Total NDC Subsidiaries	Sub- Total	Profit-Making		Loss Making	Profit-Making as %		Sub- Total	Profit-Making		Loss Making	Profit-Making as %		Total Making Losses	All Profit Making % of Total
			Making	Profit-Making		as %	Making		Profit-Making	as %					
1969	33	12	7	5	58.3	21	5	16	23.8	12	21	36.4			
1970	35	12	6	6	50.0	23	5	18	22.0	11	24	31.4			
1971	33	11	5	6	45.4	22	5	17	23.0	10	23	30.3			
1980	18	6	6	0	1000.0	12	5	7	42.0	11	7	61.1			
1984	18	7	6	1	85.7	11	4	7	36.4	10	8	55.6			
1985	18	7	5	2	71.4	11	5	6	45.5	10	8	55.6			

Sources: Data computed from various NDC Annual Reports and *History of the NDC*, January 1985, p. 21.

* Notes: I have not attempted to separate pre-tax and post-tax profits/losses since the records routinely refer to both simultaneously.

Table 2: Financial Performance of INDECO Subsidiary Companies Managed by
Zambian Nationals and Foreign Expatriates, 1980-82

INDECO Subsidiary Companies												
Foreign Managed INDECO Subsidiary Companies						Managed by Zambians						
Year	Total INDECO Subsidiaries	Sub-Total	Profit-Making	Loss Making	Profit-Making as %	Sub-Total	Profit-Making	Loss Making	Profit-Making as %	Total Making Profit	Total Making Losses	All Profit Making as %
1980-81	34	10	7	3	70.0	24	12	12	50.0	19	15	56.0
1981-82	34	10	9	1	90.0	24	12	12	50.0	21	13	62.0

Source: Calculation derived from various INDECO annual reports.

The process of selecting board members and local management in both Tanzania and Zambia is, therefore, highly politicized. Politicization refers to situations where political (and ideological) considerations carry more weight than either technical or economic factors when appointing personnel or making operational decisions (Hyden 1983:100-1). The major problem with political appointees is that they usually lack an understanding of '...business concepts (and) their view is severely restricted by narrow... ideological interpretations of prevailing views...' (El-Namaki 1979:214-5; Ihimodu 1986:226-7).

It is often assumed that local political appointees are more motivated and committed to the success of state-owned enterprises. But what is rarely acknowledged is the fact that the bulk of local political appointees tend to owe their support or commitment to the president or the minister who appointed them rather than to the enterprise they are meant to serve. As a consequence, most appointees are ultimately concerned with job security rather than with business management or profit-maximization. Bolton (1985) points out, for example, that local public sector managers in Tanzania '*put their job security and interests above the goals and objectives of their enterprises*' (Bolton 1985:78).

Politicization also manifests itself in the type of decisions political appointees make. Since political appointees are often beholden to leading members of the appointing authority, they tend to pursue political objectives at the expense of investment efficiency or any other relevant economic performance criterion (Hyden 1983:101). Boards of trustees in Western enterprises are expected to be accountable to shareholders. And as policy making organs, boards are the appropriate units for the creation of entrepreneurial goals and the evolution of broad policies and strategies for enterprises. But in Tanzania and Zambia the situation is different. Most of the broad objectives of public enterprise boards are *set by the state and spelled out... in several ways, including parliamentary debates, government directive, leaders' speeches and presidential orders establishing the company* (El-Namaki 1979:212-3). As a result the boards of NDC in Tanzania and INDECO in Zambia often end up guiding subsidiary companies in matters related to social equity and political responsiveness to national ideologies rather than engaging in the creation of entrepreneurial goals or the establishment of broad policies and strategies essential for business management.

Management is usually expected to execute the decisions made by the governing board of the enterprise. But in the case of local management in NDC and INDECO, the implementation process has been undermined by the presence of several layers of bureaucratic and political controls. The bureaucratization of public enterprises through the establishment of a maze of control institutions and mechanisms has proven to be the very antithesis

of their intended purpose (Mramba 1977:18). First, the sheer increase in the number and type of regulatory controls (i.e. bureaucratic, political as well as technical ones) need the hands of both decision makers and implementers. As a results, decision making and problem-solving are routinely delayed. Second and most importantly, the bureaucratic and political controls set up following nationalizations in both states concentrated largely on the control of public enterprise processes rather than their outcomes or financial performance. This is manifested in the emphasis each one of the control mechanisms put on the regulations of persons or organizations responsible for making operational and investment decisions. Finally, and equally important, parastatal control structures created following the nationalizations, permitted more bureaucratic control of both local management and parastatal operations. For instance, parastatal decisions involving investments, production targets or the use of surpluses were increasingly handled by the political and bureaucratic members of the dominant (ruling) class in each state. As a consequence, political decisions took precedence over business or management decisions. A combination of these factors and other government policies and practices ultimately eroded local managerial autonomy and accountability (Mulokozi et al. 1989:200).

Both the quality of local management and its orientation toward enterprise goals appear to have affected its performance too. The rapid expansion of the public enterprise sector in both Tanzania and Zambia combined with each states' efforts to localize top management led inevitably to the appointment of less qualified and, in most cases, inexperienced Africans to such positions (Jackson, Rosberg 1986:220-1; Tanzania (Republic of) 1983:176; Bolton 1985:87; Rweyemamu, Hyden 1975:235). The appointment of local managers to replace expatriates was often justified in political or nationalistic terms. As a result, expertise was subordinated to political and nationalistic considerations when local managers for enterprises were recruited.⁶

It was argued that because of both nationalization and rapid Africanization, it was inevitable that newly appointed local managers would have little or no managerial experience (Bolton, 1985:87). But the problem of inexperience among local managers was exacerbated by the inadequate training they received (*Enterprise* 14, 1977:43-7; *Jenga* 13, 1973:32).

Despite the scarcity, inexperience and inadequate training of local management, both Tanzania and Zambia have pursued ambitious programs to localize management positions in the public enterprise sector. Localization was expected to be achieved through elaborate personnel training

6 This contrasts sharply with the debate that consumed China in the mid-1950s and 1960s over 'redness' and 'expertness' (or ideological zeal versus expertise).

programs undertaken by individual public enterprises and by the strict enforcement of localization of all positions vacated by expatriate management. But in spite of such programs, both states still lack local personnel with the necessary technical and professional skills. This explains why in both states there is continued use of foreign expatriates or management agents more than two decades after Africanization programs were launched.

Following nationalizations, the Tanzania and Zambia states put emphasis on the developmental role of newly reorganized holding corporations such as the National Development Corporation and the Industrial Development Corporation respectively. Similarly, the local management of the newly created or reorganized enterprises shifted the performance criteria of the firms from economic to non-economic ones. As a result, efficiency and profit maximization were subordinated to political and social criteria of performance (Penrose 1972:59; Bolton 1985:76). As suggested earlier, most local public enterprise executives are driven by concern for job security rather than profit maximization. Local managers are also keenly aware of the lack of any direct link between performance and managerial remunerations or career development. Therefore, a general absence of emphasis on efficiency and profit maximization together with the non-existence of any meaningful link between these two major goals and performance jeopardized the financial profitability of locally managed NDC and INDECO companies.

In summary, the major factors that affected the performance of locally managed enterprises in both Tanzania and Zambia were the over-extension of their roles, the politicization of the managerial selection process as well as operational decisions and decision making structures; and the general incompetence of local management arising in part from inexperience and inadequate training.

In contrast to locally managed enterprises, Tables 1 and 2 further indicate that foreign managed companies of the same holding corporations performed consistently well in terms of financial profitability for the selected years. This is largely, as I argue below, because foreign expatriates tend to be relatively more competent; insulated from political interference; and their remuneration is usually based on performance (i.e. results-oriented). Foreign management as considered here includes expatriates hired on contract terms as well as through management agreements.

Foreign management usually have no social or political obligations to the local community (Jackson, Rosberg 1986:22) and their fate is not dependent on political and bureaucratic fractions of the dominant class. This is primarily because they are recruited on the basis of their competence rather than political patronage or ideological commitment. It is also generally believed that expatriate management are both highly qualified and competent (*Jenga* 1971:28) In addition, political and institutional controls set up to regulate parastatal growth and activity in Tanzania and Zambia did not affect foreign

management in the same way they did local management. This is essentially because foreign expatriates or management agents are often hired under specific management agreements or job contracts. Also, stipulations concerning enterprise performance and operational decisions of foreign managed enterprises are often included in the management agreements.

The absence of social and political obligations or interference together with the general competence of foreign management permit expatriates to concentrate on the technical and economic aspects of the companies. And in contrast to local management, foreign managements exercise considerable autonomy and authority over operational and investment decisions of companies under their management (Mramba, Mwansasu 1972:44; Shivji 1973:375; Seidman 1974:614-8). The independent posture of foreign management allows them to incorporate modern management concepts and techniques (Hyden 1980:157; Jenga 1974:35; Nsekela 1978:80) which local managers either have no access to, or if they do, have to seek permission from the political or bureaucratic fractions of the dominant (ruling) class. As a result, foreign managed NDC and INDECO companies respectively tended to pursue a Western style of management which put great emphasis on efficiency and profit maximization. Also, the pursuit of profits by foreign managed firms was partially motivated by the management agreements that tied expatriate remunerations to the profitability of the companies under their management. Both the managerial autonomy and results-oriented nature of performance reinforced the efficiency and financial profitability of foreign management.

In summary, the absence of political interference combined with managerial competence and operational autonomy of foreign management facilitated the high levels of financial profitability observed among foreign managed enterprises in both Tanzania and Zambia. In addition, the link between expatriate remunerations and the financial profitability of companies under foreign management reinforced concern for efficiency and profitability. Finally, in contrast to local management who are primarily motivated by concern for job security and career enhancement, expatriate managers often consider such factors to be irrelevant to their job contracts.

There is a tendency for expatriate management to concentrate in joint venture enterprises (which also possess minority foreign shares), but neither Tanzania nor Zambia possesses any explicit criteria for selecting and allocating local managers to some enterprises and expatriate management to others. The selection and allocation of local managers to some enterprises and expatriates to others within the industrial public enterprise sector in both Tanzania and Zambia does not appear to follow any specific or known criteria. Two reasons may explain the absence of such criteria. First, this study concentrated only on the manufacturing subsector of the industrial sector in Tanzania and Zambia. and in both states, the manufacturing subsector is not

considered of strategic importance. Secondly, the manufacturing companies studied engaged in less technically complicated activities which would not require highly skilled and professional management.⁷ The manufacturing firms studied were involved in a range of economic activities such as food canning and processing, manufacture of metal, wood and chemical products. All these products were produced and sold under government-controlled prices to domestic markets in Tanzania and Zambia. These observations suggest that neither the nature of the enterprise nor the market forces can satisfactorily explain the performance of the enterprises studied.

The Capacity Utilization of Public Enterprises in Tanzania and Zambia

This section provides a comparative analysis of the capacity utilization of public enterprise in Tanzania and Zambia by examining the group of companies under the NDC and INDECO that were wholly state-owned (state holding 100% shares) and those that were joint ventures (i.e. the state had 51% shares or more but less than 100% overall). As I noted in the introduction, capacity utilization is an important measure of an enterprise's performance since it relates actual plant output to full capacity utilization in a given plant. In addition, financial profitability and capacity utilization are interrelated since enterprise productivity usually contributes to production costs, which, in turn, affect the rate of return on invested capital as well as surplus generation and profits (Msambichaka, Bagachwa 1983:20-22).

Capacity utilization is often presented as an internal objective to the enterprise, yet as I suggest below, it is largely determined by external factors to the firm such as the state policy of import substitution or foreign exchange allocations. In the case of Tanzania and Zambia, the problem of underutilization of industrial capacity has been widespread especially in the manufacturing sector since the 1970s and persisted throughout the 1980s. Most studies dealing with low industrial capacity in Sub-Saharan African countries tend to blame the problem on the acute shortage of foreign exchange required to purchase imported inputs such as raw materials and spare parts. But almost none of the studies attempts to link the heavy dependence of the industries on imported inputs and technology to post-independence industrial development strategies pursued throughout Africa (Steel, Evans 1984:53-55).

There is no doubt that a shortage of foreign exchange has contributed greatly to insufficient supplies of raw materials, spare parts and machinery needed by the NDC and INDECO group of companies. But it should be stressed that the scarcity of foreign exchange in both Tanzania and Zambia

7 Compare this argument with the concentration of expatriate management in Zambia's copper mining sector due to a combination of the complexity of mining activities and a lack of Zambians possessing the required skills or qualifications.

is a consequence rather than the cause of underutilization of capacity in the industrial sector in general and the NDC and INDECO group of companies in particular. The real cause of capacity underutilization has been and still remains the heavy dependence of most manufacturing enterprises on imported raw materials and spare parts, both of which are very costly terms of foreign exchange.

The dependence of Tanzania's and Zambia's industrial sectors on imported inputs and technology is a consequence of the import substitution industrialization strategy (ISI) adopted and pursued by both states before and even after nationalization. In the case of Tanzania, its Three Year Plan (1961-64) and the subsequent First and Second Five Year Plans (1964-69 and 1969-74) saw import substitution industrialization (ISI) as the local strategy for increasing industrial production and transforming the ideal strategy for increasing industrial production and transforming the country's industrial sector (Fundanga (nd) 9; Meyns 1984:13-15). As I noted earlier, import substitution is the practice of replacing imported products with similar products which are locally manufactured. It was greatly emphasized by post independent African states because they considered it to be the best way of achieving rapid economic growth and diversification of their economies.⁸ Import substitution was also expected to create greater employment opportunities, reduce dependence on imports: induce technological transfer; and, increase savings on foreign exchange (Nixon 1982:40-41).

As noted in the introduction to this section, the analysis is concerned primarily with evaluating the impact of the Import-substituting Industrialization (ISI) strategy on capacity utilization in selected industrial public enterprises in Tanzania and Zambia. However, before providing such an analysis, it is important to consider briefly the overall impact of the ISI process on the economies of Sub-Saharan Africa.

The ISI strategy is no longer popular in Africa and other Third World countries because it has failed in several important policy areas (Nixon 1982:49-51). First, the ISI strategy has not achieved rapid economic growth and industrial diversification in Sub-Saharan Africa. And in Tanzania and Zambia, like elsewhere in Africa, preoccupation with this industrialization strategy has contributed to the neglect of the agricultural sector. Also the ISI strategy has failed to alleviate the balance of payments constraint. By creating too much dependence on imported raw materials and technology, foreign exchange earnings that could be saved are used to import raw materials, spare parts and technology. Second, since the ISI strategy is opposed to the development of domestic intermediate and capital goods, imports of such

⁸ This view was unanimously endorsed by the United Nations which named the decade 1960-70, the development decade.

goods has become important in the import bill of many African countries (Nixon 1982:45). This, in turn, has led to further reductions in the foreign exchange of these countries. Though the ISI strategy is often praised as an 'inward-looking' strategy of development, it has failed to create self-reliance or self-sufficiency in most African countries. In Tanzania, the ISI strategy is blamed for undermining the country's policy of socialism and self-reliance. More than two decades after the Arusha Declaration, Tanzania's economy continues to rely on imported raw materials and technology as well as massive foreign aid. This strategy has failed to achieve self-reliance primarily because '[It is] heavily dependent on foreign capital, technology and expertise. [Also, it is]... based on the consumption patterns, tastes [and] marketing techniques... of the developed capitalist economies...' (Nixon 1982:50). Finally, since the ISI strategy is often based on the existing structure of demand and skewed income distribution, it tends to cater to the tastes and preferences of a small economic elite who have access to luxury items whether imported or locally produced. As a result, the basic needs of the population as a whole are neither met nor considered in the national investment or production plans (Seidman 1974:605). In this way, ISI has failed to transform the structure of the economy or to alleviate income inequalities.

The failure of the ISI strategy to achieve Africa's development objectives has had a significant impact on the performance of public enterprises directly involved in the implementation of this strategy. In particular, the dependence of Africa's import-substitution industries on imported inputs has made capacity utilization in such firms vulnerable to fluctuation in the availability of foreign exchange. As Steel and Evans have correctly observed, the major cause of persistent capacity underutilization in Sub-Saharan African countries is 'the dependence of production on imported rather than domestically-produced inputs...' (Steel, Evans 1982:55).

The analysis that follows seeks to show that over-dependence on imported inputs and implements together with the widespread scarcity of foreign exchange generally affected capacity utilization in the manufacturing sectors of Tanzania and Zambia and the NDC and INDECO group of companies in particular. Tables 3 and 4 indicate that the NDC and INDECO subsidiary companies that suffered the most capacity utilization problems were those that were wholly state-owned and also relied heavily upon costly imported inputs to produce their products. This is evident as their capacity utilization declined or stagnated once foreign exchange became scarce beginning in the 1970s and continuing throughout the 1980s. In addition, import intensive firms created in both Tanzania and Zambia following the nationalizations of the late 1960s and early 1970s, tended to be larger and capital intensive (Clark 1978:129-135; Skarstein, Wangwe 1986; Haan 1982:1-42; Seidman 1979:614-24). Because NDC and INDECO companies with 100% state shares were both import and capital intensive, they were

vulnerable to foreign exchange problems which Tanzania and Zambia have increasingly faced since the 1970s.

In contrast to post-nationalization firms, most nationalized firms in both Tanzania and Zambia which continued to operate as joint-ventures were neither capital intensive nor heavily dependent on imported inputs (Clark 1978:114-120; Silver 1984:277; World Bank 1981; Haan 1982:28-38). This is primarily because most of the firms established prior to nationalization but operated afterwards by either NDC or INDECO as joint ventures had their technology and import content ossified in the building and plant. But beyond the structure and import content of joint-ventures, most of them rely on suppliers' credits rather than equity for their finance (*Jenga* 1970:41; Seidman 1974:622). In addition, the minority shareholders in joint-ventures continued to supervise the technical aspects of production.

In some instances, the potential partner may demand concessions such as the remission of import duty on raw materials, a monopoly or barring of competing imports and a large payment of management fees and royalties. But despite the costs and potential risks of joint-ventures, most of them were and are considered successful. Also, the concept of joint-ventures remains attractive in both Tanzania and Zambia.

As already noted, the industrial sectors of both Tanzania and Zambia experienced low levels of capacity utilization beginning in the late 1970s through the 1980s due to foreign exchange constraints. But within each country's industrial sector, the severest problems of capacity utilization were recorded in the manufacturing subsector by the import-substitution industries. For example, a study on capacity utilization in Tanzania involving thirty-nine manufacturing firms in 1974 and 1975 concluded that '56% of the firms had problems securing foreign exchange, and that 60% of [problem firms] imported 80% or more of their material inputs (Coulson 1982a:72).

Most NDC and INDECO companies that were wholly state-owned relied heavily upon costly imported inputs and technology to produce their products. In Tanzania, the Tanga Fertilizer Factory (the country's most expensive industrial investment) imported all its chemical inputs. According to Coulson, the fertilizer plant imported a total of 167,000 tons of raw materials to make 105,000 tons of various fertilizers per annum (Coulson 1982b:281). But despite such a substantial importation of raw materials, Tanzania's demand for fertilizers has not been fully met. In Zambia, INDECO's two milling companies imported about 80% of their total inputs in order to produce sufficient stock feeds for the whole country (*Enterprise* 1977, No. 4, p17).

Table 3: Capacity Utilization of Selected NDC Subsidiary Companies with 100% Shares and Joint-Ventures for Selected Years (by type of ownership)

Year	Subsidiary Companies with 100 Percent NDC Shares				NDC Joint-Ventures NDC Shares >51 and <100 Percent							
	Sub- Total	# Capacity Less Than 50%	# Capacity More Than 50%	Percent city >1/2	Sub- Total	# Capacity Less Than 50%	# Capacity More Than 50%	Percent city >1/2	Total # and Joint Ventures	Total with Capacity over 1/2	Percent with Capacity over 1/2	
1973	10	8	2	20.0	8	5	3	38.0	18	5	28.0	
1976	5	3	2	40.0	8	3	5	63.0	13	7	54.0	
1977	9	6	3	33.3	8	3	5	63.0	17	8	47.1	
1978	9	7	2	22.2	8	3	5	63.0	17	7	41.2	
1979	4	2	2	50.0	7	1	6	85.5	11	8	73.0	
1980	5	3	2	40.0	7	1	6	85.7	12	8	66.7	
1981	4	3	1	25.0	7	0	7	100.0	11	8	73.0	
1982	5	5	0	0	7	1	6	85.7	12	6	50.0	
1983	5	4	1	20.0	6	2	4	66.7	11	5	45.6	
1984	5	4	1	20.0	6	4	2	33.3	11	3	27.3	

Source: Compiled from various NDC Annual Reports.

Table 4: Capacity Utilization of INDECO Subsidiary Companies with 100% Shares and Joint-Ventures, 1980-1983

Year	Total INDECO Subsidiaries	Subsidiary companies with 100% INDECO Shares				INDECO Joint-Ventures					
		Sub-Total	Capacity > 1/2	Capacity < 1/2	Percent > 1/2	Sub-Total	Capacity > 1/2	Capacity < 1/2	Percent > 1/2	Total Capacity > 1/2	Percent Capacity > 1/2
1980/81	34	20	8	12	40.0	14	8	6	57.0	18	47.1
1981/82	34	20	6	14	30.0	14	8	6	57.0	14	41.2
1981/83*	64	35	12	23	34.3	29	19	10	66.0	31	48.4

Source: Calculations based on data from various INDECO reports and Zambia: *National Commission for Development Planning*, Economic Report 1983, Lusaka, Zambia, Jan. 1984: 171-5.

* Note: 1981-83 capacity utilization data by product and type of company. Hence 64 represents products of various 100% subsidiaries and joint-ventures between 1981 and 1983

In contrast to wholly state-owned enterprises, the majority of joint-ventures were neither capital intensive nor import dependent.⁹ It is reported, for example, that only 30% of the NDC's joint-ventures relied on imported inputs compared to 74% of its wholly state-owned enterprises (Coulson 1982a:72; Clark 1978:120-2/128-135).

The analysis of the NDC and INDECO companies indicates that lack of foreign exchange did not only hit manufacturing industries hardest but that the effects differed between wholly state-owned firms and joint-ventures. Furthermore, Table 3 shows that after 1981, the NDC joint-ventures experienced a significant decline in capacity utilization. This suggests that the continued deterioration of Tanzania's foreign exchange situation resulting from a crisis in its agricultural exports ultimately affected joint-venture companies. The financial situation of joint-ventures may have deteriorated further as suppliers' credits and access to minority shareholders' capital were curtailed due to Tanzania's deepening economic crisis in the 1980s.

In summary, both Tanzania and Zambia pursued their industrialization through a strategy of import substitution which led to over-dependence on imported inputs and machinery. But it was over-dependence on imported inputs combined with scarce foreign exchange that exacerbated capacity utilization problems within their manufacturing sectors in general and the NDC and INDECO group of companies in particular. Within the NDC and INDECO groups, the most severe problems of capacity utilization were registered in subsidiary companies with 100% government shares as these are both capital intensive and highly dependent on imported inputs. In contrast, NDC and INDECO joint-ventures registered high rates of capacity utilization largely because most of them are less capital and import-intensive. In addition, joint ventures tend to have access to both suppliers' credit and competent foreign management.

Tentative Conclusions and Implications of the State Control of the Economy for Public Enterprise Performance in Africa

Tentative Conclusions

The limited evidence from the observations based on financial profitability and capacity utilization suggests that state policy and practice are the most important constraints to public enterprise performance in Tanzania and Zambia in particular, and probably Africa in general.

The nationalization measures which were intended to bring the Tanzanian and Zambian economies under state control and guidance, appear to

9 Unfortunately, no reliable disaggregated figures exist for either Tanzania or Zambia which show relative dependence on imported inputs for wholly state-owned enterprises, joint-ventures, or private sector firms. It is therefore difficult to do a comparative import intensive study of wholly state-owned enterprises, joint-ventures and private firms.

have over-extended the organizational and managerial capabilities of both states. In addition, the rapid Africanization program (devoid of rigorously trained and sufficiently experienced local personnel) not only diluted the quality of local management in the public enterprises, but has also failed to provide sufficient skilled local personnel two decades after it was launched. This partly explains why both states continue to rely on foreign expatriates or management agents to the present time. Also state political interference which often characterized the selection and decision making processes of local management, not only limited their operational autonomy but also subverted the economic goals of the enterprises in favor of social and political considerations. This is primarily because the public enterprise sector in Africa serves as an important instrument for political patronage. As a result, local management has lost both autonomy and the desire for financial accountability (both of which are the root cause of the widespread corruption and inefficiency prevalent in most public enterprises in Africa).

Finally, the strategy of import substitution was intended to promote rapid industrial growth, save foreign exchange, and transform the predominantly agrarian economies of both states. Import substitution industrialization (ISI) has failed to promote economic growth and instead created an unintended dependence on imported inputs and technology. And because of the scarcity of foreign exchange, the ISI process has exacerbated the problem of capacity utilization in the import-substitution industries of Tanzania and Zambia.

Theoretical Implications

A number of earlier studies on formal organizations in Sub-Saharan African show that they are powerfully affected by the sociopolitical environment within which they operate (Hyden 1975; Leonard 1977; Blunt 1983). The studies further indicate that the state as a source of regulations and constraints as well as a provider of critical resources (e.g. financial credits and personnel); influences the operation of public enterprises in Africa far more than private enterprises in the same environmental setting (Bos, 1986). It is plausible to argue that states in Africa determine both the activities and outcomes/results of public enterprises more than industrial bureaucrats or managers do. For example, in a study on organization theory and practice in Kenya, Leonard (1977) observed that Kenyan African managers, far from dominating their task environment were actually overwhelmed by it as they were too sensitive to political pressures. Leonard (1977) also adds that in neighboring Tanzania, both administrators and managers of public enterprises responded in a similar way to political interest groups organized around economic divisions.

Furthermore, Seidman's (1974) findings on public enterprises in Zambia were similar to Leonard's (1977) observations on the behavior of local public enterprise managers in Kenya and Tanzania. According to Seidman (1974), a few Zambian party and government officials together with a small

but vocal group of indigenous businessmen tended to influence public enterprise decisions in favour of their own interests. In all the cases cited, both top managers and administrators were political appointees (with little or no business experience or training) and were therefore more concerned about their job security than the performance of the public enterprises they were meant to manage.

References

- Blunt, P, 1983, *Organization Theory and Behavior: An African Perspective*, Longman Press, London.
- Bolton, D, 1985, *Nationalization: A Road in Socialism? The Case of Tanzania*, Zed Books, London.
- Bos, D, 1986, *Public Enterprise Economics*, North Holland Press, Amsterdam.
- Clark, E W, 1978, *Socialist Development and Political Investment in Tanzania, 1964-1973*, University of Toronto Press, Toronto.
- Cook, P and C Kirkpatrick (eds.), 1988, *Privatization in Less Developed Countries*, St. Martin's Press, New York.
- Coulson, A, 1982, 'The State and Industrialization in Tanzania'. In: Martin Fransman (ed.), *Industry and Accumulation in Africa*, Heinemann, London, Chapter 3.
- Coulson, A, 1982, *Tanzania: A Political Economy*, Oxford, Clarendon Press.
- El-Namaki, M S S, 1979, *Problems of Management in a Developing Environment: The Case of Tanzania*, North Holland Publishing Co. Amsterdam.
- Enterprise*, various issues, publication of the Zambia Industrial and Mining Corporation (ZIMCO), Lusaka, Zambia.
- Fundanga, C M, 'Industrial Development in Zambia since Independence' (undated and unpublished paper, p. 9).
- Grosh, B, 1988, 'Improving the Economic Performance of Public Enterprises in Kenya: Lessons from the First Two Decades of Independence', PhD Dissertation, U.C. Berkeley.
- Haan, H C, 1982, 'The Structure of the Manufacturing Industry in Zambia and its Implications for the Development of the Informal Sector', SARFP Working Papers, ILO, Lusaka, Zambia, August.
- Haile-Mariam, F, and Berganu Mengistu, 1988, 'Public Enterprises and the Privatization Thesis in the Third World' *Third World Quarterly*, 10, 4, October, pp. 1565-1587.
- Hyden, G, 1975, 'Public Policy-making and Public Enterprises in Tanzania', *The African Review*, 5-2, pp. 141-165.
- Hyden, G, 1980, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Hyden, G, 1983, *Nor Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1983.
- Ihimodu, I I, 1986, 'Managing Public Commercial enterprises in Nigeria; The Case of Kwara State Commercial Parastatals', *Public Administration and Development*, 6, 3.
- Industrial Development Corporation (INDECO), Annual Reports, (various years).
- Jackson, R H, and C G Rosberg, 1986, 'Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis'. *Journal of Modern African Studies*, 24, 7.
- Jenga* (various issues), magazine published by the National Development Corporation (NDC), Dar-es-Salaam, Tanzania.

- Leonard, D K, 1977, *Reaching the Peasant Farmer: Organization Theory and Practice in Kenya*, University of Chicago Press, Chicago.
- Makandala, Rwekaza, S, 1983, 'Organizational Form and Control of Parastatals in Tanzania', *Africa Development*, III, 7, pp. 58-70.
- Makoba, J W, 1991 'The Impact of Government Policy on the Performance of Industrial Public Enterprises in Two Selected Sub-Saharan African Countries: A Comparative Study of Public Policy and Public enterprise Behavior in Tanzania and Zambia, 1964-1984', PhD Dissertation, University of California at Berkeley, May.
- Meyns, P, 1984, 'The Political Economy of Zambia', Klaas Woldring et al, (eds.), *Beyond Political Independence: Zambia's Development Predicament in the 1980s*. Mouton Publishers, Berlin and New York, pp. 7-21.
- Mkulo, M H M, 1985, 'Interview'. In: *Public Enterprise*, International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE), Ljubljana, Yugoslavia, February.
- Mramba, B P, 1977, 'Holding Parastatals vis-a-vis their Subsidiaries: How Much Control/Autonomy'. In: *TAAMULI*, 7, 1, January, p. 14-19.
- Mramba, B P, and B U, Mwansasu, 1972, 'Management for Socialist Development in Tanzania: The Case of the National Development Corporation'. In: *The Africa Review*, 1, 3, Jan., pp. 29-47.
- Msambichaka, L A, and M S D, Bagachwa, 1983, 'Role of Public Sector in Tanzania', report of workshop held in Arusha, Tanzania, Sept. 27-29. Economic Research Bureau (ERB), University of Dar-es-Salaam.
- Mulokozi, B, W H, Shellukindo and R Baguma, 1989, 'The Adaptation of Government to Economic Change: A Case of Tanzania'. In: Jide Balogun and G. Mutahaba (eds.) *Economic Restructuring and African Public Administration*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut.
- National Development Corporation (NDC, various Annual Reports.
- NDC, 1985, 'History of the National Development Corporation', Dar-es-Salaam, January.
- Ndulu, B J, 1986, 'Governance and Economic Management'. In: Robert J, Berg and Jennifer S, Whitaker (eds.), *Strategies for African Development*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, pp. 81-107.
- Nellis, J R, 1986, 'Public Enterprises in Sub-Saharan Africa', World Bank Discussion Papers, Washington, D.C.
- Nixon, F, 1982, 'Import Substituting Industrialization'. In: Martin Fransman, (ed.), *Industry and Accumulation in Africa*, Heinemann, London.
- Nsekela, A S, 1978, *Socialism and Social Accountability in a Developing Nation. Problems in Transformation of the Tanzanian Economy and Society*, East African Literature Bureau, Nairobi, Kenya, 1978.
- Penrose, E, 1972, 'Some Problems of Policy in the Management of Parastatal Sector in Tanzania: A Comment', *The African Review*, 1, 3, January, pp48-53.
- Rweyemamu, A H, and G Hyden, 1975, *A Decade of Public Administration in Africa*, East African Literature Bureau, Nairobi, Kenya.
- Seidman, A, 1974, 'The Distorted Growth of Import-Substitution Industry: The Zambian Case', *The Journal of modern African Studies*, 12, 4.
- Sheridan, J, 1980, 'The Parastatal Sector'. In: W. Tordoff (ed.), *Administration in Zambia*, Manchester University Press, Manchester, pp. 104-129.
- Shivji, I G, 1973, 'Capitalism Unlimited. 'Public Corporations in Partnership with Multinational Corporations'. *The African Review*, 3, 3, pp359-381.
- Shivji, I G, 1976, *Class Struggles in Tanzania*, Tanzania Publishing House, Dar-es-Salaam.
- Silver, M S, 1984, *The Growth of Manufacturing Industry in Tanzania: an Economic History*, Westview Press, Boulder and London.
- Skarstein, R, and S, Wangwe, 1986, *Industrial Development in Tanzania: Some Critical Issues*, Tanzania Publishing House, Dar-es-Salaam.

- Steel, W F, and J W, Evans, 1984, 'Industrialization in Sub-Saharan Africa: Strategies and Performances', World Bank Technical Paper No. 25.
- Tanzania: First and Second Five Year Development Plans (1964-69 and 1969-74).
- Tanzania: Three Year Development Plan (1961-69).
- Tordoff, W, 1984, *Government and Politics in Africa*, Indiana University Press, Bloomington.
- Tuncer, B, 1984, 'An Approach Paper in Public Enterprises in the Eastern African Region', unpublished World Bank Paper.
- Turok, B, (ed.), 1979, *Development in Zambia: A Reader*, Zed Books, London.
- World Bank Staff Working Paper No. 457, 1981, 'Industrial Strategy for Late Starters: The Experience of Kenya, Tanzania, and Zambia', Washington, D.C.
- World Bank, 1986, 'Improving Parastatal Performance in Zambia', Public Sector Management Unit, November.
- Zambia: National Commission for Development Planning, Economic Report, 1983, Lusaka, Zambia.

Assistant Professor, Department of Sociology, University of Nevada, Reno.

La politique industrielle: controverses et démarche stratégique en Afrique au Sud du Sahara: le cas du Sénégal

Seck Alioune*

Abstract: *Underdevelopment is first and foremost a problem of under-industrialization. Hence states intervene to build industrial systems through the setting up of industrial policies. These policies underline the public prerogatives of the states as well as their political ideologies, hence the debate on the role of the state in intentional and/or unintentional mode of regulation of the market, the forms and limits of public intervention, the rôle of the market and competition and economic and social regulation. The theory of industrial policy raises the issue of its formalization, hence the various analytical and normative approaches. Industrial policy is first and foremost a strategy designed to reach some targets. In Africa, it has more and more taken a supranational dimension. However it still remains vulnerable to economic and financial crises.*

La persistance des déséquilibres économiques du Sénégal, ainsi que les transformations des échanges internationaux en sa défaveur, sont des raisons assez suffisantes pour relancer la réflexion sur le rôle de l'Etat dans les transformations et adaptations structurelles du tissu industriel de ce pays. L'objectif est d'identifier les niveaux où se situent les contre-performances industrielles et le degré de pertinence de l'intervention publique pour accroître la performance et la compétitivité de l'activité industrielle. Cette relance de la réflexion trouve sa justification dans le fait que le sous-développement est essentiellement de la sous-industrialisation, vu la forte corrélation qui existe entre la croissance économique et la croissance de la valeur ajoutée industrielle, surtout lorsque l'agriculture de rente a de moins en moins d'effets d'entraînement sur l'économie sénégalaise.

Cependant cette relance de la réflexion sur le rôle de l'Etat dans les transformations industrielles est accompagnée de controverses théoriques qui influent sur les politiques industrielles sénégalaises. Ces controverses s'expliquent essentiellement par les niveaux d'opposition entre partisans de la dynamique industrielle qui passe par le désengagement de l'Etat des activités industrielles, et ceux pour qui on ne saurait faire l'économie d'une politique industrielle, les entreprises n'ayant qu'un très faible degré de liberté pour choisir dans l'environnement, les déterminants de leurs bases productives. Les entreprises n'étant pas douées de dynamisme spontané pour

résoudre d'elles-mêmes leurs contraintes productives, l'intervention publique se pose comme une démarche incontournable, fonctionnelle et supplétive à leurs insuffisances. Dès lors, accepter que l'Etat intervienne, conduit à reconnaître la politique industrielle comme une démarche d'organisation industrielle, en ce qu'elle est appelée à contribuer à réduire les défauts d'organisation interne et les défauts d'organisation externe des entreprises. Dans ce sens, il s'agit d'amener ces dernières à se constituer en système industriel, et mieux en organisation industrielle en tant que lieu de solidarisation de leurs contraintes productives.

On va dès lors s'attacher à:

- mettre en évidence les controverses dont fait l'objet la politique industrielle et qui affectent l'intervention publique dans le domaine industriel en Afrique;
- définir malgré les difficultés une politique industrielle;
- délimiter le lieu de pertinence de la politique industrielle à savoir le système industriel et sa structure;
- donner les niveaux d'intervention de la politique d'organisation industrielle.

La politique industrielle: objet de controverses et de maturité industrielle

La conception ainsi que le niveau de compréhension de la politique industrielle, sont sujets à des contradictions de nature à la rendre ambiguë comme l'a souligné Dutailly (1985). Cette ambiguïté n'est pas seulement liée à celle qui caractérise le terme d'industrie. Elle pose également des difficultés en ce qui concerne une théorisation complète et acceptée de tous, de la politique industrielle, cette dernière doit être capable de donner une mesure exacte des niveaux de performance de l'intervention publique, et de sa capacité en lieu et place d'une régulation industrielle par le marché adaptée au contexte socio-économique, socio-politique des pays sous-industrialisés et aux exigences auxquelles les soumet la division internationale du travail.

La politique industrielle objet de controverses théoriques

La politique industrielle en tant qu'intervention publique sur l'activité industrielle, est avant tout une politique. Elle est l'expression du pouvoir de l'Etat, sur la base de ses prérogatives de puissance publique, à contraindre l'activité industrielle dans un cadre d'évolution choisi et/ou dicté par le contexte international. Elle se pose dès lors comme une démarche explicite et intentionnelle de transformation des comportements et des structures industriels, pour les adapter à un contexte d'évolution plus propice à leur expansion, ou pour les amener à réaliser des objectifs spécifiques définis par la puissance publique.

Elle se conçoit ainsi comme un ensemble de mesures et d'actions, soit de portée générale (concernant l'ensemble de l'économie et influant alors sur l'industrie), soit de portée horizontale (parce que ne pesant que sur le système industriel, ce qui réduit les délais de réaction par rapport aux mesures et actions précédentes), ou enfin soit de portée spécifique beaucoup plus efficace pour transformer la structure de certaines activités. Dans ce dernier cas, la politique industrielle est entendue comme une démarche sélective sur un nombre limité d'activités industrielles aux prises ou non avec des contraintes particulières, et dont on chercherait à transformer les structures, et/ou à les faire participer à des transformations structurelles d'autres activités du tissu industriel. A ce niveau, la puissance publique agit sur les intensités capitalistiques, sur la technologie, sur la nature des biens et services produits ou détruits, sur les conflits et confrontations stratégiques des agents... Ici, la démarche est ciblée pour réaliser des objectifs spécifiques d'organisation industrielle.

La politique industrielle résulte la plupart du temps de décisions arbitraires, dictées souvent par une idéologie politique qui ne tient pas toujours compte de certaines réalités industrielles. Elle se pose comme une contrainte, et contredit ainsi les impératifs de rentabilité et de compétitivité de certaines entreprises soumises à des pressions concurrentielles assez aiguës.

C'est surtout à ce niveau que se situent les controverses, entre ceux qui estiment que la régulation non intentionnelle de l'activité industrielle par les mécanismes du marché est plus efficace que la régulation intentionnelle de l'intervention publique, et ceux pour qui le marché est imparfait, et que les entreprises ne sont pas dotées de mécanismes de régulation spontanée, pour réduire elles-mêmes leurs contraintes organisationnelles et élever leur niveau de compétitivité et de performance.

La régulation inintentionnelle par le marché

Au Sénégal, l'intervention publique intentionnelle pour transformer les structures industrielles, s'est soldée par un échec. A la suite de cet échec, de nouvelles politiques industrielles (NPI) inspirées par la logique libérale des institutions financières internationales, sont proposées ou imposées à la plupart des pays en mal d'industrie dont le Sénégal. Dans cette démarche, l'aptitude de ces pays à faire l'économie d'une intervention publique n'a pas été prise en compte. En effet dans les pays industrialisés, les entreprises peuvent se passer d'une forme d'intervention publique parce qu'elles sont non seulement plus mûres mais elles bénéficient également de plus de liberté, ce qui est loin d'être le cas des entreprises sénégalaises.

Selon les tenants des NPI, l'Etat est incapable de favoriser une dynamique industrielle, son action dans le domaine industriel étant perçue comme une entrave à l'initiative privée, au jeu sélectif du marché et à la confrontation stratégique des entreprises. Ces dernières constituent, du fait de leur autonomie de décisions, les seules responsables de l'amorce d'une véritable

dynamique industrielle. Ainsi, selon cette logique, la dynamique industrielle ne s'instaure que lorsque l'Etat se désengage de l'activité industrielle. L'intervention publique doit être périphérique et limitée:

à faciliter un processus d'ajustement industriel: infrastructures de qualité, force de travail professionnellement adaptée, accès aisé aux crédits, fiscalité qui ne s'oppose pas à la rationalité économique, autant de conditions à respecter pour que le système des prix puisse émettre les signaux de prix corrects et que les agents soient amenés à y réagir correctement (Jacquemin 1985).

L'argument avancé ici est que l'entreprise privée, parce qu'elle est privée, donc soumise à une tension concurrentielle, est autonome dans ses décisions stratégiques. C'est ce qui lui vaut un dynamisme que ne connaît pas l'entreprise publique, soumise à la logique de la puissance publique. Quant à l'entreprise publique, l'Etat la bloque dans son autonomie de décision et maintient son évolution à l'abri de la concurrence stimulante, lui conservant une position de monopole qui la rend inerte et inefficace dans l'allocation des facteurs par rapport à une entreprise privée et d'atteindre des niveaux plus importants de rentabilité et de compétitivité. Pour Anastassopoulos et Stora (1982) l'entreprise publique connaît un état de contre-performance parce qu'elle est confrontée à un dilemme qui résulte de deux logiques contradictoires.

La première logique est que l'entreprise publique se doit d'assurer le service public, le bien-être social tout en permettant que se maintiennent les grands équilibres. Ces objectifs sont contradictoires avec ceux d'une seconde logique qui concerne la recherche de rentabilité et de compétitivité propres à une entreprise privée. Cette dernière est caractérisée par des coûts et un mode de financement de la production fondé sur l'endettement, ainsi que des tensions concurrentielles qui la soumettent à des exigences d'accroissement de son niveau de performance et de compétitivité. Elle a pour objectif de dégager des marges de profits qui puissent justifier son existence. A priori, une entreprise publique financée par la collectivité ne doit pas concilier une logique de service public et de satisfaction du bien-être social, avec une logique de rentabilité et de compétitivité, susceptible de réduire l'accès aux biens et services publics à certaines couches sociales défavorisées par leur niveau de revenu.

Ainsi pour une entreprise soumise à la concurrence, toute intervention publique incompatible avec l'accroissement de son niveau de compétitivité et de performance, est automatiquement ressentie comme une contrainte susceptible de la conduire vers la contre-performance. C'est pourquoi, pour lever le dilemme de ces deux logiques contradictoires afin de rendre plus compétitives les entreprises publiques et les investissements publics plus productifs, le choix des tenants du libéralisme et de l'économie de marché,

est qu'elles doivent être privatisées. Ainsi leur résistance au jeu des forces du marché est la preuve de leur performance, tandis que leur disparition est celle de leur contre-performance.

C'est ce qui fait dire à Michalski, que l'essor et le déclin de certaines activités constituent un processus d'ajustement industriel. Ils rentrent dans le cadre normal de l'évolution économique et ne devraient pas être un prétexte à une intervention publique. Cette démarche est une voie par laquelle l'allocation efficace des ressources a plus de chance de se réaliser. C'est dans ce sens que s'est exprimée Voisin (1991), disant que résoudre les contre-performances des entreprises publiques, c'est casser leur état de monopole en les soumettant à des pressions concurrentielles. Ainsi les mécanismes pervers de l'intervention de l'Etat seraient résolus les investissements publics rentabilisés.

Cette logique a été appliquée par l'Angleterre. A ce propos, Santini (1986) a montré que les performances économiques et financières du secteur nationalisé britannique se sont dégradées, par rapport à celles des entreprises privées entre 1960 et 1970. Ce à quoi, le gouvernement de ce pays a réagi dès 1979, en déréglementant l'économie et en privatisant un certain nombre d'entreprises publiques. La privatisation semble s'imposer donc comme une logique incontournable de restructuration, et d'adaptation de l'industrie aux nouvelles contraintes liées à l'instabilité de l'économie internationale. Le fait que la privatisation s'adapte aux réalités de ces pays où les entreprises jouissent de plus de liberté, et d'un environnement beaucoup moins contraignant ne signifie pas qu'elle doit également s'adapter aux réalités des pays sous-industrialisés d'Afrique.

Cette logique a privilégié le jeu sélectif, les mécanismes du marché et la hiérarchisation des activités industrielles en activités performantes devant exister et en activités non-performantes vouées à disparaître à terme. C'est pourquoi elle a imprimé sur le tissu industriel de certaines économies africaines, une régulation structurelle qui a entraîné une croissance de l'informel et du secteur privé résultant de la libéralisation de l'économie et des abus du laissez-faire. Dans la plupart de ces pays mais plus particulièrement au Sénégal, un pan entier du secteur public et du tissu industriel a été passé par le jeu de la privatisation par pertes et profits depuis 1986.

La démarche de structuration industrielle, par le jeu des forces du marché et la réduction de l'intervention publique, s'est traduite par une désindustrialisation dont l'ampleur se mesure par l'importance des fermetures d'entreprises aussi bien privées que publiques. La cause principale est leur brutale soumission sans aucune préparation organisationnelle préalable, à des pressions concurrentielles trop élevées par rapport à celles qu'elles ont connues par le passé. D'un état de monopole, elles sont passées brusquement à un état de compétiteur sans transition organisationnelle. La tension concur-

rentielle ne peut d'elle-même entraîner une véritable dynamique industrielle par le jeu du hasard et du marché, pour que l'on fasse l'économie d'une politique d'organisation industrielle.

La régulation intentionnelle de l'activité industrielle

À la démarche libérale s'oppose celle qui a donné naissance à la politique industrielle caractérisée essentiellement par l'implication de l'Etat dans l'activité industrielle. Cette démarche appelée "interventionnisme" se justifie entre autres raisons, par l'incapacité du marché (*market failures*) à émettre des prix justes auxquels les activités réagiraient de manière automatique et satisfaisante pour ajuster leurs niveaux de performance et de compétitivité en fonction des tensions concurrentielles qu'elles subissent. L'intervention publique cesse d'être périphérique pour être impliquée dans le processus d'organisation industrielle. Ainsi l'Etat est aussi bien acteur que gestionnaire du système industriel, pesant à la fois sur les structures technologiques et les structures financières et humaines des activités, l'objectif fondamental étant la réduction par une intervention publique concertée des contraintes productives.

En tant que telle, elle a surtout été le contraire d'une démarche de régulation de la concurrence, de lutte antitrust telle que développée dans les politiques industrielles et dans la littérature américaine de l'économie industrielle au sens de l'*industrial organization* (Tirole 1989). Elle correspond surtout à une démarche fonctionnelle et supplétive à l'insuffisance des entreprises pour agir et réaliser les conditions d'accumulation propices à leur reproduction ou d'exercer des fonctions essentielles à leurs décisions opérationnelles. Dans cette logique, la politique industrielle ne se réduit pas uniquement à une démarche de régulation de la concurrence, à une démarche supplétive et fonctionnelle. Elle est surtout organisationnelle.

Ce dernier aspect est d'importance, car dans des économies où l'environnement accuse un certain nombre d'insuffisances qui rendent difficiles les décisions opérationnelles dans et entre les entreprises, la politique industrielle se pose comme une nécessité organisationnelle. Elle se justifie dans la mesure où les entreprises sont isolées et non intégrées, incapables de définir des interrelations productives. A cela s'ajoute que l'Etat est appelé à agir pour assurer un certain nombre de fonctions dont ne peuvent se charger les entreprises parce qu'elles ne sont pas suffisamment flexibles et dynamiques pour résoudre leurs problèmes de contre-performances.

En outre l'intervention publique doit limiter les conséquences néfastes externes des activités industrielles susceptibles d'affecter le tissu industriel lui-même, le bien-être social, la sécurité de l'environnement et de la collectivité. L'action de l'Etat sur les structures industrielles se pose ainsi comme un facteur de régulation industrielle intentionnelle dans le sens de la protection du système industriel contre lui-même, et contre les abus du

"laisser-faire", mais aussi dans le sens de la protection de la collectivité et de l'environnement contre les revers de l'industrialisation.

C'est dans ce sens qu'il convient d'intégrer selon une logique de normalisation de l'état de la concurrence et de protection sociale, l'idée d'une réglementation de l'activité industrielle. Encaoua (1986) distingue une réglementation "économique", et une "réglementation sociale".

Par réglementation "économique", l'intervention publique cherche à protéger le système industriel et à normaliser les confrontations stratégiques des agents, afin de réduire les mécanismes pervers du marché et les abus de position dominante. Elle réglemente ainsi les comportements et les structures industriels grâce aux mesures suivantes:

- la fixation des structures de marché en instaurant des barrières pour limiter l'exercice de certaines activités assurées en général par le service public;
- l'instauration de règles de contingentement, d'autorisations préalables d'importation de certains biens et/ou services pour protéger certaines activités industrielles nationales d'une concurrence internationale qui leur est défavorable.

La réglementation "sociale" est plutôt une démarche de protection de la collectivité et de son bien-être en facilitant l'accès à un certain nombre de biens et services. Selon la théorie microéconomique, seule l'entreprise publique peut satisfaire au moins deux exigences essentielles au bien-être social:

- produire et distribuer des biens et des services à un prix égal à leur coût marginal;
- fournir à une demande "socialisée" une offre "socialisée" (Voisin 1991).

En tant que démarche d'organisation industrielle, la politique industrielle est appelée à agir sur l'accroissement de l'efficacité des activités industrielles en définissant des mesures et des actions fonctionnelles et supplétives à l'insuffisance des entreprises. C'est ce qui lui vaut d'être une voie de résolution des contraintes productives, dès lors qu'elle permet d'organiser un environnement déficient en moyens matériels et institutionnels de production, indispensables à la finalisation efficace des décisions opérationnelles entre les entreprises et (ou) dans les entreprises.

Quel que soit le niveau de perception et la conception qu'on pourrait avoir de la politique industrielle pour atteindre les objectifs ainsi fixés, sa pertinence reste déterminée par la maturité industrielle du pays qui la met en place ou pour qui elle a été conçue.

Intervention publique et maturité industrielle

La politique industrielle en tant qu'intervention publique directe sur l'activité industrielle et/ou indirecte par l'intermédiaire d'autres secteurs du

système productif, est une pratique très ancienne et très répandue. Elle est surtout indissociable de l'expansion industrielle occidentale. Elle y a sa source, s'y est développée, différenciée et diffusée par et avec la révolution industrielle. C'est pourquoi comme la démarche d'industrialisation, la politique industrielle constitue des pratiques d'importation non encore maîtrisées dans les pays d'Afrique, du fait de la faiblesse de leur maturité industrielle par rapport à celle des pays occidentaux.

Maturité industrielle et intervention publique en Occident

Dans les pays occidentaux hautement industrialisés, les actions et les mesures de politique industrielle résultent d'un long apprentissage et d'une grande accumulation d'expériences depuis le 18^e siècle. La politique industrielle constitue la réponse apportée aux nombreuses contraintes industrielles rendues de plus en plus complexes par les exigences de la concurrence, et qui ont nécessité des solutions différentes et différenciées. Cette différenciation des solutions est le résultat des nouvelles contraintes nées avec une dynamique industrielle particulière que Delapierre, Mytelka qualifient de "décomposition, recomposition des Oligopoles" (Delapierre; Mytelka 1988). Cette dynamique naît de la formation et de la déformation structurelles des activités industrielles qui ont résulté des conflits et des confrontations stratégiques dans le cadre d'une concurrence assez aiguë, exige des formes de comportements stratégiques très complexes, et en rupture avec celles du passé.

En effet, les informations sur les caractéristiques du marché deviennent de plus en plus aléatoires, et entraînent des bouleversements dans les méthodes de production et dans les caractéristiques des produits. Ces dernières n'obéissent plus à la logique d'une situation de concurrence "normale", où les données sur l'état de l'offre et de la demande sont plus ou moins disponibles et très peu variables. Les industries se concentrent maintenant sur des données nouvelles qui constituent les bases de la concurrence "aiguë", à savoir l'augmentation des avantages concurrentiels à partir de la maîtrise de la connaissance et de la technologie pour incorporer de l'innovation, ou toute autre forme de différenciation dans le produit et/ou dans les processus de production.

En France, ces données nouvelles se sont traduites par le passage des investissements immatériels en matière de Recherche et Développement (R et D), de 8% de la formation brute de capital fixe en 1970 à 12,3% en 1984. Elles ont également entraîné une restructuration industrielle que met en évidence des mutations technologiques que souligne Guilhon (1985) et qui se traduisent par la simultanéité entre un mouvement de désindustrialisation (692.000 emplois ont disparus en France entre 1974 et 1981) et un mouvement de rétrécissement de la base industrielle du pays, la valeur ajoutée des industries de biens d'équipements, de biens intermédiaires, de biens de con-

somation et d'énergie ayant baissé durant cette même période de 33,3% à 30,7%.

C'est pourquoi, dans ces pays, la politique industrielle constitue de plus en plus une démarche stratégique d'adaptations structurelles des systèmes industriels constitués, aux nouvelles technologies, au contexte international de crise économique et financière, à l'intensité de la concurrence capitaliste (Prager 1985), ceci afin d'accroître leur rapidité de réaction, c'est-à-dire la flexibilité aux changements de l'environnement devenu très peu maîtrisable.

Maturité industrielle et intervention publique dans les pays sous-industrialisés

L'enjeu des politiques industrielles y est autre. Il s'agit d'abord de définir un cadre d'organisation de l'industrie nationale, préalable à toute intégration dans la concurrence internationale. Dans les pays occidentaux, la logique de l'organisation industrielle, d'adaptations structurelles au contexte international devenu concurrentiel pour un système industriel déjà constitué et auto-organisé, obéit à une logique qui ne correspond pas aux réalités industrielles des pays sous industrialisés. Ces derniers sont aux prises avec des difficultés de démarrage industriel donc de définition et de mise en place de nouveaux modes de production, de consommation et de financement adéquats. La cause principale de ces difficultés est la faiblesse de leur maturité industrielle, qui les a conduit à adopter sans les adapter, les différentes manières de faire propres à l'évolution industrielle occidentale. Par conséquent, il s'agit d'organiser les entreprises en système industriel, doté de savoir-faire plus adaptés avant de les exposer à une tension concurrentielle qu'elles ne pourraient supporter. C'est ici que se mesure la pertinence de leurs politiques industrielles.

Par conséquent, l'intervention publique y est une démarche de résolution des difficultés de production parmi lesquelles figurent les contraintes d'accumulation, c'est-à-dire de renouvellement des forces qui constituent les bases matérielles de reproduction des activités à la même cadence que leur usure. La désaccumulation rabaisse les productivités c'est-à-dire les capacités à répondre à la multiplicité et à la diversité des besoins de la collectivité, ainsi que la perspective d'atteindre des niveaux plus importants de compétitivité et de performance. La question est alors d'intégrer des variables qui tiennent compte des réalités dans lesquelles évoluent les structures industrielles, et qui seraient en mesure d'apporter des solutions aux défauts d'organisation interne et externe des entreprises.

Ainsi, les logiques sont inversées en fonction des maturités industrielles. Dans les pays occidentaux dont les systèmes industriels sont constitués, l'heure est aux adaptations structurelles guidées par des exigences concurrentielles conduisant à des bouleversements des appareils productifs incorporés d'investissements immatériels de plus en plus importants. Dans les pays d'Afrique, ce sont les investissements matériels qui réduisent les

performances et les compétitivités industrielles à cause de leur faiblesse. Les maturités industrielles étant différentes comme le sont les politiques industrielles qui, par conséquent, ne peuvent être transposables sans créer de profondes inadéquations. Ce phénomène peut remettre en cause l'identité de perception que les uns et les autres pourraient avoir de la politique industrielle et même de sa définition malgré l'évolution de celle-ci.

Une définition de la politique industrielle

Saint-Géours donne de la politique industrielle la définition suivante: "Un ensemble d'orientations majeures et de choix conscients ordonnant les moyens publics d'intervention en fonction d'objectifs clairement définis".¹

Cette définition manque de précision car elle ne tient pas compte explicitement des transformations structurelles de l'activité industrielle. Elle est de portée trop générale car visant toute l'économie, alors que la politique industrielle est nécessairement ciblée d'où sa dénomination. A cela s'ajoute le manque de précision sur l'agent de cette politique; s'agit-il de l'Etat central, du niveau décentralisé ou de l'instance supranationale?

Par ailleurs, même conscients, les choix peuvent-ils être suffisamment pertinents pour réduire les contraintes industrielles afin d'en faire des objectifs de politiques industrielles dont la réalisation se ferait par les activités industrielles? Suite à cette définition marquée surtout par une considération de politique économique générale, des évolutions sont apparues et ont conduit à des définitions de la politique industrielle.

Une multiplicité de définitions

L'ambiguïté de la notion d'industrie ainsi que la diversité des interprétations de l'intervention publique peuvent rendre la définition de la politique industrielle plus difficile. C'est pourquoi De Bandt (1985) a signalé de multiples définitions mettant l'accent soit sur l'agent chargé de la politique industrielle (L'Etat, les collectivités décentralisées ou le niveau supranational), soit sur l'objet de l'intervention publique (les entreprises, certaines d'entre elles regroupées en filières ou en secteurs...), soit sur le domaine de mise en oeuvre de la politique industrielle (l'industrie), et enfin soit les instruments et moyens de la politique industrielle.

Ces définitions multiples conduisent à des approches diverses. Elles s'interrogent toutes sur l'efficacité des instruments utilisés. L'approche analytique s'appuie sur les théories économiques pour mettre en évidence les logiques et réalités qui sous-tendent les politiques industrielles; l'approche normative met l'accent sur ce qui doit être fait en matière de politique industrielle et à quel niveau il faudrait le faire; et enfin l'approche déterminant

1 Jean Saint-Géours in *Revue de la Défense Nationale*, février 1968, cité par Daniel Déguen.

la logique d'une politique industrielle en tant que démarche de développement industriel, s'intéresse davantage aux modes d'organisation du système industriel.

Dans ce cas, l'intervention publique porte soit sur la nature des interrelations multiformes pour les rendre plus denses, soit sur la nature des produits et des méthodes de production afin de promouvoir une incorporation d'innovation plus importante en favorisant une augmentation des intensités capitalistiques et en réalisant des objectifs de production plus ambitieux.

Quelle que soit l'approche concernée, la politique industrielle est avant tout une démarche stratégique; elle est le cheminement par lequel l'intervention publique apporte des solutions matérielles, institutionnelles et/ou organisationnelles à des problèmes industriels, pour atteindre des objectifs précis pour des activités industrielles sélectionnées à cet effet.

L'objectif de la politique industrielle est d'accroître les niveaux de performance des entreprises. Sa mise en oeuvre suppose par conséquent que les niveaux de contre-performance sont connues aussi bien au sein qu'entre les activités industrielles. Par conséquent, la politique industrielle est nécessairement précédée d'une démarche diagnostique concertée dans et entre les entreprises. Les diagnostics concernent les défauts de fonctionnement interne des entreprises tels que les difficultés d'accès aux facteurs de production, leur qualité, leur quantité, leur conditions d'acheminement et de stockage, l'usage qui en est fait, la technologie; les circuits de distribution de la production; les produits de remplacement (s'ils existent); le niveau des pressions concurrentielles... Cependant, aussi bien l'intervention publique que la démarche diagnostique ne peuvent être conçus qu'à partir de données fiables sur les caractéristiques de l'offre et de la demande.

La politique industrielle: synthèse des définitions

A la lumière des diverses remarques faites à propos de la politique industrielle, elle peut être définie comme une démarche stratégique cohérente, constituée d'un ensemble finalisé de mesures et d'actions sélectives et explicites, spécifiques et concertées, interactives (mais pas forcément à sens unique) des pouvoirs publics, pour transformer les structures, les comportements et l'environnement des entreprises afin d'accroître le niveau de performances et de compétitivité d'une partie ou de l'ensemble de l'activité industrielle.

Cette définition appelle un certain nombre de précisions concernant l'agent en charge de la politique industrielle et le caractère sélectif, explicite et concerté de celle-ci.

Pour ce qui est de l'agent, il convient de souligner qu'avant de concerner le niveau supranational ou les niveaux décentralisés tels que les collectivités, les communes et les régions, la politique industrielle est avant tout définie et mise en oeuvre par l'Etat central. Ce dernier à cause non seulement de ses prérogatives de puissance publique, mais aussi des moyens institutionnels et

matériels dont il dispose, est plus qu'une instance décentralisée, apte à définir et mettre en oeuvre une politique industrielle, surtout dans les pays sous-industrialisés. Celui-ci est à la fois acteur et garant de la gestion et de l'efficacité des activités industrielles que l'on ne peut pas tout simplement réduire à des mécanismes échappant à son contrôle.

Cependant, dans certains pays africains comme le Sénégal, la politique industrielle, est de plus en plus conçue au niveau supranational par les organismes financiers internationaux, en raison des contre-performances industrielles du niveau d'endettement envers ces organismes et de leur incapacité à définir et mettre en oeuvre une politique industrielle adaptée. A cela s'ajoute le fait que dans les pays hautement industrialisés, le niveau décentralisé est de plus en plus impliqué dans la gestion de l'activité industrielle, alors que dans les pays sous-industrialisés, la politique industrielle reste encore le domaine réservé de l'Etat central si elle n'est le fait du niveau supranational.

Une politique industrielle conçue comme processus d'organisation industrielle ne peut être que sélective car le caractère compétitif de l'activité et les objectifs qui lui sont fixés ne peuvent être réalisés qu'au sein et avec un nombre limité d'activités industrielles si l'on veut accroître les niveaux de performance et de compétitivité de l'ensemble ou d'une partie du système industriel. Autrement dit, il faut dégager des critères d'éligibilité qui devront être fondés sur des soucis d'efficacité. Les choix à faire devront tenir compte du fait que les chances de voir les objectifs se réaliser sont plus grandes avec un nombre d'activités limité, ce qui veut dire que les moyens devront être utilisés avec le minimum de gaspillage.

La politique industrielle est explicite, car si les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures (réaménagements tarifaires, mesures d'ordre fiscal, fixation des taux d'intérêt, aménagement du territoire, etc.) qui peuvent avoir des effets sur l'activité industrielle, elles n'en constituent pas pour autant une démarche de politique industrielle. La politique industrielle ne se définit pas par ses effets, mais plutôt par ses objectifs et les voies et moyens de leur réalisation. Ces voies et moyens devront être très clairement définis, expliqués de manière volontaire, et concerner d'abord les transformations des comportements et des structures industrielles ciblées.

Quelle que soit l'instance (nationale, supranationale, collectivités...) qui définit et/ou met en place la politique industrielle, cette dernière est réalisée par et entre les entreprises. Elle est nécessairement spécifique et concertée, donc voulue, parce qu'il n'est de politique industrielle efficace que celle qui découle de concertations avec les entreprises pour résoudre leurs contraintes spécifiques. Grâce à la concertation, l'arbitraire qui entache les politiques industrielles est atténué. Sans la consultation avec les entreprises, le terrain pour saisir les niveaux et les causes de contre-performance et de perte de compétitivité, toutes les actions et les mesures destinées à identifier les

niveaux où se situent les contraintes sont vouées à l'échec et entraînent des pertes considérables de moyens, et ont finalement très peu d'impacts positifs sur le tissu industriel.

Une politique de système industriel

La politique industrielle a pour rôle fondamental de gérer le système industriel. Elle se réalise par et dans le système industriel. Par conséquent il ne peut être conçu de politique industrielle sans système industriel. C'est pourquoi, il faut non seulement définir ce système en donnant les caractéristiques de sa constitution, mais il faut également situer ses faiblesses au Sénégal, indiquer les explications qui ont été données ainsi que les niveaux auxquels l'intervention publique serait la plus pertinente, et se poserait en tant que démarche d'organisation industrielle.

Au préalable, il faut expliquer les difficultés de production et l'utilité d'une définition d'une politique de système industriel face à l'insuffisance des explications jusqu'ici données à la désindustrialisation du Sénégal, à l'instar des autres pays d'Afrique au Sud du Sahara.

Justification de la démarche stratégique de politique de système industriel

Lorsque des entreprises ne sont pas en mesure de produire et de livrer sur le marché le maximum de biens et/ou de services de qualité, avec le minimum de ressources humaines, de ressources en capital, de matières premières et de services divers, en maintenant croissante ou à défaut constante, leur contribution en valeur ajoutée dans le PIB, ou celles d'autres activités du système industriel, elles sont technologiquement inefficaces. Elles sont inefficaces à cause de la faiblesse de leurs résultats par rapport aux moyens qu'elles ont engagés, et à cause de la faiblesse de leurs résultats par rapport aux objectifs fixés par une activité industrielle dite performante. Dans ce cas, l'inefficacité des activités est essentiellement déterminée par celle du système industriel et se mesure par l'incapacité de celui-ci à permettre une prise en charge d'amont en aval de tous les moyens et de toutes les opérations de production.

Ces contre-performances traduisent les difficultés des entreprises pour atteindre des objectifs plus ambitieux, elles traduisent également leur perte de compétitivité, car elles n'arrivent pas à dégager et à exploiter des avantages concurrentiels pour supporter les pressions concurrentielles auxquelles elles sont soumises, afin d'occuper des positions de marché relativement élevées par rapport à leurs concurrentes, en produisant et en livrant des biens et services de qualité.

Ces difficultés d'allocation efficace des ressources sont dues pour l'essentiel à la faiblesse des productivités liée à la profonde désaccumulation, à la faiblesse de la qualité et de la quantité des biens et des services pour compenser les coûts de production, surtout ceux des facteurs de production importés qui sont plus coûteux que la plupart des facteurs de

production locaux. Ces difficultés ont fait l'objet d'explications théoriques différentes mais surtout insuffisantes.

L'insuffisance des explications des niveaux de contre-performances

Bien que constatées au Sénégal, ces contre-performances qui ont fait l'objet de diverses interprétations n'ont pas pu créer une dynamique industrielle. Pour la plupart des experts du développement économique ces contre-performances industrielles sont dues à des faiblesses structurelles liées au degré d'intégration des unités. Ce dernier est exprimée en termes d'insuffisances des unités pour définir et entretenir des relations marchandes au sens de noircissement du tableau d'échanges inter-industriels (TEI).

Cette interprétation est le résultat d'approches en termes de croissance du produit national total et du produit national par tête assimilée aux termes "d'industrialisation" et de "mécanisation". Ces approches supposent que le développement passe obligatoirement par une série d'étapes. L'étape la plus décisive est celle de l'industrialisation qui se mesure par l'intensité des relations marchandes inter-industrielles et de la croissance du produit national. Ces relations marchandes ont fait l'objet de théorisations différentes.

Ferroux a développé dans ce sens l'idée de pôles de croissance selon laquelle, lorsque des changements par le progrès technique sont introduits dans les fonctions de production d'une branche, ces changements se propageraient sur l'ensemble du système industriel, par les canaux de diffusion de la productivité entre les industries. L'approche de Hirschmann, inspirée de l'idée de Perroux, abonde dans le même sens et met en évidence les relations marchandes d'amont en aval des branches industrielles. Il défend l'idée selon laquelle l'intensité des liens entre l'agriculture et l'industrie est à la base de la dynamique industrielle.

Reprenant la démarche de Hirschmann, Destanne de Bernis développait la démarche "d'industrie industrialisantes", qui a fait l'objet d'investissements très importants en 1962 en Algérie. L'idée était que l'industrie par son développement industrialiserait l'agriculture en accroissant sa productivité par la fourniture de différents moyens de production.

Ces approches se sont révélées insuffisantes car elles ont expliqué la sous-industrialisation des pays d'Afrique par rapport à l'expérience de pays développés et ont promu une dynamique industrielle qui par la transposition du modèle occidental sur des réalités autres, "les choses n'étant pas égales par ailleurs". Les échecs s'expliquent surtout par la surévaluation des contraintes internes, et l'évolution des économies concernées en autarcie en y développant des industries par substitution des importations, sans tenir compte des caractéristiques du marché local et des difficultés d'ouverture sur le marché international.

Pour Courlet (1988) les limites de ces démarches sont les suivantes: la non-prise en compte de la faiblesse des forces productives locales, entraînant une sous-évaluation des contraintes externes et des influences extérieures sur

des économies extraverties; la non-prise en compte des difficultés à maîtriser les différentes phases de la production aussi bien en amont qu'en aval. Ce qui conduit ces pays à ne s'occuper que de phases terminales qui consomment très peu de capitaux, mais surtout beaucoup de main-d'oeuvre. Ces phases terminales correspondent aux stades les plus avancés de l'industrie occidentale, c'est-à-dire la production de biens durables, ce qui bien entendu entraîne l'implantation d'un mode de production qui ne tient pas compte du mode de consommation local et ne satisfait qu'une faible partie de la population au niveau de revenu assez élevé.

Dans le cadre du débat sur la domination technologique de l'Occident par rapport aux pays sous-industrialisés, Duhamel (1979) attribue les contre-performances de l'Afrique aux difficultés d'accès à la technologie. En outre les difficultés d'approvisionnement en facteurs de production divers augmentent les contraintes de production et aggravent les niveaux d'extraversion économique, à cause de la forte dépendance des activités industrielles et de l'économie entière vis-à-vis de l'extérieur.

Cette forte dépendance entraîne des coûts de production très importants, alors que les gains de productivité qui sont très modestes ne peuvent pas dégager suffisamment de surplus pour compenser les coûts. Le renouvellement des forces productives est alors rendu plus difficile. Il en est résulté une baisse des intensités capitalistiques, accentuée par de profonds désinvestissements qui ont débuté depuis que l'industrie a cessé d'être rentable. En même temps, se développe le secteur tertiaire non pas dans une logique qui correspondrait à l'accroissement des besoins en services du secteur industriel, mais plutôt en sens inverse, le déclin de l'industrie entraînant le développement du tertiaire et de l'informel, par le transfert des investissements et le développement de la spéculation surtout immobilière.

Les causes fondamentales des déficiences structurelles

Si ces considérations d'ordre théorique sont non négligeables, elles demeurent cependant insuffisantes pour expliquer les contre-performances industrielles liées aux déficiences structurelles, celles-ci dépassant de simples relations marchandes pour concerner surtout la difficulté des entreprises à se constituer en système industriel auto-organisé. L'absence d'un tel système industriel constitué et auto-organisé est liée à trois considérations principales.

Les entreprises ne sont pas parvenues à entretenir entre elles et avec leur environnement des relations d'échanges multiformes de savoir-faire donc de technologie, d'informations, d'équipements, de pièces détachées, de services et des facteurs intermédiaires jusqu'ici importés. Ces déficiences maintiennent les activités industrielles dans une dépendance aiguë externe, aux fluctuations des devises et aux délais de livraison qui réduisent les possibilités de production à moindres coûts, alors que la perspective

d'occupation de créneau dans les échanges internationaux est incertaine pour permettre une compensation des coûts de production.

Le système industriel est ainsi rendu vulnérable à l'environnement international dont il ne peut se libérer ne serait-ce que partiellement sans provoquer des réactions en chaîne dans toute l'économie nationale, la dépendance étant aussi bien une dépendance en facteurs de production qu'en moyens de consommation finale à haute valeur ajoutée.

A ce niveau, la théorie de l'existence de l'entreprise en tant que lieu de coordination moins coûteuse des activités par rapport au marché dans un contexte d'échanges spécialisés (Ravix 1990) ne tient plus. En effet, lorsque les entreprises sont confrontées à des difficultés pour se procurer dans leur environnement les services et les facteurs de production nécessaires à leur existence, l'idée d'un marché local capable d'assurer une coordination efficace des activités est remise en cause, parce qu'un tel marché n'existe pas, ou s'il existe, il est externe et difficilement accessible comme le prouvent les coûts de production, d'où la lourdeur de l'extraversion économique qu'aggrave l'étroitesse du marché local.

Dès lors, il apparaît difficile ici, voire impossible de saisir des données fiables, pouvant permettre de comparer les niveaux des coûts pour situer lequel entre le marché et l'entreprise assure le mieux l'allocation efficace des ressources. Il est aussi difficile de juger de l'opportunité ou non d'externaliser des entreprises ou certaines fonctions de production considérées comme accessoires et coûteuses, afin d'alléger les coûts de production et d'accroître les niveaux d'efficacité des activités concentrées sur des fonctions essentielles ou jugées comme telles. Ici on ne peut même pas parler de coûts de transactions, parce que tel qu'il est, le système industriel est conçu de manière non intégrée, les relations inter-industrielles étant presque inexistantes, d'où l'absence de transaction pour que l'on puisse en situer le coût et le poids sur les contraintes productives.

Dans la même logique, il apparaît que les entreprises se heurtent à des difficultés pour finaliser individuellement et/ou en commun des projets de production d'un ou plusieurs biens et/ou des services de qualité, en exploitant des possibilités d'interrelations contractuelles de coopérations, de cotraitance ou de sous-traitance. Ce phénomène nous conforte dans notre idée que ces entreprises ne sont pas conçues pour entretenir de tels échanges, car les études et le choix des projets ne prennent pas en compte les variables nécessaires à leur intégration et les caractéristiques de l'environnement. Plusieurs explications peuvent être données à ce phénomène. Parmi celles-ci, on pourrait retenir surtout les rigidités technologiques ainsi que le gigantisme de certaines entreprises qui réduisent leur degré d'intégration, réduisant les possibilités de recours à la sous-traitance sans que ne s'accroissent les coûts fixes ou un difficile réaménagement technologique qui dépasse les moyens de certaines activités.

Et enfin, les entreprises isolées, non intégrées qui évoluent dans et avec une forme de protection, occupant des positions de monopole qui les mettent à l'abri de tensions concurrentielles mais les maintiennent dans un état d'inertie, sont confrontées à des difficultés pour définir entre elles des comportements et des confrontations stratégiques, soit en exploitant des gisements de productivité, soit en procédant à une innovation sur les produits et/ou sur les manières de produire pour accroître leurs avantages concurrentiels.

Ainsi les faiblesses structurelles qui sont à la fois qualitatives et quantitatives dépassent les relations marchandes. La raison est que l'environnement est jusqu'ici considéré comme une donnée qui s'impose aux entreprises comme dans les économies occidentales, au lieu de constituer pour les entreprises sénégalaises, un lieu de disponibilités des ressources et une composante de leurs comportements stratégiques.

Les déficiences de l'environnement en facteurs de production multiples ou les défauts d'organisation externe affectent l'organisation interne des entreprises. C'est pourquoi il est difficile aux activités intenses créatrices de valeur qui forment la chaîne de valeur des entreprises au sens de (Porter 1986) finaliser avec efficacité les décisions opérationnelles. Chacune de ces activités est en effet le siège d'une complémentarité et d'une compatibilité entre des technologies, des équipements, des informations, des facteurs intermédiaires, et des compétences provenant de l'environnement.

C'est sur la base de cette complémentarité et de cette compatibilité que s'exécutent les décisions opérationnelles avec le minimum de gaspillages de ressources au niveau de chaque procès de production. Toute déficience de l'environnement de certains de ces facteurs rompt aussitôt la complémentarité et la compatibilité entre les activités d'où l'apparition d'un certain nombre de défauts d'organisation interne qui réduisent les possibilités pour définir des stratégies afin d'atteindre des objectifs ambitieux.

Il ne s'agit pas de rétablir l'équilibre financier de l'activité pour la rendre plus performante, ses déficiences étant essentiellement organisationnelles, ce dont on a très peu tenu compte dans les différentes démarches de restructurations industrielles fondées sur une logique essentiellement macroéconomique. Ni la macroéconomie, ni la microéconomie ne sont aptes à donner les explications suffisantes et les solutions adaptées aux déficiences organisationnelles du tissu industriel sénégalais. Les faiblesses du tissu industriel sont liées aux défauts d'organisation interne et d'organisation externe des activités industrielles de ce pays, dont on sait qu'ils ne naissent pas de défauts de cheminement géométrique des investissements ou de la baisse des tensions concurrentielles.

L'organisation externe sur laquelle les entreprises isolées ne peuvent avoir qu'une faible emprise, reste ainsi liée à l'organisation interne qui, elle,

dépend de décisions autonomes. Ainsi les difficultés d'obtention à moindres coûts de ces facteurs se répercutent aussitôt sur la manière dont s'accomplissent les opérations de production au niveau de chaque activité interne. Il en résulte un dilemme par les entreprises en difficulté de croissance, à savoir l'impossibilité de recourir à l'environnement à cause des défauts d'organisation externe et de l'inefficacité de l'organisation interne pour compenser les défauts d'environnement, d'où les contre-performances parmi lesquelles figure l'intégration dans la Division Internationale du Travail (DIT).

L'intégration dans la DIT une solution insuffisante

Aux différentes stratégies proposées pour compenser les insuffisances industrielles, il faut ajouter celles du FMI et de la Banque mondiale concernant l'intégration des économies sous-industrialisées dans la DIT pour résoudre des problèmes d'intégration industrielle et de profonde désaccumulation.

Aucune économie n'est en mesure de subsister en marge de la DIT. Cependant pour les organismes internationaux, elle a consisté à faire passer un système industriel national aux prises avec des contraintes d'accumulation nationale, dans la sphère de l'accumulation mondiale sous prétexte que la désaccumulation nationale serait résorbée par l'accumulation internationale dominée par des économies relativement autonomes, celle-ci est aux structures industrielles assez intégrées et auto-organisées, en interdépendance avec le reste du monde.

Sur un autre plan, comme l'expriment Madeuf et Ominami (1984) la logique de l'intégration dans la DIT a consisté à rejeter vers les tiers nations des activités industrielles du Nord, confrontées à des contraintes de production dues aux coûts salariaux très élevés.

Les économies sous-industrialisées gardent avec l'économie mondiale des relations asymétriques de dépendance par lesquelles, elles sont réduites au niveau de consommateurs dépendants plutôt que de producteurs concurrents. Dès lors les défauts d'organisation industrielle, dont la résolution aurait dû être un préalable à toute intégration à la DIT sont à la base de l'échec d'une telle intégration pour les pays d'Afrique. Ces échecs trouvent une part importante de leurs explications au fait qu'aucune précision n'a été donnée en ce qui concerne le rôle, les moyens, le créneau de ces pays. Toutes ces approches ont ignoré ou négligé un certain nombre de préalables surtout d'ordre organisationnels, alors que les contraintes externes sont surévaluées.

La démarche est d'autant plus insuffisante qu'aucune référence n'a été faite en ce qui concerne les problèmes de décapitalisation du fait de la baisse des investissements, du difficile accès et de la maîtrise d'une technologie pouvant accroître l'efficacité des capacités, sous prétexte que ces problèmes se résoudraient par les effets d'entraînement de l'accumulation internation-

ale. C'est dans ce sens que la démarche de politique de système industriel national précède la démarche d'intégration dans la DIT et s'impose à cette dernière comme une démarche supplétive dans la recherche de solutions aux contre-performances industrielles.

La logique de système industriel

L'approche du développement industriel en termes de choix, d'études et d'édification de projets et d'unités industriels pris en soi, non intégrés et édifiés sur la base des caractéristiques des modes de production, de consommation et de financement de la production propres à la maturité industrielle des pays occidentaux, a montré ses limites au Sénégal. Les entreprises sont isolées et leur environnement est déficient en moyens matériels et institutionnels de production, c'est-à-dire de relais de partenaires sur place pour réduire leurs contraintes à finaliser des productions à moindres coûts de biens et services de qualité et à haute valeur ajoutée.

C'est ainsi qu'elles se voient obliger de tenir compte de fonctions coûteuses et accessoires de production, de maintenance, de transport, de distribution, de gestion, de stockage de matières premières et de pièces détachées pour se prémunir d'éventuelles pénuries, ce qui rend nécessaire une forte immobilisation de capitaux et un l'accroissement de coûts non générateurs de revenus du fait entre autres, des coûts d'avaries et de gestion de stocks des matière premières, et des coûts fixes d'entretien des surcapacités.

Ainsi les unités sont amenées à effectuer mal ou à abandonner des fonctions fondamentales de production concernant la conception, la recherche, la fabrication et le dépistage des gisements de productivité pour compenser les coûts de production, ou pour accroître leurs avantages concurrentiels et les possibilités pour renouveler les bases matérielles de reproduction des activités internes.

La nécessité de concevoir les entreprises en système industriel se pose dès lors comme une démarche stratégique d'organisation industrielle dans le sens d'un accroissement de l'efficacité des activités industrielles, dans une logique de solidarisation de leurs contraintes productives. Plusieurs raisons justifient l'utilité d'amener les entreprises à se constituer en système industriel.

Lorsque le système réunit les facteurs institutionnels et matériels de production, les possibilités de prise en charge de l'ensemble des opérations de production par les entreprises s'accroissent, ce qui leur fait bénéficier de la différence entre le coût d'importation des facteurs et le coût d'acquisition sur place. De la sorte, elles sont à l'abri des incertitudes de livraison et de stockage, des coûts de transport et des fluctuations de changes. La démarche systémique fait bénéficier aux entreprises d'avantages provenant des approvisionnements plus rapides et garantis, sans qu'on ait besoin de se prémunir d'éventuelles pénuries en constituant d'importants stocks de

matières entraînant d'importantes immobilisations de capitaux. Ces avantages peuvent réduire les coûts de production, accroître par conséquent la différenciation des activités, c'est-à-dire leur capacité à aspirer à une domination par les coûts pour atteindre des niveaux de compétitivité plus importants.

Cette démarche cherche à amener les entreprises à opérer entre elles et avec l'environnement dont l'Etat, des articulations et des réseaux de relations. Ils pourraient ainsi trouver les relais sur lesquels se reposer pour finaliser individuellement et/ou en commun la production d'un ou plusieurs biens de qualité dans le système industriel, la dynamique de ce dernier étant essentiellement liée à la manière dont se forment et se transforment ces réseaux de relations.

Le système industriel: une présentation

A Garrigou-Lagrande (1979) définit un système comme un ensemble cohérent d'éléments. Sur cette base, le système industriel se définit comme un ensemble cohérent d'activités industrielles, d'hommes qui les exercent et des réseaux structurants de relations (Hall; Saias 1979) multiformes qu'ils entretiennent entre elles, avec le système et avec son environnement. Ce dernier est constitué du regroupement d'un ensemble de systèmes, dont le système des prix en tant que facteur d'information, le système de la distribution des produits et de la fourniture des différents facteurs de production, le système bancaire en tant que base du financement de la production, le système des transports, le système social en tant que domaine des variables sociétales auxquelles le système industriel devrait s'adapter à défaut de pouvoir agir sur elles pour les faire évoluer, et enfin le système de l'éducation pour fournir les compétences qu'exige la transformation des matières. En tant que tel, le système industriel entretient avec l'environnement des relations multiformes qui sont à la fois qualitatives, quantitatives, concurrentielles et contractuelles.

Cette définition appelle un certain nombre de précisions à trois niveaux en ce qui concerne la cohérence du système industriel:

Tout d'abord, le système industriel est cohérent parce qu'il est composé d'activités qui ne sont pas "disparates". Il s'agit d'activités industrielles qui ne sont pas que des activités de destruction-crédation de matières au sens de Schumpeter. Il s'agit aussi de l'ensemble des services de conception, de gestion, d'organisation, de distribution et de recherches qui de plus en plus occupent une part importante de la valeur ajoutée industrielle. Ils constituent les bases de différenciation prises en compte de manière croissante dans la nouvelle dynamique concurrentielle qui s'appuie sur une base de développement fondée sur les services de la production industrielle.

La cohérence du système industriel trouve également sa justification dans le fait que la production industrielle ne se réalise pas avec une activité industrielle isolée, mais à partir d'un ensemble d'activités dans et/ou en dehors

de l'entreprise, et que des affinités technologiques rendent compatibles et complémentaires pour finaliser une transformation de matière.

Le système est cohérent quand les activités industrielles elles-mêmes sont le siège d'une cohérence, chacune d'elles résultant de la composition de technologie, de facteurs intermédiaires, d'hommes et d'informations pour exécuter une tâche déterminée selon les capacités dont chaque activité est dotée, et de la position qui est la sienne au niveau de la hiérarchie que constitue l'ensemble des activités qu'est l'entreprise.

C'est la manière dont se forment et se transforment ces activités, ainsi que leurs interrelations, et la manière dont leurs actions et réactions se font et se défont, leurs causes et/ou leurs conséquences se trouvant dans et/ou en dehors du système industriel, qui constituent les mécanismes par lesquels le système industriel se forme et se déforme. Cette formation et cette déformation du système industriel résultent de celles de ses composantes et résument sa dynamique. Cependant la dynamique du système industriel n'est pas la somme des dynamiques de ses composantes, et tel que l'avance Scott (1987:19) aucune de ces composantes et le système lui-même ne sont doués de dynamisme spontané ou isolés de l'environnement au sens général.

Par conséquent la dynamique du système industriel résulte entre autres de la confrontation et des conflits qui rendent les composantes que sont les entreprises interactives. C'est l'intensité de cette interactivité qui caractérise le système par rapport à ses composantes et qui lui confère une flexibilité capable de faire évoluer leurs comportements en vue de l'auto-organisation pour s'adapter aux exigences et aux transformations de l'environnement qui cesse d'être une donnée immédiate du fait de ses éventuelles mutations.

Le système industriel des pays africains connaît une faiblesse remarquée de l'interactivité des activités d'où son état critique, c'est-à-dire sa vulnérabilité qui lui vaut une fragilité telle qu'une quelconque perturbation du système financier et économique international, serait susceptible de provoquer à son niveau des réactions affectant le tissu économique national dans son ensemble, les effets étant d'autant plus grands qu'ils ne sont pas "solidarisés".

C'est pourquoi à ce niveau, la politique industrielle comme démarche d'organisation industrielle suppose la conception des activités industrielles, en système industriel auto-organisé, et au mieux comme une organisation.

Le système industriel par opposition au marché est une organisation tel que défini au sens de Favereau à savoir un ensemble cohérent d'agents coordonnés par des règles (Favereau 1989). Ces règles ne sont pas réductibles aux mécanismes et au jeu sélectif du marché, parce qu'essentiellement composées de mesures et d'actions de l'intervention publique sur les activités industrielles, mais aussi d'actions et de réactions des agents dont dépend la reproductibilité des activités. Cette organisation, pour des activités industrielles intégrées, constitue le lieu de leur calcul

économique organisationnel (Favereau 1989), de la résolution de leurs contraintes d'organisation interne et de leurs contraintes d'organisation externe.

C'est dans cette organisation que les entreprises sont à la fois déterminées et déterminantes en ce qu'elles constituent le lieu de gestion et d'allocation efficace de leurs ressources. C'est à ce niveau que se décident la reproduction des activités industrielles et la dynamique industrielle. Cette organisation pour Aréna, par opposition au marché, et "par analogie à la biologie", assure l'unité des organismes économiques complexes et leur est nécessaire en raison de leur degré élevé de différenciation et de complexification (Aréna 1990).

Le système industriel ainsi considéré comme une organisation constitue un lieu de "solidarisation" des contraintes productives grâce à l'accroissement du degré de liberté, et de la plus grande flexibilité des entreprises pour changer de technologie et/ou leurs décisions stratégiques (Cohendet et Liéréna 1989). Un tel système offre aux entreprises la possibilité de choisir entre "faire", "faire faire" ou "faire en commun" des opérations de production en exploitant des opportunités d'intégration verticale et/ou horizontale que permettrait la technologie.

C'est sur cette base que les entreprises en fonction d'appréciations des coûts d'internalisation et d'externalisation de certaines activités, sont ainsi amenées à apprécier les niveaux d'efficacité entre une coordination interne et/ou une coordination externe de certaines activités ou de certaines fonctions de production. A ce niveau l'intervention publique servirait pour peser sur les frontières de ces deux formes de coordination, les entreprises ne pouvant pas se suffire toujours à elles-mêmes pour choisir.

La stratégie de politique de système industriel vise trois objectifs fondamentaux:

- "l'endogénéisation" plus importante d'activités par le système industriel en amont et en aval des processus de production. Par conséquent, il ne suffit pas de juxtaposer des unités industrielles pour constituer un système industriel. Il faut qu'elles soient suffisamment intégrées et suffisamment flexibles pour s'auto-organiser et réduire leur seuil critique, c'est-à-dire leur degré de vulnérabilité aux variations de l'environnement international. Ces activités ne sont pas que des unités industrielles telles que de grandes entreprises qui maîtrisent des fonctions de production très complexes. Il s'agit d'ateliers pouvant servir de relais, capables de maîtriser de simples procès de production en amont ou en aval des fonctions de production des entreprises, suffisamment simples pour ne pas être très capital-intensifs, mais suffisamment rapides à réaliser et peu coûteux à délocaliser pour les entreprises, mais assez efficaces pour réduire les délais de production, les contraintes technologiques et les coûts de production. Parmi les fonctions qui peuvent être délocalisées on

pourrait citer les services de maintenance, de fabrication de pièces détachées, les services de transport, les services de fournitures en matières premières diverses, la distribution, la comptabilité, etc;

- la réalisation dans le système, par des activités intégrées ou par certaines d'entre elles des moyens technologiques, humains et financiers, de leurs formations et de leurs transformations. Ainsi par leurs interdépendances, les activités sont appelées à produire et à s'approvisionner en pièces détachées, équipements, services divers et produits intermédiaires jusqu'ici importés et qui font dépendre le système industriel des fluctuations de l'économie internationale;
- la production de biens et/ou services "composites" de qualité, il s'agit de réaliser des produits industriels qui sollicitent la mise en oeuvre d'activités industrielles nationales résultant de coopérations, de cotraitance ou de sous-traitance.

La structure du système industrielle

La structure du système industrielle constitue l'ensemble des réseaux de relations qualitatives et quantitatives qu'entretiennent les agents entre eux et avec l'environnement en général, le système étant ouvert.

Les réseaux de relations quantitatives sont les relations marchandes telles qu'on peut les appréhender à travers le tableau interindustriel de Léontiev (Pasinetti 1985), et qui permettent de quantifier les interrelations d'échanges de facteurs de production quantifiables entre les industries. Ces relations constituent un ensemble de données sur la base desquelles, il ressort le niveau de l'intensité des relations marchandes en terme d'absorption et de transmission mises en évidence par Le Page (1981:33-115).

A ce niveau, sont visualisés les parts de revenus affectées par les industries à l'achat de facteurs de production à d'autres industries du système industriel. Ainsi, il apparaît que l'accroissement de l'activité des industries qui consomment les facteurs de production, accroît celle des industries qui les produisent. De là se dessine une hiérarchie inter-industrielle qu'expriment Mongeot *et al.* (1977:64) en termes de forme d'influence entre des couples d'activités.

- Les réseaux de relations qualitatives sont toutes les autres formes de relations non quantifiables et par conséquent irréductibles à des relations marchandes. Ces réseaux permettent plus que les relations quantifiables une meilleure appréhension des modes d'évolution et de dissolution des relations contractuelles et concurrentielles entre les entreprises. Tel qu'il a été dit, ces interrelations qualitatives résultent des conflits et confrontations stratégiques, des relations de coopération multiples de sous-traitance, de cotraitance... soit pour finaliser la production en commun d'un ou plusieurs biens et/ou services de

qualité, soit pour atteindre des niveaux de compétitivité et de performance plus élevés.

Le rôle de l'intervention publique est de favoriser une densification de ces réseaux de relations quantitatives et qualitatives qui constituent la base sur laquelle deviennent endogènes les phases et les facteurs de production pour réduire la dépendance externe des activités.

La structure est sujette à une dynamique qui dépend du degré de différenciation du système industriel qui fait que les agents changent de comportements stratégiques en fonction des variations de l'environnement. Cette dynamique est par conséquent celle des entreprises en fonction de leurs relations de conflits-coopérations, des différentes articulations qu'elles ont dans le système, des canaux de diffusion de la productivité, des changements dans leurs manières de produire, de distribuer leurs produits, etc.

Par conséquent, le système industriel et sa structure ne constituent pas des données figées mais plutôt des facteurs dont les transformations tiennent à:

- des hiérarchies multiples entre les activités en fonction des positions susceptibles de variation qu'elles occupent dans le système et de leur capacité d'entraînement ou (d'être entraînée) par des activités du système industriel. Il reste entendu que c'est sur la base du degré de performance et de compétitivité des activités des unes par rapport aux autres, que se mesure la capacité d'entraînement (ou d'être entraînée) de chaque activité. L'intervention publique à ce niveau consiste à agir sur les activités ainsi que sur leurs interrelations pour décourager tout conflit susceptible d'augmenter les inerties et contraintes industrielles, et de réduire les interrelations qualitatives et quantitatives, ce qui réduirait les importations de facteur de production. L'objectif dans ce dernier cas est de favoriser une plus grande transmission, car il est évident que si la proportion de facteurs de production importée s'accroît, la transmission de la productivité d'une activité consommatrice vers une activité productrice du facteur considéré se réduit (Le Page 1981:77), ce qui freine la dynamique;
- à l'équilibre des activités, lequel exige des efforts d'ajustement que les entreprises ne peuvent se suffire à rétablir parce que inhérents à leur organisation, chose sur laquelle elles ont peu d'emprise parce que isolées les unes des autres. Il revient à l'intervention publique d'assurer les conditions de maintien et de renforcement de cet équilibre à partir d'actions fonctionnelles et supplétives à l'incapacité des entreprises pour concrétiser un tel objectif. L'Etat est appelé à dégager un certain nombre d'exigences, d'actions et de mesures pour que les conflits ou isolement des agents soient réduits au minimum d'où la politique d'organisation du système.

La politique d'organisation du système industriel

La politique industrielle est donc démarche stratégique d'organisation industrielle. Elle constitue un cheminement par lequel on cherche à accroître l'efficacité des activités industrielles afin de leur permettre d'atteindre un niveau de compétitivité et de performance plus élevé. L'intervention publique se pose dès lors comme étant la voie organisationnelle par laquelle se maintient l'équilibre du système industriel, ce à quoi les entreprises ne peuvent se suffire à répondre. La politique industrielle en tant que démarche supplétive et fonctionnelle suppose que l'Etat crée et organise l'environnement en fournissant les externalités nécessaires à l'existence des activités dont les infrastructures de transport, financières, de formation, des services divers... On attend d'une telle politique industrielle:

- qu'elle définisse des règles pour que les entreprises ensemble participent au maintien du fonctionnement du système industriel en étant récompensées par les possibilités de produire à moindre coût des biens et services de qualité et d'atteindre des niveaux de performance plus élevés, ou d'être sanctionnées par la réduction de leur niveau de performance et de compétitivité lorsque des dysfonctionnements se produisent au niveau du système;
- que l'action de l'Etat aille dans le sens de l'élévation des niveaux d'accumulation du capital. Cette accumulation doit être comprise comme le renouvellement des bases matérielles des activités en fonction de leur rythme de dépréciation. Il s'agit de veiller à la réalisation:
- d'abord d'une accumulation extensive qui suppose que de nouvelles capacités de production du même genre que celles qui existent jusqu'ici, soient installées pour remplacer celles qui sont anciennes dans les activités qui sont déficitaires dans ce domaine et que les surcapacités réduites, en prévoyant leur reconversion pour éviter les coûts fixes, et l'oisiveté des capitaux;
- ensuite d'une accumulation intensive qui suppose que le développement des moyens de production s'accompagne aussi du développement des manières de produire, en introduisant de l'innovation émergeant de l'accumulation du savoir-faire, dans les processus de production afin d'accroître les niveaux de productivité du travail et du capital incorporés du progrès technique;
- l'Etat est appelé à maintenir un degré assez élevé de cohésion et de coalition entre les activités malgré leurs conflits souvent nécessaires et qu'il s'agit de maintenir à une intensité qui ne nuit pas à l'équilibre précaire du système. L'intervention publique se pose comme une démarche réglementaire donc de sanction-récompense, mais aussi

comme une démarche d'incitation à des initiatives individuelles et/ou d'ensemble, pour définir régulièrement des objectifs plus ambitieux.

Pour chaque activité les objectifs de la politique industrielle concernent essentiellement:

- l'amélioration des conditions et modalités d'approvisionnement dans et en dehors du système industriel, de la qualité, de la quantité, du prix et des délais de livraison de matières premières et/ou semi-finies, des techniques, des pièces détachées...
- les modalités d'approvisionnement en facteurs techniques directs que sont l'eau, l'électricité, les produits pétroliers (fuel, diesel, gaz...) et en facteurs techniques indirects que sont les transports, les fournitures de bureau, les télécommunications, services de maintenance et divers;
- les modalités d'organisation des différents processus de production et des activités internes créatrices de valeur dont les infrastructures, la gestion des ressources humaines, la gestion des machines, etc;
- les modalités d'organisation du marché, de définition des règles de la concurrence, des normes de produit et de production, de diffusion de l'information, de l'innovation, etc.;
- les modalités de formation compatible avec les exigences d'une véritable dynamique industrielle et l'association des universités aux recherches qui concernent le développement industriel.

En conclusion, il faut souligner que la politique industrielle malgré toutes les controverses dont elle fait l'objet se pose comme une démarche antérieure à l'intégration dans la DIT, d'organisation du système industriel. Par conséquent, il s'agit d'une démarche, précédée d'un diagnostic concerté sur les déficiences structurelles des activités qui ne sont pas que des déficiences de relations marchandes entre elles. Ces déficiences structurelles dépassent les faiblesses structurelles et ne peuvent par conséquent être résolues que par une démarche organisationnelle jusqu'ici négligée par les propositions des experts des organismes internationaux en charge de la nouvelle politique industrielle du Sénégal. En d'autres termes l'objectif fondamental de la politique industrielle est de contribuer à la construction d'un système industriel auto-organisé.

Bibliographie

- Anatassopoulos, Jean Pierre et Benjamin Stora, 1982, "Pour une nouvelle relation Etat-Entreprise publique". *Revue française de gestion* No. 36, juin-août, pp. 23-26.
- Aréna, Richard, 1990, Quelques remarques à propos des communications de B Gazier et M Holland aux journées "Travail, Performance, Compétitivité" des sciences sociales de Grenoble 15-16 Novembre.

- Cohendet, Patrick et Patrick Liérena (éditeurs), 1989, "Flexibilité, informations et décisions". Paris, Economica.
- Courlet, Claude, 1988, "L'analyse de l'industrialisation du tiers monde: acquis théoriques et modalités d'une remise en cause". *Revue tiers monde* tome XXIX, No. 115, juillet-septembre, pp. 635-664.
- De Bandt, Jacques, 1985, "Les politiques industrielles en question", introduction, in J De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*, Paris, Economica, pp. 7-25.
- Déguen, Daniel, 1977, "Les moyens de la politique industrielle". In: *Politiques industrielles et stratégies d'entreprises*. Masson, pp. 135-155.
- Delapierre, Michel et Lynn Kriegger Mytelka, 1988, "Décomposition, recombinaison des oligopoles". *Revue Economie et Sociétés*, No. 11-12, pp. 57-87.
- Duhamel, Bernard, 1979, "Transfert de technologie et technologie de rupture". In: F Yachir *Technology and Industrialisation in Africa*. CODESRIA Book Series, Commission Report "Third World Technology Problems", Alger, février, pp. 282-303.
- Dutailly, Jean Claude, 1985, "L'introuvable politique industrielle". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 38-47.
- Encaoua, David, 1986, "Réglementation et concurrence: quelques éléments de théories économiques". *Revue Economie et Prévision*, No. 76, pp. 7-46.
- Favereau, Olivier, 1989, "Vers un calcul économique organisationnel?". *Revue d'Economie Politique*, No. 2, mars-avril, pp. 322-354.
- Garrigou-Lagrande, André, 1979, "Systèmes et structures". Dalloz, 1979, pp. 215-249.
- Guilhon, B, 1985, "Problématique de la politique industrielle: quelques réflexions". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 135-146.
- Hall, David J et Maurice A Saias, 1979, "Les contraintes structurelles des procès stratégiques". *Revue française de gestion*, nov-décembre, pp. 4-15.
- Jacquemin, Alexis, 1985, "Sélection et pouvoir dans la nouvelle économie industrielle". Economica.
- Le Page, Jean Marie, 1981, "Croissance et multiplicateurs sectoriels". Economica.
- Madeuf, M et C Ominami, 1989, "Nouvelle DIT et keynésianisme: la fin des illusions". *Cahiers de l'ISMEA*, série No. 28, pp. 81-98.
- Maillet, Pierre, "Les politiques industrielles". PUF, collection *Que sais-je?*.
- Michalski, Wolfgang, 1983 "Les politiques d'ajustement positives: un concept stratégique pour les années 80". *Revue d'économie industrielle* No. 23, pp. 125-137.
- Mongeot, M, G Duru et J Auray, 1977, "La structure productive française". Economica.
- Morvan, Yves, 1983, "La politique industrielle française depuis la libération: quarante années d'intervention et d'ambiguïtés...". *Revue d'économie industrielle*, No. 23, premier trimestre, pp. 19-35.
- Morvan, Yves, 1985, "Faut-il une politique industrielle?" In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 165-174.
- Pasinetti, L, 1985, *Leçon sur la théorie de la production*. Dunod.
- Porter, Michael, 1986, "L'avantage concurrentiel". Paris, Inter-Edition.
- Prager, Jean Claude, 1985, "Quelques considérations sur la politique industrielle". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 29-47.
- Ravix, Jacques Laurent, 1990, "L'émergence de la firme et des coopérations inter-firmes dans la théorie de l'organisation industrielle: Coase et Richardson". *Revue d'économie industrielle* No. 51, premier trimestre, pp. 27-52.
- Santini, Jean-Jacques, 1986, "Les dénationalisations britanniques: objectifs et réalisations". *Revue Economie et Privatisation*, No. 76, pp. 50-66.

- Scott, Richard, 1987, *Organisation, Rational, Natural and Open Systems*. Second Edition Prentice Hall.
- Silva, Manuel, 1985, "Quelques questions concernant les conceptions de base de la politique industrielle". In: Jacques de Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 145-152.
- Tirole, Jean, 1989, "To Study Industrial Organization to Study the Fonctionning of Markets". In: *The Theory of Industrial Organization*, MIT press.
- Voisin, Colette, 1991, "Nature et légitimité des entreprises publiques: vers un renouvellement du débat". *Revue française d'économie*, volume VI, 4 automne, pp. 21-175

* Université de Nice Sophia Antipolis.

Les initiatives féminines au Sénégal : une réponse à la crise ?

Fatou Sow*

Abstract: *The study of the social dynamics of the Senegalese crisis reveals the growing importance of women's initiatives in peasant strategies, the informal sector and business. The crisis led to the opening up of new spaces and possibilities for women which impacted on their status, their role and their participation in production. These changes have brought back the issue of power distribution between sexes within the family and the society. However, the major problem that this study reveals is that development policies have never established a serious continuous and sustainable policy towards women's initiatives. Women's participation in development policies remains dominated by insignificant projects in spite of the existence of numerous concrete initiatives, the emergence of a group of entrepreneurs that came from the informal sector which they dominated largely. Women's role as active actors in the economy is recognized and accepted by all. However it is important for the practices and the system to also accept to play the game: institutions, bank credit, absence of sexist discrimination. These are the genuine stakes.*

Introduction¹

Un examen des dynamiques sociales dans la longue crise que traversent l'Etat et la société au Sénégal ne peut faire l'économie d'une analyse des initiatives féminines aux manifestations multiples. Cette crise d'ordre socio-économique et politique a eu des effets sur les statuts et rôles des femmes, ou sur leur intervention dans les activités de production et la redistribution du pouvoir dans la famille et la société. L'argument de ce colloque, dont le but est de comprendre et d'évaluer les crises et les dynamiques sociales, souligne, à juste raison, la floraison d'initiatives provenant des milieux les plus divers, notamment des femmes et des jeunes, comme si, à la liberté de dire politique, avait succédé désormais la liberté de faire : une liberté qui

Africa Development Vol. XVIII, No. 3, 1993, pp. 89-115

1 Je tiens à remercier très sincèrement les personnes qui m'ont aidée à réaliser ce travail: Madame Kathy Cissé, étudiante en doctorat, pour la qualité des entretiens menés auprès des femmes d'affaires; Madame Ndèye Khoudia Kholle, Directrice de la Société du domaine industriel de Dakar (SODIDA) et Madame Soukeyna Ndiaye, Présidente de l'organisation nongouvernementale sénégalaise, Femmes, Développement, Entreprise en Afrique (FDEA) dont les directives et les conseils dans ce monde de l'entreprise des femmes ont été précieux; Monsieur Guèye et les membres de l'Association CRAG/GRAPE de Guédiawaye).

prend parfois une allure anarchique, dans un contexte économique particulièrement difficile.

Les observations qui alimentent cette communication étudient les facteurs d'émergence ou de renforcement des initiatives dues aux femmes que l'on retrouve, à la fois, dans les stratégies paysannes ou le nouveau monde des affaires au féminin. Ces initiatives ont-elles une signification particulière? Sont-elles, par nature, une réponse à la crise? Ont-elles été suscitées par celle-ci? L'impasse économique a-t-elle aidé à créer, au niveau des femmes et face aux contraintes de survie, un espace de possibilités et de libertés nouvelles qui les rend plus agissantes, plus créatives et, certainement, plus *visibles*? Une anthropologue américaine, de retour sur son terrain de recherches, après une vingtaine d'années d'absence, nous confiait combien elle avait été impressionnée par cette nouvelle *visibilité* particulièrement sur la scène économique, religieuse ou à travers les média. La percée sur le plan politique lui semblait plus floue, quoiqu'on puisse en ressentir l'influence subtile. Non moins impressionnée avait été l'épouse d'une personnalité éminente des organisations internationales, en visite officielle au Sénégal, qui se demandait et doit se demander encore comment les paysannes des groupements de promotion féminine avaient pu lui *resservir* un discours aussi cohérent et convaincant sur le développement. Elle avait été frappée par le fait qu'elles avaient non seulement une perception claire de leurs objectifs de promotion et les formulaient bien, mais qu'elles préconisaient même les moyens de les atteindre. Il est probable que ses interlocutrices avaient été triées sur le volet mais le fait est là : ces paysannes n'avaient jamais été à l'école mais n'avaient pas moins été aptes à justifier leur titre d'*actrices du développement* et à établir un dialogue convaincant avec cette diplômée d'une prestigieuse université occidentale, venue leur rendre visite. Elles ont fini par assimiler l'enseignement tiré de leur propre expérience ajouté aux discours de l'encadrement technique et politique.

On tentera d'abord d'établir les liens entre la crise et les initiatives prises par les femmes, d'en comprendre la nature. Pour ce faire, il faudra au préalable jeter quelques lumières, même brièvement, sur les éléments qui, dans la crise, ont pu susciter, encourager ou peser sur l'essor de ces initiatives. L'analyse des initiatives féminines proprement dites, celles *encadrées* des paysannes, celles *libérées* qui mènent les plus privilégiées d'entre elles du secteur informel au monde des affaires pourra en être facilitée.

La crise et les femmes

Le Sénégal est incontestablement dans une situation de crise économique dont les conséquences sociales qu'impliquent les politiques d'ajustement deviennent de plus en plus difficiles à supporter par une très large majorité de la population (Diop et Diouf 1990:152).

On ne s'appesantira pas sur les causes de la crise qui ont fait l'objet, ces dix dernières années, de mille et un débats aussi bien politiques qu'académiques dont Diop et Diouf rendent bien compte dans *Le Sénégal sous Abdou Diouf* (1990). On examinera plutôt la nature de la crise en mettant l'accent sur quelques unes des conséquences directes sur notre propos. On s'interrogera donc surtout ici sur ce qui, dans la crise, a pu influencer le devenir des femmes de manière significative et durable.

"La crise en Afrique et les visions des femmes pour en sortir" était le thème du séminaire de la troisième assemblée générale de l'Association des Femmes Africaines pour la Recherche sur le Développement (AFARD), tenue à Dakar, en Août 1988.² C'est dire l'importance accordée à la question, par les femmes elles-mêmes au niveau de la réflexion aussi bien scientifique qu'activiste. Les nombreux travaux et rapports produits sur le coût humain et les conséquences économiques et sociales des programmes d'ajustement structurel élaborés dès les années 80 pour trouver une solution à la crise, donnent les femmes et les jeunes comme catégories les plus affectées par ces programmes. Le rapport final du séminaire de l'AFARD dresse un bilan sévère :

Les femmes, et les femmes pauvres en particulier, qui représentent la majorité de la population africaine, sont de plus en plus la cible d'une agression vicieuse dans leur existence même. Les programmes dits d'ajustement structurel même lorsqu'ils prétendent prendre un visage humain, entraînent une aggravation de la pauvreté, de la famine, de la maladie et de la mortalité, de l'ignorance ainsi que de la répression sociale, culturelle, politique et religieuse (McFadden 1989:3).

Si les Etats africains ont connu de graves difficultés liées notamment au paiement d'une dette dont les services grèvent lourdement les budgets, nombre d'entre eux, peut-on affirmer aujourd'hui, ont vu leur économie mise en crise, pour reprendre l'expression de Diagne (1984) dans l'analyse de la crise économique et sociale au Sénégal des années 80. Il est capital de comprendre cette mise en crise car la faillite qui en a résulté a suscité un vide dans la gestion de l'économie que des catégories sociales que l'on n'attendait pas vont remplir.

- 2 Les participants à ce séminaire dont l'objectif était "démontrer de façon analytique et empirique comment les femmes réagissent concrètement à la crise" ont examiné les contraintes qui pèsent sur les femmes dans des domaines tels que l'agriculture, l'industrialisation et l'emploi, la culture, la religion, les lois et politiques, la santé, la croissance démographique, l'éducation. De même, la discussion des questions méthodologiques et conceptuelles ont mis en évidence la nécessité d'appliquer l'analyse de genre à l'étude de la société et de la crise.

Cette crise a été provoquée pour ruiner les bourgeoisies africaines montantes des années 70, en les délestant de l'appareil économique. Elles commençaient, aux yeux de certains intérêts étrangers, à détenir de plus en plus de pouvoir économique et politique, à devenir donc plus concurrentielles et autonomes dans leurs actions. On a invoqué la corruption et l'autocratie des pouvoirs politiques comme raisons et facteurs de cette mise en crise. C'est vrai, mais en partie seulement. La corruption est ancienne. L'argument autocratique avancé aujourd'hui témoigne surtout de l'idée prônée, alors, de la nécessité de construire un Etat fort pour mener à bien la construction nationale et les politiques de développement. En tous cas, le système international et coopérationnel s'est accommodé de la corruption et de l'autocratie de la classe dirigeante tant qu'il contrôlait ses activités. La classe qui, dans les années 70, s'enrichit largement sur cette base, n'a généralement pas été inquiétée. Elle ne sera vraiment combattue que lorsqu'elle tente, dans les allées du pouvoir sénégalais ou ivoirien par exemple, de construire une économie de bourgeoisie nationale autonome, en jouant notamment les puissances financières occidentales, les unes contre les autres, au sein même de la Communauté économique européenne, les USA ou le Canada, contre la France ou l'Europe, etc. On se sert alors de l'enrichissement illicite dont les procès annoncés ont suscité l'enthousiasme populaire, pour l'écarter des appareils politiques et administratifs.³ L'étrier lui est, en quelque sorte, enlevé du pied, comme cela avait été le cas lors des tentatives de formation d'une bourgeoisie nationale, déjà le siècle dernier (bourgeoisie de la gomme arabique, etc. (Amin 1980). On profite surtout de cette occasion pour briser la réelle bourgeoisie d'affaires qui se bat pour monter un système économique cohérent et s'imposer face à l'entreprise française et libanaise. Le socialisme africain que le gouvernement sénégalais des années 60 érigea en théorie politique, signifiait également la mort d'une élite économique indépendante en faveur d'une bourgeoisie politique assujettie au pouvoir en place.⁴

3 Ces procès annoncés n'ont pas été tenus. Deux ou trois l'ont été, pour l'exemple, dans le but de calmer la "grogne" intérieure. Aujourd'hui, la question est posée de savoir si la menace avait été judicieuse, si elle n'avait pas surtout servi à faire fuir les capitaux à jamais. Même les conférences nationales actuelles menées dans d'autres pays cherchent une solution négociée pour leur rapatriement.

4 Commentant ce qu'il qualifie de phobie séculaire du capitalisme indigène, Pathé Diagne rappelle que: "La mise en faillite de l'homme d'affaires sénégalais, opérée sous Valéry Giscard d'Estaing, répète une mise en scène connue. L'entrepreneur autochtone l'a vécue sous Faïdherbe, dans les années 1840-50, sous Blaise Diagne, dans les années 20 et à l'indépendance sous les Présidents Senghor et Mamadou Dia. Chaque fois qu'il a pensé lever la tête pour exister, se moderniser et croître, ne serait-ce que sur les terrains en friche, il aura, à chaque fois, été éjecté du système ou neutralisé. Ceux-ci font alors face au tir de barrage mené contre l'intérêt indigène, par les grandes sociétés et l'administration française. Celle-ci utilise, contre eux le levier des petits blancs ou mange-mil et des

Clamer l'innocence des classes montantes n'est pas ici un objectif. Il est toutefois important de rompre avec les clichés faciles. L'endettement est sans conteste lourd, mais il aurait pu être géré, sans ruiner toute l'économie. C'est ce que s'évertue à dire le Président Abdou Diouf lorsqu'il tente vainement de réunir, à l'échelle internationale, une conférence sur la dette africaine ou sur un plan Marshall pour l'Afrique. A propos de la dette, la France, dans sa zone d'influence, en a internationalisé la question en faisant intervenir le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), d'autant plus aisément qu'elle n'était pas la seule à réclamer des créances.

La première conclusion que l'on peut donc tirer, c'est que la crise a été provoquée. Elle s'aggrave face à la concurrence des matières premières et productions industrielles du Sud-Est asiatique. Les économies africaines sont entre les mains d'un Etat qui gère mal les ressources et qui ruine les secteurs clés dans des stratégies mal adaptées d'ajustement structurel. Les Sénégalais ont aujourd'hui perdu confiance en cet Etat-providence des vingt premières années de l'indépendance. Ils tentent de chercher leurs solutions de survie ailleurs. Ainsi, face à cette incapacité de l'Etat,

la politique de libéralisation ou de dérégulation, qui vise à émanciper le paysan des bureaucraties rurales, à restituer l'initiative aux entrepreneurs, à privatiser l'établissement public, susceptible de fonctionner au profit du consommateur dans une économie compétitive et de marché, ne peut pas manquer de rencontrer un large consensus (Walfajri 1990, No. 227:8).

Cette liberté neuve d'initiative prônée par les politiques, dites nouvelles, en matière agricole ou industrielle, certains vont la subir, d'autres la saisir, d'autres encore la manipuler à défaut de la maîtriser. Les initiatives féminines n'ont pas fait exception à la règle. Nous allons voir comment dans l'économie rurale comme dans l'économie populaire urbaine, les stratégies

Libano-Syriens étrangers au terroir et de ce fait, plus contrôlables. Le tandem Lamine Guèye-Léopold Sédar Senghor, fort de ce tir de barrage contre la bourgeoisie nationale, étouffera les velléités de ceux qui rêvaient de monter un capitalisme sénégalais de banques, d'huileries, de sociétés industrielles et de services, en 1960. C'est l'épisode dans lequel se manifeste à l'avant-scène, Serigne Cheikh Mbacké sympathisant et ami de Cheikh Anta Diop bailleur de fonds et garant moral du Consortium africain, que dirigeait Alioune Camara. Il y avait également, sur le terrain Abdoulaye Diop, fondateur de l'UNIGES, syndicat patronal indigène, imprimeur de la presse de gauche, Djily Mbaye, Cheikh Gassama entrepreneur, industriel, Carrère et les hommes d'affaires du courant du Parti Africain de l'Indépendance, le groupe de la Compagnie du Sud-Est (CSSE) avec les Gaye et les Seydi. Ils sont tous en première ligne pour s'inscrire dans une économie sénégalaise à faire", in: "De l'échec prévu de l'ajustement structurel à la sortie de crise", *Walfajri* No. 227, septembre 1990, p.8.

des femmes vont varier avec des résultats encore plus divers, mais surtout témoigner de dynamiques sociales nouvelles.

Les initiatives "encadrées" des paysannes

La crise qui frappe le monde rural en Afrique subsaharienne ne se manifeste pas de la même manière d'un contexte à l'autre. Les paysans ivoiriens sont des producteurs de café, de cacao, d'ananas branchés sur le marché mondial des produits tropicaux. La concurrence du Sud-Est asiatique et le dumping des multinationales font qu'ils ont plus facilement été mis en crise que le Sénégalais de l'arachide qui ne peut plus en exporter en raison de la baisse de production liée aux aléas climatiques, à l'épuisement des sols, etc. On importe même de l'arachide et de l'huile végétale, pour assurer les besoins de la consommation nationale. La crise de l'arachide est avant tout une crise de production. Le paysan aurait eu moins de difficultés si l'Etat ne prélevait pas une part importante des revenus de l'arachide pour supporter son fonctionnement. Ce paysan qui, toutes les fois que l'hivernage est clément, produit assez de mil pour assurer sa survie, arrive à trouver ses équilibres, n'accuse pas de la même manière la crise que le producteur de cacao. Sa situation a empiré lorsque l'Etat s'est retiré en remballant son crédit, ses semences, ses engrais, son matériel et son assistance. Certes, il fallait moins d'Etat pour mieux d'Etat, selon une formule à la mode, pour libérer l'initiative individuelle, mais les plus grandes agricultures du monde occidental (Etats-unis, CEE) sont assistées. La politique de privatisation, initiée par l'USAID (United States Agency for International Development) en ce domaine, qui s'accompagne de la vérité des prix et de l'arrêt des subventions, est un des aspects les plus frappants de la mise en crise. On ne peut nier que les institutions d'encadrement ont été coûteuses et n'ont pour autant créé un paysannat moderne, à qui l'on prête de l'argent pour s'équiper, utiliser des semences. On lui a simplement demandé et lui demande encore de continuer à fournir de l'arachide ou du coton. Ce que l'on prélevait sur le paysannat, par l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD), servait à entretenir l'appareil d'Etat. L'ONCAD a été au coeur du système politique, entre sa création et les années 80.

Mieux, en montrant la corrélation significative entre contrôle des coopératives, commercialisation de l'arachide, richesse et/ou influence au niveau local, il est permis d'avancer l'idée que la nouvelle politique économique ne peut pas ne pas avoir de conséquences au niveau de la gestion des réseaux de clientèle (Diop et Diouf 1990:104).

Que deviennent les femmes dans cette mise en crise de l'Etat et de la société au Sénégal?

Si l'année 76 a été l'année d'un début de libéralisation politique au Sénégal, elle a aussi été celle de la mise en place d'une politique gouvernementale nouvelle de promotion des femmes liées à la célébration de

l'Année internationale de la femme et à l'avènement de la décennie des Nations unies pour la femme dont il n'est pas inutile ici de rappeler, même sommairement, les objectifs globaux. Décennie de la prise de parole des femmes, elle portait sur l'égalité, le développement et la paix avec pour priorités l'amélioration des conditions de vie et de travail des femmes, l'éducation, l'emploi et la santé.

A cette occasion, l'Etat met en place une structure gouvernementale dont l'appellation variera selon les préoccupations politiques du moment, des commissions dans le cadre de l'élaboration des VI^e et VII^e plans de développement (1981-85 et 1985-89) et, en 1982, un Plan national d'action de la femme d'un coût de 18 milliards de francs CFA pour promouvoir l'éducation et la formation, la santé et la nutrition, l'emploi et les activités rémunératrices et les droits des femmes en matière juridique et politique.

La première conséquence de la crise sur les femmes, c'est que ce plan d'action ne sera jamais appliqué, même si les objectifs en sont galvaudés dans les discours officiels. On sait que les politiques liées à l'ajustement structurel ont été défavorables aux femmes, car elles ont signifié la réduction des initiatives en leur direction, tant au niveau matériel que financier. La diminution effective des attributions et prérogatives du Ministère chargé de la condition de la femme et de l'enfant, après une dizaine d'années de politique officielle, en témoigne. La dégradation du pouvoir d'achat des populations, celle des services sociaux de santé, d'éducation les affectent particulièrement. Les projets élaborés à leur intention par l'Etat et les organismes nongouvernementaux (ONG), dans le cadre des groupements de promotion féminine, pivots de la politique gouvernementale, n'ont jamais réellement satisfait leurs aspirations. Ils manquent encore d'ambition et cantonnent leurs initiatives dans de petits projets agricoles (maraîchage, petit élevage, artisanat) qui ne sont pas ceux valorisés par l'économie nationale. Le maraîchage dans lequel on les spécialise sert plus à l'équilibre alimentaire des populations qu'à la production de revenus, alors qu'elles y investissent beaucoup d'énergie et de temps (Sow 1988:16).

Et pourtant, on n'appréhende pas tout à fait la réalité si on s'arrête à ce constat de désastre qui fait des paysannes des femmes pauvres, des femmes démunies, "un groupe vulnérable" pour reprendre l'expression des agences internationales. On ne rend pas compte de leurs initiatives et stratégies de lutte et de résistance contre la pauvreté, la dégradation de l'environnement, les pénuries de toutes sortes, la pression des politiques, etc. Et ce, d'autant plus que "face à un exode masculin massif, il faut bien compter avec les femmes, sous peine de parler dans le désert" (Monimart 1989:10).

Les groupements ou associations diverses qui se créent un peu partout au Sénégal, à partir des années 80, et qui sont le cadre principal des initiatives féminines en milieu rural ne sont pas nés du hasard, quelle que soit la région. Les migrations accrues ces vingt dernières années laissent les fem-

mes de plus en plus responsables de la survie villageoise. En l'absence des hommes, de nouvelles tâches leur incombent dont celle d'assurer la sécurité alimentaire de la famille.⁵ On les retrouve de plus en plus occupées non seulement à cultiver dans les champs familiaux, mais aussi à pratiquer des cultures traditionnellement réservées aux hommes et à se consacrer à des activités qui n'étaient pas les leurs autrefois. Dans cette situation de pénurie, le produit de leurs cultures qui servait, en partie, à subvenir à leurs besoins personnels, est de plus en plus consommé au sein de la famille. La nouvelle tâche qui est de "gérer la misère" (Monimart 1989:50), implique que l'on tienne compte à la fois des responsabilités des hommes et des femmes.

Les études menées dans la vallée du Fleuve Sénégal montrent d'ailleurs les nouveaux rôles attribués aux femmes par les migrations masculines. En une dizaine d'années, il a été possible de mesurer le changement aussi bien dans la situation des femmes *haal pulaaren* que dans leur comportement, l'accroissement de leurs responsabilités dans une société aussi patriarcale que celle du Fouta (Sow 1979 et 1991). Les femmes *haal pulaaren*, on le sait, ont traditionnellement participé à l'économie avec, notamment la production de cultures nécessaires à la consommation familiale (patates douces, courges, bissap, gombo, niébé, tomates-cerises, etc.), du coton, de l'indigo. Leurs revenus provenaient du filage du coton, de la teinture, de la transformation et de la vente des produits de l'agriculture, de l'élevage et de l'artisanat, toutes activités menées en fonction de leur appartenance de caste. Aujourd'hui que le contexte a changé avec la mort de l'économie locale et les migrations masculines, dans les départements de Podor ou de Matam, la position des femmes dans la famille (concession, ménage, unité familiale de production ou de consommation) se renforce. En dix ans, avec l'aménagement progressif de la vallée et l'expansion de la riziculture, on voit augmenter, de manière significative, leur nombre dans l'agriculture, dans les *palé* (jardins personnels) et les périmètres irrigués auxquels elles participent essentiellement à titre de main d'oeuvre familiale.

5 "Bien que moins brutales que les migrations de catastrophe, les migrations de travail n'en représentent pas moins une hémorragie drastique pour le milieu, avec de lourdes incidences sur l'équilibre socio-économique. Plus la campagne culturale a été mauvaise, plus les départs sont nombreux et les absences prolongées. Parfois les exodants saisonniers ne reviennent pas pour la campagne suivante, et il appartient alors aux femmes de cultiver le champ de leur mari en plus des leurs. La récolte sur les champs familiaux n'en appartiendra pas moins au chef de famille qui en disposera à son retour. Les femmes n'auront fait que leur devoir, désireuses d'assurer la sécurité alimentaire de la famille et de voir satisfait un mari dont ont elles de plus en plus peur qu'il ne revienne plus. Certaines jeunes femmes commencent à accompagner leur mari en exode, et leur sort est grandement envié de celles qui demeurent au village sous l'autorité pointilleuse d'une gérontocratie dominante". op. cit. p. 37.

Les initiatives des femmes s'inscrivent ainsi surtout dans ces nouvelles associations, les unes mixtes, les autres exclusivement féminines, dont certaines sont devenues des groupements d'intérêt économique. La nécessité de les regrouper est dictée par les bailleurs de fonds et organisée par le gouvernement pour leur faire bénéficier de l'assistance au développement. Les ONG, nationales et internationales, qui aujourd'hui, avec le désengagement de l'Etat, occupent le terrain de cette assistance leur emboîtent le pas (Guèye-Tall 1991). On voit le Ministère du développement social pousser à la création de groupements de promotion féminine. 75 % de ces groupements sont en milieu rural. Il est surtout intéressant de voir comment les femmes reprennent en mains une structure encadrée pour en faire un lieu de leur parole, une parole reprise en mains sur le discours du développement. Les objectifs assignés sont économiques (amélioration des conditions de vie et satisfaction des besoins de base) et sociaux (mise en place d'équipements collectifs tels maternité, banque de céréales ou champ maraîcher et surtout volonté de travailler ensemble).

Ce phénomène est frappant dans la région de Saint-Louis où la crise écologique et économique a été la plus grave. Certes les femmes rencontrent, dans leurs initiatives de groupement, des difficultés d'ordres multiples : vocation de regroupement plus suscitée que voulue; conflits d'intérêt, de préséance et de hiérarchisation en castes et enjeux politiques; influence prédominante des hommes dans les associations mixtes et encore forte au sein des groupements proprement féminins; problèmes matériels aigus d'accès à la terre, à l'eau, aux outils de production et de commercialisation; difficultés d'accès au crédit, car manque de garanties; temps des femmes qui n'est jamais considéré comme de l'argent; etc. Cela signifie concrètement que les paysannes des groupements effectuent des travaux pénibles de terrassement et de billonnage dans des sols argileux, labourent, sèment, arrosent, repiquent, surveillent, récoltent, transforment et commercialisent, à mains nues, sans le machinisme et l'assistance affectés à la riziculture. On constate ici la faiblesse politique des femmes face à un appareil étatique, économique, foncier et bancaire qui ne les considère pas encore comme partie utile de l'économie nationale.

La même volonté d'organisation se retrouve dans des contextes écologiques et sociaux aussi différents que ceux de la Basse Casamance, où nous menons des recherches sur l'accès des femmes au foncier. Dans cette région où la riziculture est l'activité de production dominante, le maraîchage est celle qui prévaut dans les organisations nées, dans les années 80, de la conjugaison de la volonté villageoise et de celle politique de l'Etat, des ONG et organisations internationales.

Et pourtant, la participation aux activités du groupement et notamment au champ prêté généralement par la communauté rurale ou villageoise est significative de la volonté des femmes qui en assument quasiment toutes les

responsabilités. Ce n'est pas le courage qui manque, confirment tous les agents d'encadrement. Le maraîchage requiert, en effet, un travail quotidien assidu durant toute la saison sèche, soit entre six et huit mois. Les autres activités de saison sèche plus sporadiques tels que le commerce, l'artisanat et la transformation des produits ou d'hivernage (cultures pluviales) rendent la présence des femmes quasi permanente dans les activités du groupement. Il faut d'ailleurs souligner que dans les groupements mixtes, les hommes interviennent de manière plus ponctuelle et, en tous cas plus légère, que les femmes, notamment dans le maraîchage où ils font les gros travaux, prennent certaines décisions et tiennent les comptes quand ils existent. L'immigration aidant, les femmes finissent seules en charge matériellement d'un mouvement initié ensemble. Même si elles ne disposent que de petites plates-bandes de maraîchage, car cette activité est une pratique individuelle au sein d'un champ collectif dont les membres sont nombreux, elles pourront satisfaire, ne serait-ce que modestement, des besoins monétaires et en nature à condition que la production soit organisée au plan matériel et commercial. Ce faisant, elles pourront obtenir un peu plus d'autonomie. C'est le cas principalement lorsque les revenus sont faibles et ne peuvent générer cette accumulation susceptible d'en élargir les capacités, car les productions sont avant tout autoconsommées.⁶ C'est aussi, au niveau du discours, l'assurance du maintien de liens collectifs pour le bien-être de la communauté.

Cependant si le discours de la solidarité existe, la pratique en revêt maints aspects. Il est illusoire de penser que la promotion économique passe obligatoirement par cette solidarité; les échecs des groupements en témoignent. Mais il y a surtout le fait que ces initiatives montrent que les femmes acceptent de s'investir, lorsque les projets les intéressent réellement, qu'elles les jugent appropriés et qu'elles en ont bien compris les termes et les implications, ce qui n'était pas évident dans un milieu où les interventions des sociétés d'Etat, des organisations internationales et des ONG de toutes origines avaient peu à peu bloqué l'initiative et les libertés paysannes. Elles se sont souvent impliquées dans des activités nouvelles. Dans les rela-

6 La plupart des enquêtes menées sur les groupements à travers le pays soulignent la part importante de l'autoconsommation de leurs productions qui ne sont pas assez importantes pour être complètement destinées à la commercialisation. En effet leur mévente peut être liée à leur insuffisance, leur mauvaise qualité, la constitution d'un grenier ou d'une banque de céréales pour les périodes de soudure, l'entretien des personnes qui travaillent dans le champ, le financement d'activités communautaires, etc. Il faut également rappeler que certaines activités collectives telles que le reboisement ne donnent pas de revenus immédiats. De manière plus générale, on note que la production des femmes n'est jamais considérée comme une activité productive qui nécessite équipement, crédit et politique de commercialisation. Les jardins maraîchers en sont un exemple typique, car ils sont, à l'origine, surtout destinés à l'autoconsommation.

tions établies avec ces structures extérieures démultipliées et en concurrence, elles ont, dans l'ensemble, appris les ficelles du discours du développement qu'elles peuvent reproduire, manipuler, afin d'obtenir le meilleur soutien matériel et financier. Elles comprennent, de plus en plus, car elles en ont fait l'expérience, qu'aucune politique de développement pour les femmes ne peut être menée en marge de la politique globale de développement de la région, ou en dehors des secteurs clés de l'économie nationale et au hasard des financements. Il est, comme le souligne la présidente de l'ONG, Femmes, Développement, Entreprise en Afrique, indispensable de

renforcer le mouvement associatif des femmes rurales, de mettre en place de nouvelles stratégies pour assurer un impact réel des projets sur les femmes et leur garantir une production de qualité et un travail mieux rémunéré (Ndiaye Ba 1991).

Il faudra, à terme, libérer l'initiative individuelle des femmes; cela suppose qu'elles participent à l'économie comme entrepreneuses au même titre que les hommes.

Ce n'est peut-être pas le lieu d'ouvrir le débat sur le développement croissant des groupements de femmes, en Afrique, depuis une vingtaine d'années. Mais on ne peut s'empêcher de poser quelques questions liées à leurs nouveaux statuts et fonctionnement. Ces associations sont aujourd'hui considérées, un peu partout, comme des foyers puissants de transformation économique et sociale de la condition des femmes.⁷ On n'attache cependant pas assez d'importance aux contradictions qui naissent en leur sein. Quels sont les modèles de référence lorsqu'on crée ces groupements : la tradition, la modernité ? Qu'est ce qui se cache derrière ces concepts ? N'y a-t-il pas confusion de valeurs ? Qui profite de cette confusion ? L'initiative personnelle reste un élément moteur de leurs actions. De nombreuses études sur les coopératives féminines ont montré que celles

qui tentent de se conformer aux directives du gouvernement ne réussissent pas aussi bien que les groupements qui créent leurs propres règles. On observait une plus grande mesure de cohésion, d'épanouissement personnel et de croissance financière dans les groupements qui s'autoréglementaient (Ladipo 1990:17).

On ne prête pas assez attention aux différences entre femmes qui génèrent des conflits d'âge, de classe, d'intérêt, de partage égalitaire des responsabilités et des ressources.

7 L'association Women in Nigeria (WIN 1985) affirme même que les chercheurs et les organisations d'entraide devraient leur prêter une plus grande attention.

Les initiatives "libérées" : du secteur informel au monde des affaires

La place des femmes africaines dans le secteur informel est ancienne. Discutant des causes de la crise de la planification du développement en Afrique, Hugon (1989:1) évoque, en plus des facteurs macroéconomiques (déséquilibres financiers, manque de devises), la non-prise en compte des économies non-officielles⁸ Les Sénégalaises appartiennent à des cultures où les femmes ont, par tradition, des activités qui contribuent, à l'entretien économique de la famille : production agricole, artisanale, commerciale, etc. Dans de vieilles villes comme Saint-Louis, Gorée, Rufisque et même Podor, elles produisaient un artisanat souvent très raffiné. Sans remonter aussi loin que les Signares de Saint-Louis et Gorée au 17^e siècle (Brooks 1976:19-44), on peut témoigner de l'importance variable, selon les époques, de leurs activités économiques (Hugon 1989:5).⁹ En 1976, le Bureau international du travail (BIT) estimait que le secteur offrait au moins 50 % de l'emploi urbain sénégalais, tous sexes confondus.

Les femmes, dans ce domaine, ont, pour activité majeure, le commerce. Elles vendent légumes, poisson, friandises, plats cuisinés, condiments, devant leur porte, dans la rue, sur les marchés. Elles produisent ou revendent les produits de l'artisanat et de l'industrie.

Vendre des cacahuètes, du poisson, des légumes ou des tissus importés confèrent, des statuts et des revenus tout à fait différents. Certaines commerçantes ont pu atteindre un niveau tout à fait exceptionnel mais, dans l'ensemble, elles ont été, jusque dans les années 60, moins compétitives que leurs consœurs *dioula* de Côte d'Ivoire, les *Nana Benz* de Lomé ou de Cotonou, les *market-women* du Ghana ou du Nigéria (Lewis 1976). Mais, à Lomé et Lagos, les *Nana Benz* règnent en maîtresses sur les marchés, leurs homologues sénégalaises en sont étrangement absentes. Les Béninoises des marchés dakarois n'avaient en face d'elles que des vendeuses de poisson ou de légumes. Leur retrait progressif de ce même marché a surtout favorisé l'installation des commerçants mourides (une des confréries religieuses du Sénégal).

8 'Development Planning in Africa is in Crisis. Macroeconomic reasons, notably the burden of financial imbalances and foreign exchange shortages, are essential factors in this crisis. The failure to take account of non-official economies small-scale activities, are also significant features of causing distortions between the framing of development policy and the dynamics actually observable at the level of the actors in civil society'.

9 'There is a parallelism between the obscuring of the economic role played by women and by the informal sector. In general, while the informal sector is forgotten by official development policies, women are largely excluded from incentive policies directed at the informal sector (e.g. loans or training). But it is well known that women play a determining role in development, both at the level of the production of goods and services and in the reproduction of actors in the official and non-official sector'.

C'est en prenant des initiatives dans des secteurs plus rentables, dans les années 70, qu'elles accèdent d'abord au commerce des textiles alors monopolisé par les Libano-Syriens et jouent la concurrence. Au départ, elles revendent des pagnes tissés ou des tissus achetés dans les capitales des pays limitrophes (Gambie, Mali, Mauritanie, Côte d'Ivoire). Puis elles mettent progressivement, dans leur circuit, les Iles Canaries, le Maroc, l'Arabie Saoudite, l'Egypte, la France, l'Italie, la Belgique, avec non seulement le commerce du tissu, mais aussi celui des chaussures, de la maroquinerie, de l'or, etc. A ce niveau, leur activité a tenu plus de la contrebande, car elles ne détenaient ni patente, ni carte d'importateur, faisaient entrer des marchandises quasiment en fraude et de connivence avec les douaniers. On a également constaté que, de la même manière que se crée une bourgeoisie du détournement qui accumule son argent à l'extérieur, émerge une catégorie de "commerçantes de luxe" qui monnaie charme et influence pour étendre ses activités. Le besoin d'assainir la profession revient constamment dans les entretiens réalisés avec les femmes de l'entreprise.

Quels sont les changements intervenus qui rehaussent, aujourd'hui, le statut de ces femmes d'affaires au point que certaines d'entre elles occupent le haut du pavé et qu'elles aient constitué des associations de commerçantes et de chefs d'entreprise ?

La crise : un déclin ?

Une économie ruinée se déformalise ou s'informalise, on le constate de plus en plus. Aussi vont profiter de la crise du secteur réputé formel, ceux qui n'en faisaient pas partie, à savoir les *baol-baols* (habitants du Baol, une des régions du Sénégal spécialisés dans le commerce) du commerce et les femmes. Les commerçants mourides légèrement équipés (cantines de marché), avec des charges salariales et sociales plus faibles, vont tenir des rôles que l'entreprise libanaise et encore moins française ne pouvait plus remplir, arracher des pans entiers du commerce international, s'investir dans de nouveaux secteurs. Il suffit de faire ses courses dans les grands marchés du Plateau, de la Médina, du Grand Dakar et des proches banlieues pour mesurer leur percée dans le négoce du tissu d'habillement et d'ameublement, des chaussures, des produits de beauté, de l'électronique, des appareils ménagers, etc. On note un déplacement de l'économie qui touche autant le capital étranger que l'entreprise moderniste proprement nationale où les cadres diplômés de hautes études commerciales ou d'ingénierie sont au plus engagés à titre d'employés. Comme les banques dites de développement, Banque nationale de développement du Sénégal (BNDS), Union sénégalaise des banques (USB), Société nationale de garantie et d'assistance au commerce (SONAGA), la Banque commerciale du Sénégal (BCS), première banque privée sénégalaise, ferme ses portes alors qu'elle aurait pu jouer un rôle essentiel dans la reconversion de l'entreprise moderne locale et l'assistance de ce petit monde des *baol-baols* et des femmes en affaires. On

oublie souvent que dans ce système plus ou moins contrôlé de l'extérieur, l'émergence d'une bourgeoisie nationale africaine a toujours gêné, en particulier les Français, alors que les Britanniques ont laissé se développer au moins la mini-entreprise des bourgeoisies intermédiaires locales comme en Afrique de l'Ouest ou en Inde. Aujourd'hui, les Sénégalais tentent d'établir des relations commerciales avec le Nigéria qui compte une centaine de banques à capitaux nationaux contre une ou deux au Sénégal. Sur le terrain, les hommes d'affaires sénégalais doivent passer entre les fourches caudines de la Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Sénégal (BICIS) et de la Société générale des banques du Sénégal (SGBS), banques françaises, deux des plus importantes de la place, qui ne leur laissent pas de grande marge de manoeuvre. Ce n'est donc pas un hasard si l'on assiste à la montée des baol-baols et des femmes qui, sans liaison avec le secteur bancaire étranger dominant, autofinancent toutes leurs activités. Leur chance a peut-être été d'être hors du circuit bancaire français qui a pu brutalement supprimer le crédit de gestion à sa clientèle moderniste locale et l'amener à déposer son bilan.

Les initiatives des femmes dont on constate la naissance et le renforcement sont-elles nées avec la seule crise ?

Celle-ci a accentué le besoin et le désir de travailler des femmes. Elles étaient déjà dans le commerce ou avaient une activité économique, avant le début de la crise. Les nouvelles difficultés les ont amenées à agrandir et à diversifier leurs activités. Cette démarche, on la retrouve aussi bien en milieu rural qu'urbain.

En dehors des activités purement agricoles qui ont mis l'accent sur le maraîchage, l'embouche, la transformation des produits agricoles et artisanaux (teinture, poterie, vannerie, etc.), la politique et l'organisation en groupement a permis de mettre sur pied, dans les villages et petites villes, des activités commerciales telles que les cantines de vente de produits manufacturés (alimentation, friperies, tissus, cosmétiques, chaussures, etc.), les ateliers de broderie et couture, tous domaines jusqu'alors accaparés par les hommes. D'autres ont des activités de *bana-bana* (marchand ambulant). Elles achètent des produits de la campagne (arachide et pâte d'arachide, mil, poisson séché/fumé, produits de cueillette, etc.) qu'elles revendent en ville. Avec les gains, elles rapportent des produits manufacturés qu'on ne peut s'y procurer. Elles jouent sur ce mouvement ville-campagne. D'autres ont ouvert de petites boutiques d'approvisionnement, notamment après le départ massif des Maures, en 1989.

Nombre d'ONG, d'organisations internationales et de pays (PNUD, BIT, FNUE, Pays Bas) ont appuyé ces activités. Ainsi le Fonds des Nations Unies pour l'Équipement implante, à partir de 1982, sous l'égide du Ministère du Développement Social, un programme d'allègement des travaux féminins et finance, pour ce faire, des équipements qui varient selon les zones : moulins

à mil, décortiqueuses à riz, batteuses, etc. Cet équipement, distribué gratuitement, dans les premières années de la création du Ministère, devint, entre 1982 et 1988, avec l'intervention du Fonds des Nations Unies pour l'environnement (FNUE), un don aux groupements conditionné par un système de gestion permettant non seulement de le maintenir en bon état de fonctionnement normal, mais de générer des revenus et de l'épargne. On estimait, en 1988, les revenus de la gestion des équipements, déposés à la Caisse Nationale d'Epargne du Sénégal, à environ cent vingt millions de francs CFA pour quatre cent soixante huit groupements. La deuxième phase du projet démarre en 1989 et se donne pour objectifs l'amortissement de l'équipement et l'utilisation des fonds restants pour la création d'activités économiques diversifiées précitées. Le projet a surtout porté ses efforts sur l'implantation de banques céréalières, de boutiques communautaires et des caisses d'épargne et de crédit.

Les femmes ont entrepris ces actions soit seules, soit à deux, trois ou en groupe plus large selon des affinités personnelles. Certaines ne pouvant travailler que seules, d'autres sont plus sécurisées en groupe, d'autant plus qu'elles sont relativement débordées par toutes les activités impulsées, ces dernières années, en milieu rural. L'expérience fait tâche d'huile, car les femmes en parlent entre elles.

En matière d'initiatives, il y a peu de différence entre celles des femmes rurales et urbaines, "même si l'environnement des grandes cités africaines assignent aux femmes des rôles fort différents de ceux qu'elles jouent en milieu rural" (Dirasse, Nelson, S D). Les difficultés frappent les ménages avec plus ou moins d'intensité selon les milieux mais produisent les mêmes besoins. Les contraintes urbaines peuvent d'ailleurs paraître plus dures, dans la mesure où le coût de la vie est plus élevé et l'assistance nulle. On constate, dans les milieux populaires des grandes banlieues dakaroises, le besoin des femmes de se regrouper pour résoudre les problèmes qui leur sont quotidiennement posés. "L'union fait la force" est une formule qui revient souvent. L'esprit "groupement", fondé sur l'appartenance à des associations traditionnelles, fait que les femmes se retrouvent pour s'épauler, échanger des idées, créer des tontines pour financer leurs activités, comme on le verra, dans le cas des femmes d'affaires.

Lors de rencontres, à Guédiawaye, avec des associations féminines ethniques ou de quartier et des ONG de soutien aux actions populaires, il est fréquemment répété que le "travail est à la mode", qu'il n'est plus honteux de faire du commerce devant sa porte ou dans sa maison. Tout aujourd'hui est prétexte à activité, de la vente de piment et sucettes glacées (belbolstick de sirop grenadine, de sirop bissap, de pain de singe, etc.) à celle d'huile de palme et des tissus. Les premiers clients des cars qui font la navette entre les banlieues et Dakar, dès cinq heures du matin sont des vendeuses des marchés de quartier qui vont se ravitailler en ville.

Les frontières qui séparaient activités et professions traditionnelles et modernes exercées par les hommes et les femmes ont éclaté, il y a déjà quelques décades, anticipant sur la crise actuelle. Certes les femmes ne sont pas légion dans l'atelier de forge, l'entreprise de mécanique ou du bâtiment. Ce sont encore des secteurs masculins. Les secteurs proprement féminins sont devenus par contre rares. Les hommes font le ménage et la cuisine dans les familles des classes moyennes. Les émigrés guinéens accaparent les tâches jadis féminines de traitement du poisson. La division sexuelle du travail connaît ainsi des réaménagements qui distribuent les tâches à différents niveaux, dans des secteurs de plus en plus mixtes. Les situations restent très fluides et instables dans le contexte d'une crise où l'économie de survie bouleverse les mœurs et les certitudes. C'est un fait qu'aujourd'hui les femmes sont partout même si leur présence est comptée selon les secteurs (haute administration, banque, etc.).

Etre femme d'affaires

Les chiffres font cruellement défaut quand il s'agit de mesurer l'importance des femmes dans cette nouvelle économie: nombre global et répartition par secteur d'activité, proportion par rapport aux hommes, chiffres d'affaires et marges bénéficiaires, genre et taille de l'entreprise, niveau d'équipement, etc. A défaut de d'études exhaustives et chiffrées sur l'entreprise féminine actuelle, nous avons mené une enquête auprès d'un échantillon restreint (onze) et aléatoire de Dakaroises, chefs d'entreprises dans des secteurs où elles sont devenues de plus en plus visibles. Le choix des enquêtées s'est fait sur la base du bouche à oreille. Ce qu'elles ont de commun, c'est d'avoir réussi dans leur entreprise, d'en avoir conscience et de passer pour des gagnantes auprès des autres femmes impliquées dans les affaires. L'enquête s'est poursuivie auprès de personnes ressources travaillant dans la gestion des entreprises et dans les associations.

Les informations recueillies, lors de ces divers entretiens, ne peuvent certes donner des enseignements définitifs. Elles permettent surtout d'ouvrir des pistes de recherche. En effet, à partir de l'origine sociale des femmes d'affaires, de leur niveau d'éducation et de formation, nous avons tenté de saisir les motivations d'entrée dans les affaires, leur cheminement dans le secteur, la nature et l'importance des succès et difficultés rencontrés, les relations avec les partenaires et les réseaux des affaires (milieu mouride, tontine des femmes, association professionnelle, groupements féminins, etc.), le financement de leurs activités, l'impact de la participation aux affaires sur la vie personnelle et familiale (relation conjugale, pouvoir économique et pouvoir social, fécondité et famille).

Origine sociale, éducation et formation

L'échantillon n'est pas assez représentatif pour déterminer que les femmes chefs d'entreprise sont dans l'ensemble wolof (ethnie majoritairement repre-

sentés au Sénégal). Une seule de nos interrogées est une guinéenne dont la famille vit au Sénégal depuis trois générations. Le fait qu'elles soient toutes musulmanes, à l'exception d'une catholique, ne devrait signifier rien d'autre que le poids de cette religion dans l'espace sénégalais. Sur les dix musulmanes, cinq étaient tidjanes, quatre mourides et la dernière layène (diverses confréries religieuses au Sénégal). Là, il aurait été intéressant de voir si le réseau de commerçants *baol-baols* d'obédience mouride qui fait sa percée dans le monde des affaires a aussi promu ses femmes. Une seule de ces mourides fait une référence explicite à ses origines confrériques, en évoquant d'abord la mystique du travail proclamée par les *talibés* (disciples) de Cheikh Amadou Bamba (chef de la confrérie des mourides), puis ses liens particuliers avec Touba (ville sainte) où elle se rend régulièrement et les hommes d'affaires mourides qui l'ont aidée à monter son entreprise en lui assurant un crédit fournisseur régulier.

Ces femmes sont d'origine urbaine. La plupart sont de Dakar. Quatre d'entre elles viennent de villes intermédiaires importantes comme Thiès et Kaolack. Elles ont une forte expérience urbaine et sont venues à Dakar, à leur mariage. Leur âge se situe entre trente et soixante ans. Toutes sont ou ont été mariées (ménage monogame ou polygame) et sont mères de famille relativement nombreuse : entre trois et douze enfants, en moyenne.

Ce qui frappe surtout, c'est que ces femmes qui ont réussi ont un niveau de scolarité relativement bas qui reflète celui de leur famille d'origine. Les parents eux-mêmes n'ont pas reçu d'éducation formelle moderne. Ils ont été cultivateurs, artisans, commerçants, marabouts, ouvriers et, très rarement, fonctionnaires (deux). Quatre de ces femmes n'ont jamais fréquenté l'école française. Elles ont reçu un enseignement coranique et une initiation sur le tas au commerce, à la couture qui leur ont servi de premières armes dans leur carrière. Elles ne parlent toujours pas le français. Deux ont le niveau du Certificat d'étude primaires et élémentaires (CEPE). L'une d'elles a suivi des cours de secrétariat qui lui ont assuré un emploi administratif pendant plusieurs années. Le secrétariat a également été le débouché de celles qui ont fréquenté le lycée jusqu'en classe de 3^e. Enfin les deux dernières ont obtenu le baccalauréat, mais ont suivi une formation professionnelle immédiate (technologie, administration).

Même si cet échantillon est restreint, il semble donner une assez bonne idée du niveau moyen des femmes d'affaires au Sénégal. Les femmes les plus diplômées ont d'abord travaillé dans l'administration et les entreprises privées.

Faire des affaires

Toutes ces femmes appartiennent donc à la classe moyenne et leur projet vient soit de leur environnement (tradition familiale de commerce), soit du nouveau contexte de crise qui pousse les femmes à s'investir dans des activités économiques, soit des deux. Leurs itinéraires respectifs sont

intéressants. Aucune d'entre elles n'avait, à proprement parler, de formation ni d'expérience dans les affaires. Deux seulement ont disposé d'un petit capital au départ. Les autres ont un petit appui familial (conjoint, frère.). Pour la majorité, c'est leur débrouillardise qui a joué.

L'itinéraire dans les affaires

Mme N, 45 ans, parents artisans et commerçants, quitte l'école secondaire à la suite d'un mariage forcé et travaille comme secrétaire pendant dix ans. Durant toute cette période, elle vend des tissus, des vêtements qu'elle confectionne ou achète en Europe. En 1982, elle monte une entreprise de nettoyage et de réfection de bâtiments.

Mme N D, 36 ans, secrétaire brevetée de l'administration, élevée dans une famille de commerçants, ouvre un magasin de jouets en 1981, puis se tourne vers les travaux de bâtiments qui sont une tradition familiale.

Mme L, 31 ans, niveau 3^e secondaire, accompagne son mari étudiant en France et, là, se spécialise, dans l'industrie de l'habillement. De retour au Sénégal, elle entreprend un commerce de vêtements, de pièces détachées et, en 1987, ouvre une épicerie dans un quartier périphérique.

Mme R, 60 ans, a vécu en France, pendant une dizaine d'années, comme secrétaire. Elle en profite pour écouler régulièrement des produits entre le Sénégal et la France. De retour au Sénégal, elle continue ce commerce informel avec les pays limitrophes. Elle tente actuellement de constituer un capital suffisamment important pour s'installer et accroître ses affaires.

Mme A D, 43 ans, niveau CEPE, entre dans les affaires en 1964. Elle exporte des objets d'art africain vers l'Europe. Avec les produits de la vente, elle achète des marchandises revendues en Egypte, Arabie Séoudite, etc. Elle a aujourd'hui une entreprise importante d'import-export (quincaillerie).

Mme M B, 46 ans, sans instruction, a travaillé comme domestique pendant dix ans chez des expatriés. A partir de 1973, elle entre dans le commerce et se spécialise dans l'achat et la vente de marchandises écoulées par les services de Douanes du Port. A partir de 1976, elle développe ses activités commerciales vers la France et l'Italie. Aujourd'hui, elle gère une cantine d'import-export au marché HLM.

Mme F M, 42 ans, arabisante, diplômée de l'Ecole Singer en broderie-coupe, ouvre son propre centre d'enseignement de couture. Depuis 1974, elle tient une entreprise de confection de tenues et d'uniformes pour les entreprises publiques et privées.

Mme N D, 60 ans, reçoit une instruction coranique et un apprentissage en couture. Mariée jeune, elle apprend le métier de commerçante avec ses parents et beaux-parents. A la suite d'un coup de fortune, elle ouvre, en 1973, une cantine dans son garage, puis un restaurant en ville.

Mme S N, 53 ans, fille de cultivateurs, apprend le coran. Elle commence par vendre des beignets. Puis elle achète des coupons de tissu au marché

qu'elle revend aux particuliers. Elle se spécialise dans la revente de la friperie, jusqu'en 1983, où elle montre sa propre entreprise dans le même secteur. Aujourd'hui, elle prolonge ses activités dans le matériel de construction.

Mme S, 31 ans, titulaire d'un diplôme universitaire et fille de cadre, quitte l'administration, en 1990, lors des départs volontaires. Avec les indemnités reçues, elle monte un groupement d'intérêt économique de location d'équipements agricoles.

Enfin, Mme M, 42 ans, fille de cadre et elle-même cadre d'une entreprise parapublique, quitte ce secteur, en 1989, pour se lancer dans l'exportation des primeurs.

Activités dans les affaires : motivations, succès, difficultés

Ces femmes ont manifestement réussi : elles en font l'aveu, sans indiquer toutefois leurs chiffres d'affaires, par superstition, disent-elles. Mais on sait, par les services officiels, qu'ils varient entre une dizaine et quelques centaines de millions de francs CFA. Certaines affaires féminines ne sont pas loin du milliard, notamment dans les textiles.

Leur montée dans les affaires a été paradoxalement facilitée par la mise en crise du monde formel des affaires. Ceux qui ont échappé à la mise en crise sont les opérateurs qui n'étaient pas intégrés dans l'économie formelle et bancaire. Les mourides et les femmes étaient rarement branchés sur les banques. Ils autofinançaient leurs propres activités à petite échelle, alors que quelques rares personnes seulement ont bénéficié de l'appui du système bancaire. Les femmes n'utilisaient pas ce dernier pour financer leurs affaires. Elles le font encore peu et le déclarent toutes. Aujourd'hui encore, la banque sert plus à assurer leurs transactions commerciales (transfert d'argent, crédit documentaire, etc.) qu'à les financer. Pour des achats importants de marchandises, de l'ordre de centaines de mille, voire 5, 10, 15 ou 50 millions de francs CFA ou plus, elles sortaient, autrefois, ces sommes en fraude, littéralement nouées dans leur pagne.¹⁰

10 On se souvient des plaintes des femmes d'affaires auprès du Ministre chargé de la Condition de la Femme à propos des saisies fréquentes dont elles faisaient l'objet par les services de Douanes. Elles transportaient en liquide des sommes impressionnantes, enfreignant ainsi la législation sur les changes. Ce n'est plus possible maintenant, d'où l'intermédiaire des banques. Les entreprises à l'étranger, qui elles-mêmes imposent la médiation des banques pour certaines opérations, disent préférer commercer avec les femmes car elles sont plus régulières dans leurs paiements. C'est en facilitant les transactions commerciales des femmes que les banques se sont rendu compte de l'importance de leur avoir et qu'aujourd'hui quelques unes d'entre elles leur font des propositions intéressantes pour s'assurer leur clientèle. Sinon la banque restée longtemps aveugle sur leurs activités, comme le souligne une des femmes interrogées, ne leur accordait pas la moindre ligne de crédit. Quelques institutions financières ont été seules à offrir occasionnellement des avances de fonds aux femmes dans les petites entreprises.

L'autre élément indicateur de la percée en cours des femmes tient à la libération des mentalités qui pousse tout le monde à travailler pour gagner de l'argent. Cette mutation touche les femmes des milieux populaires autant que celles des classes moyennes et bourgeoises. Les politiques de compression et de licenciement des personnels et la crise économique ont mis les hommes sur le pavé et balayé ou mis en veilleuse les tabous sociaux ou moraux. Les barrières de préjugés devant les activités des femmes s'effondrent. Les hommes ont été obligés de les laisser travailler car ils ne sont plus en mesure de satisfaire toutes leurs demandes : habillement, nourriture, etc. Ils savent, malgré leur orgueil masculin, qu'ils sont limités dans leurs moyens. Un homme qui refuserait les activités de sa femme éprouverait les pires difficultés à la retenir dans ce nouvel environnement. Les tribunaux commencent à être submergés par les contentieux conjugaux liés à ce problème.

Les mentalités sont, en fait, globalement en train de changer. On le constate, personne n'aurait pensé assurer le commerce de détail des Mauritaniens, avant le conflit sénégal-mauritanien de 1989. Or, on voit aujourd'hui des diplômés, déflatés ou en départ volontaire tenir ces boutiques de vente en gros, demi-gros et détail ou investir dans le secteur. C'est peut-être l'une des rares conséquences bénéfiques de cette crise : elle a d'une certaine manière décomplexé, libéré les mentalités des cadres, des femmes, etc. Le Sénégal s'était intellectualisé et fonctionnarisé, alors qu'il avait été un pays de gens de comptoirs dont le prestige était d'être traitant-commerçant. Le mythe du fonctionnaire s'était substitué à celui de cette bourgeoisie progressivement évacuée par le capitalisme français et libano-syrien. Aujourd'hui, on en revient au commerçant, car l'Etat est en crise. Il n'y a plus de budget. Il faut se débrouiller. Tout le monde essaie de survivre et beaucoup de métiers ne sont plus tabous. Il n'y a plus de honte à gagner de l'argent. Les premières femmes qui ont fait du commerce un métier ont été en conflit avec leurs conjoints. Aujourd'hui, c'est plus facile. La profession est en train de s'assainir. Le modèle de réussite devient cette femme qui gagne de l'argent à la sueur de son front, dans un secteur où on ne l'attend pas. Elle allie cette image à celle traditionnelle d'épouse et de mère de famille.

Les femmes avaient des activités avant le début de la crise, mais elles n'arrivaient pas à les développer et à les diversifier. La branche la plus facile d'accès qui était le commerce, secteur traditionnel de leurs activités de petite vendeuse de poisson ou de nourriture, n'est plus le seul débouché. Cette éclosion d'activités traduit également un phénomène d'imitation. L'émulation et les rivalités sont très fortes et font qu'un secteur qui marche fort est vite saturé. Celles qui ont réussi servent d'exemple aux autres. La notion de réussite est certes importante, mais la réussite dans la dignité, concept qui revient dans toutes les conversations, est une préoccupation.

Autrefois les femmes allaient à l'étranger par n'importe quel moyen : recours aux ressources de la famille, prostitution de luxe... Aujourd'hui cela change.

Celles qui constituent un exemple sont vraiment celles qui ont réussi à la sueur de leur front, par leur travail, qui ont investi des secteurs plus neufs jusque là réservés aux hommes : bâtiment, travaux publics, quincaillerie, droguerie, commerce de biens manufacturés, de produits maraîchers ou halieutiques, restauration, exportation, etc. Elles ont élargi leurs horizons : Turquie, USA, Asie du Sud-Est. Autrefois, elles étaient dans les tissus, les chaussures, les cosmétiques, les bijoux. Aujourd'hui, c'est une femme qui fournit les uniformes de la police nationale, une autre qui assure des travaux publics pour la commune de Dakar, une autre qui exporte des haricots fins sur les marchés de la Communauté économique européenne (CEE), une autre qui approvisionne l'Arabie Séoudite en coquillage pour la construction, etc. Cette femme, chef d'une entreprise du bâtiment, interrogée par nos soins, donne un exemple très révélateur par sa manière d'utiliser son environnement. Sa réussite tient à ce qu'elle a suivi les traces de son frère, lui même entrepreneur dans le secteur, tout en sollicitant le coup de pouce politique qui lui assure quelques marchés. Il faut souligner que toujours dans le contexte de l'assainissement et de la professionnalisation du monde des affaires au féminin, les femmes se mettent de plus en plus en règle avec la loi. Elles ont des établissements déclarés, sont en règle avec la patente, les taxes douanières et le fisc, même si ce n'est pas le cas pour la majorité d'entre elles.

La percée ne va pas de soi et les difficultés sont multiples: obstacles "bureaucratiques", difficultés de financement, concurrence sauvage, agressivité masculine.

Aucune des femmes interrogées n'a fait allusion à une politique promotionnelle de l'Etat. Elles ont plutôt présenté des doléances. Toutes se plaignent des tracasseries administratives qui vont de la complexité des procédures, aussi difficiles à démêler pour les illettrées que pour les autres, au montant élevé des charges douanières et fiscales. La corruption du fonctionnaire (Douanes, Finances, et autres services économiques) est vivement critiquée. "Tout s'achète; C'est au plus offrant; il n'y a pas de respect des droits acquis". L'une des entrepreneuses déplore qu'il n'y ait pas de facilité fiscale pour monter de petites industries, fabriquer par exemple, au Sénégal, les draps importés actuellement de Chine. "Nous sommes capables de le faire, ajoute t-elle, et ces usines créeraient de l'emploi". Une autre, spécialisée dans l'exportation des primeurs, reproche à l'Etat de ne pas aider les producteurs nationaux face à la concurrence étrangère, au monopole des compagnies aériennes, à la mauvaise volonté des banques, de ne pas promouvoir l'image de marque des produits sénégalais par le biais des am-

bassades, etc. La création d'entreprise reste une aventure difficile. Les marchés publics ne sont pas très porteurs, L'Etat est un mauvais payeur.

La concurrence, avivée par la crise et le rétrécissement des marchés, est rude entre femmes, entre hommes et femmes, entre nationaux et étrangers. Avec les départs volontaires de l'administration, il y a une ruée vers le commerce qui a rendu le secteur encombré. Entre Libanais et Sénégalaises, la lutte continue, de la vente des biens manufacturés à la production des primeurs. Ces dernières gagnent des bastions. Ainsi, une importatrice de vaisselle a connu une guerre effrénée des prix quand elle a voulu briser le monopole libanais et n'a dû son succès qu'à la persévérance. Ailleurs, un *modus vivendi* s'établit : un commerçant libanais de tissus d'ameublement a pour fournisseurs attirés des Sénégalaises qui s'approvisionnent en Gambie. Cette restauratrice du centre ville qui, à partir des années 70, fait sa fortune sur la vente, pour une somme modique, de repas aux employés de bureau, se plaint par contre de la concurrence des entreprises libanaises de *chawarma* (sandwich de viande) qui prolifèrent sur le Plateau.

Les relations entre femmes entrepreneuses tiennent, selon les circonstances, de la complicité à la concurrence sauvage. La complicité relève du besoin de s'affirmer dans ce monde qui, à la frange de l'informel, se masculinise. Certains secteurs sont encore féminins tels que la coiffure. Dans la couture, les femmes ont du mal à reprendre leurs droits sur les tailleurs de Sandaga (grand marché à Dakar). Ce besoin de s'affirmer, de promouvoir leurs activités parfois avec l'appui d'autres professionnels, de trouver les moyens financiers ensemble (tontines), de lever les pressions administratives et commerciales font qu'elles se retrouvent dans des associations féminines plus ou moins informelles et officielles : Peigne d'or pour la coiffure, Association des femmes d'affaires et commerçantes du Sénégal (AFAC), Association sénégalaise des femmes chefs d'entreprise (ASFECHEN), Association des femmes exportatrices du Sénégal (AFES), Organisation des femmes entrepreneurs et commerçantes de l'Afrique de l'Ouest (OFECAO), etc. Nombre d'entre elles ont adhéré à des structures mixtes existantes: Groupement Economique du Sénégal (GES), Association des Exportateurs Sénégalais, etc. Le réseau *Diambar* est une initiative originale qui associe des entrepreneuses soutenues et financées par Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM)/Grande-Bretagne et la FDEA, afin de développer entre elles les échanges commerciaux. Mais la concurrence qu'elles se livrent est jugée féroce : modèles de couture et de coiffure copiés, adresses de fournisseurs et filières pillées, secteurs en proie envahis, etc.

On dénonce surtout l'agressivité masculine qui va du harcèlement sexuel à la concurrence déloyale. La présence des femmes dans les affaires est perçue comme incongrue, d'autant plus qu'elles sont souvent seules dans de nombreux secteurs. La dénonciation de cette attitude va plus loin : *Les hommes n'ont pas beaucoup d'initiatives en matière de commerce. Ils nous*

volent nos idées. Il y en a même qui font de la filature pour savoir où nous achetons nos marchandises ou se renseignent un peu partout, dans les ambassades déclare une commerçante de l'import-export. D'autres s'entendent parfois avec leurs fournisseurs étrangers afin que ces derniers ne vendent pas certaines marchandises aux hommes qui, pour conquérir le créneau, cassent les prix de retour au Sénégal.

Fidélisation des clients difficiles, rapports avec les fournisseurs semés d'embûches, environnement des affaires malsain sont autant de pesanteurs. Mais la contrainte majeure est l'accès au financement plusieurs fois évoqué. Le manque de confiance qui est encore la règle générale entre femmes d'affaires et banques est réciproque. Les entreprises féminines ont été montées progressivement avec des apports personnels, des prêts familiaux ou les cotisations des tontines. Une seule entrepreneuse a bénéficié d'un crédit de la Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal (CNCAS). D'autres ont cité des banques arabo-africaines (Banque Sénégal-Koweïtienne (BSK), Al Massraf), en leur reprochant toutefois de prêter sur la base du "copinage politique". Les deux principales banques d'affaires que sont la BICIS, filiale de la Banque nationale de Paris (BNP), et la Société Générale des Banques ont été rarement citées : elles semblent inaccessibles. Les discussions avec la FDEA révèlent que le crédit est le problème clé des entreprises féminines. Toute son assistance porte sur l'encadrement de la gestion et la recherche de financement par des institutions financières qui curieusement ne sont pas les banques locales : USAID, OXFAM/G.B., USA for Africa, PNUD, Comité inter-ecclésiastique de coordinations de projets de développement (ICCO) Hollande, Centre Canadien d'études et de coopération internationale (CECI) Canada, autres agences et ONG internationales.

A cet égard, d'autres hommes de l'entreprise sont logés à la même enseigne. Sous la loupe de *Jeune Afrique Economie*, on reste surpris par les déclarations du journaliste à propos d'un éminent capitaine d'industrie dont l'entreprise s'est taillé une très solide réputation dans les constructions métalliques : *Son style de gestion en surprendra plus d'un. Mais il a fait ses preuves et il donne des résultats. Car M.D. a adopté le style et les méthodes de gestion de son aîné et associé A.S., le PDG de la CSE. Comme lui, il a horreur des dettes. La société a toujours fonctionné sur autofinancement. En règle générale, les bénéfices sont totalement réinvestis dans l'entreprise pour en financer la croissance. Même principe qu'A.S. au niveau des investissements en matériel. Tous sont autofinancés. Même dans le cas de l'extension de l'usine, M.D. ne songe nullement à un concours bancaire* (Ewané 1991:17).

Il y a la méfiance des femmes à l'égard d'un système bancaire en faillite, surtout après tous les scandales que le pays a connus. *Bank da fa ñakk sutura* (la banque ne respecte personne) : saisie des biens, revente aux enchères,

nom publié dans le journal, etc. En fait, les femmes entrepreneuses ont à l'esprit que ceux qui ont réussi l'ont fait en dehors des circuits de l'Etat et des banques. L'appui politique n'est plus aussi payant à leurs yeux, même si nombre d'entre elles, dans les manifestations publiques, font allégeance au pouvoir d'Etat. Tirant ces conclusions négatives sur le système bancaire et les structures administratives, elles se tournent alors vers les réseaux de financement autonomes que sont les cofinancements et surtout les tontines. La tontine, ce n'est pas un don, mais un prêt à rembourser, un prêt sans intérêt. C'est pour cela que les femmes y cotisent sur trois, six, douze mois, pour des sommes allant de milliers à des millions de francs CFA. Avec ces fonds empruntés, les revenus de leur commerce, l'aide matérielle des parents, elles arrivent à mener leurs affaires.

A ce point de l'enquête, il est impossible de montrer "l'efficacité" du réseau mouride dans le financement des entreprises féminines. Tout ce qui ressort, c'est l'allégeance des femmes mourides aux dignitaires de Touba, le respect des préceptes de la confrérie.

Gérer sa vie et ses affaires

Gérer la vie familiale et la vie professionnelle sans conflit est l'une des plus grandes difficultés que rencontrent les femmes dans les différents secteurs de l'économie. Qu'en est-il des femmes de l'entreprise ?

Appartenir au monde des affaires représente un plus pour ces femmes interrogées, au plan matériel comme social. Elles se sentent valorisées en raison de l'importance de leurs affaires et du nouveau respect que la société leur témoigne: elles s'achètent un statut face à la famille, aux beaux-parents, à la société. Ce nouveau prestige, Lewis le montre bien à propos des Ivoiriennes, a son importance. *La question n'est pas d'établir une domination économique des femmes, mais de savoir si et comment les femmes utilisent leur pouvoir de gagner leur vie pour améliorer leurs rapports aux hommes* (Lewis 1976:162).

Les femmes ont besoin de gagner de l'argent pour subvenir à leurs besoins, à ceux de leur famille et avoir leur autonomie financière, mais il leur arrive d'avoir peur de cette nouvelle responsabilité et des rôles qu'elle implique. Il leur manque assez souvent cette sécurité, cette confiance en elles, auxquelles l'éducation ne les prépare guère. On attend d'elles la soumission et non l'agressivité. La plupart des femmes rencontrées parlaient modestement de leurs performances, alors qu'aux mêmes postes de responsabilité les hommes montraient plus d'assurance. Objectivement, ce nouveau statut réduit leur dépendance économique, leur assure de fait une plus grande participation au pouvoir familial et social. Mais le concept d'autonomie est en fait perçu différemment selon les femmes. Pour certaines, l'autonomie ne signifie pas forcément plus de pouvoir, mais plus simplement la possibilité de se prendre en charge en cas d'indisponibilité du conjoint. Exemple : si le discours "féministe" assume qu'avec une autonomie financière, la femme

peut se dégager plus facilement des contraintes conjugales (abus, polygamie), les réponses reçues à ce propos sont, dans l'ensemble, moins tranchées : "Si mon mari prend une autre épouse, je peux toujours m'occuper de ma famille".

Cette attitude est plus frappante dans la discussion à propos des relations conjugales que toutes ont dû cependant réajuster avec le succès de leurs entreprises. Toutes étaient unanimes pour dire que mener des affaires ne devrait pas entraver leur vie familiale : respecter le mari, élever les enfants, bref concilier vie familiale et vie professionnelle. "Toute femme doit donner la priorité à son ménage". En fait, les heurts n'ont pas manqué concernant la participation des femmes à ces activités et surtout sur la redistribution de l'autorité et du pouvoir entre les sexes, au sein de la famille. Comme elles l'affirment, la question est de faire accepter ce nouveau pouvoir sans froisser la susceptibilité du conjoint. A cela, plusieurs solutions : faire comme si on ne gagnait pas de l'argent, partager les responsabilités financières, aider dans la plus grande discrétion le mari, la belle-famille et, de toutes façons, continuer à jouer les rôles attendus d'épouse et de mère. Pour certaines, leur nouvelle aisance a considérablement diminué la participation de leur conjoint aux charges de la famille. Elles ressentent toutes la difficulté de gérer la double journée de responsabilités, le double rôle de chef d'entreprise qui donne des ordres et d'épouse soumise qui en reçoit. Elles rapprochent cette difficulté à celle des relations d'autorité dans l'entreprise avec leurs employés hommes notamment. L'exemple est frappant de cette femme qui surveillant ses ouvriers sur les chantiers, s'entend dire : *Jigéen du ma komandé, sa morom la bayyi kër gë* (je ne reçois pas d'ordre d'une femme. C'est une femme comme toi que j'ai laissée à la maison). A la longue, avoue t-elle, elle prendra un homme de confiance pour assurer cette autorité. En attendant, elle se tient au courant des dernières techniques pour ne pas être leurrée et s'entoure d'ingénieurs, à l'instar de cette exportatrice de primeurs. Le manque de formation professionnelle est un grand handicap. Il l'est pour tous les entrepreneurs, mais il l'est encore plus pour les femmes car il remet leur autorité constamment en jeu.

Assurer la fécondité attendue ne pose pour le moment pas de grands problèmes, car les réseaux familiaux sont largement utilisés par ces femmes qui voyagent énormément et passent beaucoup de temps hors de leur foyer. Les enfants, disent-elles, ne devraient pas souffrir de l'absence de la mère occupée par sa profession, en raison de la multiplicité des relations sociales et affectives de ces enfants avec les tantes, grands-parents, autres membres de la famille. Ces services se paient certes en espèces et en nature : attention constante, solidarité obligée, entretien des familles, paix monnayée avec la belle-famille, etc. La seule qui s'est plainte de difficultés avec ses enfants a en fait rompu, par individualisme, avec cette famille élargie.

Conclusion

L'analyse des dynamiques sociales dans la crise sénégalaise révèle l'importance croissante et décisive des initiatives féminines dans les stratégies paysannes, le monde du secteur informel et des affaires. La crise en renforçant l'impasse économique a en quelque sorte ouvert des espaces de possibilités et de libertés nouvelles pour les femmes qui ont influencé leurs statuts, leurs rôles, leur participation aux activités de production. Ces mutations remettent en question la redistribution du pouvoir entre sexes dans la famille et la société.

Mais quelque soit leur participation à la production des biens et des revenus, les femmes restent avant tout des épouses et des mères. C'est dans ces rôles que la communauté leur donne leur première reconnaissance sociale. Leur pouvoir économique soutient leur statut dans le mariage. Il renforce leurs réseaux de relations indépendants de ceux du conjoint. Elles peuvent ainsi améliorer leur image face à la belle-famille, recevoir un meilleur support de leur propre groupe, quand elles assurent en partie leur entretien. Mais une redistribution plus équilibrée du pouvoir entre les sexes au sein de la famille reste un enjeu difficile à atteindre.

Mais la question essentielle posée par l'examen des initiatives féminines dans ce contexte de crise reste celle de la place véritable que les politiques de développement accordent encore aux femmes dans l'économie nationale. Alors que cette participation est inestimable dans les stratégies de survie des populations rurales et urbaines, elle ne fait toujours pas l'objet d'une politique d'appui raisonnée et suivie, à partir d'une connaissance et d'une analyse pertinente des situations diverses des femmes dans l'économie et la société. Leur participation fait encore l'objet de projets marginaux par rapport à l'économie globale. Pourtant la floraison des initiatives féminines, l'émergence d'un groupe d'entrepreneuses à partir d'un secteur informel qu'elles occupaient largement sont significatifs de leur dynamisme, dans une période de crise particulièrement éprouvante. Tous les discours s'accordent pour donner à la femme un rôle d'actrice dans l'économie, mais encore faudrait-il que les pratiques et le système s'y prêtent réellement : institutions, crédit bancaire, absence de discrimination sexiste, etc. Les vrais enjeux sont là.

Bibliographie

- Amin, S, 1980, *Le Monde Sénégalais des Affaires*, Paris, Editions de Minuit.
- Brooks, G E Jr, 1976, The Signares of Saint-Louis and Gorée: Women Entrepreneurs in Eighteenth-Century Sénégal, in: Hafkin Nancy, J and Edna Bay, G, *Women in Africa, Studies in Social and Economic Change*, Stanford, California, Stanford University Press, pp. 19-44.
- Diagne, P, 1984, *Sénégal : Crise Economique et Devenir de la Démocratie*, Dakar, Editions Sankoré.

- Diagne, P, 1990, "De l'échec prévu de l'ajustement structurel à la sortie de crise", *Walfajri* No. 227, septembre.
- Diop, M C, et Diouf, M, 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.
- Dirasse, L, et Nelson, N, *Techniques de Survie Féminine dans des Grandes Villes Africaines*, Dakar, ENDA, IDEP, UNEP, SIDA, doc.polygr.
- Ewané, M, Lobé, 1991, "Les Tollés du succès". In: *Jeune Afrique Economie*, No. 146.
- Guèye-Tall, S, 1991, "Femmes agents et bénéficiaires de l'action des ONG". In: *Femmes Agents et Bénéficiaires de l'Assistance au Développement*, AFARD, Dakar, Occasional Paper Series No. 4, pp. 67-118.
- Hafkin N J, and Bay E G, 1976, *Women in Africa, Studies in Social and Economic Change*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Hugon, P, 1989, *The Informal Sector : Women and Development Planning in Africa*, Analytical and Methodological Studies, Paris, UNESCO, Division of Studies for Development.
- Ladipo, P, 1981, *Developing Women's Cooperatives : An Experiment in Rural Nigeria*, in Nelson, N, ed., *African Women in the Development Process*, London, Frank Cass.
- Lewis, B, 1976, "Economic Activity and Marriage Among Ivorian Urban Women", in Hafkin J and Bay Edna G, *Women in Africa*, p. 162.
- Lewis, B, 1976, "The Limitations of Group Action Among Entrepreneurs: The Market Women of Abidjan, Ivory Coast", in Hafkin J and Bay Edna G, *Women in Africa*, Studies in Social and Economic Change, Stanford University Press, California, pp. 135-156.
- McFadden, P, 1989, *La Crise en Afrique et les Perspectives de Solution des Femmes*, Rapport final du Séminaire de l'AFARD, Dakar, doc.ronéoté.
- Monimart, M, 1989, *Femmes du Sahel, la Désertification au Quotidien*, Paris, Karthala et OCDE/Club du Sahel.
- Ndiaye Ba, S, 1991, *Participation des Femmes Rurales aux Organisations de Développement et aux Processus Décisionnels*, Femmes Développement Entreprise en Afrique, Dakar, juillet.
- Ndiaye Ba, S, 1991, *Rapport Annuel d'Activité, Programme 1989-1990*, Femmes, Développement, Entreprise en Afrique, Dakar, janvier.
- Sow, F, 1979, "La condition de la femme dans la région du Fleuve", Rapport de base, In: *Amélioration des Conditions de la Femme dans la Région du Fleuve*, 6 volumes, Dakar, ORGATEC - Secrétariat d'Etat chargé de la Condition Féminine, Dakar.
- Sow, F, 1988, *Bilan de la Décennie des Nations Unies pour la Femme au Sénégal*, doc.polygr., Dakar, IFAN.
- Sow, F, 1991, *Le pouvoir économique des femmes dans le département de Podor*, Cellule Après-Barrage, Dakar, IFAN.
- Stamp, P, 1990, *La Technologie, le Rôle des Sexes et le Pouvoir en Afrique*, Ottawa, Centre de Recherche pour le Développement International.
- Women in Nigeria (WIN), 1982, *Women in Nigeria Today*, Proceedings of the First Seminar on Women in Nigeria, Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria, and 1985, London, Zed Press.

* Chercheur associé à l'IFAN/Cheikh Anta Diop, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Sénégal)

The State and the Market: Reflections on Ake's Analysis of the State in the Periphery

O Okechukwu Ibeanu*

Résumé: Cette étude est une critique de l'analyse de Ake de l'Etat dans la périphérie. Pour Ake, l'Etat est une forme classique de domination de classe et que cette forme de domination est le modèle par lequel la domination de classe est rendue autonome. Comment peut donc l'Etat prétendre ne pas être concerné par la lutte des classes par rapport aux classes dont il doit avant tout défendre les intérêts. La défaite apparente du socialisme pour ne pas dire du marxisme pourrait rendre plus difficile une recherche correcte sur l'évolution de la nature de l'Etat dans la périphérie ainsi que de sa dynamique.

Introduction

Two of Ake's works published in 1985 seem to re-visit the whole question of the nature of the state in peripheral capitalist formations (Ake 1985a, 1985b). More importantly, they reexamine the issue of the autonomy of such states. Coming from Ake, these works point to the fact that the question of the state in the periphery remains unresolved nearly two decades after the pioneering works of writers like Alavi (1972), Saul (1974), Leys (1976) and Ziemann and Lanzendorfer (1977) among others. This paper examines some of the issues in Ake's analysis, particularly as they concern Nigeria.

It is pertinent to begin with an attempt to summarize Ake's major points. Ake begins by noting that 'the state is a specific modality of class domination' (1985a:105, 1985b:1). He goes on to point out that this form of domination represents the way in which class domination is autonomized. By autonomy is meant that the institutional mechanisms of this domination are constituted in a way that they enjoy independence from the social classes and even society such that they appear, following Engels (1978), as 'an objective force standing alongside society' (Ake 1985a:105, 1985b:9).

The ability of an agency which represents class domination to also appear as disassociated from the class struggle (and the classes whose interest it primarily defends) is, therefore, an important characteristic of the state's form of domination. How then is it able to adopt this stance? According to Ake, 'essentially it does so by virtue of its mediation by the thoroughgoing generalization of commodity exchange' (1985b:1). Every member of society appears as a commodity bearer even if the commodity is only labour power.

Of course, every commodity is assumed to have a fair chance in the market depending on the forces of demand and supply. The effect of this is a highly atomized society in which the operative norms are individualism, competition, proprietorship and formal equality.

At the political level, these conditions are reproduced in the way the state is constituted: an autonomous force above the interests of one class or the other. Ake puts it thus:

These conditions, which activate the law of value, are also the conditions which engender the institutionalization of political domination as a largely autonomous force. Being formally free, equal and self-interested proprietors, the community of commodity bearers will necessarily evolve executive power (or government) as an independent public force administered in strict conformity to the rule of law (1985b:2).

It is the foregoing conditions that the state in Nigeria and, indeed, other peripheral capitalist formations lack. Ake attributes this state of affairs to two mutually reinforcing factors: the non-pervasiveness of commodification and low level of development of productive forces (1985a:109 ff). Ake (1985b) then goes on to demonstrate empirically the consequences of this 'lack of autonomy'/'limited autonomy' for Nigeria.

Implication of Ake's Argument

We can make a couple of deductions from Ake's arguments. First, only the modality of class domination under capitalism signify the existence of the state. It is obvious that Ake was describing conditions under capitalism in its 'free market' form. Yet he generalizes these conditions to all socio-economic formations. Perhaps he realized that this is not a very tenable argument but dismisses it by arguing that:

The state is essentially a capitalist phenomenon. That is not to say that the state is exclusively a capitalist phenomenon. The state form of domination may exist in socialist formations as an approximation. In precapitalist formations, the approximation is so crude that for all practical purposes, the state form does not exist (1985a:106).

The point he seems to be making is that although the state's form of domination existed prior to capitalism, such pre-capitalist states cannot really be regarded as states *per se* since the commodity form in those societies was not 'highly developed', 'pervasive' or 'thoroughgoing'.

One obvious implication of this is that pre-capitalist formations and their state forms, represent transitional stages to capitalism and the capitalist state. In other words, they tend towards capitalism and it is a question of the level of capitalism. However, we know that these formations, the feudal formation for instance, are historically specific, with their own dynamics which is dif-

ferent from capitalism. The capitalist state is no more state-like than the feudal state. They represent two types of the state's form of domination different only in the material basis of that domination. Ake's argument may be that like commodity production, the state's form of domination reaches 'maturity' under capitalism. But that does not mean that pre-capitalist state forms are not historically specific.

Second, even peripheral capitalist class domination does not imply the existence of a state because of the low level of development of the commodity form which supposedly characterizes these formations. Limited development of the commodity form, in turn, means a state that has 'extremely limited autonomy'. And 'because autonomization is the essence of the state as a modality of domination, it is not clear whether we can properly talk of the state in postcolonial Africa' (Ake 1985a:108). He continues:

That is not to say that government does not exist, or that class domination does not exist, or even that there is no coercive apparatus for the subordination of some social groups to others. After all, the state is only a particular modality of class domination (1985a:108-109).

Rather than clarify the issue, this explanation complicates it the more. What is the relationship between government and the state? Can government exist in isolation from the state? What other modalities of class domination exist? From his argument, one of the other modalities of class domination (among others perhaps) would be that not mediated by thoroughgoing commodification. But is it not better to regard these as other specific manifestations of the state rather than classify them as non-state forms?

Related to the above, a third deduction from Ake's arguments seem to be that the state is not so much related to class domination as it is related to commodity relations. What makes class domination a state form of domination is mediation of not just commodity exchange but 'pervasive commodity exchange' in its free market form. We can extend this argument by saying that the dominance of market relations precedes the appearance of the state since we can only correctly speak of the latter where the former fully exists. If the state appears with the appearance of classes and by that fact, the class struggle, as a majority of Marxists agree, then it is either that the appearance of classes follows the appearance of the free market commodity form, or that the free market commodity form is a necessary condition for the appearance of classes. We doubt that either is the case.

Generally the state is not exactly an 'executive power (as a public authority) independent of particular persons and social classes' as Ake suggests (1985b:10). That is more correctly, the stance adopted by a particular type of the state, namely the state in (for want of a better term) advanced capitalist formations. The feudal state, which no doubt is a state, is characterized by the parcelling out of state power to various social forces. It is only

with capitalism that the unity of state power and, consequently, the autonomization of the state is attained. We must not conflate the characteristics of a specific historical manifestation of the state with the essence of the state. The essence of the state is the relations of domination and subordination among classes and other social forces, whether these relations are mediated by a 'thoroughgoing' commodification or not. Otherwise, we can only correctly speak of the capitalist state since it is only under capitalism that full commodification is attained following the complete separation of the producer from the means of production. Thus, the feudal state, the socialist state and the state of peripheral capital would all be misnomers. Ake comes very close to saying so.

It is important to note that this separation (producer from the means of production) leads to full commodification, especially the commodification of labour power, and not the other way round. At the political level, this separation is reflected, in a particular mode of political class domination (state) which appears precisely separated from the economic interest of any class. By so appearing, it creates an illusion of unifying the aspirations of all classes equally. As such, full commodification does not precede any of the two separations: the full separation of the producer from the means of production and the separation of political authority from 'civil society' (Hegel) (Table 1). On the whole, our position is that commodity production neither determines the appearance of the state nor the autonomization of class domination.

Autonomization of Domination and the Bourgeois State

Is state autonomy a necessary feature of the bourgeois state? The impression one gets from Ake's works is that it is. For instance he writes:

Being socially atomized, formally free, and equal and self-interested proprietors, the community of commodity bearers will necessarily evolve an executive power or government as an independent public force that operates in conformity to the rule of law... (Ake 1985a:106) (Emphasis mine).

We believe that we ought to distinguish between the fundamental and lasting characteristics of the bourgeois state and the superficial and ephemeral ones. When Engels notes that 'Bonapartism is the religion of the bourgeoisie' he did not mean that Bonapartism is a necessary condition for the constitution of the bourgeois state. Rather he meant that the functioning of this state (bourgeois rule), which in turn is necessary for the maintenance of the entire capitalist formation (the state being the cohesive factor of this formation), is most effective under Bonapartism. Autonomy is not a fundamental feature of the bourgeois state. We shall return to this in due course.

Table 1: The Capitalist Modality of Class Domination

	Economy	Politics
Level I	The complete separation of the producer from the means of production (REAL)	The separation of political power from economic interests of specific classes. The separation of the state from relations of production, consumption and circulation (ILLUSION)
Level II	Thoroughgoing commodification (The Market: Demand and Supply etc.)	Rule of Law, Political and Legal equality, Citizenship rights: (Electoral Process: Popularity etc.)

Source: Compiled by author.

Before we leave these general issues, it would appear that underlying much of Ake's argument about the state and capitalism is an assumption that the capitalist market is always 'perfect'. All through, it is on this type of market relations that he hinges his argument. Yet we know that imperfect competition in the form, for instance, of monopoly and oligopoly are types of capitalist market relations. This means that the commodity form could take various shapes at various times. Such differences are usually registered at the political level. That is why, for instance, the state of monopoly capitalism differs from other types of the capitalist state. Can we then say that the capitalist state at such times becomes less state-like? One thinks that the dominant market form in the periphery is not the 'perfect competition' form. We do not think that the problem is that commodification has not made enough penetration. Rather it is that a particular form of commodification is dominant: the 'imperfect competition' form. This form is maintained by various means: force, manipulation, intimidation, and so forth. In lieu of the free reign of the forces of demand and supply (which is necessary for the perfect market), another force is substituted: direct intervention of the state. This explains why the peripheral capitalist state is interventionist and therefore unable to distance itself from the class struggle. That of course means a low level of autonomy. This way all the distortions at both the economic and political levels that Ake brilliantly essays enter. However, all these do not make the peripheral state less of a state than any other state.

The State in the Periphery: Nigeria

Ake is not exactly sure whether the state in countries like Nigeria qualify to be regarded as such. We think that part of the problem is the two different ways in which the issue of the autonomy of the state is posed in these works. Sometimes it is posed as whether a state is autonomous or not. Thus, he speaks of a colonial state that 'lacked autonomy' (1985b:11), the 'lack of

an autonomous state' being an effect of the limited development of commodity relations (1985b:14), 'lack of autonomy' expressing the limits of capitalist development (1985b:16), and 'the state lacks autonomy' implying the privatization of state power (1985b:17). At other time the issue is posed as what level of autonomy a state demonstrates or possesses. As a result of these two conceptions, at some points the Nigerian state lacks autonomy and at other times it shows a limited level of autonomization. We think that the first way in which the issue is posed is faulty.

Autonomy is nothing possessed once and for all in which case a state is either autonomous or not. The autonomy of the state is the product of a series of relations, among social forces and between them and the state. As a result, it is not constant. Thus, in his writings on Bonapartism in France, Marx (1969) shows how the autonomy of the French state changed over time, in the context of Bonaparte's coup of 1851. It is important to note that different regimes, being the products of the class struggle, also affect the level of autonomy of the state. While a particular regime enhances it, another may retard it. This is the case because although the economy may have a determinant role it does not always hold the dominant role. The political does intervene in the market with far-reaching implications for commodity relations. As such, the level of intervention of a state, which may depend on the type of regime/government, will affect the autonomy of a state. One would think that it is necessary to show how different regimes and governments have affected the autonomy of the state in Nigeria.

Not even the state in contemporary Western capitalist countries could be said to be autonomous in terms of a once and for all thing. The ability of this state to mask class struggle, to appear to be above classes and to present itself as the national-popular state, changes from time to time. We need not belabour this point since it is obvious. A clear case is the period of economic crisis during which the capitalist state intervenes decisively in favour of capital, and we know how recurrent the crisis of capitalism tends to be. Even in times of serious conflict between national and global capital, the 'advanced' capitalist state often intervenes on behalf of one fraction or the other depending on which fraction is hegemonic. For instance, it is known that the British government broke its own (and EEC's) 'fair trading' rules by offering British Aerospace 'sweeteners' to ensure that it took over Rover, thereby blocking foreign bidders.

The autonomy of the capitalist state is to be established in two directions which are two aspects of a single approach. The first is in the precise separation of the political from the economic which is organically related to the total separation of the producer from the means of production. The second is to be found in the specific constitution of classes and the class struggle. Again, there are two aspects to this autonomy. The relative independence of the state from:

- a) the relationship between the dominant and subordinated classes; and
- b) the relationship between the dominant classes and their fractions.

On another note, the autonomy of the capitalist state should not be conceived in terms of the specific power of the state. In this case, autonomy is considered absolute by being reduced to the power of the group that concretely represents this power through government. For example, the bureaucracy, the political elite, etc. (Poulantzas 1976:72-73). The point is that contrary to what many 'new political economy' literature tell us (not Ake), those who occupy the state apparatuses and the apparatuses themselves do not possess a will or power of their own outside the power relationship among struggling classes and fractions.

The occupants of the state apparatuses neither constitute a separate class by virtue of occupying those apparatuses) with structurally determinate interests, nor do they represent the interest of their classes of origin when they are not drawn from the dominant classes. Rather, within the state apparatuses they function according to a specific internal unity. Thus, their class origin recedes to the background in relation to that which unifies them: the fact that they belong precisely to the state apparatuses and that they have as their objective function the actualization of the role of the state. This role coincides with the interests of the dominant classes (Poulantzas 1969).

State Autonomy and the Modernization Logic

More disturbing is the fact that Ake's arguments appear to lend credence to those usual shibboleths of modernization. For instance, he attributes the lack of autonomy of the Nigerian state to the fact that a majority of Nigerians are still living, following Durkheim, under conditions of 'mechanical solidarity'. Embedded in this is the whole notion of the dual economy in which one is capitalist and modern, and the other (under which 70% of Nigerians live) is traditional and backward. More important is that this mechanical solidarity - Organic solidarity dichotomy leads into another erroneous one: non-autonomous state - autonomous state. The point we are trying to make is that the entire argument fits perfectly into the modernization logic: an autonomous state is desirable, the Nigerian state is not autonomous because of the limited penetration of capitalism (commodification) and persistence of a traditional rather than modern outlook (mechanical solidarity). Therefore, more capitalism, more commodification and movement toward an organic solidarity.

This kind of argument tends to support the current orthodoxy of the market forces being spread by the IMF, World Bank, etc. It has been well documented that the increasing penetration of capital and capitalist relations into agriculture (especially since the 1970s) has spelt doom for the majority of Nigerian producers (peasants). Indeed, the entire project of capitalist agriculture in Nigeria was an unmitigated disaster. The current experimenta-

tion with SAP, a quintessential context for the penetration of commodity relations, has only guaranteed mass impoverishment and social strife for the country. We need not belabour this. Still, it is ironic that this meaning could be read into Ake's work considering his known position on modernization and political development (Ake 1982).

We have already argued that the problem with the periphery is much less one of limited commodification as it is one of a particular type of commodification. Let us note that capital has no particular attachment to any one type of commodity relations. Whichever most ensures accumulation, with the least threat to the system, is best. When Ake says that the bulk of Nigerian society are not in the market society and capital relations (obvious reference to the peasantry), he is not exactly correct. This reminds us of Hyden's 'uncaptured peasantry' (Hyden 1980). The question of the relationship between the Nigerian peasantry and capital is not adequately captured by the notion of their non-involvement in commodity relations. Here again it is a question of the kind of market relations. Let us say that there must be something odd about saying that the bulk of the producers of value in a capitalist society are not part of commodity/capital relations. If we remember, as Ake shows, that the working class is still very small in Nigeria, it becomes clear that the only producers of surplus value to sustain the accumulation process is the peasantry. And apart from its now occasional direct exploitation, the peasantry lives out a better part of its exploitation through exchange. In any case, upwards of a century of feeding an ever growing urban population as well as supplying the raw material export market, no doubt, has the effect of increasingly integrating the peasantry into the market. The Nigerian peasantry is definitely 'captured' even if indirectly via exchange.

The idea of a Nigerian peasantry engaged essentially in the production of use value, rather than exchange value, does not adequately depict the realities of peasant production. Let us state right away that the dichotomy between subsistence and commercial peasants is a false one. It seems to us that subsistence makes more sense in terms of the scale or size of the production unit rather than in terms of the use value-exchange value matrix. The point is that the Nigerian peasantry is integrated into the capitalist market even to the extent that the market determines the production of their subsistence. The very reproduction of the peasantry is, to a very large extent, controlled by the market.

It appears to us that the situation is not that peasant are not part of commodity/capital relation. Rather they are part of a set of highly exploitative commodity relations from which they withdraw from time to time to cushion their destructive effect. We see the use value-exchange value matrix as a continuum. The movement of peasants in either direction of this continuum depends on a complex conjuncture of factors such as the terms of trade of

the market, coercion (usually by the state), demands of the non-food expenditure of the peasants, and so on.

Peasants and the State

Following his argument of the non-involvement of the peasantry in commodity relations, Ake also argues that the peasantry is external to the state. According to him, peasants 'are strictly speaking not a constitutive element of the state' (1985b:25). They relate to the state in 'externality'. The point Ake is trying to make here could be better grasped in the context of what Poulantzas (1978) calls 'pertinent effect' and 'autonomous part of a conjuncture'. According to Poulantzas, a class or fraction constitutes an autonomous part of the conjuncture of the class struggle (that is a social force) only when its connection with the relations of production, its economic existence, is reflected at the other levels - political and ideological - with 'pertinent effect'. By pertinent effect Poulantzas designates the fact that:

The reflection of the place in the process of production on the other levels constitute a new element which cannot be inserted in the typical framework which these levels would present without this element. This element, thus transforms the limits of the levels of structures or class struggle at which it is reflected by 'pertinent effects'; and it cannot be inserted in a simple variation of these limits (Poulantzas 1978:79).

The whole issue goes back to Marx's argument about the French peasantry. In the 'Eighteenth Brumaire', Marx notes of the French peasantry:

In so far as millions of (peasant) families live under economic conditions of existence that separate their mode of life, their interests and their culture from those of the other classes, ... they form a class. In so far as... the identity of their interests begets... no political organization among them, they do not form a class (Marx and Engels 1969:170-171).

But this does not necessarily mean that a class organizes its own political party. Thus, the emergence of Louis Bonaparte was enough to constitute the peasantry into an autonomous class (Poulantzas 1978).

One is not exactly sure that we can correctly argue that the typical framework of the political class struggle in Nigeria has not been modified by the very existence of the peasantry. Actually, the very persistence of the peasantry in the face of the increasing capitalization of agriculture in Nigeria, tends to suggest the pertinence of the peasantry in the conjuncture. And it appears to us that the peasantry cannot be inserted in a simple variation of the limits of the political and ideological class struggle in Nigeria. Ake may be correct that '... nowhere do they (the peasants) have even a physical presence in the state' (1985b:25). But it is at least debatable if the

social origins of the bulk of the Nigerian Army is the working class rather than the peasantry.

However, more crucial is the importance of the peasantry at the ideological level of the class struggle in Nigeria at present. Never has the peasantry been more important as an ideological support of the ruling class as it is at present. The peasantry is portrayed by the Babangida regime as the only hope for the country's economic recovery. Rural development has come close to a religion. In fact, the basis for this new role was already being laid in the 1960s with moves by the state, international agribusiness, local capital and international financial institutions like the World Bank. It is not a coincidence that the Berg report insisted that the problems of sub-Saharan Africa is mainly the result of the neglect of the peasantry (Ibeanu 1991:114-183).

Suddenly, the Nigerian state has become the champion of the peasantry. We know that in reality this has little to do with improving the living conditions of the peasantry. Its purpose is clearly ideological: to distort the struggle of the underprivileged in Nigeria by putting a wedge in the unity of the struggles of workers and peasants. This is achieved by emphasizing the distinction between town and country, between the working class and the peasantry. The latter is presently portrayed as the 'real Nigerians' who do all the work but reap the least benefit because they cannot get the 'true' market prices for their products, and because government favours the urban dwellers to the detriment of the rural masses. The subterfuge is clear. The Nigerian worker becomes one of the 'privileged' urban dwellers and is portrayed as contributing, in no small measure, to the problem of the peasantry. Thus, the two sections of the people view each other with suspicion. Nevertheless, we cannot discount that this position of the peasantry changes the framework which the political and ideological class struggle in Nigeria would otherwise present. We think that the Nigerian peasantry constitutes an autonomous class and, therefore, is part of the state.

The State, the Market and the Ethnic Question

The same framework could be adopted in analyzing the group which Ake calls 'primary group' (1985b:26 ff). We agree with much of his analysis of this group. However, we do not exactly agree that they, as in his argument about peasant, are external to the state. We do not accept that 'only social forces which are real or potential social classes can really properly be a constitutive element of the state' (Ake 1985b:26-27). Otherwise how can we explain theocracies in which social forces based on religion completely dominate the state. We shall argue that these groups exist as autonomous social categories (that is social forces when their place at the level of structures on which they are basically distinguished (in this case ideological structures), is reflected at the other levels by pertinent effects. We argue that ethnic groups, and to a lesser extent, religious groups, meet this condition. This can be demonstrated based on and elaborating upon Ake's arguments.

Historically, capitalism (like any other system) has grown or expanded both 'intensively' and 'extensively', the former usually preceding the latter. The period of 'intensive' growth was marked by an attempt to create unified national markets, as distinct from the fragmented markets of feudalism, under a centralized state structure. As such, the unification of the market (the creation of a national market) coincides with the unification of domination (unity of state power and the creation of the centralized-national state structure). Therefore, this period saw the convergence of the nation (a large market constituted by agents within a contiguous geographical territory, sharing an identity of language, history, culture etc) and the state (a specific system of domination of one class over others). The process of national homogenization in Europe which Zolberg documents (1983; 1985), is in fact the process of establishing a unified national market as the 'intensive' growth of capitalism progressed.

The period of intensive growth of capitalism, which took place in what we would today call the 'center' of the world capitalist system (as against the periphery), then moved into a phase marked by the concentration and centralization of capital and a rapid growth in the organic composition of capital. It was a phase which culminated in the traditional free market competition giving way to monopoly capitalism as the dominant form of economic organization of capitalism.

During this period of 'intensive' expansion, at the ideological level, the creation of the unified national market called for solidarity with the new entity (the nation-state) that emerged. This required the diversion of sentiments of the social agents of the formation away from the institutions of the precapitalist formation to those of the capitalist formation. Note that the feeling of solidarity by social agents towards the institutions of the social formation in which they live, did not arise with capitalism. However, capitalism transformed it by situating it within the locus of the nation-state. Thus, this feeling is correctly termed nationalism. This transformation under capitalism occurred in a number of ways:

- 1) The locus of the formation was greatly expanded beyond what was known as pre-capitalism, this being in line with the 'intensive' growth of capital (economy of scale). This is not to suggest that some form of political control over an extensive geographical territory did not exist before capitalism - note that empire building existed before capitalism. What was at least relatively unknown before the period we are talking about was a unified national market extending over a large geographical territory, with members of the formation owing allegiance to a national state and sharing common ideological symbols. We can say that what separates the pre-capitalist empire from the capitalist nation is twofold: (a) strong allegiance to the central authority (legitimization of the central

authority) and (b) value consensus among its members called citizens rather than dependants. This may be loosely termed national unity.

- 2) The basis of the new solidarity became the new entities created (nation-system) rather than primordial, pristine ties.
- 3) This new solidarity is achieved initially through a state which forcefully 'binds' the agents of the social formation together and, with time, increasingly by ideological means. This movement away from force towards ideology is made possible by the perfect competition commodity form; the impartial market. Gradually, the state also appeared as impartial.

We must note that there is no particular attachment of the bourgeoisie to the nation-state. Just as it has no attachment to any one form of commodity relations. The nation-state is simply what was most feasible and useful under the concrete historical situation. Its size, ethnic/racial and religious composition etc, depend on a configuration of forces which include the 'vision' of the hegemonic fraction of the power bloc as to how bloc interests are to be better served, and the possibilities available to capital at the given conjuncture.

On the other hand, the period of 'extensive' expansion of capitalism has been the period of imperialism and the various forms it has taken - colonialism and neocolonialism. It has been a period of globalization of production and transnationalization of policies. If the period of 'intensive' growth corresponds to colonial empires, neocolonial empires and supra-colonial organizations such as functional unions and other regional and sub-regional organizations.

At the phase of 'extensive' expansion, a unified national market is no longer a desideratum. In fact, it sometime becomes a fetter on expansion. The 'intensive' national market unified under a central state, becomes less important than the 'extensive' international market whether unified or not. This is the phase of internationalization rather than nationalization of capital. Note, however, that the two tendencies are not mutually exclusive. The situation is better understood in terms of which trend is dominant.

Capitalism took roots in Nigeria during the phase of 'extension' in which the nation-state was no longer that invaluable framework for capital expansion that it used to be. As such there was really no urgent incentive to push imperialist capital into destroying the sentiments of the peoples of Nigeria towards institutions of the pre-capitalist formations in their totality either by forceful homogenization of the pseudo nation-states it created or by generating shared ideological symbols to facilitate value consensus. Such a policy was only pursued to the extent that it helped capitalism gain dominance over the precapitalist modes of production. Otherwise, the tendency was towards their preservation to foster imperial capital's policy of 'divide and rule'. The

ideological force of the rule of the free 'market ethic' has not applied for two related reasons. First, that perfectly competitive market (free market) did not exist in Nigeria since we are speaking of a period of the rule of monopoly capital. As such, there has been the predominance of preservation (rather than dissolution) effect by capitalism on the pre-capitalist formations especially their ideological instance. Secondly, the colonial capitalist economy and its postcolonial successor were constituted and maintained by force. As a result, the state in places like Nigeria has not been able to make a 'clean break' with 'civil society', in essence, the economy. Such a break being the hall-mark of the 'ideal-type' capitalist state and the basis for the autonomization of class domination. Thus, the capitalist economy in Nigeria continues to thrive basically on forceful (primitive) accumulation.

The problem of ethnicity in Nigeria is then to be understood in terms of the nature of the existing social formation as dominated by the capitalist mode of production. The problem arises out of the specific manner of articulation of that mode to the precapitalist modes that it met in Nigeria. What we observe is generally a distorted form of capitalism based not on the commodity relations of perfect competition (the free market). As a result, there has been a concomitant low level of atomization of society and of individualism as would generally result from the classical free market society. The consequence of this state of affairs is that a majority of Nigerian people vacillate between the relations of the capitalist market society and the relations of the precapitalist formation. Thus, old ways persist. A historical characteristic of these relations is the importance of communal ties which form the basis of ethnic consciousness. Attachment to such structures as the family, village, clan, town and ethnic group is therefore very pronounced. In the face of an extremely exploitative and imperfect market society, these ideological formations become highly politicized and even part of the accumulation process.

Consequently, the ideological gets represented with 'pertinent effects' at both the political and economic levels of the present day capitalist formation in Nigeria. For instance, at the political level, their pertinent effect can be seen in the emergence of strong ethnic political parties, leaders and the free manipulation of ethnic symbols in politics. While at the economic level, it can be seen in the high level of intervention of ethnicity in the production process and in accumulation. On the whole then, these ideological ensemble become social forces, that is autonomous categories and, therefore, part and parcel of the class struggle in Nigeria.

Viewed in this way, we see that ethnicity is neither a natural phenomenon (although it is deep-seated and lasting) nor simply the manipulative acts of the 'elite' (although it serves clear class purposes). These are the two main ways in which the issue has been explained. The

former is unscientific and the latter, as Ake rightly points out, is voluntaristic and not fundamental (1985b:11).

Concluding Remarks

Once again, the lucidity of Ake's analysis cannot be in question. There is no doubt that his analysis of the peripheral capitalist state sheds a lot of light on a number of unresolved issues. In addition, he places a number of issues in Nigerian politics in their proper perspective. From electoral contests to coups d'état, from indigenization to the peasant question, Ake demonstrates an unparalleled analytic ability.

What we have tried to do is much less to show the weakness of his argument as it is to suggest alternative explanations to some of the issues and to elaborate upon his own position. No doubt issues surrounding the nature of the peripheral capitalist state, the peasantry, ethnicity, etc. will continue to be topical for a long time. They will become even more so, particularly for observers of the Marxist persuasion, in the light of events taking place in the socialist bloc at the moment. It seems to us that debates on the nature of the state in the periphery will take the center stage when *glasnost* and *perestroika* have run their course. However, if the socialist countries abandon theory, as they appear to be doing at present, the proper stage for this debate may, unfortunately, be lost. The present overwhelming hype about the end of Marxism may foreclose a proper inquiry into the changing character and dynamics of the state in the periphery.

References

- Ake, C, 1982, *Political Science as Imperialism: The Theory of Political Development*, Ibadan: Ibadan University Press.
- Ake, C, 1985a, 'The Future of the State in Africa', *International Political Science Review*, Vol. 6, No. 1.
- Ake, C, 1985b, *Political Economy of Nigeria*, London: Longman.
- Alavi, H, 1972, 'The State in Postcolonial Societies: Pakistan and Bangladesh', *New Left Review*, No. 74.
- Engels, F, 1978, *Origins of the Family, Private Property and the State*, Moscow: Progress.
- Hyden, G, 1980, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkeley: University of California Press.
- Ibeanu, O, 1991, 'The State and Population Displacement in Nigeria', PhD thesis submitted to the Department of Political Science. University of Nigeria, Nsukka.
- Leys, C, 1976, 'The "overdeveloped" Postcolonial State: Re-evaluation', *Review of African Political Economy*, No. 5.
- Marx, K, 1969, 'The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte'. In: Marx, K and Engels, F, *Selected Works*, Vol. 1, Moscow: Progress.
- Poulantzas, N, 1969, 'The Problem of the Capitalist State', *New Left Review*, No. 8.

- Poulantzas, N, 1976, 'The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau', *New Left Review*, No. 95.
- Poulantzas, N, 1978, *Political Power and Social Classes*, London Verso.
- Saul, J, 1975, 'The State in Postcolonial Societies: Tanzania'. In: Miliband, R, and Seville, J, (eds.), *The Socialist Register*, London, Merlin Press.
- Ziemann, W, and Lanzendorfer, J, 1977, 'The State in Peripheral Societies'. In: Miliband, R and Saville, J, (eds) *The Socialist Register*, London, Merlin Press.
- Zolberg, A, 1983, 'Contemporary Transnational Migration in Historical Perspective: Patterns and Dilemmas. In: Kritz, H, (ed) *U.S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues*, Lexington, Mass: Lexington Books.
- Zolberg, A, 1985, 'The Formation of New States as a Refugees Generating process', In Ferris, E, (ed) *Refugees and World Politics*, NY, Praeger.

* Department of Political Science, University of Nigeria, Nsukka.

Book Reviews

Continuity and Change in Nigerian Foreign Policy by Paul P Izah
(Ahmadu Bello University Press) 1991, 153 pp.

John Amfani Ayam*

Given the fact that since the mid-1970s no book on Nigeria's foreign policy has attempted to analyse the domestic context and its linkage to the international environment, the appearance of a book on this subject matter is most welcome. The central issue of the book is an 'examination of the influence of domestic factors (social, political and economic) in Nigeria on the formation and implementation of Nigerian foreign policy between 1960 and 1979'. It also seeks to demonstrate that while the basic principles, goals and objectives of Nigeria's foreign policy have remained largely the same, the changes that can be discerned are in the areas of emphasis and style. Essentially emerging as a critique of previous works (Idang 1973; Akinyemi 1974),¹ the attempt has been made to establish how domestic factors such as the lack of political consensus, an acceptable single leadership and absence of a powerful government control have had immense influence on the content and direction of foreign policy.

The methodology utilized in the book is the chronological approach to the analysis of events which has looked into the various foreign policy positions of various regimes in Nigeria since 1960. Utilizing the chronological approach has made comparison of foreign policy positions of the various governments possible. Hence the point is succinctly made that foreign policy principles, goals and objectives have remained largely the same.

The influence of domestic factors on foreign policy are succinctly brought out. The federal structure in which the regions were paramount prevented the emergence of a solid domestic unity needed for a vigorously assertive foreign policy (p. 45-72). For instance, on the question of the need for the nation to attract foreign investment needed for economic development, the federal government did not have serious control over the regions.

Africa Development Vol. XVIII, No. 3, 1993, pp. 133-135

¹ Idang, G J, *Nigeria: Internal and Foreign Policy, 1960-66*, Ibadan University Press, 1973; Akinyemi, A B, *Foreign Policy and Federalism*, Ibadan University Press, 1974.

The lack of domestic unity allowed the regions leeway to search for foreign investment on their own. The effect was that the regions 'acted as if they represented the whole country with the result that Nigeria seemed to speak with many voices' (p. 28). Foreign policy was therefore in disarray for much of the lifespan of the First Republic.

The basic foreign policy principles of Nigeria as from 1960 are amply discussed (p. 43-72). The point that foreign policy goals and objectives have remained largely the same is amply demonstrated through a comparison of the Ironsi and Gowon regimes (p. 73-97). It was clearly demonstrated that these regimes merely continued the foreign policy goals of the first civilian administration. The only change was perhaps the 'process of foreign policy formulation' which shifted to the hierarchical military command structure rather than the parliament and cabinet as under the previous civilian administration.

In a similar vein, while the civil war taught Nigerian leaders some bitter lessons, it did not radically alter the basic tenets of its foreign policy. Rather it reinforced Nigeria's belief in continental unity, economic cooperation, anti-colonialism and non-alignment (p. 93-113). Not even the emergence of the assertive regime of General Murtala Mohammed could alter the cardinal principles of Nigeria's foreign policy.

While the argument that the elements of continuity and change do exist in Nigeria's foreign policy pursuit, perhaps the snag is that the point has not been well made. A cursory look at the discussion of the Murtala/Obasanjo regime (p. 117-128) did not bring out the difference in style of foreign policy pursuit which clearly differentiated it from previous regimes. The nationalistic, assertive and bold actions of the regime over the recognitions of the MPLA in Angola and the nationalization of the assets of Shell-BP over the issue of Zimbabwe's independence are not depicted as varying from the style of previous regimes. For instance, previous regimes relied heavily on building consensus among African states - particularly within the OAU - before pronouncing foreign policy positions. The Murtala-Obasanjo regime for most of the time announced foreign policy positions and then latter sought support from African states. These differences in style ought to have been clearly brought out.

This point is linked to a second issue raised in the book, namely, that there was a need to have seriously updated the work right from the mid-1970s when it was submitted as an M. Sc. dissertation. With the benefit of hindsight, further research and updating, some of the gaps found in the entire work could have been filled. This is in addition to the fact that some typographical errors are found in the book, a problem which publishers of the second edition need to address.

These few problems apart, the book is interesting and provocative. It certainly would be of immense value not only to students of Nigeria's foreign policy but also to analysts and practitioners of foreign policy.

* Department of Political Science, Ahmadu Bello University, Zaria - Nigeria.

René Collignon et Charles Becker - *Santé et Population en Sénégal des origines à 1960*. Bibliographie annotée. Paris: INED, 1989, 554 p.

Momar Coumba Diop*

Ce livre que l'Institut national d'études démographiques (INED)¹ vient de publier est le fruit du travail patient et méthodique de deux chercheurs ayant contribué, par leur sérieux et leur professionnalisme à la progression des connaissances sur le Sénégal. Charles Becker (CNRS-ORSTOM, Dakar) a proposé de nombreuses études sur l'histoire, la traite des esclaves et l'évolution démographique du Sénégal. En collaboration avec Mamadou Diouf, il a réalisé un inventaire des travaux universitaires relatifs à l'histoire sénégalaise. René Collignon (CNRS-Paris) a travaillé à la clinique psychiatrique de Fann où il a été secrétaire de rédaction de la revue *Psychopathologie Africaine*. En témoignage de «la fécondité de la démarche dont le professeur Henri Collomb a été l'initiateur et le coordinateur», il a compilé une bibliographie commentant les travaux effectués pendant vingt ans en psychiatrie à Fann ou en relation avec ce centre.²

La bibliographie que nous avons le plaisir de présenter compte près de 3000 entrées et couvre la période allant des origines à 1960. Elle fait suite à des travaux qui se proposaient d'évaluer les données disponibles sur la santé en vue de mieux comprendre la démographie du passé. Elle retient les travaux publiés concernant le Sénégal et la Gambie. Cependant, comme les frontières administratives de la colonie du Sénégal n'ont été délimitées qu'au début du XX^e siècle, quelques références relatives à des pays voisins sont signalées. Les documents d'archives n'ont pas été pris en compte ici, mais doivent faire l'objet de prochaines livraisons.³ Par contre les études universitaires accessibles sont présentées.

L'introduction explique l'histoire et les objectifs de la recherche ainsi que les principes ayant servi à l'organisation du corpus. Les références sont présentées en 18 chapitres, dont l'organisation a été conçue de la manière suivante: «le classement des références retenues pour le présent recueil privilégie le caractère définissant plus précisément l'article, l'ouvrage ou le document: ainsi, pour les références à caractère médical, l'étiologie est généralement préférée à l'organe en cause et à la spécialité médicale

1 INED, 27 rue du Commandeur, 75675, Paris Cedex 14.

2 «Vingt ans de travaux à la clinique psychiatrique de Fann-Dakar» dans *Psychopathologie Africaine*, 1978, XIV, 2-3, p. 133-324.

3 Pour les documents d'archives, le répertoire de Saliou Mbaye *Sources de l'histoire démographique des pays du Sahel conservées dans les archives (1816-1960)* (Bamako, USEDA, 1986, 328 p.) présente beaucoup de pièces sur l'histoire de la population et aussi de la santé.

concernée (l'amibiase intestinale est rangée à «Amibiase» et non à «Gastro-entérologie»).

Un tel classement peut parfois comporter une légère dose d'arbitraire. C'est pourquoi un index matière très détaillé est proposé au lecteur (p.533-550). Un index des auteurs complète l'ouvrage. Les références sont de valeur informative inégale. Bien que les auteurs ne l'indiquent pas explicitement, à peu près tous les commentaires sont de première main et ne proviennent que très rarement d'annotations parues dans d'autres recensions; quelques titres n'ont pas été consultés et sont cités comme tels.

Les sources utilisées (bibliographies, annuaires statistiques, relevés et tableaux) sont indiquées au début de l'ouvrage (p.1-8). Les instituts, bibliothèques et centres de documentation visités au Sénégal et en France figurent dans l'introduction. Les 183 revues dépouillées sont présentées avant les index (p.503-515), la liste des abréviations, sigles et acronymes étant placée à la fin du livre (p.551-554).

Ce travail permet de retracer certains cycles de la production des documents sur la santé et les problèmes de population ainsi que l'orientation de certaines recherches, qui se multiplient considérablement pendant les deux premiers tiers du XX^e siècle. Il renseigne, entre autres, sur les activités scientifiques de médecins célèbres comme Aristide Le Dantec premier directeur de l'école de médecine indigène de Dakar et montre les péripéties de la construction de l'institution médicale. Il permet de décrire l'émergence et la consolidation lente et difficile du monopole de la médecine coloniale sur la définition et les modes de traitement des maladies.

Le livre donne aussi des indications sur la formation des personnels médicaux et des chercheurs nationaux s'intéressant aux différents problèmes de santé publique. Il signale des données précieuses sur l'évolution démographique des deux colonies, sur l'urbanisation et sur l'assainissement des principales localités.

Cette bibliographie constitue un outil de référence indispensable à tous ceux qui s'intéressent à l'histoire médicale et démographique de la Sénégalie. Les informations qu'elle présente seront d'un grand secours pour les spécialistes de diverses disciplines dans leurs recherches des sources: historiens, médecins, géographes, sociologues, démographes, planificateurs et hommes politiques.

Elle comble une lacune importante des recherches sur les deux pays, car à notre connaissance il n'existait pas de bibliographie sur le sujet.

La qualité de ce travail n'est nullement altérée par quelques problèmes mineurs d'impression que seule une lecture attentive permet de déceler.

Nous espérons lire prochainement la suite de ce précieux volume, qui permet de fixer les principaux jalons d'une histoire de la santé et des populations sénégalaises, et qui ouvre de nouvelles voies de recherche et de réflexion.

* Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

James Barnes, *Gabon, Beyond the Colonial Legacy*, Boulder:
Westview Press, 1992 163 pages.

Jerry Komia Domatob*

African books - let alone those on Francophone states - published in English are scarce. Indeed, they are few and far between. Researchers, teachers, scholars and even general readers often rely on encyclopaedias, newspapers, magazines and outdated texts for information on these countries. One of such micro states with scanty literature in English is the central African country - Gabon.

Ohio University political science professor James F. Barnes has done a great service to African studies by focusing on this Francophone African territory. His book *Gabon: Beyond the Colonial Legacy* provides an analytical overview of the history, political economy, culture and social structure of this sparsely populated but mineral rich central African state. In many respects, he has embarked upon a pioneering mission.

Written in Lucid and vivid language, the book consists of 6 chapters:

- 1) Early History to independence;
- 2) THE Post Independence Era;
- 3) The Economy;
- 4) The Society;
- 5) Foreign Relations and
- 6) Looking to the Future.

A central thesis of the book is that Gabon's identity as a modern state is indelibly marked by its long-standing relationship with Europe and the United States. As Barnes asserts:

Gabon's transition from colony to nation-state barely disturbed the pattern of economic relationships with France. At the time of independence in 1960, the French concluded a number of agreements with the Gabonese that guaranteed a continuing, preeminent role for the French in Gabonese economic affairs.

In a balanced and brilliant style, Barnes addresses burning issues which are pertinent to Gabon in particular and Francophone Africa in general. Typically, he sets out to answer fundamental but pertinent questions germane to that nation. How did Gabon emerge as a modern state? Which were the major ethnic groups that existed or migrated into Gabon? What role did imperial

* PhD Student and Research Associate, E W Scripps School of Journalism, Ohio University, Athens-Ohio.

masters especially the French play in the birth of Gabon? Who were the first leaders of Gabon? How is the Gabonese polity, society, culture and social system functioning in the post independence era? With the aid of photos, current tables, charts, figures and other graphic illustrations, Barnes provides some answers to these questions.

Against the backdrop of a brief geographical description and a detailed historical account, Barnes presents an incisive overview of this country. Gabon, one of Africa's small but mineral rich states, is located astride the equator on the Atlantic coast. With a landmass of 267,537 square km, it is bounded on the east by Congo and on the north by Equatorial Guinea and Cameroon. With a contested population figure of about 1.5 million, Gabon has vast mineral reserves of oil, iron ore, manganese and uranium. This largely explains why the French and Americans have great interest in that country.

After years of inter-ethnic strife among the Mpongwes, Orungus and later on the Fang who emigrated from Cameroon and elsewhere in the south, Gabon finally fell under French colonial tutelage. At the celebrated Berlin Congress of 1884, France which intensified its search for colonies after its defeat at the Franco-Prussian war incorporated Gabon into its African empire. In 1910 it became a part of the French equatorial federation with headquarters in Brazzaville, Congo.

Gabon attained independence in 1960 under the leadership of Leon Mba amidst political turmoil and dissension. In 1964, military officers attempted to overthrow Leon Mba but French intervened and salvaged his regime. On Mba's death in 1967, his former chief of Cabinet Albert Bernard Bongo took over and has since ruled the country using the carrot and stick. Blending benign facets of an enlighten despot and the ruthless tyrannical tactics of crushing opponents, Bongo has ruled this state for over two decades.

Barnes contends that the Babongo or Pygmies are widely acknowledged to be the first Gabonese. However, the Bantus later emigrated to the region probably due to climatic conditions and the fall of the great empires. He argues that owing to conflicting and fragmentary evidence, it is difficult to evaluate the significance of Gabon's precolonial era on the evolution of contemporary Gabon. A pertinent issue he raises is the degree to which Africans contributed to the obnoxious slave trade. Barnes contends that they were active though in some cases reluctant participants.

Gabon is graphically depicted as a dependent neocolony *par excellence*. While tactfully avoiding the crude jargon which sometimes characterizes neo-Marxists analysis, Barnes nonetheless does justice to the subject through logical arguments and statistical evidence. He submits that Gabon's accession to independence was accompanied by agreements which reinforced its economic dependence.

Overall, Gabon's economy developed in direct proportion to the French interests in its natural resources producing an economy that relied until the 1970s almost exclusively on France for capital investments and markets.

Like most emerging states, Gabon is a major food importer with a weak infrastructure and transportation network. Foreign exchange is earned from the export of petroleum, wood, manganese and uranium. However, manufacturing is at the building stage and represents approximately 7% of the GNP. The 1980s witnessed a sharp decline in exports and an increase in imports. Although efforts are being made to diversify the economy, France remains the main trading partner with a domineering influence in all sectors. Although Gabon has one of the highest literacy rates in Africa, the poor public health system is another major stumbling block to national development.

Gabon: Beyond the Colonial Legacy asserts that the society is a complex entity where ethnic tensions sometimes jeopardize the quest for nationhood. With nearly fifty ethnic groups that fall into eight linguistic families: Myene, Kota, Duma, Tshogho, Mbete, Punu-Eshira and Teke, conflicts abound. The largest group, the Fangs evoke the suspicions and even the hostility of the others. There is the apprehension that they have ambitions of dominating national institutions.

Colonialism and the partitioning of Africa compounded the Gabonese problem. The power and authority of traditional institutions declined and new value systems based on education and money were introduced. Ethnic groups like the Bateke and Batoka were separated by artificial boundaries. Today Batekes can be found in both Congo and Gabon while the Fang straddle Gabon, Equatorial Guinea and Cameroon.

After a period of contest between Catholics and Protestants, the former emerged as victors and Gabon has a large number of Catholics.

Despite their attachment to Catholicism, many Gabonese continue to engage in rituals and practices based on traditions of animism that vary from forms of ancestor worship to secret male societies whose members believe in their power to transform themselves into lions and leopards.

Although westernization holds sway in the region, many Gabonese still believe and practice sorcery.

An admirable trait of this book is the incisive analysis based on the history, politics and sociology of Gabon. His critical assessment of why Bongo was selected as a successor as well as the *raison d'être* for French intervention after the 1964 military coup are eloquent examples of the authors competence. Although Barnes is objective and cautious, he is occasionally blunt and frank. He claims that Gabon's quest for stability has been at the high

price of human rights pulverization, citing arrests and deportation arising from mild criticisms as being commonplace.

The regime's congenial public face conceals a system of power and privilege that has maintained itself through intimidation and, possibly murder and assassination.

The book cautiously predicts a bright future for Gabonese suggesting that pluralism and democratization are crucial components for success. Barnes concludes that the future of the Gabonese state is partly in the hands of France, the United States and the international monetary community. According to him, Gabonese authoritarian system survived because the outward signs of stability and order pleased those who rate their investments higher than political and economic justice. If the Gabonese fail in their efforts to implement a multiparty democracy, the fault will not be solely theirs.

Even if certain facts in the book are outdated, owing to the fast pace of events in Gabon, these do invalidate the fact that this is a splendid book. The historical account on the emergence of modern day Gabon is just superb. Using primary and secondary sources, Barnes provides an indepth history of Gabon. The socio-political analysis too is excellent. With the aid of facts, illustrations and corroborative evidence, the reader is introduced to all facets of Gabonese life.

More than anything else, the book is a profile of this rich central African state which has been the victim of loot and plunder by imperial overlords and today is still under the yoke of neocolonialists. Barnes has written a brief but leading text with a plethora and wealth of information on Gabon in a trenchant, persuasive and readable form. He deserves commendation for an outstanding job.

Index to Africa Development

Vol. XVII, Nos 1 - 4, 1992

- Achille Mbembe, *Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique sub-saharienne*, 1, 37-64.
- Asiwaju A I, *Borders and Borderlands as Linchpins for Regional Integration in Africa: Lessons of the European Experience*, 2, 45-63.
- Crispin Grey-Johnson, *The African Informal Sector at the Crossroads: Emerging Policy Options*, 1, 65-91.
- Dejene Aredo, *Developmental Aid and Agricultural Development Policies in Ethiopia 1957-1987*, 3, 209-237.
- Driss Khrouz, *Effets de l'aide internationale sur l'agriculture africaine: le cas du Maroc*, 3, 99-138.
- Ekong, E E, *The Role of the World Bank in Nigerian Agricultural Policy*, 3, 65-98.
- Jennifer Clare Mohamed, *Collective Rights, Transformation and Democracy: Some Thoughts on a New Constitutional Dispensation in South Africa*, 1, 5-35.
- Julius E Nyang'oro, *National Security and Defense Expenditure in Africa: A Political and Economic Analysis*, 4, 5-28.
- Kouadio Benie Marcel, *Restructuration et Evolution de l'Emploi dans le Secteur Public et Para-Public en Côte-d'Ivoire*, 1, 93-112.
- Kwame Bafo-Arthur, *Europe 1992: A Challenge to Sub-Saharan African Development*, 2, 27-43.
- Lawrence M Sommers and Assefa Mehretu, *Trade Patterns and Trends in the African-European Trading Area: Lessons for Sub-Saharan Africa from the Era of the Lome Accords 1975-1988*, 2, 5-26.
- Machioudi Dissou, *L'aide et les priorités internes des politiques agricoles nationales et sa place dans le secteur agricole: le cas du Bénin*, 3, 139-169.
- Mamadou Dansokho, *Les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur l'agriculture africaine: L'exemple du Sénégal*, 3, 171-208.
- Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf, *L'administration sénégalaise, les confréries religieuses et les paysanneries*, 2, 65-87.
- Naceur Bourenane, *Introduction*, 3, 5-33.
- Nyemba Ambela Jean, *Développement rural au Cameroun: et si les paysans le concevaient autrement?*, 4, 29-45.
- Oloka-Onyango, J, *The Legal Control of Tertiary Institutions in East Africa: The Case of Makerere University*, 4, 47-65.
- Oluranti Ogunrinola, I, *Determinants of Entrepreneurship Development in the Urban Informal Sector of Lagos*, 4, 81-97.
- S K Asibuo, S, K, *Inertia in African Public Administration: An Examination of Some Causes and Remedies*, 4, 67-80.
- Sosu, A E, *Multilingualism and Problems of Choice of Indigenous Official Languages in the West African Sub-Region*, 1, 113-128.
- Tenkir Bongor, *The State, the Peasantry and Rural Class Formation in Prerevolutionary Ethiopia*, 2, 89-114.

Notes to Contributors

Manuscripts should be double-spaced with notes, references, tables and charts on separate pages. Camera-ready copies of maps, tables, charts, graphs and other illustrations will be welcome. An abstract of 150 to 200 words stating the main research problem, major findings and conclusions should be sent with the articles for translation into English or French.

Authors should indicate their full name, address, their academic status and their current institutional affiliation. This should appear on a separate covering page since manuscripts will be sent out anonymously to outside readers. Manuscripts will not be returned to the authors.

Articles submitted to *Africa Development* should be original contribution and should not be under consideration by another publication at the same time: if an article is under consideration by another publication the author should inform the editor at the time of submission.

Authors are entitled, free of charge, to two copies of the issue in which their article appears and 20 off-prints of their article.

Avis aux Auteurs

Les manuscrits doivent être tapés en double interligne avec les notes, références, tableaux et graphiques sur des feuilles séparées. Nous souhaiterions recevoir les prêt-à-photographier des cartes, tableaux, graphiques et autres illustrations. Un résumé de 150 à 200 mots indiquant le problème fondamental de recherche ainsi que les principaux résultats et conclusions doit accompagner les articles pour des fins de traduction en anglais ou en français.

Les auteurs doivent indiquer leur nom au complet, leur adresse, leur situation académique ainsi que leur rattachement institutionnel actuel. Ces informations doivent figurer sur une feuille à part puisque les articles seront envoyés aux arbitres à l'extérieur dans l'anonymat. Les manuscrits ne seront pas retournés aux auteurs.

Les articles soumis à *Afrique et Développement* doivent être des originaux et ne doivent pas être soumis à d'autres périodiques au même moment. Si un article était déjà soumis à un autre périodique, l'auteur devra en informer le Rédacteur en Chef au moment de sa soumission.

Les auteurs reçoivent gratuitement deux exemplaires du numéro dans lequel leur article est publié ainsi que 20 tirés-à-part de leur article.

Contents / Sommaire

Jean K Thisen

The European Single Market in 1992 and its possible Effects on African Economies

Mamadou Moustapha Kane

Le discours des officiers soudanais sur les peuples du soudan occidental de 1850 aux années 1900: L'africanisme Français à l'époque de l'expansion militaire

A B Zack Williams

Crisis, Structural Adjustment and Creative Survival in Sierra Leone

René Kouassi

La répartition des moyens d'incitation à la production entre cultures d'exportation et cultures vivrières en Côte d'Ivoire

Kunle Amuwo

Transition Planning in Nigeria: A Critique of the Military Civil Transiting Variant

Book Reviews

Tiyambe Zeleza

Gendering African History

Tiyambe Zeleza

Steven Feierman, *Peasant Intellectuals: Anthropology and History in Tanzania*, University of Wisconsin Press, Madison, 1990, pp.340

Kwamina Panford

Patrick Obeng-Fosu, *Industrial Relations in Ghana: The Law and Practice*, The Ghana Universities Press, Accra, Ghana, 1991, pp.152

Index of Africa Development Vol. XVII, 1992

ISSN 0850 3907

