

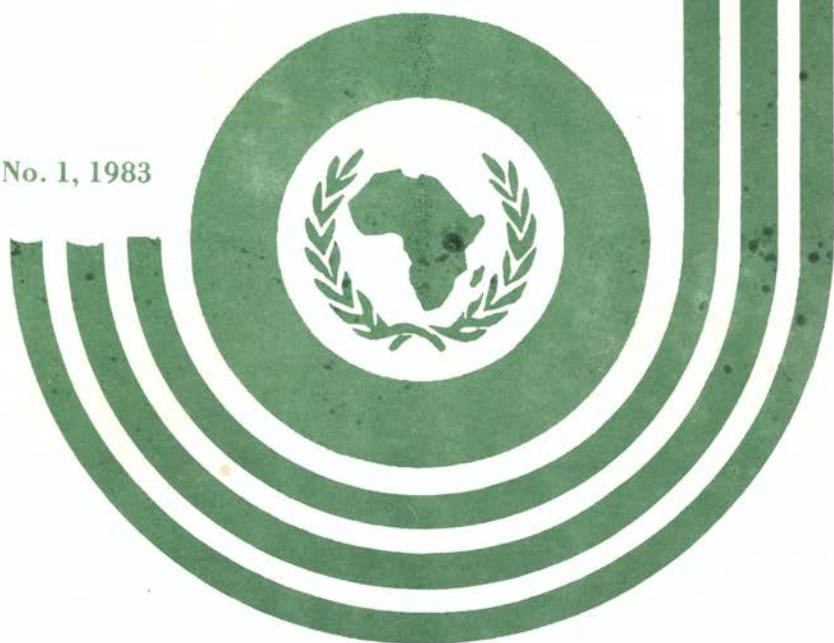
AFRIQUE

et développement

AFRICA

development

VOL. VIII, No. 1, 1983



CODESRIA

EDITORIAL BOARD — COMITE DE REDACTION

Editor — Rédacteur en Chef

Abdalla S. Bujra

Assistant Editors — Rédacteurs en Chef Adjoints

C. Atta-Mills, Thandika Mkandawire

Publication Assistant — Assistant de Publication

Abdoul A. Ly

Book Review Editors — Responsables de critique des livres

Haroub Othman (Anglophone Africa)

B. Founou-Tchigoua (Francophone Africa)

Advisory Editorial Board — Comité Consultatif de la Rédaction

M. S. Bedrani

P. M. Mbithi

Amos Sawyer

Michael Sefali

Abdoulaye Bathily

Kakuenda Mbaya

Teschome Mulat

Editorial Office — Bureau d'Édition

COUNCIL FOR THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL
RESEARCH IN AFRICA

CONSEIL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE ECONO-
MIQUE ET SOCIALE EN AFRIQUE

Adress — Adresse:

B.P. 3304

Rue F Angle Léon G. Damas

Fann-Résidence

Dakar - SENEGAL

Phone No. — No. Tél.:

23.02.11

Telex No. — No. Téléx:

3339 CODES SG.

CODESRIA acknowledges the support of a number of African Governments, the Friedrich Ebert Stiftung, SAREC, IDRC and Ford Foundation in the publication of this journal.

Le CODESRIA exprime sa gratitude aux Gouvernements Africains, à la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, à la SAREC, au CRDI et à la Fondation Ford pour leur contribution à la publication de ce journal.

AFRICA DEVELOPMENT
AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT

**A QUARTELY JOURNAL OF THE COUNCIL
FOR THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC AND
SOCIAL RESEARCH IN AFRICA**

**REVUE TRIMESTRIELLE DU CONSEIL POUR
LE DEVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE
ECONOMIQUE ET SOCIALE EN AFRIQUE**

VOL. VIII, No. 1, 1983

**Janvier – Mars 1983
January – March 1983**

**Edited by
Abdalla S. BUJRA
C.O.D.E.S.R.I.A.**

CONTENTS – SOMMAIRE

H. A. ASOBIE The Influences of Multinational Corporations on the Management of Public Enterprises in Nigeria.	5
Azzam MAHJOUR Technologie et Développement: Crise et Alternatives	31
R. S. MUKANDALA Organizational Form and Control of Parastatals in Tanzania. . .	58
Alemayehu LIRENSO State Policies in Production, Marketing and Pricing of Food Grains: The Case of Ethiopia.	72
J. TEDAJO Quel Plan Marshall pour l'Afrique.	85
DOCUMENT	
An Appeal from the Third World Forum to the Non- Aligned Summit	102
BOOK REVIEWS/REVUE DES LIVRES	
Toyin FALOLA Economics of African Agriculture.	106
FOCUS ON RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES/ PLEINS FEUX SUR LES INSTITUTS DE RECHERCHE ET DE FORMATION	
The Association of Partially or Totally French-speaking Universities (AUPELF)	109
BOOKS RECEIVED	112

THE INFLUENCES OF MULTINATIONAL CORPORATIONS ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC ENTERPRISES IN NIGERIA

By

Dr. H. A. ASOBIE*

INTRODUCTION

Opinions differ widely on the question of the impact which multinational corporations have on the economies of African states. But there are, broadly, two principal and opposing schools of thought which may be described loosely, as «the Liberals» (1) and «the Liberationists».

The *Liberals* believe that multinational corporations (M.N.Cs) are agents of economic development and that mutually beneficial relationships could be established between them and public enterprises in Africa. Specifically, the Liberals maintain that a public corporation of an African state which enters into partnership with a multinational corporation to establish a joint enterprise would enjoy the following benefits: financial support from the M.N.Cs. in the form of share capital; easy access to technical know-how and the training of indigenous personnel; relatively cheaper costs of some of the production inputs (e.g. imported raw materials and spare parts assembly plant); access to the results of research and development activities carried out at the headquarters of the M.N.C.; and a higher degree of standardization and quality control than would otherwise be the case (2). Thus, to the Liberals, partnership between M.N.Cs. and public enterprises in the underdeveloped states of Africa is a beneficial arrangement which ought to be encouraged.

In contrast, the *Liberationists* argue that, whatever minor, superficial and short-term benefits the M.N.Cs. may bring to an underdeveloped country, all in all, they take more away than they give. And, what is more important, they make it virtually impossible for self-directed and self-sustained development to occur. The liberationists contend further that the relationship between an M.N.C. and a public enterprise in an underdeveloped state is, inherently, one of unequal partnership characterized by the exploitation of the latter by the former. As Issa SHIVJI put it,

«The partnership (of a public corporation of an x underdeveloped nation) with foreign private capital results in the loss of control by the nation of its vital resources. The size of the economic surplus available for productive investment is critically reduced and the mode of utilization of the surplus is heavily biased in the interests of foreign capital. Technological development is minimal and the type of technology, including technical know-how is unsuited and not likely to expand the productive capacity of the economy. The net effect is that the public corporation, instead of being a vehicle of development becomes a vehicle of economic underdevelopment» (3).

* Lecturer in Political Science, University of Nigeria, Nsukka.

The proponents of this viewpoint therefore, recommend that, for the African states to develop, they must, as a first step, disengage (or, as they put it, *liberate* themselves) from this exploitative relationship and, in future, refrain from entering into unequal partnerships.

In this paper, we shall draw examples from the Nigerian situation, as we examine critically these two contrasting viewpoints. In specific terms, we shall attempt to analyze the influences of multinational firms in the management of public enterprises in Nigeria.

But, first, it is necessary to understand the nature and *raison d'être* of both public enterprises and multinational corporations, as they operate in underdeveloped countries, in order to determine whether, in essence, they are complementary or mutually exclusive.

THE NATURE OF PUBLIC ENTERPRISES IN UNDERDEVELOPED STATES

Public enterprises are non-ministerial organizations either established or acquired, but in any case owned and/or controlled by the Government for the purpose of rendering specific services or producing goods either for the government itself or for the general public. They include public corporations operating public utilities such as the radio and the television which render services to the public at minimum cost, and others such as the electricity corporation, the coal corporation, the railways and the airways which are expected to break even while rendering services to the public at reasonable prices. Public enterprises also include commercial and industrial concerns such as state-owned or state-controlled industries, state banks and trading firms.

Public enterprises may be classified according to the degree of government control, into three main categories:

- (a) those owned wholly by the government ;
- (b) those in which the government holds a majority (i.e. 51 % or above) of the equity shares ;
- (c) those in which the government holds a minority share but is, nevertheless, given a controlling voice on the board of directors.

One distinguishing feature of public enterprises in underdeveloped nations is that, although some of them may be required to make some profits or at least break even, for most of them, profit maximization is not their chief aim, let alone their *raison d'être*. In any case, the personnel of such enterprises – the managers and workers alike – do not easily conceive of the goal of the enterprises in terms of maximization of profits. Often the main reason for establishing, acquiring or controlling public enterprises may be because the services they render or the goods they produce constitute the main-stay or the commanding height of the national economy which must be wrested from the hands of foreign nationals and kept firmly under secure indigenous control and guidance. Other reasons include: the need to create employment opportunities for a swelling and restive population of school leavers, develop human skills, provide outlet for surplus reve-

nue, render essential services and defuse explosive political situations arising from dissatisfaction with the performance of the Government ; and finally achieve self-sustained economic development. As we shall see, some of these aims stand in direct opposition to those of the multinational corporations.

THE NATURE OF MULTINATIONAL CORPORATIONS

Multinational corporations are foreign, private or public companies or corporations whose operations are distributed among two or more countries to a significant extent. Their distinguishing feature is that they have affiliates in a number of countries – and there is a substantial international dispersion of their assets. They generally have a string of subsidiaries bearing different names either in different countries or even in the same country; so that one may be dealing with a new subsidiary of an M.N.C. with which one had just severed a strained partnership without knowing it. Also, their share of industrial and commercial activities in different countries is large and most of them would be classified as large companies by any standard (4). They are therefore able to spread the over-head costs of investigation of projects feasibility as well as research and development. At the same time, a loss that would seem colossal and disastrous to a public enterprise in an underdeveloped state may, to them, seem marginal or inconsequential.

Thus because of their size and world-wide operations M.N.Cs undoubtedly have capabilities which are often different from, and greater than those of more narrowly based firms. One important advantage they have is that they tend to take longer views of investment prospects and, more important, to have access to a wide range of information about marketing opportunities. For these reasons, in the field of manufacturing for a wide market in particular, M.N.Cs may become powerful agent 'for organizing production and possibly trade in an efficient way especially from a global point of view. But then, the global productive efficiency of a multinational corporation may not equally bring benefits to all constituent countries' (5). Thus, while they may be attractive partners of public enterprises in developed countries they can, at best, be only potentially beneficial to underdeveloped countries where markets may be restricted. And the sophisticated, labour-saving devices and production processes they employ may not be suitable for countries at lower levels of development.

Because of their desire to maintain effective control over their far-flung economic empire, M.N.C's tend to adopt a different form of organization and control structure from firms of narrower scope. For instance, the decision-making structures and processes of a multinational corporation are global in scope and highly centralized. Such basic questions as expansion and contraction of investment, determination to produce or design certain products, purchase of equipment and other inputs locally or abroad, employment of expatriate or local personnel, exports to the world market

and research and development activities are done by the firm's chief executives at the headquarters. This tendency to overcentralize runs against the general desire of the governments of underdeveloped countries to establish effective control over the key aspects of the national economy.

In making these far reaching decisions, the chief executives of multinational firms are guided, first and foremost, by the rule of profitability. Since, as we saw earlier, public enterprises in underdeveloped countries stress values which are not necessarily congruent with profit maximization, it follows that when multinational firms and local public corporations enter into partnership, that relationship becomes, inherently, one of conflict. Conflicts arise over three main issues : the degree of local content of goods produced, especially with respect to import-substitution industries ; the choice of technology and process of production – i.e. whether it should be capital/machine-intensive or labour-intensive ; and the extent and speed of indigenization of managerial personnel. Despite these inherent sources of conflict, however, partnerships have been, and continue to be formed between public enterprises in Africa and multinational corporations.

FORMS OF PARTNERSHIP BETWEEN MULTINATIONAL CORPORATIONS AND PUBLIC ENTERPRISES IN NIGERIA

Partnerships between multinational corporations and public enterprises in Nigeria take many forms. One of the commonest forms is where the Central Government, or the central or state/regional Governments, a public corporation or its subsidiary, or a public industrial/commercial company enters into equity participation and/or consultancy and management agreement with one or two multinationals firms for a stipulated period, with the M.N.Cs. owning only a minority share of the equity capital. An example of such partnership is the agreement between two British companies, the Tunnel Portland Cement (5.36 % of the equity capital), its consulting agents, F.L. SMITH and Co. Ltd. (5.36 %), the Commonwealth Corporation (10.72 %), the Federal Government (42.85 %), the former Eastern Nigerian Government (14.28 %), and the now defunct Eastern Nigerian Development Corporation (21.43 %). This partnership resulted in the establishment of the Nigerian Cement Company (NIGERCEM) in 1954 (6). A more recent example of this form of partnership is the agreement between the Peugeot Automobile of France (owning 40 % of the share capital), the Federal Government of Nigeria (35 %), the former North Central State Government, the Nigerian Industrial Development Bank and some private Peugeot distributors (25 %). This agreement led to the establishment of the Peugeot Automobile of Nigeria (P.A.N.) which owns the Peugeot automobile assembly plant in Kaduna (7). There is a similar agreement between the Volkswagen of Germany (holding 40 % of the shares), German financial institutions (11 %), the Federal Government (35 %), the Lagos State Government (4 %) and Nigerian distributors of Volkswagen (10 %). This led to the establishment of the Volkswagen plant in Lagos State

A related example is the partnership between a single state or regional government and a single multinational firm, for the establishment of a series of projects. Thus, in 1964, Coutinho Caro (Nigeria) Ltd., a subsidiary of the Coutinho Caro of Hamburg entered into partnership with the Midwestern Government to establish and manage three companies in the state, viz: a cement factory, a glass factory, and a textile factory.

This first kind of partnership is popular in Nigeria because it is assumed that where multinational firms are not simply managing agents or consultants on contract, but partners, having a stake in the performance of the local manufacturing company, they will become committed to the success of the company. This is why, even in some cases where a multinational firm is evidently reluctant to become involved in equity participation, the Nigerian partners insist that the M.N.C. should take up a share, no matter how negligible. This happened in the case of Coutinho Caro and the Midwest Government, for instance, where the German multinational subsidiary rejected participation beyond 10% on the flimsy ground that they were only general contractors and engineers and noted that it was merely to express the confidence and good will in the venture that they had, reluctantly accepted the 10 % equity participation.

A second kind of partnership which became common in Nigeria in the 1970s is where the local subsidiary of a multinational firm which was formerly owned wholly or in part by foreign nationals is forced to sell majority of its shares to either the Nigerian Government or both the Nigerian Government and the Nigerian Public. In such a case, the Government usually appoints a Board of Directors composed of government representatives and representatives of the M.N.C. to exercise supervisory control over the company. But the actual management of the company may still be left in the hands of representatives of the M.N.C. However, the company or enterprise is expected to operate in accordance with the Government's policy guidelines. Examples of such enterprises include the major oil companies operating in the country: Mobil Producing Nigeria Ltd., Shell Nigeria Ltd., Agip Nigeria Ltd., etc.. One way by which the Government establishes control over such companies is to designate members of the Board of Directors 'A' and 'B' directors, with indigenous directors designated 'A' directors and having, at least *de jure*, a controlling voice on the Board.

A third kind of partnership is where a number of multinational firms merely provide secured or unsecured loan to a Government department or development authority for the implementation of a specified project, and one of these multinational firms then receives the contract to manage the industry. An example is the partnership between the now dissolved Nigerian Steel Authority and a group of West German and Austrian Banks led by DeutschBank to finance the Warri Steel project which was placed under the management of a German firm, *Gutthoffnungshuette Sterkrode (8)*. A variant of this is where a public corporation or the government, acting on its behalf, enters in a straightforward management contract with a foreign firm. In Nigeria, this has become an important

form of partnership. Usually, the management agreement embraces consultancy, licensing and, sometimes, Marketing (Sales) and Purchasing Agreements. It provides for the supply of sophisticated equipment, training of indigenous personnel, general reorganization of the corporation, introduction of new methods of production and new technology, and other measures that might be taken to make the public enterprise generally viable. The duration of the agreement varies, and so does the remuneration of the managing agents which may take one or a combination of the following forms: salaries, allowances, royalty for patent, trade mark usage, percentage of net sales or turn-over, percentage of profits, etc.. A prominent example of such a partnership is the techno-managerial contract signed in August 1978 between the Federal Government and the Rail India Technical and Economic Services (RITES). The agreement provided that a task force of RITES – comprising a 35-man management team plus 398 technicians and engineers – would manage the Nigeria Railway Corporation (N.R.C.) for three years for a contract (consultancy) fee of ₦ 4.8 million plus another sum of ₦ 10.9 million as salaries and wages. In addition, Nigeria would have to obtain a loan of ₦ 10 million from the International Bank for Reconstruction and Development to finance the purchase of spare parts and defray other expenses within the three years (9). Similar agreements have also been reached between the Federal Government and Kopex Overseas Mine Construction Company of Poland to manage the Nigerian Coal Corporation, and with the Dutch (K.L.M.) airlines to manage the Nigeria Airways.

MULTINATIONAL CORPORATIONS AND THE MANAGEMENT OF PUBLIC ENTERPRISES

The influences of multinational corporations on the management of public enterprises in Nigeria may be examined in terms of their impact on the financial and personnel management of those enterprises as well as their effect on the attainment of certain specific development goals.

MULTINATIONALS, FINANCIAL RESOURCES AND FINANCIAL MANAGEMENT

By efficient financial management we refer simply to the effective control over the use of scarce financial resources and the efficient application of these resources to the advancement of the corporate goals of the enterprises. It includes both the ability to generate funds and the capacity to manage such funds in such a way as to achieve maximum goals at minimum cost.

The evidence of the influences of multinational corporations on the management of the financial resources of public enterprises is ambiguous. On the one hand, and as the *liberationists* would be quick to point out, partnership arrangements result, in the long run, in financial losses to public enterprises. On the other hand, public enterprises managed by multinational corporations seem to perform better than indigenously managed public enterprises in terms of aggregate profits.

Drawing from the experiences of Latin American States interacting with multinational firms based in the United States, it has been amply demonstrated that the «less developed countries end up exporting more funds than they receive». Thus, from 1950 to 1965 remittances of income to U.S. parent companies exceeded net private investment by \$ 7.5 billion (10). Although this process of decapitalization which is said to mature after very many years of private investment may not have reached such an advanced state in Nigeria where the net inflow still outstrips the net outflow, it has at least already been set in motion. Between 1967 and 1973, out of a gross inflow of private capital totalling ₦ 2.1 billion only ₦ 1.03 billion or 48.7 % was retained in Nigeria. The outflow was ₦ 1.085 billion or 51.3 %. This means that out of every two naira that is invested in Nigeria, more than one naira leaves the country. As is shown below, there are many methods by which multinational corporations in partnership with Nigerian public enterprises milk them of precious investment capital.

Flow of Foreign Private Capital
To and from Nigeria, 1967/1973

Year	Net Flow as % of Gross inflow	Inflow (₦ million)	Outflow (₦ million)	Net Flow (₦ million)
1967	40.56	107.0	63.6	+43.4
1968	68.6	106.4	33.4	+73.0
1969	20.98	150.6	119.0	+31.6
1970	48.45	251.0	129.4	+121.6
1971	65.3	489.6	170.0	+319.6
1972	57.37	432.8	184.5	+248.3
1973	33.33	577.8	385.2	+192.6
TOTAL	48.7	2,115.2	1,085.1	1,030.1
AVERAGE		302.17	155.0	147.16

SOURCE : Adapted from Y. R. BARONGO, «The Political Economy of Foreign Private Investment in Nigeria»: *Paper presented at the Seventh Annual Convention of the Nigerian Political Science Association held at the University of Port Harcourt Nigeria, 25–28 March, 1980 – p. 7.*

One of the methods used is the manipulation of the equity share arrangement. A main source of finance for public enterprises in partnership with M.N.Cs is the equity share method. But this method, if not carefully handled, may create loopholes through which unscrupulous multinational firms could drain the country of its financial resources. Some M.N.Cs which, probably, never intended in the first place to contribute to the finances of the public enterprise may devise devious means by which the local partner pays up both its own percentage of the share capital and that of the foreign partner. One strategy is to plead unforeseen increases in the

cost of equipment and other inputs and on that basis demand that the share capital be doubled or trebled. The unsuspecting local partners, having already made a substantial initial investment, throws in more money to meet its increased liability and ensure that the initial capital outlay would not be a waste. In the 1970s, Nigeria had such an experience with an European based M.N.C. which entered into a ₦ 2 million partnership agreement with the Federal Government to prosecute a project aimed at «reinforcing the ability of the country to produce food». But the M.N.C., through a combination of guile and blandishments, got the Federal Government to pay the full share capital of ₦ 2 million, which had on paper been increased to ₦ 4 million without, apparently, fulfilling its own financial obligation involving the provision of 50 % of the share capital (11). Alternatively, the multinational firm may abandon its local partners when the going becomes tough and leave it to bear a disproportionate percentage of the risks which both parties had earlier agreed to share more equitably. This seems to have happened in the case of the joint venture between the Borno State Government and a European based multinational firm. Both had agreed to enter into partnership for the running of a shoe manufacturing and leather tanning complex. Work was expected to start on the project in 1974; but up until 1979, the shoe factory had not yet been completed, let alone going into operation. Meanwhile, in 1977, the European partner who held 30% of the share and was to provide the technical and managerial expertise withdrew. After paying ₦ 210,000 as part of its capital, the multinational firm refused to make further payments although the share capital had increased from ₦ 700,000 to ₦ 1,000,000. By 1979, the Borno State Government had put in a total of ₦ 4,250,007.80 in the venture; and it was estimated that an additional sum of ₦ 4,617,398 would be needed to get the proposed sophisticated shoe factory off the ground (12).

Clearly then, not all foreign firms are willing to provide the initial capital needed to finance a new project or to share the risk involved in starting such a project in an underdeveloped country. But then all of them are anxious to enjoy the profits that may accrue.

A commoner method by which M.N.Cs siphon funds away from public enterprises is by supplying to their local partners or the joint enterprises obsolescent machinery which break down rather often. In some cases, the models of the machinery supplied may be so old that their spare parts cannot be easily secured even from those countries which manufactured the machinery. This was the kind of problem faced by Aba Textile Mill (Abatex).

Before the Nigerian civil war, Aba Textile Mill was owned by the former Eastern regional government (30%) and an American firm, Indian Head Incorporated, Massachusetts (70%). Later the 70% share of Indian Head was transferred to United States Agency for International Development. After the Nigerian civil war, the Federal Government bought over the share of U.S.A.I.D. As soon as the Nigerian government took full control of the company, it was then realized that the machinery recovered from the factory after the civil war were old and obsolete. It was also discovered that there was still a balance of \$ 1.2 million to be repaid:

this was part of a \$ 2 million loan secured from the U.S. Export-Import (Exim) Bank in 1964. This credit, together with its interest, was converted into a loan at 6% interest. In addition, the Exim bank extended another loan of ₦ 4.80 million at 6% interest to Aba Textiles on condition that this would be used to purchase American made machinery. Abatex accepted this condition. But then, again, the Americans sold an obsolescent model of machinery to Abatex; what was worse, the spare parts of the newly purchased machinery could not be obtained unless they were placed on special orders.

The effects on Abatex, of the disruption of production and rise in production costs arising from the payment of loans, paying for the specially ordered spare parts and generally maintaining the obsolescent machinery were that : (1) the factory's production efficiency declined from 70% in 1971 to 27% in 1975 . (2) the volume of total sales decreased from 69% in 1971 to 29% in 1973; (3) the company's financial losses shot up from \$ 654,000 in 1971 to ₦ 2.8 million in 1974 . (4) the ratio of debts to equity capital increased from 2:1 in 1971 to 5:1 in 1974 (13). Moreover, the meagre financial resources of the company were wasted in servicing debts; consequently, the company could not even carry out its primary function which was the manufacture of printed cotton.

One of the main reasons why public enterprises, in partnership with multinational companies, find themselves in such a predicament is that the official representatives of the underdeveloped countries often hastily enter into management and partnership agreements without undertaking thorough and systematic pre-investment feasibility studies, taking steps to inspect the condition and cost of the machinery being imported or transferred, and working out fool-proof measures for checking other exploitative practices of MNCs.

A cogent illustration of this point may be taken from the experience of Estavision and Sound (Nigeria) Ltd., which was established by the former East Central State Government. As the Government White Paper on the Report of the Board of Inquiry into Estavision and Sound (Nigeria) Ltd. observed, before the company was established:

«There were no feasibility studies undertaken to determine the desirability or otherwise of embarking on the venture. And there were no manifest political, economic or social considerations which gave rise to the establishment of Estavision and Sound (Nigeria) Ltd.» (14).

Rather what seemed to have happened was that some representatives of the East Central Government were persuaded by representatives of a foreign firm, Salora OY of Finland, to visit Finland, in order to tour their factories and discuss the possibility of setting up a television assembly plant in Enugu, Nigeria. As a result three representatives of the government travelled to Finland and, on their return, submitted a report. On the basis of this report, «an agreement was entered into between the East Central State Government and Salora OY for the setting up of an Assembly Plant to assemble black and white TV (Salora) sets» (15).

This unequal partnership, while benefitting Salora OY tremendously, constituted a source of serious exploitation of the East Central State Government and people. The agreement provided that the Finnish firm should be paid a lump sum of \$ 30,000 for providing the 'know-how' even though Nigerian technicians sent to Finland to understudy the Finns did not in fact acquire any 'know-how'; nor was any secret design passed on to the Nigerian company as a result of the agreement. Worse still, the agreement also provided that royalties of \$ 40,000 should be paid by Estavision to Salora OY before October 1974 even though production was not expected to start then. And from 1975 when production was expected to begin, and a production rate of 10,000 sets per year was projected, Estavision would pay the Finnish Company royalties of \$ 4 per unit produced and \$ 4 per unit sold. Then from 1976, Estavision would pay Salora OY a minimum of \$ 35,000 annually as royalties whether or not there was any production. In addition, all the products would bear the brand name of Salora. All this meant that if Estavision, the Nigerian Company, was able to start production and meet its annual targets, Salora OY would benefit handsomely from the financial charges on every set produced whether or not they were sold. If they were sold, the financial benefits accruing to Salora OY would increase. If, on the other hand, there was no production and no sale, Salora OY would continue to receive its fixed royalties. Besides, the Finnish Company would benefit from the extended market and the free advertisement on their product in Nigeria without making any substantial contribution to the development of either Nigerian television technology in particular or the Nigerian economy in general.

In the event, between March 1975 when production was begun and February 1976 when an inquiry was conducted into the affairs of the company, only 90 Black and White TV Sets were assembled in Enugu. But Estavision imported 138 sets from Salora OY, Finland. To advertise both the home-assembled and the foreign-made sets, Estavision (Nigeria) Ltd., spent ₦ 5,120 of public money. But out of the 228 sets only 53 were sold at a total price of ₦ 18,160; of these, only 15 sold at ₦ 6,328 belonged to the Local Company.

It is difficult to understand the justification for the establishment of Estavision. At the time it was established, unemployment was one of the greatest socio-economic problems of the East Central State. But Estavision was not such an establishment as could help to substantially reduce the level of unemployment. Between 1975 and 1976 only 43 Nigerians were given regular employment in the company. In 1977, the Company offered employment to only 55 persons. Its product was not such as to meet the basic needs of the people; nor could the establishment of the company be justified in terms of serving the interests of even the elites who obviously preferred to buy foreign made television sets anyway. In short, as the *Government White Paper on the Report of the Board of Inquiry into Estavision* rightly pointed out, «there were no manifest political, economic or social considerations which gave rise to the establishment of Estavision and Sound (Nigeria) Limited» (16).

There is yet another device used by M.N.Cs to exploit those public enterprises with which they are associated and drain them of vital funds. Multinational Corporations tend to inflate the prices of the capital goods which they supply to their partners in developing countries; they also tend to insist on crippling terms for repayments of suppliers' credits. Sometimes, all this is done, if not with the positive encouragement of the official representatives of the government of the African state entering into partnership, at least with their deliberate connivance. An illustration may be drawn from the partnership of Coutinho Caro (Nigeria) Limited with the Mid-West Government. As noted above, in 1964, Coutinho Caro (Nigeria) Ltd., a subsidiary of Coutinho Caro of Hamburg and a Company in which a relative of a Federal Finance Minister had a share, entered into partnership with the Midwest Government for the establishment and management of three industries – textile, glass and cement – at a total cost of ₦ 19.46 million. Coutinho Caro was to own 10% of the shares, provide some credit, supply the plants, machinery, equipment and 'know-how' and also provide the management for the industries. With the connivance of some members of the State Government, and probable active encouragement of a former Federal Finance Minister, Chief Festus OKOTIE-EBOH, Coutinho Caro agreed to top 10% on the actual cost of the industries. In actual fact, Coutinho Caro inflated the cost of the industries by between 30% and 40%. In addition, the Midwest Government was obliged to make an initial down payment of ₦ 1,400,000 in 1964 and between then and 1968 to make annual instalmental repayments ranging from ₦ 1,243,000 to ₦ 2,132,000. The repayments were to be completed in the year that production would start – that is in 1967/68 (17). This meant that should production fail to start on schedule, or to start at all, Coutinho Caro would not be seriously affected since it shall have, by then, recovered its loan plus the interest. No wonder the company was reluctant to accept some shares. The exploitative motive of the Company was also demonstrated by the facts that : (a) it did not undertake any feasibility studies with respect to availability of raw materials, strength of potential effective demand for the products, availability of electric power and the general viability of the projects before the partnership agreement was signed ; (b) it refused to break-down the cost of machinery from that of the 'know-how' ; (c) it rejected suggestions that independent experts should be appointed to evaluate the cost of the machinery it supplied ; (d) it rejected a proposed clause in the partnership agreements requiring that the Mid-West Government would not start the repayment of loans until six-months after the commencement of production ; (e) the Nigerian subsidiary did not get its Hamburg-based parent company to sign the partnership agreements thus limiting its liability to only ₦ 20,000 which was its total fully paid share capital in Nigeria (18).

From the experiences of Nigeria in dealing with multinational firms, it is therefore clear that not all of them are interested in promoting the financial health of those enterprises with which they are associated. While it is true that, generally, M.N.Cs are profit-oriented organizations. when in partnership with public enterprises in developing countries, they

perceive profit-maximization in terms of exploiting their local partners. Thus while the M.N.Cs may benefit financially, the public enterprises which they run continue to suffer serious financial losses partly because the M.N.Cs employ a number of devices to siphon funds away from these enterprises. A number of other methods used by M.N.C's to drain their local partners of their financial resources may be mentioned briefly. These include : (a) manipulating the accounting procedures of the local enterprises which they manage: this may take the form of *either* increasing apparent profits and therefore illegally repatriating capital where a ceiling is placed on the percentage of capital to be repatriated *or* artificially increasing the turnover, by engaging in extra-curricula contract jobs even when this involves aggregate loss for the public enterprise – this device is used where consultancy fee is charged on turnover. (b) manipulating inter-corporate prices by multinationals, over-invoicing and other devices which help to boost the repatriable profits of the M.N.C.

As a counter to the liberationist view presented above, the liberals would quickly point out that, despite their exploitative tendencies, public enterprises managed by M.N.Cs still perform much better than those managed by indigenous personnel when both are compared in terms of profitability. Illustrations of indigenously managed public enterprises that were in a position to make profits but failed to do so may be taken from the experiences of:

- (i) the Nigerian Construction and Furniture Company (N.C.F.C.).
- (ii) the Golden Guinea Breweries.

THE N.C.F.C.

Established in 1960 as a joint venture between the Eastern Nigerian Development Corporation and Solel Bonch, an Israeli Company, the N.C.F.C. was taken over by the East Central State Government after the Nigerian civil war. It carried out civil engineering construction contract jobs, and built hard and soft furniture. From 1970 when it was rehabilitated – from civil war damages – to 1974, its turnover both from contract jobs and furniture sales was on a steady increase. But the profits of the company remained insignificant ; in fact, they were generally on the decline. Thus, during the period 1970–71, the company made a net profit of only ₦ 23,886 on a total turnover of ₦ 846,872 – that is a profit of 2.8% on the turnover.

In the 1971–72 financial year, the profit climbed to ₦ 99,384 (or 4.8% of the turnover). But, in 1973 when the turnover increased by 62%, i.e. from ₦ 2,086,306 in 1971/72 to ₦ 3,380,350 in 1972/73, the profit declined to the meagre sum of ₦ 27,906 or 0.8% of the turnover. Similarly, in 1974 when the turnover increased to the huge sum of ₦ 5,237,628, the profit recorded was the insignificant sum of ₦ 21,391 or 0.4% of the turnover. On the whole, between 1970 and 1974, a period when private small-scale cabinet workshops recorded an average net profit of 15%, the N.C.F.C., a giant mechanized furniture and construction complex, has an average net profit of merely 2.2%. Indeed, the performance of its huge mechanized furniture factory alone was so appalling that it actually sustained losses of ₦ 17,967 in 1970/71 and ₦ 46,748 in 1973/74. Between

Table I. — NCFC's performance, 1970–1974: The construction and furniture section combined

Accounting Period	Value of work executed/Value of Sales (₦)	Actual profit after charging overhead and adjusting for loss of plant (₦)	Actual profit in % of turnover from Sales and Contracts (%)
15th jan. 1970 to 31st march, 1971	846,672	23,886	2.8
Year ended 31st march, 1972	2,086,306	99,384	4.8
Year ended 31st march, 1973	3,380,350	27,906	0.8
Year ended 31st march, 1974	5,237,628	21,391	0.4
Total	Average annual turnover 2,887,739	Average annual profit 43,141.75	Average % profit 2.2
Total	(₦) 11,550,956	(₦) 172,567	

Source: Adapted from the *Report of the Administrative Board of Inquiry into the Activities of the Nigerian Construction and Furniture Company Ltd.* (Enugu Government Printer, 1976), p. 10.

1970 and 1974, the furniture section alone recorded a total loss of ₦ 53,985. Not surprisingly, by March, 1974, N.C.F.C.'s total liabilities exceeded its current assets by as much as ₦ 966,927 (19).

The poor financial performance of the N.C.F.C., as reflected in its low profit margin, may be attributed to a number of factors; but most of them centre around the utter indifference shown by the managers of the company to its profitability. As a result of this attitude, theft of the company's materials and even finished products was common and could not be checked either by the company's managers or by government officials, some of whom were culprits or collaborators. A former manager of the company, for example, was known to have carted away, illegally, tonnes of the furniture company's finished products to his private furniture-selling company. He was merely asked to resign! Similarly, a former site engineer of the company used, free of cost to himself, materials and labour belonging to the company to build a house, thus causing N.C.F.C. to lose ₦ 40,000 (20). Furthermore, in dealing with contracts on jobs for members of senior staff, Board Directors, some Commissioners and other top officials of the former East Central State Government, no proper costing of the work done was undertaken. Indeed such jobs were treated as 'favours' to persons in high office. And furniture was sold to them at almost factory

cost. As a result, the company lost very large sums of money. Thus, a total of ₦ 141,367 was lost by N.C.F.C. in building houses for top officials of the company; and through underquotation, the company lost another huge sum of ₦ 151, 845 on one road contract job (21). It is interesting to note that favours granted, at the expense of the company, to top company and government officials were regarded as part of a public relations effort. But the effort was directed, not at keeping the company, as a corporate entity, in business, but at keeping certain officials of the company in their elevated positions.

Another reason why N.C.F.C. failed badly in terms of profitability was simply because it was unable to compete on equal terms with subsidiaries of multinational firms vying for the same contract jobs with it. A major handicap was the lack of adequate number of the necessary modern equipment required to perform important construction jobs efficiently (20). Other problems included lack of qualified indigenous staff, inadequate funds and, ironically, its position as a company owned by a state Government in the Federation of Nigeria.

THE GOLDEN GUINEA BREWERIES LTD.

On the face of it, the story of Golden Guinea, with respect to profit-making, provides a reassuring contrast to that of the N.C.F.C. Indeed, the Golden Guinea Breweries owned by the Governments of Imo and Anambra states has been described as the first brewery in «all Africa profitably managed by an all-black personnel» (23). The account of the company is said to have shown «a steady and increasing buoyancy from a reported loss of ₦ 12,642 in 1971 to a healthy unaudited profit of ₦ 800,000 in 1975». And, from its own resources, the company was able to make repayments and refund of loans to the tune of an estimated ₦ 9 million since it was reactivated. But a closer look at the company's performance shows that it has not, in fact, fared much better than the N.C.F.C. As a white paper published jointly by the Governments of Imo and Anambra states put it,

«unorthodox, ill-advised and shady financial arrangement through wrong indents, poor and irrational (and arbitrarily awarded) contracts and orders... cost the company about ₦ 705,000 which could otherwise have been avoided through more cost-conscious management, proper financial planning and standard budgetary control» (24).

As a result of poor financial and personnel management, ineffective and chaotic distribution pattern, deliberate misuse and diversion to unofficial sources of companies products and property, as well as the uncompetitive quantity and occasional poor standard rating of the company's finished products (25), Golden Guinea's financial position was, in fact, far from buoyant during the period reviewed by the Board of Inquiry. In 1975, its 'current liabilities far exceeded the current assets, rendering precarious the liquidity potentials of the company'. Among the causes of its poor financial state were: (a) *official corruption*: for instance an official of the company awarded a contract to foreign firm for the supply of 2,160,000 empty

bottles at 24k per bottle instead of purchasing them locally at 7k per bottle; as a result, the company sustained a loss of ₦ 367,200. It also sustained some loss as a result of its purchase of hop and roasted malt from a German company which failed to grant the Breweries any rebate; (b) the tendency of the managing director to act without consulting either the Board of Directors or the other members of the management staff; (c) the lack of effective and sustained in-service training for staff, especially all categories of the sales staff; this adversely affected morale and was reflected in the ineffective distribution pattern, and the defective sales promotion tactics which became «hollow in content and form» (25).

It is safe to assume that these two cases are fairly representative of the performance of profit-oriented public enterprises managed by indigenous personnel in Nigeria. Although there may be a few that have consistently recorded profits most of them operate at a loss most of the time. From a study of their history, certain facts relating to their financial management have emerged. It is evident that, in Nigerian public enterprises, funds are spent without due regard for established practice and norms which are regarded as inviolate either in the civil service or by commercial and industrial concerns operating in the private sector. Apparently, some managers of public enterprises mistakenly identify speed in operation with neglect of set down procedures for handling corporate finances. And the accountants of these enterprises are either too weak to stand up to authoritarian General Managers or Managing Directors as well as influential members of the public, too incompetent to handle effectively the accounts of public enterprises or simply too indifferent and corrupt to worry about the proper use of the company's finances.

A liberal would insist that, unlike public enterprises run by indigenous personnel, those managed by multinational firms generate a lot of revenue which could be used not only for running them but also in developing other aspects of the economy. Take Mobile Producing Nigeria, Ltd., for example. It was incorporated in Nigeria in 1969, started production in 1970 and became a Nigerian owned company in 1974 as a result of the Federal Government 55% equity participation. In 1971, its profit was ₦ 102.8 million; this rose to a peak of ₦ 375.1 million between 1975 and 1977 when the average annual profit was ₦ 343.6 million (27). This record contrasts coldly with that of the N.C.F.C. which, in 1971 (after 11 years of existence) recorded a loss of ₦ 17,967, and also with the record of the Nigeria Railway Corporation (another indigenously managed company) which, in 1977, had to be given a government subsidy of ₦ 38.3 million to make up for the deficit which it incurred in the course of its operations.

However, in answer to this point, three observations may be made. First, it should be noted that much of the revenue generated by a profit-making M.N.C. may find its way, not into the host government's coffers, but into the hands of the subsidiaries of the M.N.C. also operating inside the country. As Professor NZIMIRO has shown, in 1966, the oil companies operating in Nigeria generated revenue totalling ₦ 124.4 million. But of this amount, only ₦ 37.6 million or 30.2% went to the Nigerian Government.

As much as ₦ 52.2 million or approximately 42% went to contracting firms which were either subsidiaries of, or associated with the oil companies (28). Secondly, it should be pointed out that not all public enterprises managed by M.N.Cs make profits; indeed, some are known to be operating at a loss. For instance, as Mr. IGE, Chairman of Volkswagen (Nigeria) Limited has revealed, the best of the vehicle assembly plants in Nigeria is 'just managing to keep its head above water while the worst is merely piling up losses year after year' (29). Thirdly, even those which make profit may still gobble up much of it by way of purchase of more sophisticated and therefore more expensive (labour-saving and so unemployment-creating) equipment and employment of more expatriate personnel.

On balance, it is fair to conclude that multinational firms do not necessarily have a better record of applying the finances generated by public enterprises toward the further development of such enterprises. If indigenous managers of public enterprises are reckless and carefree in handling corporate finances, it is partly because they consider it normal to offer financial rewards and kickbacks to gain market advantage since the giant M.N.Cs like Lockheed, Leyland, International Telephone and Telecommunications, etc. also do so. With respect to financial management, therefore, there is really little to choose between public enterprises managed by indigenous personnel and those managed by M.N.Cs. In some respects, those managed by indigenous personnel are preferable since much of the funds lost by them through official corruption, generous gifts to Ministers or payment of wages to unproductive personnel is still retained in the economy. Thus such practices merely represent an inequitable distribution of the revenue of, or the income earned by, public enterprises. On the other hand, money lost to M.N.Cs represent a net loss to the economy.

It could, of course, be argued, and it has indeed been contended, that multinational corporations «could be making excessive profits and repatriating more capital than they (originally) invested and still contribute significantly to the economic growth of less developed countries». The point stressed is that if the 'organizational and technical know-how they contribute serves as the spark to the industrialization process', then departure of capital is not an unreasonable price to pay (30). It is therefore necessary to assess the contribution of the M.N.Cs in Nigeria with respect to these intangibles which come under the broad rubric of personnel management since it is more in this area than in the transfer of capital that the primary utility of cooperation with M.N.Cs is said to lie.

MULTINATIONAL CORPORATIONS AND PERSONNEL MANAGEMENT

Personnel management refers to the measures and procedures designed to mobilize the human resources of an organization toward an efficient (31) attainment of corporate goals. It includes measures aimed at improving the ability and skill of the individual to perform his job as well as methods used to motivate him to apply his ability or skill to increase productivity and advance other goals of the organization.

MOTIVATION

With respect to *motivation*, a key concept in personnel management, three different approaches may be distinguished: the paternalistic approach, the scientific management approach and the participative management approach. The *paternalistic approach* involves the institution of measures designed to satisfy the employees' general material needs and to instill in them a general feeling of gratitude and loyalty to the organization. In contrast, the *scientific management* approach entails attempts to link rewards and punishment strictly and directly to excellent and poor performance respectively. It therefore involves the setting of standards or clearly and precisely defined measures of performance and criteria for the allocation of rewards and punishment. Then there is the *participative management* approach which emphasizes effective participation of the workers in the decision-making processes of the organization.

Multinational corporations tend to apply a combination of paternalistic management and scientific management approaches with the accent on the former. They try to ensure that the general material needs of the indigenous employees are satisfied, but they do their best to exclude even the top management indigenous personnel from the top level decision-making structures and processes. This fact was revealed in Nigeria during a recent dispute between the eight Nigerian managers of AGIP (Nigeria) Ltd., and the Italian Managing Director of the Company, Mr. G. MAZZI. The frustrated Nigerian managers disclosed that: (i) the Managing Director generally excluded Nigerian Heads of Departments in the company from the process of formulating «management decisions»; (ii) budgets were prepared without the participation of the Nigerian Department Heads; and (iii) the Managing Director was the sole signatory to the company's accounts, so that whenever he was not available the company's operations would suffer unnecessary delay. However, these indigenous, *sinsecure* managers are kept quiescent and loyal to the company by offers of fantastic salary and wage rises. Thus, the salaries of the Nigerian managers at AGIP are said to range from ₦ 19,000 to ₦ 26,000 per annum. One manager's salary was raised from ₦ 9,000 to ₦ 19,000 within a year; another, from ₦ 10,000 to ₦ 26,000 within six years (32). Such salary scales are beyond the wildest dreams of even the highest paid public servants in Nigeria: the Vice-Chancellors of Nigerian Universities and the super permanent secretaries, for instance, are on salary GL 17 – that is ₦ 12,996 X 636 – ₦ 17,448. The attraction of these multinational companies which offer such fantastic salary scales is therefore almost irresistible for Nigeria's top management personnel.

However, while the general offer of monetary incentives, in the form of high salaries not directly linked with productivity, may keep workers docile and loyal to their employers, it may not necessarily be reflected in increased production nor may it, ultimately, bring lasting satisfaction to the workers. Indeed, the case of AGIP cited above shows that for top management personnel, monetary incentive is no substitute for effective participation in the decision-making processes of the company.

Besides, this instrument of motivation is inefficient because salary increases do not, in themselves, guarantee industrial peace and stable industrial relations. For Nigerian managers tend to compare their wages – no matter how generous – not with those of their less fortunate countrymen, but with the more generous remunerations of their expatriate counterparts in the same industry; and whenever they consider the income gap inequitable or unjustifiable, they are bound to feel dissatisfied and their dissatisfaction may, sooner or later, find expression, in industrial unrest. In any case, it would be unrealistic to expect that this instrument of motivation could be applied in public corporations (or even all public commercial enterprises) even when they are managed by multinational firms. For one thing, the Nigerian Government has harmonized the wages of Nigerians working in the public sector and the salary scales of persons employed in public utilities have to follow government guidelines. For another, not every public commercial enterprise can afford huge salary increases or large expenditures on personal emoluments. For these reasons, the paternalistic approach adopted by the local subsidiaries of giant multinational firms operating in Nigeria is unsuitable for public enterprises in Nigeria. Indeed, to the extent that M.N.Cs continue to use monetary incentives as the main motivational variable, especially when they are not directly linked to performance, they serve as unhealthy emulatory reference points for both indigenously managed and other foreign managed public enterprises in Nigeria. Of course, where the technical hurdles relating to the measurement of performance and the precise relation of reward and punishment can be overcome, the scientific management approach is a lesser evil – even where it is based primarily on monetary incentives as well.

ORGANIZATIONAL STRUCTURES

It should be noted that the neglect by M.N.Cs, of worker participation as an instrument of motivation is not mere error of policy. Rather it is a direct product of the organizational structure which M.N.Cs generally favour. The limited liability company type of organizational structure which the M.N.Cs have introduced in the states of the Third World limits worker participation, dampens motivation and ultimately generates industrial unrest. But the M.N.Cs prefer it because it corresponds to their elitist philosophy of management.

TRAINING OF HIGH LEVEL MANPOWER

The introduction of measures designed to improve the skill and ability of the individual to do this job more efficiently and effectively is another important aspect of personnel management. One of the principal arguments of the protagonists of partnership between M.N.Cs and public enterprises is that such cooperation helps the underdeveloped country to have its high-level manpower trained. The M.N.Cs are said to be particularly well-suited for the task of developing an industrial work force or improving the quality of human resource and thereby oiling 'the engines of progress' in less developed countries because they have the 'know-how

personnel and experience required to do so'. Where this function is fulfilled, it will greatly improve the overall efficiency of public enterprises since it is known that public enterprises in underdeveloped countries operate at low levels of efficiency primarily because they suffer from low levels of skill and industrial experience (33).

However, the record of multinational corporations in importing the requisite skill and industrial skill to the personnel of public enterprises in underdeveloped states has been far from satisfactory. Even where the government of a less developed state gives clear and mandatory guidelines for the training of the indigenous personnel, some multinational firms still drag their feet. For instance, in 1969, the Federal Military Government of Nigeria issued a new petroleum decree directing that oil companies operating in Nigeria must guarantee that, within ten years of their operation, Nigerians would occupy at least 75% of the total managerial, professional and supervisory positions and that all skilled and unskilled workers at the lower level must be Nigerians. But the oil companies did not seem anxious to carry out the provisions of the decree. Take Mobil Producing (Nigeria) Ltd., for instance, nine years after – that is, by 1978 – its managerial staff remained predominantly (77.8%) expatriate; also 42.2% of its professional staff were still expatriates. It was only in the supervisory grades and at the lower cadre of semi-skilled and unskilled staff that the company was able to meet the provisions of the petroleum decree. Part of the difficulty of replacing expatriate with indigenous staff lay in the absence of qualified (i.e. skilled and experienced) top management staff – a general Nigerian problem. But the slow rate of Nigerianization in Mobil was also due to inadequate provisions for the training of management staff. Between 1969 and 1978 only 67 staff of the management and professional cadres were trained (34).

The story about the rate of indigenization of management personnel is not much different with respect to other public enterprises managed by multinational firms. Concerning the Vehicle Assembly Plants, for instance, it has been observed that the training of Nigerians has been virtually confined to the production of tradesmen: with the high level of expatriate quota granted to them, «there has been little or no inducement on the part of the management staff to exert themselves to find and prepare indigenous personnel to take charge of the company's departments as soon as possible» (35).

Besides the fact that M.N.Cs impart to Nigerians, by both example and precept, personnel management theories and practice that are clearly unsuitable for the efficient operation of public enterprises in Nigeria, impose organizational structures that stifle initiative, alienate workers from the enterprise and create conditions for recurrent labours crises, they also introduce a culture of bribery and corruption which reinforces similar tendencies in the indigenous management personnel. The readiness of multinational corporations to offer bribes and expensive «commissions» as an instrument of securing contracts in developing countries is well known. But such corrupt practices thrive because of the existence of collaborators

within the developing countries themselves. Indeed, in some cases, it is known that officials or political leaders of the developing countries themselves take the initiative to demand inducements. Two examples drawn from the experience of Nigeria under both the first civilian administration and the successor military regime will serve to illustrate the point.

The first example, below, illustrates how the corrupting influence of a multinational firm led to a considerable loss of public funds by a public enterprise. The Central Trading Agency (C.T.A.) of the East Central State of Nigeria was, in the mid-1970s, entrusted with the sum of ₦ 1.8 million which was earmarked for the supply of vehicles to teachers (36). But, with an offer of \$ 52,500 as 'commission', the assistant General Manager of the C.T.A. was persuaded to invest a substantial proportion of the money (₦ 1.5 million) to import rods from a German-based multinational firm, FIMACO, for resale in Nigeria. Without conducting a market survey to determine the types and sizes of rods which were in demand in the Nigerian market at the time; without making adequate arrangements for the clearing and evacuation of the rods when they arrived at the congested Nigerian ports without ensuring that competent and experienced personnel would be at hand to manage the sale of the rods, the Nigerian official unwisely embarked on this unplanned project. As a result, he incurred for his company a liability of ₦ 497,351.14. This turned a profit of ₦ 100,638.32 which the C.T.A. had made on other transactions into a net loss of ₦ 396,892.82.

The second case shows that, sometimes, the demand for kick-back may come from the indigenous representatives of public enterprises located in a developing country. But the effect is usually also harmful for the enterprises concerned. This case refers to the arrangement made in 1964, already cited above, for the establishment, in Bendel State, of three industries: the Ukpilla Cement Factory, the Asaba Textile Mill and the Ughelli Glass Factory (37). Contacts were first made between the Mid-West interim administration under Chief Dennis OSADEBAY and Rheinstahl Industrie Planung of Western Germany. Rheinstahl offered fairly attractive terms for helping to establish the industries but resisted suggestions by the Federal Finance Minister, the late Chief OKOTIE-EBOH, acting on behalf of the Mid-West Government, to top 10 % on the contract value. As a result, Rheinstahl, which had already on its own conducted feasibility studies, lost the contract to a less competent firm, Coutinho Caro of Nigeria Ltd. Coutinho Caro offered less attractive terms than Rheinstahl, but it was preferred because it was willing to top 10 % on the value of the industries, thus swelling both the private purses of some Mid-West political leaders and the coffers of their political party, the National Convention of Nigerian Citizens.

This corrupt deal had a number of deleterious consequences for the people and government of the Mid-West. The first consequence was the resultant financial loss already discussed above. Secondly, the Government of the Mid-West lost the moral courage and basis to insist on thorough and efficient performance by their foreign partners. Thirdly, because of the haste to sign the contract with the collaborating foreign firm before too many questions could be raised, no thorough feasibility survey could be under-

taken. As a result a number of problems remained unresolved ; e.g. whether the necessary raw materials were available in sufficient quantity in the locality proposed for the establishment of the industries ; whether there was wide enough local market for the products of the industries ; whether the projects would be viable with or without incentives such as tariff protection or tax holiday ; how much employment they would generate ; how soon the projects would be in production, etc. Fourthly, again because of the haste, there was little time to check out the foreign partner thoroughly to ensure that it could bear the risks it had undertaken and was generally in a position to fulfill the terms of the agreement.

In the light of the two examples cited above, the question could of course be posed: who corrupts whom? The answer cannot be a straightforward one. The point to note is that by introducing capitalist norms, values and ethics – by making personal wealth and its private accumulation the purpose of work and the main incentive for national development efforts – the multinational corporations provide the structure and create the environment in which corruption germinates and thrives (38). In such a situation, the question of who corrupts whom becomes irrelevant.

Perhaps far more important than the influences of multinational corporations on the financial and personnel management of public enterprises is their effect on certain important development objectives such as creating more employment opportunities and raising the degree of the local content of the goods produced.

MULTINATIONAL CORPORATIONS AND THE CREATION OF EMPLOYMENT OPPORTUNITIES

Multinational firms operating in less developed countries tend to favour the methods of production that are used at the headquarters, and these are generally capital-intensive. Because of this, multinational corporations tend to contribute little in the way of reducing unemployment which is a major problem in developing countries. A few examples will illustrate this point. In 1972, total employment in petroleum exploration, refining and marketing – an area dominated by multinational corporations – was just 14,077 (39). In 1976, the Shell-BP (now African Petroleum) had a total staff strength of just over 3,270 (40). But an indigenous company, with a much smaller capital outlay, like the Nigerian Construction and Furniture Company employed as many as 5,000 persons in 1977 (41). It could of course be argued that the number of employment opportunities which a firm creates is directly related to the kind of productive activity in which it is engaged. In other words, some types of productive activities require the employment of more staff than others. While this is generally true, it can be demonstrated that indigenous personnel managing a public enterprise show greater sensitivity to the retention of a large number of people in employment than foreign managers. Thus, it was not until August 1978 when the Federal Government signed a techno-managerial contract with Rail India Technical and Economic Services (RITES) that 885 workers of Nigerian Railways were laid off. Although this action was

taken on the recommendation of a special manpower committee set up by the Federal Government which found that 1,865 workers constituted «unnecessary and unwarranted surplus on the pay roll» (42), it was done in anticipation of the kind of policy which RITES would like. Indeed there is evidence to show that when public enterprises are run by multinational firms or foreign managers, they find it relatively easier to decide on and implement a policy of mechanization which might invoke loss of job by many long-serving employees of a public corporation. Thus, it took the taking over of the Nigerian Coal Corporation by Kopex Mine Construction Company of Poland to set in motion the mechanization and reorganization process in the Nigerian Coal Corporation which led to a refrenchment of coal miners.

MULTINATIONAL FIRMS AND THE LOCAL CONTENT OF PRODUCTS

Apart from the transfer of technological skill to Nigerians, the local production of component parts, or the use of local raw materials is one of the strategies by which the Federal Governments planned, in the 1975–1980 development programme, to create a strong industrial base. Accordingly, in signing contracts with multinational firms, Nigerian public enterprises and the Federal Government itself insist on a progressive reduction of reliance on external sources for the supply of productive inputs, including raw materials. For example, the agreement between the Federal Government and Volkswagen of Germany provided that, wherever possible, local materials would be used on fittings and components for cars produced in the plant. And, it was anticipated that, within three to four years of operation, 30 % of components of vehicles produced in Nigeria would be obtained locally. Such provisions are, however, conservative if that percentage becomes an accepted maximum: on the average, 34 % of raw materials used by multinational corporations for manufacturing are imported (44). Nevertheless that clause in the agreement is still useful and necessary since, generally, multinational corporations show preference for imported, rather than locally obtained, raw materials. This is mainly because, with their emphasis on reduction of costs and maximization of profits, multinational corporations believe that they can produce the component parts of products more cheaply either in their home countries or by their affiliates located elsewhere.

CONCLUSION

In the short run, a public enterprise which enters into management partnership with a multinational firm is likely to benefit from high level skilled and experienced manpower, improved staff discipline and higher productivity resulting from more rational job specifications, more stratified and hierarchical organizational structure, greater correlation between financial rewards and performance, etc... The nation as a whole may even benefit from increased revenue accruing from taxes and a small dose of transferred skills and know-how. But, in the long run, the public enterprise would

suffer from continued technological dependence on its foreign partners; it would, too, suffer large financial losses due to inflated costs of equipment, artificially raised expatriate salaries and other devices used to maximize the amount of capital repatriated. Also, the national economy would, in consequence, continue to be externally oriented as multinational corporations introduce unsuitable (even if highly sophisticated) technology for the local production of goods on foreign tastes. Thus association with M.N.Cs helps to maintain external orientation among the elites who, as a result, soon become alienated from the broad masses, thus widening the elite-mass gap and hampering the process of mass mobilization for social and economic development. Too, partnership with multinational corporations tends to perpetuate the use of limited liability company types of organizational structures which inhibits worker participation and ultimately generates industrial unrest. Also the operation of multinational corporations, even on their own in Nigeria, has demoralizing demonstration effects on indigenously managed enterprises and reinforces other corrupting influences which bear on Nigerians.

Management in a developing country is, or ought to be, concerned, not just with the best way of combining human and material resources to attain goals at minimum cost and maximum speed. It also should deal with the question of whether the goals to be attained are right and whether the benefits will accrue to a large proportion of the general public rather than to a small group of elites. Therefore, multinational firms which introduce capitalist institutions, norms and ethics and which transfer the inequities inherent in capitalist mode of production into underdeveloped nations are, by definition, inefficient managers of public enterprises.

Nevertheless, the short term benefits of cooperating with multinational corporations are worth retaining if the costs can be reduced. Such benefits may be reaped at minimum cost if the following conditions are created and the following measures taken (45): (i) the underdeveloped state whose public enterprises enter into partnership with multinational corporations must have a government whose decisions and actions reflect the interests and desires of the populace; it must also have public organizations and a bureaucracy that are both efficient and responsive to the needs of the people. Such a government and such a bureaucracy will ensure that, in spite of cooperation with multinationals, the industrial structure of the country is shaped according to internal needs and under indigenous direction and initiative; (ii) negotiations for partnership with multinational corporations must not be undertaken in a hurry by competing sections of the states, otherwise the developing state will end up at the unfavourable side of the benefits-to-costs ratio. The governments of underdeveloped countries must improve bargaining outcomes by reducing their impatience and their demand intensity, by eliminating intra-state and inter-state rivalry for the favours of multinationals; and by keeping competitive M.N.Cs in negotiation for a long period, playing off one company against the others; (iii) the governments of developing countries must take steps to secure access to modern scientific knowledge and technology, not only through direct foreign investment and cooperation with multinationals, but

by specific contractual agreements on patents, licencing and know-how and by a sustained effort to study and imitate the production of expensive and sophisticated machines and equipment.

REFERENCES

1. The term 'liberal' is used there to refer to those who believe that governments should play a minimum, public order – maintaining role in economic activities and that private enterprise, whether foreign or indigenous, should be given maximum freedom to oil the engines of economic growth.
2. For a summary of this view point, see «The Multinational Corporation in Africa». E.C.A. Document reprinted in *Africa Contemporary Record: Annual Survey and Documents 1971–1972*. (London: Rex Collings, 1972) pp. A39–A40.
3. Issa G. Shivji, «Capitalism Unlimited: Public Corporations in Partnership with Multinational Corporations». *The African Review: A Journal of African Politics, Development and International Affairs*. Vol. 3, No. 3 (1973) p.381.
4. *Africa Contemporary Record, 1971–72* – p. A32.
5. *Ibid.*, pp. A33–A34.
6. *Nigeria Trade Journal*, Vol. 2/4 (October/December, 1954), p. 22.
7. *Ibid.*, Vol. 22, No. 1 (January/March, 1975), pp. 42–43.
8. *West Africa* 5.3.79.
9. *Daily Star* (Enugu), 9.12.78.
10. Peter B. Evans, «National Autonomy and Economic Development: Critical Perspectives on Multinational Corporation in Poor Countries». *International Organization* Vol. XXV, No. 3 (summer, 1971), p. 678.
11. For a more extensive discussion of this case, see Professor Eme Ewa, «Financing of Public Enterprises»: *Paper presented at the Workshop on Management of Public Enterprises in Nigeria*, University of Nigeria, Nsukka (July 5-6, 1979), pp. 5–9.
12. *New Nigerian*, 16.11.79.
13. See Awa, *op. cit.*, pp. 10–16.
14. For detailed comments on the problems of Estavision, see Anambra/Imo States of Nigeria. *Government White Paper on the Report of the Board of Inquiry into Estavision and Sound (Nigeria) Ltd.* p. 3, and *passim*.
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. Midwest State of Nigeria. *Report of the Tribunal of Inquiry into the Assets of Public Officers in Midwest State of Nigeria*. Vol. II, pp. 23–28, 52, 56 and 83.
18. *Ibid.*, p. 55.
19. *Report of the Administrative Board of Inquiry into the Activities of the Nigerian Construction and Furniture Company Limited: Official Document No.1 of 1976*. (Government Printer, Enugu), p. 24.
20. *Ibid.*, pp. 10–13.
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*, p. 26.

23. Anambra/Imo States of Nigeria, *Government White Paper on the Report of the Administrative Board of Inquiry into the Affairs of Golden Guinea Breweries Ltd. since its Reactivation after the War.* (Government Printer, Enugu, 1976), p. 26.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*, p. 27.
26. *Ibid.*, pp. 29.
27. See E. S. Essien, 'Management of Mobil Producing Nigeria'. (Unpublished B. Sc. Thesis, U.N.N., June 1979), p. 75.
28. Ikenna Nzimiro in Carl Widstrand, ed., *Multinational Firms in Africa.* (Sweden, 1975). Cited in Kingsley O. Opara, «The Activities of Multinational Corporation and their Consequences for Nigerian Development» (Unpublished B.Sc. Thesis, U.N.N., June, 1979), pp. 17–18.
29. *Business Times* (Lagos) 12.6.79, p. 12.
30. See Evans, *Loc cit.*, p. 689.
31. By term 'efficiency' we mean the attainment of a set objective with the expenditure of a minimum input of resources; or, what amounts to the same thing, the optimization of an objective with a given quantum of resources.
32. *Daily Times* (Lagos) 19.11.79, p. 21.
33. Roy B. Helfgott, «Multinational Corporations and Manpower Utilization in Developing Nations». *The Journal of Developing Areas* (January 1973), pp. 235 and 244.
34. Essien, *op. cit.*, p. 34.
35. *Business Times* (Lagos). 2.6.79.
36. For more details of this case, see Anambra/Imo States of Nigeria. *Government White Paper on the Report of the Administrative Board of Inquiry into the Activities of the Central Trading Agency Limited.* (Enugu, Government Printer, 1976).
37. For full details, see Midwest State of Nigeria, *op. cit.*, passim.
38. See Okwudiba Nnoli, *Self-reliance and Foreign Policy in Tanzania.* (Nok Publishers, 1978) pp. 189 and 191.
39. Barongo, *op. cit.*, p. 10.
40. Opara, *op. cit.*, p. 23.
41. *Directory of Industrial Establishments in Anambra State, 1977.* (Statistics Division of Finance and Economic Development, Enugu).
42. *New Nigerian*, 17.8.78.
43. *The Nigerian Trade Journal* July/September, 1916.
44. *Business Times* 21.5.79, p. 32.
45. For a more detailed discussion of this point, see Robert L. Curry Jr. and Donald Rothchild, «On Economic Bargaining between African Governments and Multinational Companies». *The Journal of Modern African Studies* 12.2.1974, pp. 173–189.

RESUME

Deux écoles de pensée regroupent les opinions – très divergentes – concernant l'influence des firmes multinationales sur les économies des pays africains ; dans le cadre restreint de cet article, il s'agit de l'économie nigériane en particulier.

Ces écoles de pensée sont :

- 1./ Celles des «Libéraux» qui estiment qu'en s'associant avec une multinationale, une entreprise publique africaine bénéficierait d'avantages financiers et techniques, de la formation de son personnel local, de la réduction des prix d'inputs importés, de l'accès aux résultats de recherches menées par les multinationales et enfin d'un meilleur contrôle de la qualité de sa production.*
- 2./ Celle des «libérationnistes» qui pensent que dans l'ensemble, les multinationales emportent plus qu'elles n'apportent; en outre, elles se posent en frein au développement auto-gestionnaire et en «partenaire» exploitateur.*

Pour illustrer les arguments de ces deux courants de pensée, l'auteur donne des exemples concrets avec tableaux, statistiques, noms d'individus et de sociétés, dates et citations à l'appui. C'est ainsi qu'il étudie tour à tour :

- la nature des entreprises publiques dans les pays sous-développés*
- la nature des firmes multinationales*
- les types d'association entre ces entreprises et ces firmes*
- les multinationales et leur gestion des entreprises publiques*
- les différentes motivations*
- les structures organisationnelles*
- la formation des cadres*
- les multinationales et la création d'emplois*
- les multinationales et la production locale.*

TECHNOLOGIE ET DEVELOPPEMENT: CRISE ET ALTERNATIVES

Par

Azzam MAHJOUB*

INTRODUCTION

A l'origine de ce travail se trouve une heureuse initiative commune à des ingénieurs et économistes tunisiens (1) pour susciter une réflexion critique sur les choix technologiques et leur incidence sur les pratiques de développement en Tunisie. Il s'agit, à l'occasion d'une mise en rapport critique avec la technologie, de dévoiler les effets pervers de la croissance du «mal développement en Tunisie». L'interrogation ultime est : Quelles technologies pour quel développement ?

Pour les «développeurs officiels», la Tunisie est prise dans le cours d'une évolution fatale où le paramètre temps joue d'une manière contraignante. La Tunisie est confrontée à des problèmes urgents qui exigent des solutions — recettes immédiates. Cette urgence est saisie le plus souvent comme nécessité d'une course inexorable pour rattraper le retard. Il faut abrégier le temps pour combler le «*gap*» qui nous sépare des nations avancées. Ce sont ces modèles qui nous fixent les termes et les formes de cette course pré-destinée au «Développement». Mais faut-il continuer à invoquer l'urgence pour justifier le pragmatisme et le mimétisme qui débouchent sur la croissance perverse, sur le non ou le mal-développement ?

Ce qui nous semble relever du paradoxe «tragique» est qu'alors même que ces modèles de référence sont, de l'intérieur, ébranlés, fortement secoués et remis en cause, les «développeurs» officiels continuent à défendre ce paradigme (qui a la vie dure) du *transfert imitatif*.

Cependant, *quelques voix hétérodoxes* s'élèvent pour aller, au-delà de la délectation morose, au cœur des choses et proposer des pistes nouvelles de réflexion, de conception, des alternatives originales.

Ce travail est plutôt une sorte de propos d'étape d'une recherche collective en cours, une recherche informelle, périphérique centrée sur cette interrogation ultime : quelles technologies pour quel développement ?

Notre interrogation est au cœur d'un grand débat scientifique où se trouvent confrontés économistes, sociologues et technologues. Ce n'est pas un débat académique... «transcendantal», il est au contraire au centre d'une réalité cruciale : les échecs de la deuxième décennie du développement appellent une redéfinition des priorités et des finalités du développement. La tâche est urgente, il y va de la survie du Tiers-Monde. Ce début de réflexion s'inscrit donc dans une perspective d'action ; les propos théoriques doivent permettre des éclairages nouveaux sur les choix technologiques et les modèles de développement.

* *Faculté de Droit, de Sciences Politiques et Economiques de Tunis, Tunisie.*

L'économiste du développement se doit de contribuer à baliser le terrain théorique et pratique de cette double interrogation de base et de proposer d'autres technologies pour un autre développement (2).

Ce travail est donc centré sur le binôme Technologie-Développement ; il est structuré en deux points.

Dans le premier point, nous proposons de cerner l'articulation technologie-développement telle qu'elle ressort dans l'idéologie et l'économie du développement. En d'autres termes il s'agit de saisir la centralité de la technologie, son rôle majeur, sa remise en question et sa crise aussi bien dans ce qu'il est convenu d'appeler l'idéologie du développement que dans l'économie du développement. Ainsi trois paragraphes constitueront cette première Section :

1. Technologie et Idéologie du Développement
2. Technologie et Economie du Développement
3. La Crise de la Technologie ou le Développement en Crise.

L'analyse, du reste brève de la crise de la technologie et du développement, nous permet le passage à la *deuxième Section* qui sera, elle, centrée sur les perspectives nouvelles. D'autres technologies pour un autre développement, voilà en fait ce qui est au cœur de ces propos novateurs «hors paradigme normal». C'est la triple remise en question de la technologie dans son rapport à l'environnement, au travail et à la satisfaction des besoins. D'où :

1. Technologie, Environnement et Développement
2. Technologie, Travail et Développement
3. Technologie, Travail et Besoins

Cette trilogie nous permettra de défricher des sentiers nouveaux, d'ouvrir des pistes de recherche susceptibles de contribuer à redéfinir le contenu et la finalité du développement.

LA TECHNOLOGIE DANS L'IDEOLOGIE ET L'ECONOMIE DU DEVELOPPEMENT: DE SON ROLE MAJEUR A SA REMISE EN QUESTION

I.— Technologie et Idéologie du Développement ou la Centralité de la Technologie dans le Modèle de Développement Dominant.

Il faut d'abord souligner qu'à l'origine du vocable «Développement», se trouve au plan étymologique une représentation, une image analogique, plus exactement une analogie à la biologie. En effet, en biologie, on dit qu'un organisme se développe lorsqu'il progresse vers sa maturité. Le développement est le processus de réalisation de cette maturité biologique.

De ce point de vue, le développement implique la définition d'une maturité, d'une norme naturelle. Le développement est saisi par le fait d'atteindre une fin, un point de référence, bref un état à atteindre.

Par analogie, le développement socio-historique est considéré comme le processus «normal» de la marche, de la progression vers un état socio-historique qualifié «maturité». Ici les sociétés humaines sont placées selon

un axe temporel, selon leur ordre de progression vers la maturité, d'où du reste l'usage courant des termes de pays développés, avancés, moins sous-développés.

Ce type de problématique est fortement répandu grâce notamment à l'économiste américain ROSTOW dans son ouvrage célèbre : «Les étapes de la croissance économique».

Par-delà l'analogie biologique, il faut bien convenir comme nous l'avons dit, qu'au fond du vocable «Développement» se trouvent présents et actifs de grands postulats de la pensée philosophique dominante en Occident depuis le XIV^{ème} siècle, postulats constitutifs de ce qui est souvent appelée l'Idéologie du Développement.

A la base de cette idéologie se trouve le postulat de l'omnipotence de la Raison. DESCARTES, le père du rationalisme moderne ne disait-il pas «l'usage de la Raison est la condition nécessaire et suffisante pour que les hommes deviennent maîtres et possesseurs de la nature».

Le développement de la Raison est considéré comme infini et se traduit par la perspective d'un progrès sans limite de la connaissance.

Ce progrès s'exprime concrètement par le pouvoir croissant, grandissant de maîtrise-conquête de la nature ; il est capacité grandissante de la puissance des producteurs, des forces de production.

L'économie est ici le lieu d'exercice «privilegié» de la rationalité dans les affaires humaines.

A l'omnipotence de la raison va correspondre la centralité, la dominance de l'économique dans la totalité sociale. Cette centralité, cette dominance sont d'autant plus acquises que les phénomènes économiques pouvaient se prêter à une quantification, donc susceptibles de mesure, donc d'application des mathématiques, «La Raison par excellence». En conséquence, au développement infini de la Raison doit correspondre le développement non moins infini de l'économique, de la capacité de produire par la conquête de la nature ; de plus ici l'indéfini est soutenu par le quantifiable toujours en croissance (3).

La croissance économique est une croissance mathématique ; elle est souhaitable car «Raisnable», «Rationnelle».

Pour LEFEVRE : «La croissance indéfinie passait ainsi pour possible d'après la science déclarée la plus moderne : l'Economie. Les économistes élaboraient des modèles, le meilleur étant celui qui proposait et certifiait la croissance indéfinie» (ajouter sans heurts, sans crises, cohérente et équilibrée) (4).

La croissance économique se dit nécessaire et elle se connaît à la fois (et reconnaît) comme fin et moyen ; comment celà ? La réponse nous replace au centre du paradigme de la philosophie occidentale dominante. En effet on va considérer que la croissance économique entretenue par *la croissance scientifico-technique* assure par elle-même un épanouissement et un progrès des virtualités humaines, des libertés et des pouvoirs de l'homme.

En d'autres termes la croissance économique sous-tendue par le progrès technologique est le moteur du développement socio-culturel et, par-là, du développement-épanouissement humain. Assurer la croissance c'est assurer par enchaînement nécessaire toutes les formes de développe-

ment. Or les autres formes de développement (socio-culturel humain) ont un contenu flou et pour échapper à ce flou on va les mesurer uniquement avec des indices de croissance.

Ainsi l'indice mesurable du développement socio-culturel est la croissance techno-économique elle-même.

La boucle est bouclée : croissance techno-économique.

Ainsi cette idéologie débouche sur le techno-économisme étroit, sur le primat absolu du techno-économique, puisqu'ici la croissance techno-économique est considérée comme la condition nécessaire et suffisante à d'autres développements (5).

En effet, à la base du processus de modernisation de l'agriculture, va se trouver le changement technique opéré par imitation-transfert du modèle dominant incarné par les «Unités de l'ex-secteur colonial devenu domanial. Partant d'un noyau domanial disponible, il s'agissait d'agglutiner des petits propriétaires «traditionnels» autour de ce noyau pour constituer des unités dites «les coopératives de production» (UCP). L'élément déterminant pour fixer la taille des UCP était l'utilisation rationnelle et au moindre coût de la mécanisation. Ainsi, pour la région de la monoculture céréalière du Nord-Ouest, il fallait adopter une taille minima de 500 ha pour la mécanisation (un tracteur à chenille de 55 à 60 CV et deux tracteurs à roues de 45 à 50 CV).

Partant donc de cet impératif technico-économique, on procédait à la restructuration foncière. Sur la base du noyau domanial, on établissait la liste des types de terre que l'on pouvait y adjoindre pour parvenir à l'exploitation dite techno-économiquement viable.

Le périmètre ainsi délimité, on étudiait le statut foncier des terres enclavées qui devront être apportées par les paysans «traditionnels» ou louées par eux à l'UCP. On établit un taux foyer (nombre de foyers de 5 personnes devant constituer la future UCP). Sur la base d'un compte prévisionnel, on évalue le revenu global de l'UCP parvenue à son régime de croissance (3-4 ans), on divise ce revenu par le revenu moyen escompté pour chaque foyer soit 250 D.

La liste des ayant-droit qui ont vocation à devenir coopérateurs est par la suite dressée. Seuls les prioritaires sur la liste seront retenus, les autres exclus. La restructuration foncière se traduisant ici par le rejet ou l'absorption de la paysannerie traditionnelle était donc bien déterminée par l'impératif technico-économique : l'intensification agricole par imitation du modèle technique dominant a exigé la concentration foncière laquelle a appelé la restructuration économique et sociale.

D'où la centralité de l'impératif technique dans le processus, et la logique de l'enchaînement : la croissance techno-économique a appelé le changement social.

Cet exemple montre clairement comment dans les pratiques du développement se trouvent intériorisés par le transfert imitatif, les postulats constitutifs de l'Idéologie du développement.

La Rationalité, l'Économie comme lieu privilégié d'exercice de cette Rationalité dans les affaires humaines, l'omnipotence de la Technologie sont parmi les postulats constitutifs de cette Idéologie du développement

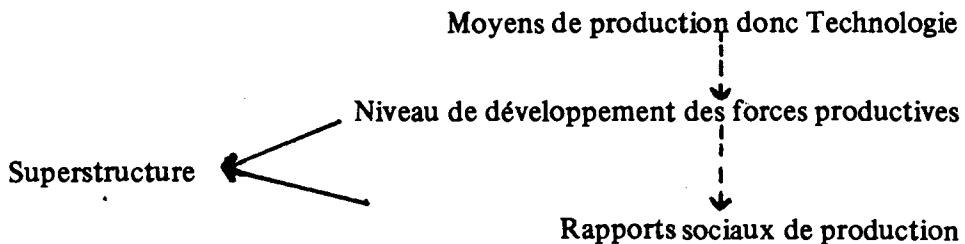
Le progrès est caractérisé simplement comme la croissance perpétuelle et illimitée du pouvoir de l'homme sur la nature, se traduisant sur le plan techno-économique par un accroissement graduel des capacités productives et par une élévation du niveau de développement des forces productives.

On ne peut pas à ce stade ne pas convenir qu'une certaine mythologie «du niveau de développement des forces productives» née d'une version réductionniste et dogmatique du matérialisme historique, nous replace au cœur de cette idéologie du développement.

En effet, le marxisme «institutionnel», pour reprendre l'expression de Ch. BETTELHEIM, prenant appui notamment sur la célèbre préface de la *Contribution à la critique de l'Économie politique de MARX* de 1859, en est venu à attribuer aux forces productives, un statut prééminent. Trois réductions sont opérées :

- La base économique détermine d'une manière univoque les superstructures ;
- Dans la base économique, le niveau de développement des forces productives détermine d'une manière univoque les rapports sociaux de production ;
- Au sein des forces productives, l'accent est mis sur les moyens matériels de production, gradimètres du niveau de développement des forces productives.

Cette triple réduction nous conduit au cœur de l'idéologie du développement puisque nous avons la séquence :



Le changement socio-culturel est issu de/ou déterminé par le changement technologique.

Nous avons donc vu que, sous le vocable «développement» se profilent des *postulats* fortement enracinés dans l'histoire philosophique et culturelle de l'Occident. Ainsi avons-nous saisi la centralité de la technologie dans l'idéologie «du développement», idéologie qui constitue le cadre paradigmatique référentiel au modèle de développement dominant. Il faut toutefois remarquer que cette notion de développement n'a pu faire l'objet d'une délimitation d'un domaine de recherche spécifique, dans le champ de la théorie économique que récemment.

Il nous faut maintenant rendre compte à grands traits de ce qu'il est convenu d'appeler l'Economie du développement pour saisir à travers ses grands courants le rôle et la place conférés à la technologie dans les stratégies du développement proposées, d'où :

II.— La Technologie et l'Economie du Développement

A./ Les Trois Grands Courants de l'Economie du Développement

Nous savons qu'avec le début du mouvement de décolonisation et le constat de l'étendue de la pauvreté et de la faim (6) prit naissance ce qu'il est convenu d'appeler l'«Economie du développement» entendue comme l'étude des économies «sous-développées».

C'est la reconnaissance du caractère plus ou moins spécifique et original de ces économies qui fonda l'Economie du développement. Cette dernière, dès sa constitution, ordonnait ses connaissances sur une double base : analytique et normative. C'est pour cela qu'elle était, dès l'origine, le terrain de prédilection de l'idéologie tant la confusion était facile entre *ce qui est* (la nature du «sous-développement») et *ce qu'il faut faire* (les stratégies du développement).

A grands traits, nous pouvons distinguer trois grands courants de pensée constitutifs de ce qu'il est convenu d'appeler l'Economie du développement (7).

- Un courant libéral
- Un courant réformiste qui a constitué en fait le noyau central initiateur
- Un courant néo-marxiste-tiers-mondiste.

Cette typologie est grossière et schématique ; elle est établie en fonction de notre fil conducteur centré sur notre interrogation initiale.

1. Au cœur du *courant libéral* (8), se trouvent à notre sens et à des degrés divers, une double référence à l'évolutionnisme et au dualisme pour saisir «le sous-développement» comme phénomène de traditionnalité-retard. Le développement économique est l'avancée à travers laquelle la Modernité acquise par le transfert imitatif total, enveloppera et subjuguera la traditionnalité ; grâce aux vertus du marché concurrentiel et du bénéfice réciproque à l'échelle mondiale : c'est la fameuse «*croissance transmise*».

Se trouvent ici bien sûr enracinées les croyances dans l'harmonie des intérêts à l'intérieur d'une société et au niveau mondial. La société est considérée comme un espace a-conflictuel où la possibilité existe toujours de trouver un optimum collectif en ajustant les différents intérêts et en recherchant toujours l'équilibre du marché.

Ici donc le développement est réduit à la croissance quantitative des produits et est suscité par la spécialisation internationale. Le marché mondial supposé concurrentiel doit susciter par son mouvement même la croissance des pays sous-développés par le transfert des marchandises au meilleur compte, le mouvement de capitaux et l'évolution des termes de l'échange favorable pour les pays sous-développés.

Ce courant est l'expression même de l'idéologie du développement telle que nous l'avons présentée. Le paradigme du transfert imitatif trouve ici son illustration parfaite dans le modèle de la *croissance transmise*.

2. Le courant réformiste (9), historiquement novateur a reconnu le caractère *spécifique* original du sous-développement et saisi ce dernier comme une situation où la traditionnalité se trouve conjuguée mais séparée d'une modernité extravertie, d'où le dualisme produit historiquement par le système inégal des relations économiques internationales.

Quant à la *stratégie du développement*, sur laquelle nous centrerons par la suite notre analyse tant elle est au cœur de nombreuses expériences de développement, elle consiste dans la création de pôles de croissances intravertis (foyers moteurs de la modernité) susceptibles de restructurer l'ensemble économique et social dans le cadre d'«un projet commun à toutes les classes de la société».

3. Le courant *néo-marxiste-tiers-mondiste* (10) a, quant à lui, systématisé les apports du courant réformiste en rejetant toutefois la thèse du dualisme et en focalisant l'analyse sur le système des relations économiques internationales construit par le capitalisme depuis le 16^{ème} siècle.

On débouche ici sur la nécessité majeure de rupture vis-à-vis du système des relations économiques internationales jusqu'alors dominant, en préconisant des stratégies de développement auto-centré basé sur des politiques énergiques de mobilisation du surplus économique.

Le centrage sur les relations économiques internationales et sur leur façonnement des économies périphériques ou satellites est une dominante de ce courant, ce qui à notre avis explique le relatif manque d'originalité dans les stratégies de développement qu'il préconise. Les références plus ou moins implicites aux expériences soviétiques (dans les années 1950-1960) et chinoises (dans les années 1960-1970) sont fréquentes ; toutefois par delà les effets de style, l'essence du contenu des stratégies préconisées ne diffère pas fondamentalement de celle du courant qualifié de réformiste.

B./ Technologie et Industrialisation dans l'Economie du Développement

F. PERROUX, l'un des grands initiateurs de l'Economie du développement, définissait le développement économique comme le processus de changement des structures socio-économiques qui accompagne et permet la croissance économique. Le développement économique se manifeste en des points déterminés d'où la nécessité de l'aménagement du milieu de propagation des effets de ces *pôles de développement économique*.

L'industrialisation est centrale, elle a vocation «universelle» comme méthode de développement, elle est normative et impérative, exige l'adaptation et engendre la restructuration. Nous sommes au cœur de notre préoccupation centrale.

L'accent est donc mis sur l'industrialisation à travers des pôles stratégiques diffuseurs d'effets inducteurs, et restructurant l'ensemble économique et social. En effet, l'industrialisation est définie comme processus de *restructuration économique et sociale sous l'effet d'un ensemble cohé-*

rent de machines. Les effets dynamiques et positifs de cet ensemble de machines supposent l'adaptation du milieu au sein duquel elles sont appelées à fonctionner. Il faut de ce point de vue que les structures internes et externes soient effectivement mises en mesure, dans la capacité effective de rendre possible le jeu positif, l'action restructurante de cet ensemble.

Cette action s'opère dans l'inégalité. L'inégalité est considérée comme principe restructurant.

La dynamique du développement économique est déterminée par des déséquilibres moteurs. La politique économique, de ce point de vue, a pour objet de transformer les déséquilibres produits en équilibres supportables socialement.

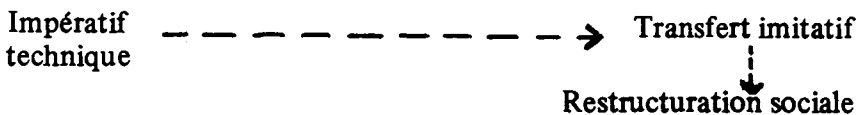
Cette approche a été systématisée par la stratégie dite des industries industrialisantes (11) dont la fonction économique fondamentale est d'entraîner dans leur environnement localisé et daté un noircissement systématique de la matrice inter-industrielle et des fonctions de production, grâce à la mise à disposition de l'entière économie d'ensembles nouveaux de machines qui accroissent la productivité du travail et entraînent la restructuration économique et sociale de l'ensemble considéré en même temps qu'une transformation des fonctions de comportement au sein de cet ensemble.

En bref, il s'agit d'industries devant entraîner le développement agricole (sidérurgie, chimie des engrais et du plastic, cimenterie) nécessitant de grandes dimensions, exigeant des investissements élevés et aux effets de maturation longs. Elles jouent un rôle stratégique dans les échanges inter-industriels.

Le processus d'industrialisation s'effectue à travers un double mouvement de destructuration-restructuration sous l'effet de l'ensemble complexe coordonné et systématique des machines. Ce mouvement, impulsé par le système technique, est certes générateur de déséquilibres et de coûts humains, mais il s'agit de déséquilibres fonctionnels restructurants, aussi faut-il chercher, par la planification, à les rendre supportables socialement par l'organisation consciente des effets.

«Ainsi l'industrialisation, par son caractère systématique, ses enchaînements techniques nécessaires et rigoureux, est normative, impérative, exige des adaptations et impulse le mouvement de restructuration socio-économique» (12).

Par conséquent, l'impératif technique se trouve à l'origine du mouvement. «L'accent est mis sur la cohérence du système complexe de machines, sur les enchaînements techniques ; l'attention est focalisée sur l'organisation de la complémentarité nécessaire entre les machines, sur le noircissement du T.E.I.» (13). Il s'agit, sur la base d'un transfert imitatif du modèle technique dominant, de procéder à l'organisation du «noircissement systématique de la matrice inter-industrielle», ce processus devant entraîner la restructuration économique et sociale :



Il ne semble pas que la technologie soit interpellée dans son contenu. Tout au plus son usage, par le transfert imitatif, peut-être à l'origine de distorsions, mais de distorsions rendues fonctionnelles et restructurantes, notamment par la planification.

Or justement ces distorsions et leurs effets négatifs et cumulatifs sont au centre de la crise aiguë que connaît le Tiers-Monde : Crise à la fois de l'idéologie et de l'économie du développement mais aussi crise du développement économique lui-même.

III.— La Crise de la Technologie ou le Développement en Crise

La crise du développement est d'abord la crise des postulats constitutifs de l'idéologie du développement ; elle concerne donc les fondements et les valeurs du développement.

Il s'agit en Occident de la remise en cause du caractère infini et fatal de la croissance, de la contestation du système industriel même, par le constat des dommages infligés à la biosphère, par les effets cumulatifs et destructeurs de l'industrie. Il s'agit enfin du doute profond sur l'impulsion nécessaire du développement socio-humain et culturel par la croissance technico-économique.

Au cœur de cette crise se trouve la critique essentielle de la technologie, du modèle technologique qui a en fait enveloppé et spécifié la nature du développement.

Pour le français Jacques ELLUL, auteur de : *La société technologique*, le développement de la technique est l'un des facteurs fondamentaux de la crise... La crise engendrée par la technique paraît tenir à son indépendance, à son autonomie, c'est-à-dire que progressivement les techniques, qui n'étaient rien d'autre que des moyens, des instruments, se sont organisées d'abord en une espèce de milieu ambiant...»

A son tour Levis MUMFORD dénonce l'irrationalité et le totalitarisme inhérents à la société technologique qui maintient le *Mythe de la machine*, (titre de son œuvre fondamentale) qui déshumanise l'homme : «en vue de l'abondance matérielle et symbolique, au moyen du superflu automatisé, les toxicomanes de la machine sont prêts à renoncer à leurs prérogatives d'êtres humains».

Donc contestation de la technologie, remise en cause du mythe technologique caractérisent à un premier niveau la crise du développement.

A un deuxième niveau, il y a la crise de l'Economie du développement. En effet, l'Economie du développement est aussi en crise, crise d'autant plus patente que l'échec des politiques de développement qu'elle inspire est quasi-général. Les désastres connus par de nombreux pays sous-développés, l'accroissement des inégalités à l'échelle mondiale, l'aggravation des distorsions internes sont autant d'indices de l'impotence de l'économie du développement. La crise de l'Economie du développement n'est rien d'autre que la crise ou l'échec du développement économique dans le Tiers-Monde.

1. *Au plan agricole*, le transfert imitatif du modèle technique dominant a conduit à des échecs cuisants dans le Tiers-Monde : régression des

cultures vivrières, dépendance alimentaire croissante, accroissement du chômage et dégradation des éco-systèmes.

Ce modèle «énergophage» né aux Etats-Unis est fondé sur la consommation de matières premières non renouvelables, sur l'usage massif de produits chimiques, sur la mécanisation se traduisant le plus souvent par une exploitation minière aux effets destructeurs à moyen terme. Il s'agit d'un modèle agriculture-élevage lié à un certain modèle de consommation à base de protéines animales permettant la production de masse de produits animaux à partir du maïs-soja (14).

Au nom de la modernité incarnée par ce modèle furent introduites des variétés culturales à haut rendement. L'économie paysanne se trouve éliminée progressivement, les cultures vivrières regressent et avec elles les races animales et variétés végétales locales et les systèmes agricoles, hydrauliques : le savoir-faire paysan recule.

De plus, l'éco-système se dégrade sous les effets de la surexploitation chimique et minière, la petite paysannerie traditionnelle se trouve paupérisée, réduite à des pratiques de survie.

Le qualificatif «traditionnel» traduit l'emprise à la fois idéologique et pratique des systèmes technologiques dominants et discrédite, par là même, tout l'acquis historique (patrimoine) en terme de savoir-faire plus ou moins systématisés et accumulés par l'expérience humaine locale, élaborés de longue date et dont une grande part s'est révélée adaptée à la contexture géographique et socio-culturelle du pays concerné. L'idéologie diffuse dominante, tend à assimiler le monde paysan à ignorance et obscurantisme ; les paysans sont considérés comme des agents passifs liés à l'histoire passée de la décadence, incapables de propositions technologiques cohérentes. Tout chez les «développeurs» officiels tend à dévaloriser le patrimoine technologique local et à marginaliser l'aire socio-économique et culturelle du monde dit «traditionnel».

2. Sur le plan de l'industrialisation, force est de constater qu'à la fin de la décennie du développement, ce processus reste souvent ponctuel et marginal. De plus, son impact, là où il s'est exercé, a été générateur de frustrations, de distorsions sociales explosives et d'accentuation de la dépendance technologique.

L'industrialisation par le transfert mimétique des technologies dans le cadre de la division internationale du travail où dominent les firmes transnationales a été un facteur d'une plus forte polarisation à l'échelle mondiale. Si l'industrialisation à l'aube du mouvement de décolonisation était symbole de libération économique, force est de constater qu'elle est devenue, par le biais des firmes transnationales un vecteur de domination.

Non seulement les effets de structuration attendus de la mise en place de ces «ensembles cohérents de machines» ont été destabilisateurs et destructeurs d'hommes et de milieu (15), mais encore la cohérence, la systématisme recherchée, le noircissement du T.E.I. ont débouché sur des croissances dépendantes.

Ainsi l'industrialisation qui a été conçue comme le moteur des stratégies de modernisation et de la dynamisation notamment de l'agriculture (considérée par contraste comme lieu de la traditionnalité arriérée et ténébreuse), cette industrialisation a engendré tout au plus une croissance

perverse mimétique, se réalisant dans l'inégalité sociale régionale et sectorielle et aboutissant à la dégradation de l'environnement. C'est cette croissance perverse (cro-assance) qui constitue ce qu'il est convenu d'appeler le «mal-développement» au centre duquel se trouve le paradigme du transfert imitatif.

Le caractère *estimé nécessaire* de cette croissance perverse est en fait une justification théorique à une croissance réalisée au profit d'une minorité qui impose son «développement» au détriment d'autres développements axés sur les besoins de l'ensemble de la population.

Cet échec quasi général des stratégies du développement mis en œuvre dans les pays du Sud est donc à l'origine de la crise de l'économie du développement.

Cette crise est à l'origine de ruptures et de dépassements tant au niveau de la réflexion que des pratiques du développement. La crise de l'Idéologie du développement fortement ressentie au Nord, l'échec du développement dans le Sud, ont été des éléments catalyseurs qui ont suscité des recherches nouvelles porteuses de problématiques originales. Ceci fera donc l'objet de notre 2ème Section.

TECHNOLOGIE ET DEVELOPPEMENT: PERSPECTIVES NOUVELLES

A un premier niveau et de l'avis même d'un de ses grands initiateurs (16), l'Economie du développement connaît un éclatement. Son impotence face aux problèmes politiques, sociaux et écologiques l'a conduit à rejeter la centralité de l'économique dans les problèmes du développement et à recourir aux différentes spécialités (17). La démarche plurielle est donc plus que jamais à l'ordre du jour, c'est de la fusion des spécialistes par le jeu des complémentarités qu'élabora une nouvelle discipline du développement.

A un niveau plus central, les problématiques nouvelles interpellent le développement dans son contenu et dans sa finalité. Comment, pourquoi et pour qui le développement ? La différence se veut radicale par rapport à l'approche quantitative en terme de *niveau* de développement ; car la notion de *niveau* est incapable de dévoiler le contenu essentiel du développement sous le rapport de la double matrice sociale et écologique; d'où les notions de types ou de styles de développement (18). Si l'homme est saisi non sans individualité, mais dans sa socialité, le travail comme principe de cette socialité en tant que processus socialement organisé et finalisé peut nous permettre de caractériser le *type de développement* par :

- Le type de rapport Homme-Nature ou le mode de médiation *technique* et d'insertion au sein de l'Eco-système.
- Le type de rapport Homme-Homme ou le mode d'agencement de la matrice sociale à l'occasion de la mise en œuvre du procès de *travail*.
- Le type de rapport Homme-Produit finalisé ou le mode de finalisation des produits par rapport aux *besoins* à satisfaire.

TECHNOLOGIE, DEVELOPPEMENT ET ENVIRONNEMENT

Le premier niveau suscité par la nouvelle problématique en termes de type de développement, interpelle donc la technologie dans sa médiation entre l'Homme et la Nature.

Nous avons vu que fondamentalement la civilisation Occidentale berceau du Capitalisme, est prométhéenne et dominatrice de la Nature. A la base de ceci se trouve, d'après Catherine CLAUDE (19), l'idée Grecque séparatrice radicale de l'Homo et de la Nature. La fécondité de l'idée grecque qui permet de mettre à distance un objet ou un phénomène pour l'étudier «objectivement» n'est pas à démontrer. L'Occident lui doit le formidable développement des sciences expérimentales et des techniques qui en quelques siècles lui donnent une suprématie non seulement politique mais idéologique.

Le marxisme «officiel» a systématisé l'idée grecque en radicalisant la séparation Homme-Nature en domination du premier sur la seconde. La Nature fait violence à l'homme, la Liberté est réduction de la Nécessité. L'homme par le Travail conquiert des degrés de Liberté par la Victoire – Conquête sur la Nécessité de la Nature.

Le «progrès» est donc dans la capacité humaine croissante à subjuguier la nature, à la conquérir, à la dompter ; il est dans la croissance perpétuelle et illimitée du pouvoir de l'homme sur la nature. L'homme séparé de la nature est un agent actif sur cette nature. Il est convertisseur de l'énergie naturelle en satisfactions. La médiation technologique exprime, tel un matériau générique, le mode de dévoilement, de provocation (pro-vocation) de la nature, c'est-à-dire la manière dont la nature est requise, mise en demeure de livrer une énergie pour être extraite et accumulée (20). Sauf que l'homme, s'il est certes un agent actif pro-vocateur, fait lui-même *partie intégrante de la Nature*, de l'Eco-système.

«L'Eco-système est justement l'ensemble des différents organismes vivants (y compris l'homme) et des relations fonctionnelles qu'ils entretiennent avec leur Environnement. L'environnement est saisi comme potentiel de ressources, espace et qualité du milieu physique» (21). L'Eco-système est donc une totalité vivante organisée, constituée de composantes biologiques et physiques interdépendantes.

L'homme fait partie intégrante des éco-systèmes tout en y étant un agent pro-vocateur, perturbateur (22). En effet, tout travail humain sur l'éco-système est un procès de «dysfonctionnement» dans les processus naturels de l'éco-système.

L'homme est un convertisseur d'énergie (en satisfactions). Il intervient, de ce fait, sur l'ensemble articulé des relations entre les êtres vivants à travers lesquels se répand justement l'énergie dans l'éco-système. Il agit donc sur les chaînes alimentaires pour prélever et réguler les quantités d'énergie indispensables, ceci par la médiation de la technique.

Cette intervention – altération ne peut se renouveler que si et seulement ici les conditions de reconstitution des chaînes alimentaires, ou plus généralement si les conditions de reproduction du système modifié sont respectés et assurés. De ce point de vue, la notion de rupture dans

l'éco-système, signifie la non réalisation des conditions de reproduction de l'éco-système. Les effets perturbateurs producteurs de déséquilibres cumulatifs, conduisent à la dégradation de l'éco-système et à sa perte.

Aussi faut-il convenir qu'une technologie (médiation Homme – Eco-système) ne peut être progressive que si et seulement si *son contenu* et *son usage* sont conditionnés par les exigences de reproduction des éco-systèmes (23). Le bilan d'une éco-technologie serait fonction de l'ensemble de ses effets directs et indirects, positifs et négatifs sur les conditions de reproduction des éco-systèmes».

C'est justement sous l'effet du rythme accéléré et du caractère massif du changement technologique que l'on prit conscience des effets négatifs, du type de pro-vocation systématique et illimité qui a prévalu : la dégradation du patrimoine naturel, l'altération irréversible des éco-systèmes et l'épuisement des ressources sont au centre de ces effets «provocateurs» cumulatifs et destabilisateurs.

Concernant les ressources, il faut souligner qu'elles acquièrent un contenu historique et culturel dans le cadre de la nouvelle problématique (24).

La ressource c'est la partie de l'environnement qu'à un moment donné, une société utilise à l'aide des techniques dont elle dispose pour produire des biens et des services. Apparaît la distinction entre ressources épuisables et ressources renouvelables. «L'éco-technologie» dans son contenu et son usage, doit minimiser le prélèvement sur les stocks de ressources épuisables et maximiser l'utilisation des flux de ressources renouvelables dans des conditions qui permettent les conditions de reproduction des éco-systèmes. Il s'agit donc de ménager les ressources en allongeant leur durabilité tout en assurant les conditions du développement des générations futures.

Donc l'enjeu de la nouvelle problématique est de trouver des modalités et des usages technologiques qui rendent possible le développement et la gestion prudente des ressources et du milieu. C'est tout le système de valeurs par rapport aux attitudes de domination et de provocation face à la nature qui est au centre de la rupture.

Si le rapport de l'homme à la nature est appelé à changer, cela signifie que la médiation de l'homme à la nature, la technologie doit être modifiée non seulement dans son usage mais dans son contenu.

De ce point de vue, l'éco-développement se définit fondamentalement à travers un nouveau style technologique.

La gestion de l'environnement tend désormais à devenir une dimension internalisée, intégrée dans la stratégie du développement. Ce dernier dans son type ou style doit permettre l'établissement de rapports de symbiose et non de domination entre l'Homme et la Nature.

Là où l'«Eco-développement» (25) est en train de faire des percées c'est dans l'approche des systèmes agraires. Dans cette optique, ces derniers plutôt que d'être considérés comme des lieux d'exploitation par les machines et d'investissements rentables, doivent être conçus comme des éco-systèmes cultivés, socialement reproduits et exploités, et dont il faut savoir étudier et entretenir les conditions de reproduction et d'exploitation, donc la reproduction écologique doit l'emporter sur une exploitation commandée par la logique du marché et du profit (26).

TECHNOLOGIE – TRAVAIL ET DEVELOPPEMENT

Le deuxième niveau auquel est interpellée la technologie dans le cadre des nouvelles problématiques, est relatif à son rapport au Travail. C'est à ce titre que la technologie, tel le matériau génétique est porteuse du cadre social dans laquelle elle a été conçue. Fondamentalement la Technologie fonctionne comme une matrice matérielle structurant l'organisation et l'agencement du procès de travail. Ici sera posée centralement la question du contenu même de la technologie. Par ailleurs, nous centrerons l'analyse sur la notion de *savoir-faire* qui fait partie intégrante d'un ensemble technologique, car c'est un mode d'existence spécifique de la technologie, un mode qui nécessite une nouvelle approche en matière de transfert technologique.

A./ Technologie, Savoir-faire et Division du Travail

La technologie se présente comme un ensemble plus ou moins codifié et organisé de connaissances et de pratiques, donc de savoirs à la fois théorique et pratique plus ou moins systématisés et ordonnés. Ce qui nous paraît fondamental est que, dans son essence, la technologie est un ensemble de savoir et de savoir-faire. L'évolution technologique (historiquement connue) est le mouvement à travers lequel est mise en œuvre et transformée la division du travail par un déplacement permanent de la frontière entre le savoir-faire non formalisable, non codifiable, approprié par les travailleurs et le savoir formalisé délégué aux machines et exproprié des travailleurs.

La mise en œuvre et l'évolution de la *division capitaliste du travail* (27) se présentent historiquement comme un mouvement progressif d'*expropriation* des savoir-faire ouvriers. Le capital va, au fur et à mesure, briser l'autonomie ouvrière (mesurée par l'étendue de l'appropriation du savoir-faire par les travailleurs) sous le couvert de la nécessité du « progrès technique », en matérialisant son ordre despotique dans la matrice matérielle et en modelant la force de travail en fonction de cet ordre.

La technologie, c'est notamment cette matrice matérielle qui va spécifier, modeler la division du travail à travers laquelle, au cours du développement, s'opère cette expropriation du savoir-faire ouvrier. L'histoire de la division capitaliste du travail est justement l'histoire de cette expropriation. MARX, contemporain de la grande révolution industrielle, a bien rendu compte de ce processus de l'expropriation du savoir-faire ouvrier et de son assujettissement à la machinerie: « *le travail* de chaque ouvrier est donc réduit à une pure abstraction et il est *déterminé* en tout sens par le *mouvement d'ensemble des machines*. C'est là le fait de l'organisation scientifique de la machinerie et des rapports qu'implique *son usage* : la science n'existe plus comme savoir ou savoir-faire dans la conscience des travailleurs mais elle *agit plutôt* sur eux comme étrangère, comme puissance de la machinerie même » (28).

Ainsi la machinerie viendrait *imposer* une certaine division du travail, laquelle à son tour exige un certain type de subordination, de hiérarchie et de despotisme. Toutefois ce qui semble différencier MARX des

radicaux actuels est que le premier n'aurait pas réalisé que la technologie, la *matrice matérielle* (pour reprendre l'expression de GORZ)(29) ou la machinerie, devait être critiquée, remise en cause dans son contenu même.

La machinerie serait neutre, selon MARX. En soi, elle serait progressive, elle marquerait le triomphe de l'homme sur les forces de la nature... C'est dans son emploi capitaliste qu'elle deviendrait despotique, asservissante du travail social.

MARX s'est élevé contre les casseurs de machines, car «ces derniers ne faisaient pas comme lui la distinction entre le moyen matériel neutre et progressif et le moyen d'exploitation que devient la machine entre les mains du capital» (30).

MARX considère que la manière dont la technologie cristallisée dans la machinerie est conçue, élaborée et produite, est neutre. Pour lui, seul l'emploi, l'usage capitaliste lui confère son caractère négatif, nuisible.

En fait, *dans son contenu même*, dans sa structuration en tant que complexe cohérent et systématique, la machinerie spécifie le rapport subordonné assujéti du travail à elle-même. La division du travail qu'elle exige est contenue dans sa structure, elle dit la tâche à faire et affecte directement le degré d'autonomie du travailleur en limitant le champ de son savoir-faire.

Il est clair que, dans sa structuration même, la *machinerie* doit exprimer l'avancée de la frontière entre les deux formes de savoir sous le rapport de l'expropriation croissante des travailleurs et de l'incorporation croissante de leur savoir dans la machinerie. Cette ligne de démarcation, rapport de force (toujours en changement) au détriment des travailleurs, doit être inscrit historiquement dans le contenu même de la machine.

MARCUSE est explicite à ce titre : «la technique est toujours un projet historico-social... *Les buts et les intérêts* ne sont pas inscrits dans la technique par la suite, ou de dehors mais ils *entrent* dans la construction même des appareils techniques» (31).

De ce point de vue et en recentrant de nouveau sur notre interrogation ultime, *il n'est pas concevable d'envisager un autre développement sans une nouvelle matrice matérielle*, sans une nouvelle technologie transformée dans son contenu même et non pas seulement dans son usage.

Toute tentative de transformation sociale porteuse d'un autre type de développement exige un changement radical et simultané des moyens techniques de production, du modèle technologique issu et reproduit par le capitalisme. Il s'agit de développer un autre type de technologie selon des fins nouvelles *intervenant dans la construction même de la machinerie* et non pas seulement dans son utilisation.

B./ Technologie, Savoir-faire et Transfert Technologique

L'interpellation du contenu même de la technologie nous a permis de saisir et de mettre en relief cette notion de savoir-faire approprié par le travail, objet d'une confrontation sociale.

Ce biais nous a amené à approfondir cette notion et à la replacer dans le cadre plus général de ce qu'on pourrait appeler : *l'appropriation technologique*. L'appropriation est saisie comme un processus d'apprentissage progressif au travers duquel le collectif de travail acquiert un degré

d'autonomie susceptible de le rendre apte à maîtriser l'ensemble du procès de travail. Ce thème nous a été suggéré par des travaux récents d'économistes et de sociologues du travail (32).

Ces différents travaux basés sur des enquêtes précises effectuées dans des entreprises industrielles, débouchent sur le constat de l'existence *d'un double procès de travail*. *Un procès théorique* prescrit par le bureau des méthodes où sont énumérés les tâches, consignes, codes à respecter : il s'agit d'un savoir théorique dont les ingénieurs sont les dépositaires. *Un procès réel*, effectif d'autre part, reposant sur une série de savoir-faire pratiques liés à une intelligence opératoire qui permet de faire face aux événements irréguliers ou imprévus du procès de travail. Le procès de travail effectif consiste dans la gestion et le traitement des incidents, des fluctuations, des dysfonctionnements du procès de travail.

L'ensemble de ces modifications qui interviennent dans le procès de travail effectif et qui viennent contredire le déroulement normal (tel qu'il est prescrit) du processus, est à l'origine du déploiement d'une activité de récupération des incidents, activité d'adaptation à ces dysfonctionnements.

Ce savoir-faire approprié par le travail collectif est un vrai savoir indispensable à la production ; il est à l'origine *d'une autonomie ouvrière* existant dans le fonctionnement de l'installation. Et cette autonomie ouvrière est l'enjeu d'une confrontation entre stratégies patronales et revendications syndicales : reconnu par la hiérarchie comme élément d'intégration à l'entreprise, élément de pression en cas de conflit et argument pour obtenir des avantages matériels.

Ce degré d'autonomie ouvrière est fonction de l'aptitude individuelle et collective des travailleurs à connaître le mode opératoire. Il est limité par le degré de liberté existant aux postes de travail et par la distribution inégale des connaissances théoriques et pratiques du mode opératoire.

Ces travaux semblent remettre en question le déterminisme absolu de la technologie en montrant que la machinerie n'impose pas toujours une logique unique d'utilisation, qu'elle ne définit pas une façon et une seule de travailler : d'où l'existence *d'une certaine flexibilité* de l'organisation du travail à l'égard des conditions techniques. Cela est-il généralisable à tous les processus industriels ?

En tous les cas, ces pistes nous paraissent sujettes à défrichage tant elles sont au cœur de l'articulation technologie-travail. Mais si nous nous sommes intéressés à cette voie de recherche c'est aussi et toujours par rapport à notre interrogation : quelles technologies pour quel développement ?

A un premier niveau ces travaux réhabilitent la notion de savoir-faire et suggèrent l'interpellation du transfert technologique à un deuxième niveau.

Premier niveau :

Le repérage d'un double procès de travail permet de mettre en valeur l'importance du travail effectif en ce qu'il repose justement sur une série de savoir-faire pratiques, sur une intelligence opératoire plus ou moins collective. L'efficacité de cette intelligence pratique est certaine.

Cette remarque nous permet de faire le parallèle avec des situations vécues par les pays du Tiers-Monde. En effet, nous avons vu que, d'une manière quasi-générale, le développement dans nos pays est assimilé à la modernisation croissante via le mimétisme technologique. A la base du processus de la modernisation se trouve le changement technologique opéré par imitation grâce au transfert des technologies modernes et la marginalisation-dissolution correspondante des systèmes technologiques locaux qualifiés de traditionnels.

Le qualificatif «traditionnel» traduit l'emprise à la fois idéologique et pratique des systèmes technologiques dominants et discrédités, par là même, tout l'acquis historique (patrimoine) en termes de savoir-faire plus ou moins systématisés et accumulés par l'expérience humaine locale, élaborée de longue date et dont une grande part s'est révélée adaptée à la texture géo-physique et socio-culturelle du pays (33). Ce secteur «traditionnel» représente un potentiel humain et technologique le plus souvent dévalorisé et sous-traité dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Ainsi, tout comme dans le procès de travail effectif, dans les modes de production dits «traditionnels» existe un acquis de connaissances et de savoirs pratiques qui devraient être la base instrumentale et conceptuelle de tout développement.

Deuxième niveau :

Nous savons que le transfert technologique a pour objet la transmission de systèmes ou sous-systèmes technologiques (à travers les documents, les hommes, les outils et équipements) correspondant à tel ou tel sous-ensemble de la conception du produit et du procédé. Ce processus doit théoriquement permettre la création d'une accumulation d'expériences, une forme de mémorisation et le développement d'une intelligence collective pour faire fonctionner l'unité de production, exploiter les caractéristiques essentielles des systèmes technologiques afin d'être à même progressivement de les reproduire, de les adopter, voire enfin de les améliorer en innovant.

C'est ce processus complexe de mise en place de cette intelligence collective, d'apprentissage, de mémorisation qui constitue la maîtrise technologique. Or, force est de constater que souvent les difficultés ou obstacles à la maîtrise technologique sont souvent situés au niveau des seules conditions du transfert technologique (conditions de la production et de la circulation des technologies : emprise des F.M.N., clauses restrictives...). Cela conditionne dans une large mesure le processus de maîtrise technologique. Toutefois la dimension apprentissage-formation apparaît tout aussi décisive.

Ici, l'intérêt nous semble résider dans la mise en relief de cette dimension. En effet, l'aspect dual du procès de travail permet de saisir l'existence d'un autre «processus book» (que celui qui fait l'objet du transfert habituel) : «Processus book», effectif approprié par le collectif de travail, reposant sur une intelligence opératoire permettant de faire face aux événements irréguliers imprévus du procès de travail. Cette intelligence opératoire plus ou moins collective se développe à travers l'expérimentation quotidienne pour traiter des dysfonctionnements du procès de travail.

C'est un processus d'apprentissage, acquisition-valorisation des connaissances à la suite d'une démarche dont l'origine est l'expérience pratique. Le traitement des dysfonctionnements est donc à l'origine de savoir-faire plus ou moins collectif, de qualifications plus ou moins collectives. A la base de cet apprentissage-formation se trouve la maîtrise par les travailleurs à des degrés divers du procédé de fabrication (le modèle mental du procédé ; c'est à travers la reconstitution de ce schéma que sont perçus, diagnostiqués et repérés les dysfonctionnements).

Donc sans le développement de cette intelligence pratique collective capable de traiter (en dehors du processus book prescrit) des dysfonctionnements du procès de travail, point de maîtrise de ce procès de travail. C'est cette dimension dont l'efficacité est déterminante pour la maîtrise du procès de travail (enjeu d'une lutte d'appropriation-désappropriation) qui nous paraît essentielle et qui doit être prise en compte dans une approche nouvelle du transfert et par là de la maîtrise technologique.

La question se pose de savoir comment acquérir, promouvoir, valoriser ces savoir-faire collectifs, comment aussi transférer des pistes de recherche...

TECHNOLOGIE, BESOINS ET DEVELOPPEMENT

Ici la technologie va être considérée dans son rapport au mode de finalisation des produits. C'est l'approche en termes de besoins à satisfaire qui est centrale.

Comment saisir l'articulation technologie-besoins? Comment concevoir une stratégie de développement agro-industriel où l'impératif de la satisfaction des besoins vient supplanter l'impératif technique? Telles sont les questions que nous nous poserons dans ce dernier point.

A./ Technologie, Produits Appropriés et Satisfaction des Besoins

La technologie, dans sa finalité, est l'application de connaissances et de pratiques pour mettre la Nature à contribution dans *l'effort productif finalisé par la satisfaction de besoins*.

Le mode de détermination, hiérarchisation des besoins ainsi que le mode d'appropriation des produits aux besoins (mise en correspondance produits - besoin à satisfaire) sont marqués socialement.

A ce niveau, *la technologie est spécifiée dans son contenu et son usage par ce processus de finalisation sociale* qui met en jeu des intérêts et des objectifs contradictoires dans une société conflictuelle socialement différenciée.

La conception, production d'une technologie est fonction de l'identification d'objets considérés comme appropriés à la satisfaction de besoins déterminés socialement. De ce point de vue, une société se reconnaît dans sa technologie à travers les objets produits appropriés à la satisfaction de ses besoins.

Dans une société de classes, le mode de détermination, de hiérarchisation des besoins ainsi que le mode d'identification des produits appropriés à la satisfaction de ces besoins, sont au cœur même de la conception de la technologie ; ils sont l'enjeu d'une confrontation sociale.

Un modèle de consommation dominant n'est rien d'autre que l'expression de modalités et de formes sociales particulières (formes marchandes) pour déterminer les besoins à satisfaire et identifier, caractériser les produits appropriés à ces besoins.

Prenons l'exemple des produits dits import-substitutifs. Il faut rappeler que l'industrialisation par substitution d'importation est définie comme la satisfaction d'une plus grande proportion de la demande intérieure en produits de consommation dans le but d'économiser des devises. Les produits à fabriquer doivent par conséquent être appropriés à la satisfaction de besoins exprimés socialement sur le marché. Donc ce processus, dit d'industrialisation, s'oriente en fonction de la demande d'un certain type de biens qui correspondent au modèle de consommation imitatif des classes sociales dominantes localement.

Le processus repose sur la demande préexistante, l'option technologique est guidée dans sa décision par la nature même de cette demande, qui est l'expression marchande de besoins à satisfaire pour des catégories sociales déterminées.

Le mimétisme technologique est prédéterminé par le mimétisme du modèle de consommation. La technologie importée est spécifiée quant à son contenu par la nature des produits appropriés à la satisfaction des besoins de consommation de la classe dirigeante.

Cette clarification nous a permis de mieux saisir l'articulation technologie et besoins. Il nous faut maintenant relever ce qui nous paraît comme pistes novatrices de recherche sur le trinôme technologie-besoins-développement.

B./ Technologie – Besoins et Stratégies Alternatives de Développement

Il faut préciser que, dans les dernières années, s'est produit un recentrage sur la satisfaction des besoins essentiels ; ces derniers sont placés au centre de la nouvelle stratégie de développement dite des besoins essentiels.

Cette stratégie fut élaborée lors de la réunion à Genève en 1976 de la conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition, le progrès social et la division internationale du travail. Cette stratégie définit les besoins essentiels comme étant le niveau de vie minimum qu'une collectivité devrait fixer pour ses membres les plus pauvres.

La stratégie officielle des besoins essentiels a été fortement controversée par l'accent mis sur la satisfaction des besoins fondamentaux des *groupes les plus pauvres* et sur la technologie « appropriée au sous-développement ».

Besoins fondamentaux et technologie appropriée sont au cœur des débats sur les nouvelles stratégies de développement : l'interrogation est ici: Quelles technologies appropriées à quels besoins et pour quel développement ?

Peut-on créer une véritable stratégie de développement fondée sur la satisfaction des besoins fondamentaux et appuyée sur un style technologique approprié ?

La problématique du développement centré sur la satisfaction des besoins fondamentaux est au centre d'une confrontation entre un courant réformiste initié par les organismes internationaux (34) et un courant plutôt radical s'inscrivant dans la lignée des Economistes Tiers-Mondistes et Néo-marxistes.

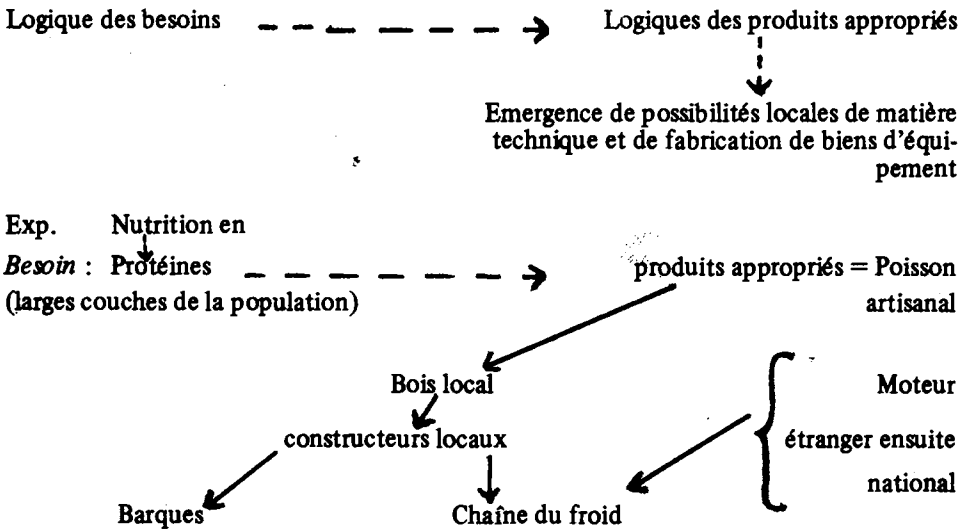
P. JUDET a décelé à travers le séminaire organisé par le Centre de Développement Industriel des Etats Arabes (35) l'ouverture d'une piste de recherche intéressante élargissant la réflexion à partir des besoins fondamentaux et articulant d'une manière positive : stratégie de développement industriel et stratégie des besoins fondamentaux. En distinguant les besoins et les produits appropriés à la satisfaction de ces besoins, on constate en fait qu'il s'agit de la mise en correspondance d'une multitude de produits avec un seul besoin.

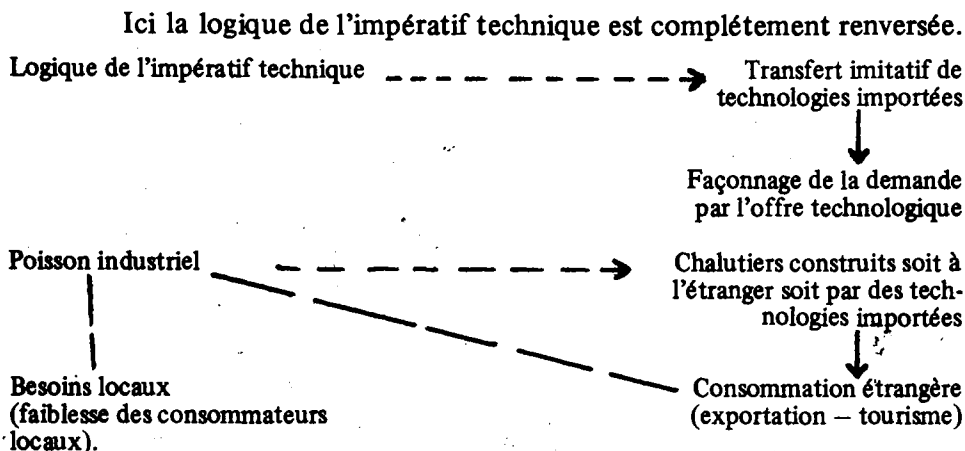
Le besoin de nourriture par exemple peut être satisfait par des produits nutritifs divers plus ou moins substituables. Le besoin nutritionnel en protéines peut être satisfait par des produits d'origine animale ou végétale divers.

Cette distinction entre le caractère limité du besoin et la multiplicité de produits alternatifs capables de le satisfaire, permet la mise en évidence de l'ouverture d'options ou choix technologiques liés à la diversité des produits, mais aussi des biens de capital qui leur sont liés.

En d'autres termes, il s'agit d'identifier les biens d'équipement susceptibles de correspondre d'une manière directe ou indirecte à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population.

Partant d'un besoin déterminé, il s'agit de spécifier les produits appropriés, c'est-à-dire dont les caractéristiques les rendent capables de satisfaire ce besoin ; à partir du produit ou des produits appropriés, un large éventail de possibilités technologiques peut être ouvert. A partir du caractère approprié du produit, la recherche doit s'effectuer pour mener du besoin jusqu'aux équipements et aux matières à mettre en œuvre.





Ici, comme nous l'avons déjà explicité antérieurement, l'impératif technique est l'initiateur original du mouvement alors que dans la *stratégie alternative* proposée, l'impératif des besoins et des produits appropriés est au poste de commandement d'impulsion de la construction industrielle.

Ces exemples empruntés à M. JUDET sont très instructifs «des besoins fondamentaux à la maîtrise des biens de capital en privilégiant l'appropriation des produits : la demande est intéressante, elle mérite d'être poursuivie» (36).

Cette piste est d'autant plus prometteuse que la *démystification de l'économie d'échelle* et du développement unilinéaire de la technologie, ouvre des perspectives aux petits pays condamnés jusqu'alors à attendre des regroupements régionaux qui tardent à se faire ou à ne pas s'industrialiser : «Des pays de petites dimensions n'ont pas le choix entre s'industrialiser seuls ou ensemble. Ils ont le choix entre s'industrialiser en commun ou ne pas s'industrialiser du tout» (37).

Dans les pays en voie de développement, les expériences montrent que les économies d'échelle ont été plutôt inexistantes : de nombreux dysfonctionnements ont été à l'origine de retards, dans le temps de construction, de la montée en production, de faiblesse et de ralentissement dans le taux de marché annulant les gains escomptés.

La réduction d'échelle n'est plus une utopie mais une réalité : telle la mini-sidérurgie italienne, la petite taille est réhabilitée par la réintégration de techniques anciennes dans des perspectives nouvelles. Exemple : Technique traditionnelle à charbon de bois, Technique du four Martin (datant du siècle dernier) fonctionnant dans des ateliers de petite taille.

Cette voie ouverte par la *flexibilité* des tailles (38) met les petits pays en état d'envisager un processus d'industrialisation (biens d'équipements) centré sur la satisfaction des besoins. La voie est à explorer. En tous les cas, elle a le mérite, sur la base de l'expérience acquise, de récuser l'impératif technique et de rendre crédible *une stratégie d'industrialisation axée sur les besoins fondamentaux* et des produits appropriés (notamment ici de biens de production) pour les satisfaire (39).

CONCLUSION

Au terme de cette incursion dans ce continent de la nouvelle discipline du développement, il nous faut mettre en évidence les points forts de notre cheminement.

Nous sommes partis d'une interrogation : *Quelles technologies pour quel développement ?* Cette interrogation a été initialement motivée par une démarche collective entre ingénieurs et économistes tunisiens.

Nous avons abordé *l'articulation Technologie-Développement* par la mise en évidence des fondements constitutifs de ce qu'il est convenu d'appeler l'idéologie du développement, idéologie inscrite dans l'histoire culturelle de l'Occident. En bref, à la base de la centralité de la technologie et de son caractère initiateur du développement, se trouvent *les grands postulats du paradigme de la philosophie occidentale*, qui se résument dans la croyance que le développement scientifico-technologique impulse toujours positivement le développement socio-culturel.

Ainsi la technologie acquiert-elle *un caractère pré-éminent*, la technologie enveloppe le développement, elle le spécifie, elle le modèle. Cette *idéologie du développement* s'est universalisée et a été donc intériorisée, assimilée par les classes dominantes des pays du Tiers-Monde. Le cas de la Tunisie a été pris pour illustrer très sommairement comment les «élites» politiques ont adopté dans leur pratique développementaliste le cadre paradigmatique dominant, attestant le caractère impératif de la technologie et la nécessité du transfert imitatif.

Par la suite, nous avons pu saisir à travers le survol de *l'économie du développement*, comment la stratégie industrialiste pose l'articulation technologie-développement. L'industrialisation, axe central du développement est un processus de mise en place d'un ensemble cohérent de machines devant impulser, entraîner la restructuration socio-économique.

La politique économique (la planification) doit organiser d'une manière consciente «l'aménagement» de la société pour que la machinerie fasse son effet positif restructurant de cette même société. Donc la technologie induit le développement.

Le troisième point de notre première section nous a permis de saisir la nature de la *crise du développement* qui s'avère être la crise des postulats et de leur application dans les pratiques du développement dans le Tiers-Monde. C'est la crise de la technologie même dans son contenu et dans son aspect dominateur, transformant le développement en un non ou un «mal-développement». Le mimétisme technologique dans les politiques de développement agricole et industriel a débouché sur des échecs, au mieux sur des croissances perverses, c'est la crise du binôme technologie-développement.

De la crise sont nés quelques dépassements.

Des recherches «hors paradigme» se sont focalisées sur notre question ultime et ont proposé quelques voies nouvelles :

— *D'autres technologies pour un autre développement*: par delà la mise en cause de la centralité de l'économie dans le développement et l'éclatement de l'économie du développement, c'est sûrement les termes de type

de développement, (en rupture avec le niveau de développement) de style technologique qui nous ont paru novateurs tant ils ont remis en question le contenu et la finalité de la technologie et du développement.

Désormais *la technologie au service du développement* ; ce qui sous-tend un projet de changement sociétal profond. Ce changement a été saisi à trois niveaux.

. Au niveau du *rapport de la technologie à l'environnement*. D'où la notion d'éco-développement qui internalise l'environnement et se base sur un style technologique pluraliste préservateur et reproducteur des écosystèmes. C'est le passage de l'idée grecque ou du rapport de violence : Homme-Nature, à l'idée écologique où le rapport est symbiose.

. Au niveau du *rapport de la technologie au travail*, c'est le contenu même de la technologie dans son conditionnement de l'agencement, organisation du collectif du travail qui est posé. L'inversion est importante : de la technologie expropriant les travailleurs à la technologie *appropriée* par les travailleurs. Cette notion d'appropriation nous a permis de saisir l'efficacité et la pertinence de la notion de savoir-faire à l'origine de pistes nouvelles... Revalorisation de savoir-faire locaux, transmission des savoir-faire...

. Le troisième et dernier niveau a posé la *question de l'articulation de la technologie au besoin*. Ici les nouvelles voies paraissent prometteuses ; car par delà la stratégie réformatrice et récupératrice des «Basic Needs», il est possible de concevoir des stratégies agro-industrielles centrées sur l'impératif de la satisfaction des besoins fondamentaux. La notion de produit approprié et l'ouverture du pluralisme technique conjugués à la remise en cause du dogme des économies d'échelle sont porteurs de nouveaux espoirs, de nouvelles perspectives pour des pays tels que la Tunisie...

Nous ne sommes là qu'au stade premier d'une recherche périphérique... *conviviale*.

NOTES

1. Constitution en octobre 1980 du Groupe de recherche sur le développement et la technologie (GREDET) par l'Union Nationale des Ingénieurs tunisiens et le Centre d'études, de recherches et de publication de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Tunis.
Ce travail a fait l'objet d'une thèse complémentaire soutenue le 22 janvier 1982 à la Faculté des Sciences Economiques de l'Université d'Aix-Marseille II: «Technologie et Développement : Essai sur des propos hétérodoxes». Je dois à cet effet remercier très vivement B. Bosier, Directeur du Centre de Recherche en Développement comparé (CEDEC) qui m'a aidé et conseillé tout au long de la recherche, je dois également remercier très sincèrement mes collègues du GREDET à Tunis et du CEDEC à Aix en Provence.
Le présent article se veut être un résumé de la thèse complémentaire susmentionnée.
2. Notre tentative est très limitée, car l'investigation est récente et la documentation souffre de nombreuses insuffisances.
3. C. Castoriadis in *Le mythe du développement*, Ed. Seuil, Paris.
4. H. Lefèvre : *Les idéologies de la croissance, Homme et Société* — No. 27 — Janvier-Mars 1973.

5. La tentative d'universalisation de cette idéologie, notamment pour ce qui nous concerne, dans la seconde moitié du XXème siècle a supposé une intériorisation des postulats de cette idéologie par les pouvoirs politiques post-coloniaux. A travers le cas de l'agriculture en Tunisie (dans les années 60) nous pouvons retrouver les fondements de la pratique développementiste au centre de laquelle se trouve «la modernisation» par le transfert imitatif.
6. G. Destanne De Bernis : Le sous-développement : Analyses et Représentations, *Revue Tiers-Monde* No. 57 (I. 1974).
7. Notre classification est plutôt grossière. Pour une bibliographie exhaustive sur l'économie du développement on peut consulter particulièrement :
 - G. Caire, Esquisse d'un état des travaux en matière de développement in : «*Le Scandale du Développement*», Ed. M. Rivière et Cie, Paris, 1967.
 - Sous la direction de P. Jacquemot : *Economie et Sociologie du Tiers-Monde* l'Harmattan, Paris, 1981.
8. Citons particulièrement : W. W. Rostow, A. Lewis, Nurkse, J. Viner, P.T. Bauer, B. S. Yamer, Heckcher, Ohlin, Samuelson.
9. Citons principalement : A. O. Hirschman, G. Mydal, F. Perroux, C. Furtado.
10. Citons principalement : S. Amin, A. G. Frank, Cardoso, Dos Santos... P. Barran (*Economie Politique de la croissance*, F. Maspéro, Paris, 1965) a été en fait l'initiateur du courant néo-marxiste.
11. G. D. De Bernis : «Les industries industrialisantes» *Revue Tiers-Monde*, Tome 12, No. 47, 1971.
12. & 13 Voir P. Judet.
 - Satisfaction des besoins fondamentaux et production de bien de capital dans les pays en voie de développement. Notes de recherche REP-CRID, Février 1980.
 - Les conséquences sociales de l'industrialisation dans les pays en voie de développement. Note IREP – Grenoble – Décembre 1979.
14. Voir particulièrement :
 - J. P. Berlan : *Croissance de longue période de l'économie américaine et échanges internationaux*, INRA, Aix-Marseille II, Février 1980.
 - B. Rosier : *Changement technique «développement, dépendance et crise : le cas du secteur agricole et agro-alimentaire»* – Symposium de Sfax 16-17-18 Avril 1981.
15. C. F. P. Judet : Les conséquences sociales, *op. cit.*
16. A. O. Hirschman : «*The Rise and the Decline of Development Economics*» : document ronéotypé, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, Sept. 1980.
17. Le groupe de recherche *informel* constitué par des ingénieurs et des économistes en Tunisie (GREDET) se veut être justement une tentative (encore très limitée) de dépassement des approches et des pratiques fragmentaires en jetant les bases d'une fusion active entre ingénieurs et universitaires de différentes spécialités. Il voudrait participer de la sorte à l'édification de la nouvelle discipline en développement.
18. B. Rosier : *Types de Développement et Rapports sociaux* : une recherche méthodologique pour une analyse critique, comparative et prospective des types de développement ou *Propos hétérodoxes sur le «Développement»*, Aix-en-Provence CEDEC 1981, à paraître dans l'ouvrage suivant : *Approches méthodologiques du Développement endogène*, publié par l'UNESCO.
19. Catherine Claude : Ecologie – Marxisme in : *Dialectiques*, No. 31, 1981.

20. Voir : L'Ethnotechnologie sous la direction de T. Godin, Ministère de l'Industrie, Paris, 1981.
21. B. Rosier : Types de développement... *op. cit.*
22. Voir particulièrement :
Barry Commonor ; *l'encerclement : problèmes de survie en milieu terrestre*, Paris, Seuil, 1971.
23. La gestion de l'environnement doit s'efforcer de boucler les cycles biologiques afin d'assurer leur reproduction.. C.F.B. Rosier, *op. cit.*
24. I. Sachs, Initiation à l'Eco-développement, Privat, Paris, 1981.
25. Si le développement se réalise par la satisfaction croissante des besoins aux moindres coûts humains et sociaux, l'Eco-développement y intègre les coûts écologiques.
26. M. L. Mazoyer : Science et Technologie au service du Développement Agricole : Impasses et Perspectives. UNCSTED Point IV, Groupe de Paris, Janvier 1979.
Voir aussi : R. Dumont : *La Croissance de la Famine: une Agriculture repensée*, Paris, Seuil 1975.
— C. Castoriadis et D. Cohn Bendit : *De l'écologie à l'autonomie*, Paris, Seuil 1981.
27. C.F.M. Fressenet : *La Division Capitaliste du Travail*, Ed. Savelli, Paris, 1977.
28. K. Marx : *Le Capital*, Tome III, p. 328, Ed. Sociales.
29. A. Gorz : *Critique de la Division du Travail*, Paris, Seuil, 1973.
30. C.F.P. Kemp, P. Druet, G. Thiell : *Technologies et Sociétés*, Paris, Ed. Galilée 1981.
31. Cité dans Technologies et Sociétés... *op. cit.*
32. — Gilbert de Tersac : «La régulation opérée par les ouvriers dans les industries à processus continu» in : *La Division du Travail*, Colloque de Dourdan, Ed. Galilée, Paris 1978.
— Robert Linhart : «Procès de travail et division de la classe ouvrière», *Ibid.*
— J. F. Troussier : «Travail individuel et collectif dans quelques industries», communication au Colloque Formation-Emploi, Toulouse, Décembre 1981.
— Pierre Rosanvallon : Formation continue et apprentissage, (Colloque Formation-Emploi, Toulouse, Décembre 1981).
33. D'après S. El Amami, Directeur du Centre de Recherche du Génie Rural de Tunisie : L'hydraulique locale en Tunisie reposait traditionnellement sur l'exploitation à petite échelle des eaux de ruissellement pour les concentrer sur les surfaces de culture et compléter les eaux de pluie (Miskat Jessour, Mgoud, Seguia). Il a fallu que les Américains lancent la technique du «Water harvesting», il y a une décennie, pour que ces techniques commencent à être prises au sérieux.
34. «La tâche actuelle des gouvernements des pays en développement est de réorienter leur politique dans le sens de la lutte pour l'éradication de la misère qui touche 40 % de la population... Ce n'est qu'une question de temps avant qu'un choix décisif ne s'impose entre le coût politique d'une réforme et le risque politique d'une révolution». Mac Namara, discours annuel à la Conférence des gouvernements de la BIRD, Septembre 1977.
35. Pierre Judet : *Satisfaction des Besoins Fondamentaux et Production de Biens de Capital dans les pays en voie de développement*. Note de recherche, IREP—Grenoble, Février 1980.
— Voir également : *Industrial Development Strategy and Satisfaction of Basic Needs*, IDCAS — Tripoli, 2-4 Avril 1979.

36. P. Judet : Satisfaction des besoins... *op. cit.*
37. Cette affirmation sous-tend l'ouvrage de F. Perroux : *Industrialisation et Groupement de Nations*.
38. P. Judet : A propos du traitement des matières premières : *Economie d'échelle et réduction de taille*, Note dactylographiée IRED-CRID, Grenoble, Décembre 1979.
39. Dans la même perspective sont également explorées des stratégies nouvelles en matière de développement agricole, agro-industriel et rural. Voir en particulier: D. Badillo, *Stratégies agro-alimentaires pour l'Algérie : prospectives 2000*, Edisud, Aix-en-Provence, 1980. Préface de B. Rosier et les travaux poursuivis au Centre de Développement Comparé (CEDEC) d'Aix-en-Provence.

SUMMARY

Mr. MAHJOUR offers in his article a critical examination of the technological choices and their repercussions on the developmental practices of Third World countries. He redefines the problem of «imitative transfer» which is defended by official «developers» and the problem of the adaptation of technologies to development: Which priorities and which finalities to development? Many definitions are given, through examples and indications: those of development, economy, economic growth, growth indicators etc... together with the themes of «Ideology of development», «Economy of development» and their historical currents.

He tries to explain the phenomenon of the developmental crisis, its causes and incidences over Third World countries, through agricultural and industrialization policies (some references to the social problems generated by it).

The second part deals with the new researches bearing original problematiques. The different types of development, with their effects on environment, the «Ecosystem», the «Ecodevelopment» and the new technological styles are characterized, and often supported by references to History and its great thinkers (K. MARX, H. MARCUSE, etc...). The technological mimesis is confronted with traditional experience and historical acquisitions in terms of «know-how». The difficulties or obstacles to technological control are often only due to the conditions of the technological transfer. The social needs are at the core of the conception of technology; from that delimitation, the trinomial: technology – needs – development sets the problem in terms of technology to the service of development with a deep social change concerning environment (ecology), work (appropriation of technology by the workers themselves) and the imperative of the satisfaction of the fundamental needs (agroindustrial strategies).

JUST PUBLISHED FROM CODESRIA

1/ Directory of Development Research and Training Institutes in Africa Volume I, 1983
(can be obtained on request)

This volume contains information on 290 research and training institutes which are located in 40 African countries.

2/ Register of Development Research projects in Africa, Volume VI, 1983.

(can be obtained on request)

This volume contains information on 861 current projects carried out in 40 African countries.

3/ Roster of African Social Scientists (3rd Edition)

Price: dollars 7 US

This edition contains information on 1090 social scientists actively involved in research in African research institutes.

All these publications can be obtained from:

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

VIENNENT DE PARAÎTRE

1/ Le Répertoire des Instituts Africains de Formation et de Recherches sur le Développement, Volume I, 1983, publié par le CODESRIA.
(peut-être obtenu sur demande)

Ce volume donne des informations sur 290 instituts de formation et de recherches basés dans 40 pays africains.

2/ Répertoire des Projets Africains de Recherches sur le Développement, Volume VI, 1983, publié par le CODESRIA.
(peut-être obtenu sur demande)

Ce Volume donne des information sur 861 projets en cours d'exécution dans 40 pays africains.

3/ Le Répertoire des Spécialistes Africains en Sciences Sociales (3ème Edition) publié par le CODESRIA.

Prix: 7 dollars

Cette édition donne des informations sur 1090 spécialistes en Sciences Sociales effectuant des recherches dans des instituts africains de recherches.

ORGANIZATIONAL FORM AND CONTROL OF PARASTATALS IN TANZANIA

By

R. S. MUKANDALA*

1. — INTRODUCTION

Parastatal organizations have been at the center of the debate on organizations in Tanzania. No doubt this is partly due to the important place they have assumed in the economy of the country since the Arusha Declaration of 1967 and the consequent nationalizations. The immediate reason for their projection into the lime-light however, has been their performance which has been far below expectations. Consequently, central to the debate have been the attempts to account for this disturbing performance in the hope of arresting the trend. Among the factors pointed out as possible causes of bad performance are two related issues: — the organizational form of these parastatals, and financial control in these organizations.

Many people have taken issues with the Holding System of organization which characterizes many parastatals in the country. Several things have been at issue here. *One* has been the utility and necessity of this form of organization. Is it an asset or an expensive, obstructive and irrelevant ploy to its mother ministry and its subsidiaries? While MWAPACHU (1977: p.8) maintains that «holding corporations have a definite role to play in the economic development of Tanzania and as a form of institutional management they can be geared to meet our national requirement», MUSHI (1976: p.12) laments the turning of these holding corporations into employment pools. *Two* and connected to the above, has been the usefulness of having a large concentration of personnel in the holding corporation serving only a handful of subsidiary companies. Here it has been queried for example, whether «the National Development Corporation needs an establishment of 300 people to give advisory service to twenty subsidiary companies». (MUSHI 1976); in this regard MRAMBA (1977: p.18) notes that :

«a lot of 'control personnel' operating through the various departments of holding parastatals should be sent to the companies to run the show there instead of their present roles as «errand boys» with no decision making authority or powers, to say nothing about their actual technical competence».

* Lecturer, Department of Political Science, University of Dar-es-Salam, currently at the Department of Political Science, University of California, Berkeley, U.S.A.

The original version of this paper was presented to the Fourth Bi-Annual Conference of the African Association of Political Science, Harare, Zimbabwe, May 23–27, 1981.

And MUSHI (1976: p.10) rounds off with a categorical statement that:
«The choice is between 'autonomy' (of subsidiary companies from Holding corporations R.S.M.) and competence on one hand or 'control' and inefficiency on the other».

There has been the question of the division of power and responsibilities between the sectoral parent Ministry and the holding corporation on the one hand, and between the holding corporation and its subsidiaries on the other. Important here has been the search for a balance between effective centralization and autonomy for the subsidiaries, and how the apportioned power and responsibilities ought to be exercised.

While according to the Presidential circular No. 2 (PACKARD 1979: p.201) «each parastatal should be responsible to one ministry», the relationship between the two has not been an easy one. According to GREEN (1975: p.234).

«On the one hand, the relationship is too formal and too detained, and on the other it is inadequately formulated and not close enough».

The problem is compounded by secrecy and adversary approach in their relationship. As a result, he says their relationship is characterized by «far too much detailed interference with and/or inordinate delay with serious implications for the efficiency of the parastatal and the ministries alike». MWAPACHU (1977: p.9) however, lays squarely the blame on the Ministry by maintaining that :

«It would appear that the delegation of authority to the Board of Holding Corporations is inadequate and unclear... An excessive centralization of authority, absence of delegation and a way of doing business by means of directives has emerged. When Holding corporations had resisted this bureaucracy, they had been branded as non-cooperative».

He therefore advocates a system of

«federal decentralization to functionally organized activities».

With MRAMBA (1977: pp.16–19) however, Holding Corporations don't come off so easily. While he envisages a role for them in the initial set up of a subsidiary company, he is of the view that they should withdraw as soon as a subsidiary is on its feet, just like a hen does after laying the eggs, hatching them, and nursing the chicks until they can look after themselves. Thereafter, Holding corporation's control on the subsidiary should be «selective» rather than 'comprehensive', «within a system of management by exception exercised mainly through the Board and through periodic audits». MRAMBA thus advocates «company autonomy» (his emphasis) and/or operational autonomy for the subsidiary company. Excessive control in any case is impossible, he says, because: «We lack the quality and numbers required to police the system».

Apart from the organizational form, the other issue which has been given equal prominence is the state of financial control in these organizations. After equating financial control in an organization to the nervous system of a human body, «as it governs all operations and policies and keeps them within practicable performance ranges», SENKORO (1977: p.7) laments the fact that :

«out of 350 public corporations in the country in 1977/78, only 30 % follow sound financial controls and maintain proper books of accounts. 10 % have very poor financial controls and their books of accounts cannot be relied upon; the remaining 60 % are in between».

It is within this perspective that JAMAL (1979:pp.4–5) maintains that:–
«without audited accounts it is a journey in the wilderness or worse still in the dark. There can for the most part be disaster ahead, if indeed it has not already occurred».

In fact Kighoma MALIMA (1978: p.2) informs us that even «in the case of Government funds allocated to parastatal projects, the financial controls are even much less stringent».

This debate has had several weaknesses, foremost of which, has been its ambiguity. MWAPACHU (1977: p.13) for example has cautioned against «excessive centralization» and advocates Decentralization of authority at all levels, without telling us when centralization is excessive and more importantly without specifying issues on which authority ought to be decentralized, and lastly, how the residual centralized authority ought to be exercised. MRAMBA (1977) too suffers from this deficiency for what concerns the calls for «selective» rather than «comprehensive» control of subsidiary companies by Holding corporations without putting forward a basis for the selection. His call for management by exception also suffers from this weakness as he does not provide us with the basis of exception (unless he takes crisis to be the basis). Furthermore, his use of the terms company autonomy and operational autonomy is also confusing. We are not told if they mean one and the same thing or not.

The second weakness lies in the treating of the two major issues i.e. Holding form of organization and financial controls separately without for example posing at some point and wondering whether the confusion in the division of powers and responsibilities between ministries, holding corporations and the subsidiary companies could be due to their poor financial control and consequently considering the possibility of using a much improved financial control system as a solution to the problem.

Last but not least, is the historical treating of these issues. The holding form of organization is treated as given, criticized and even believed in, (in the case of MWAPACHU), without trying to see why this particular form of organization is in vogue not only in Tanzania, but indeed the world over, since, as we are informed, Tanzania copied the system from elsewhere (MWAPACHU 1977). In the same way, financial control is presented as the nervous system of the organization without telling us if this has always been the case, that is if for example, cooperative groups in the primitive mode of production had to resort to the tool, (if not why now) and thus settling once and for all, the debate on «alternatives». This essay looks into these two main issues first in a global and historical perspective in part two, and then within the Tanzania context in part three. The conclusion is in part four.

2. – THE HISTORICAL AND GLOBAL PERSPECTIVE

Unlike the Bourgeois state which was an outgrowth of the feudal one, the capitalist business organization was not an adoption of their immediate predecessors, the big chartered companies of the merchant capitalists like the British East India company, the Africa company, the Spanish company etc. Chartered companies, formed and run on the mercantile principle of «buying cheap and selling dear» are all dissolved when that principle is thrown overboard as merchant capital burst asunder and are replaced by Industrial capital, making profit at the level of production. Consequently, capitalist workshops and factories come into the limelight and these are the ones which later grow up into the big Transnational corporations we have today.

The transformation from workshop/factory to the transnational corporations is definitely a long process, but its watershed is the capitalist crisis of the 1870's. Not only does this crisis usher in a new phase of capitalism: the finance capital or monopoly stage, but it also consequently changes the capitalist organizational form and management.

2.1 – Organizational Form

The «Holding system» of organization, the essence of which consists in the fact that: «The head of the concern controls the principal company (literally the 'mother company'), the latter reigns over the subsidiary companies ('daughter companies'), which in their turn control still other subsidiaries ('grandchild companies')» etc., (LENIN 1970: p.47) proves to be the most reliable and enduring of the several forms used in the earlier stages of concentration and centralization of capital, which includes Gentleman's agreements, cartels, buying or selling syndicates, mergers, trusts and concerns. This is more so since even those concerns which do not use the system in the sense of possessing subsidiaries may and do use the system in managing their departments and branches. Admittedly the distinction is not very crucial as almost all concerns worth the name, given the centralization and concentration of capital in the capitalist mode use the system in both meanings. There are only a few that use it only in the second sense. Thus, contrary to D.W. NABUDERE, (1977: p.104), who says that mergers are the most solid and lasting form of concentration, they too, whether horizontal or vertical, had to resort to the holding system if only to make the huge conglomerates manageable.

Concentration and centralization also lead to the concentration of banking in fewer hands, and to the Industrialists' increased reliance on Banks for credit, a need which contributes to the emergence of joint stock company, which not only facilitates the merger of industrial and bank capital leading to Finance capital and to the reign of the financial oligarchy, but which also came to assume a central place in the consolidation of the holding system. The export of capital to other countries now fully divided up among the capitalist powers also further intensifies and elongates the Holding system as subsidiaries are set up in these countries, transforming hitherto National companies into International ones.

The crisis of the 1870's therefore transforms those capitalist production units which survive the crises at first from mere workshops and rarely factories into national joint stock corporations. This is done within the framework of the holding system, with subsidiaries and/or branches as marketing points, production workshops, etc., throughout the country in their struggle for a firm grip on the home market. Later on, due to many developments in their activities, the corporation's Headquarters is broken down into departments like finance department, personnel department, operations department and marketing department among others. Finally and especially after the first World War, many corporations led by General Motors and DUPONT are divided into several divisions beginning with a foreign division and a domestic one; later on, the two functions are combined and regarded as one and divided into several divisions (HYMER 1976: p.120). The corporation thus had several departments, divisions, subsidiaries, branches etc., all held together through the holding system, and with a presence throughout the world. Within this perspective, LENIN (1970: pp.47-48) is completely correct when he points out that:

«*The holding system should be made the cornerstone of the whole movement towards monopoly*». (our emphasis)

2.2 – Organizational Management

The above mentioned changes in the capitalist mode of production have also profound consequences for organizational management. This consists in the fact that *Financial methods* assume prominence over all other tools of management. LENIN observed (1970: p.27) that:

«*The development of capitalism has arrived at a stage when, although commodity production still «reigns» and continues to be regarded as the basis of economic life, it has in reality been undermined and the bulk of the profits go to the 'geniuses' of financial manipulation*». (our emphasis).

This observation is borne out by facts.

First and foremost, the whole movement of concentration of capital relies heavily on financial tools. The holding system which as we have argued above, was the 'cornerstone' of the whole movement is built up through financial means, involving the concentration and integration of capital belonging to various firms, and then dividing it up into small units which then serve as the 'core' of the subsidiaries. Moreover, the consolidation of the various holding companies does not rely on defeating competitors through such methods as producing goods of better quality etc., but principally through over-pricing or under-pricing; crowding competitors out of markets for raw materials or finished products; financial manipulation of a competitor company's stock either through over-selling or over-buying, among others.

Secondly and equally important however, is the reliance of the capitalist on the financial means: principally financial planning (budgeting) and control, to manage the resultant huge holding enterprises. Not only

does the joint stock company – which as we have argued, was at the heart of the holding system – lead in the words of De VROEY to: «The passage from individual capitalist ownership to socialized capitalist ownership», but, as a consequence, it also ushers in the separation of ownership from actual control/management of the firm. As Karl MARX puts it in «Capital» vol. 3 part 5, chapter 23:

«Stock companies in general – developed with the credit system – have an increasing tendency to separate the work of management as a function from the ownership of capital, be it self-owner or borrowed... The mere manager who has no title whatever to the capital whether through borrowing it or otherwise, performs all real functions pertaining to the functioning capitalist. As such, only the functionary remains and the capitalist disappears as superfluous from the production process».

This development has definite consequence for the management of capitalist organizations. First and foremost, the actual owners are reduced to monitoring the circulation of their capital. At the end of the scale, the lone individual owner, completely powerless given the dispersion of stock, has nothing more to do about his money, except by keeping record of what he had invested in a particular enterprise, and keeping his fingers crossed, waiting for the declaration of dividends at the end of the company year not co-incidentally officially known as the *Financial year*. At the head of the scale, however, you have the Institutional owner – mostly Banks – but also various individual holdings consolidated in blocks. These definitely do more than the lone capitalist but only in magnitude, for, in essence, they also rely on the financial tools (1) for keeping themselves abreast of the activities of the companies in which they have investments and (2) in affecting the course of running these companies for greater profits. Among other things, the banks especially, are in the words of LENIN (1970: pp.34–35):

«... enabled – by means of their banking connections, their current account and other (note R.S.M.) financial operations – first, to ascertain exactly the financial position of the various capitalists, then to control them, influence them by restriction or enlarging facilitating or hindering credits, and finally to entirely determine their rate, determine their income, deprive them of capital, or permit them to increase their capital rapidly and to enormous dimensions etc.» (emphasis original).

Apart from this, institutional owners are in most cases represented on the Boards of the various relevant companies which enable them to participate in the broad determination of the investment policies of the companies. They thus are in a better position to monitor and affect the course of their capital. Finance is therefore not only the source of their power, but financial methods are the main tools of keeping themselves abreast of the destiny of their finance.

Financial Methods however, are also the most critical tool relied upon by the Management of the huge holding enterprises. In the earlier period of competitive capitalism, the capitalist owner manages and controls his workshop/factory alone, though at times with the help of the members of his family, and/or a few trusted employees. In the words of HYMER (1972 : p.118): «He saw everything, knew everything and decided everything». The movement into the monopoly stage of capitalism which – as we have seen – ushers in socialized capitalist ownership and the formation of big corporations changes all this. The breaking down of the corporation into Headquarters and Branches and subsidiaries is of fundamental importance. While the latter serve as operating units, the former plays the role of coordination of their activities. As CHANDLER and REDLICH (1961) correctly point out, this distinction was of crucial importance because: «It implied that the executive responsible for a firm's affairs had, for the first time, to supervise the work of other executives».

This supervisory role increases with the further breakdown of the corporation into departments, divisions, and the proliferation of branches/subsidiaries. Now, there were several levels of management within a single corporation, each with a different function. At the base, there was the management of the various subsidiaries and branches, dealing with the day to day operations of each of the corporations, operating units within the guidelines set by the higher organs. In the middle there was a management whose role was clearly coordinational, integrating and streamlining the operations of the subsidiaries in each of the Departments and Divisions as directed by the Headquarters. Finally at the top, there was the Headquarter's management whose functioning was principally that of planning, which includes (a) deciding on the objectives of the organization, (b) deciding on the resources to be used to reach these goals and lastly, (c) deciding on the policies that are to govern the acquisition, use and disposition of these resources. This activity although generally called corporate planning, its most central aspect is *financial planning* as (b) and (c) above clearly indicate.

The second most important activity of Headquarter's management is assuring that the resources are obtained and used effectively and efficiently. This is generally called corporate control, but again with planning relying heavily on *financial control*, as its chief component. These two activities, coupled with the control over the organization structure, including the appointment and dismissal of key corporate personnel are the major tools with which headquarter Management runs and controls the whole corporation.

This control actually boils down to the control of money (as capital) by the Headquarters. As Sidney ROBBINS and Robert STOBACH (1973: p.11) put it: «The system can be viewed as a network of operating units linked to one another by the movement of money» which is sanctioned, monitored, and controlled by the Headquarters. Thus, since the operating units cannot function without money, they have to fulfill all the requirements set by the Headquarters to obtain it. But within this perspective, Alcon Steel's President Nathanael V. Davis' brag (TUGENDHAT 1971: p.103) that: «We sure have it on financial control» is not an empty one at all.

At this juncture, it must be emphasized that this control over subsidiaries is *very tight*. As a treasurer of one firm based in San-Francisco says (ROBBINS and STOBAUGH 1978: p. 41–95):

«Even where we have sophisticated local management, both long-term and short-term financing is determined in San-Francisco, and not just left to the discretion of the local management. We work very closely with our financial managers and we expect them to follow very closely our policies and procedures. We consult with them. But when something critical comes up, we'll send out a cable directing them immediately they are to hedge such as such... I don't like to say that our companies don't have any leeway. They are part and parcel of our team and we like to use their brains just like they were sitting right here, and we try to operate on this basis. But someone along the line has to say 'this is what we do' and that's San-Francisco.

Indeed even the internal day to day affairs of the subsidiaries are conducted on the basis of the guidelines in their rule books or «Bibles» from Headquarters. These are:

«In the form of standard procedures, sometimes consisting of several volumes, that specify such items as the limit of local borrowing, standard terms of payment on inter company accounts, and standard rates for management fees».

Christopher TUGENDHAT's (1971) analogy comparing the Transnational Corporation's Headquarters and how it relates to its subsidiaries, with an Army's general headquarters and its relations with its Divisions, Brigades, Battalions, etc., is very apt indeed.

Finally, as a consequence of the corporations Headquarters' reliance on Financial Methods to run its subsidiaries, most of the corporations are characterized by huge financial accounting divisions.

3. – THE CASE OF TANZANIA

Should the above be expected of organizations in Tanzania, a small underdeveloped country aspiring to build socialism? The answer is definitely yes. Since 1884, Tanzania has been integrated into the global capitalist system like all other colonies, and capitalist organization principles have been imported, applied, and relied upon to manage all the organizations in the economy, which is essentially capitalist though perverse (RWEYEMAMU, 1973). The attempts to build socialism have not yet fundamentally changed the mode of production to the extent that these organizational principles do not apply. (In fact, ideally, socialist construction ought to involve thorough, comprehensive, centralized planning and control (SWEEZY and BETTELHEIM, 1972).

The dominant use of the Holding System in Tanzania is not surprising in the light of the above. As Table 1. below shows very well, of the total government shares in public organizations in 1974, almost two thirds were invested in Holding corporations. Indeed, as Table 2. further demons-

Table I – Government Investments in Public Organizations in 1974

(In Millions – Tsh.)

Total Govt. Shares in Public Organizations	TREASURY		HOLDING CORP.	
	Amount	Total	Amount % of	% of Total
1099	368	33	731	66

Source: Compiled from T.P. Mushi «The Problems and Prospects of the Public Sector in Tanzania», in *Rasilimali Vol. 5*, January 1976.

Table II – Government Profits from Public Corporations

(In Millions – Tsh.)

Year	Total Govt. Profits from Public Corp.	TREASURY		HOLDING CORP.	
		Amount	% of Total	Amount	% of Total
1966	14.7	3.7	25	11.0	74
1970	16.2	4.2	25	12.0	74
1973/74	91.0	19.0	20	72.0	79

Source: Compiled from T.P. Mushi «The problem and prospects of the Public Sector in Tanzania» in *Rasilimali Vol. 5* January, 1976.

trates, roughly three quarters of Government profit from public corporations are realised from Holding corporations. Moreover, the presence of the Holding System in the country is further reinforced when one includes those concerns which-though devoid of subsidiaries, use the system in managing their departments and branches. In this case, one would include such giant (in the Tanzania perspective) concerns like the National Bank of Commerce, the National Insurance Corporation, the National Provident Fund, the Bank of Tanzania, among others.

The Holding System has been resorted to in Tanzania, as indeed the world over, because: *One*, given the advent of the joint stock company, it reduces immensely the amount of stock necessary to wield effective control over a large number of companies, through techniques like water-fall share-holding or cross-share holding – *Two*, it facilitates rational management of huge concerns through breaking them up into subsidiaries, branches etc. Thus, while the subsidiaries can draw upon all the advantages of economies of scale arising from their belonging to a «big family», they retain at the same time the advantages of «smallness» in terms of their ability to respond quickly to changes in the environment. For poor countries like Tanzania, the system is even more appealing not only because it reduces the quantity (not the quality) of the managerial and directional manpower needed to run the diverse public sector, which is very welcome given the shortage of

such manpower, but more importantly it organizes the public sector into a few huge concerns. This facilitates coordination and planning which is deemed necessary for socialist construction from the centre. It must however also be said that such big concerns are created as 'counter-parts' to the Transnational corporations, who need 'big' concerns to 'do business' with. At this juncture, one can hardly avoid the conclusion that T.P. MUSHI's thesis of doing away with the Holding System in Tanzania is a frantic cry of the out-maneuvred small owner of *Laisser faire* capitalism, non-gently shoved to the corridors of the museum by the monopoly forces of capitalism.

It has also been shown in the previous section that for the working of the Holding System, a system of corporate planning and control with financial planning and control as its core has been developed and that it is fundamental to the efficient running of these organizations. It must actually be mentioned at this juncture, that in fact the «Istituzione per la Ricostruzione Industriale (IRI)», the giant Italian State Corporation, with several banks of its own, still uses six financial holding companies – the «Finanziaria» – to control its various companies by sectors (PONER and WOOLF, 1967). Financial Planning and control, within the overall corporate planning and control – is therefore relied upon not only by the Financial Oligarchy but also by management to run the various concerns. Indeed it is central in the Headquarters control of the subsidiaries and branches, for the operations are what is decentralized, and finance is what is centralized. This is the basis of «selection» or 'exception' which neither MRAMBA nor MWAPACHU provides.

F. SENKORO is unfortunately correct when he says that Financial Methods are not very well developed, let alone appreciated, in Tanzania. As Table 3 below shows very well, in the four financial years considered, an average of only 32 % of all public corporations bothered to submit their books for audit, follow sound financial controls and maintain proper books of account; 10.8 % have very poor or no financial control and their books of accounts are highly unreliable; and the rest, about 58 %, are in between. Furthermore, an average of 29 % of all public corporations do not submit their books of account for audit at all.

It is our considered view that the preponderance of the Holding System and the lack of financial control are the major causes of the organizational crisis in the public sector in Tanzania. Our corporations are, to use HYMER's analogue, *dinosaurs*, big in frame, but small in brain, and, as a result, you get slow, poorly coordinated and crude response to stimuli both from within and without, or even none at all, and the results are not hard to imagine.

First, internal control within the concerns inevitably became lax and the result is loss. In the case of the liquidated National Road Haulage Company, its chief executive (KAVANA, 1977) confesses that: –

«In the absence of accounting and financial controls, NRHC Headquarters had no way of knowing how much money it could expect from the use of its vehicles. The only communication NRHC Headquarters received from its field managers was mainly related to demands

Table 3 – The Accounts of Parastatal Organizations in Tanzania audited by the Tanzania Audit Corporation

Year	Total No. of client	Total of sub- mitted ac- counts	Not sub- mitted		Obtained clean audit certificates		Qualified cert.		No. Opini- on		Made Losses	
			No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1975/76	270	198	72	26	70	35	111	56	17	8	Not	available
1976/77	300	212*	56	18	76	35	113	53	21	9	75	35
1977/78	320	228	92	28	76	35.5	122	53.5	30	13.2	Not	available
1978/79	329	247	100	30	76	30	138	55	33	13	81	32

* Some parastatals submitted accounts of two years or more.

Source: Compiled from Tanzania Audit Corporation Annual Reports. Dar-es-Salaam.

for dispatch of urgently required spare parts. While the vehicles toiled, it appears very little money tickled to Dar-es-Salaam from field operations».

The problem however did not only lie with the branches as the General Manager would like us to believe. As Table 4 below shows, thefts also occurred at the Headquarters. Indeed, according to the liquidators of the company, the NRHC did not have even a proper record of its creditors and debtors. Thus, while according to the management, only Tshs. 5,079,133.80 were owed to the company and only Tshs. 2,581,158.45 were owed to its creditors, liquidators have now proved that in actual fact, the correct amounts are Tshs. 20,247,063.65 and Tshs. 10,885,650.95 respectively (Daily News 9th June 1980).

Table 4 – Thefts in the NRHC (T. shs.)

Head Office	186,027.00
Mwanza	368,359.25
Dodoma	41,805.00
Arusha	8,365.30
Mtwara	135,005.00
Songea	26,785.00
Sumbawanga	70,531.00
Mbeya	15,004.05
TOTAL	851,881.60

Source: Compiled from Daily News, 9th June 1980.

Although the NRHC case is an extreme one, it is by no means an isolated one. Going back to Table 3, it can be seen that during 1976/77, 35% of all the audited parastatal organizations registered losses. In 1978/79 the figure was 32%. To use LENIN's words, profits were going to the geniuses of financial manipulation!

Secondly, the relationship between the concern and its subsidiaries on the one hand and between it and the sectoral ministry and other higher organs on the other, given poor financial methods, is bound to be tricky. For one, lacking the basis of 'selection' or 'exception', attempts are made to intervene or rather interfere in each and every activity of the lower organs. Backstairs pressure, dinner table instructions and MRAMBA's errand boys virtually became the mode of monitoring the activities of lower organs. Secondly, and as a result, the managers of the organizations at the various levels, wary of doing anything out of step, and with the higher-ups breaking down their necks, become reluctant to take any big decisions without the blessings from the higher-ups. The game of «passing the bucket» characteristic of government bureaucracy inevitably develops so that as El NAMAKI (1979: p.204) correctly observes:

«When examined closely, one discovers an inclination on the part of these firms to bundle all policy issues together and throw them to the government».

Thirdly, the situation is further complicated by the proliferation of control organs; ranging from the Chama cha Mapinduzi (CCM) Central Committee's Sub-committee on parastatal organs, the President and Parliament; through the sectoral Ministry and the Mass Media; to the Chama cha Mapinduzi and Juwata branches in the corporations both at Headquarters and branches. Without a clear demarcation and division of duties and responsibilities and lacking proper control methods, there is: «complacency and corresponding reliance on the fact that there are many other sources of control and that eventually one of them will do the required job» (El NAMAKI 1979: p.253). This gives rise to a situation where control is triggered off by either a crisis or a near crisis situation, leading to the preponderance of «Management by crisis», and as El NAMAKI (1979: p.252) correctly points out:

«delayed identification of the symptoms of failure leads to hurried and mostly unstudied corrective action largely directed at mending the immediate damage and not the introduction of a well founded remedy».

a fact which is also the result of the fact that in such times of crisis, the various organs in the light of all the above, push, shove and step on each others toes in their frantic search for solutions and apportioning of the blame.

4. — CONCLUSION

In conclusion, it would seem to us in the light of the foregoing arguments, that the best way of tackling the problem is to first and foremost realize that the Holding System of organization and the Financial tools of management are like «Siamese twins», and that the former cannot do without the latter. Therefore, the task should consist in the construction and weaving of the Holding System around the financial mechanism and depending on them as the most fundamental tools of managing

the organizations and regulating the relationships between the various relevant organs. It appears to us that the problem is not the «Lack of the quality and numbers to police the system», (MRAMBA, 1977: p.19) but principally, the lack or ignoring of the best way to «play policeman». We should start with the appreciation and realisation of the fact that the Holding System and financial tools go together, and then secondly, tackle the problem of manpower. Hopefully, MRAMBA's «errand boys» and MUSHI's «employment pools» would undoubtedly go a long way in solving the problem of manpower.

REFERENCES

1. A. Chandler and F. Redlich, «Recent Development in American Business Administration and their Conceptualization» *Business History Review* 1961.
2. M. De Vroey, «The Separation of Ownership and Control in large Corporations» Mimeo.
3. M. El Namaki *Problem of Management in a Developing Environment* (North-Holland, Amsterdam 1979).
4. D. R. Green «Relevance, Efficiency, Romanticism and Confusion in Tanzania Planning and Management» *African Review* 5.2.1975.
5. S. Hymer «The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development». In J. Bagwati (ed.) *Economics and the World Order from the 1970's*. (New York, Macmillan 1972).
6. A. Jamal «The 1980/81 Budget Speech», *Daily News*. Dar-es-Salaam. 20th June 1980.
7. E. Kavana «A Short Memorandum on the Present Financial and Operational Problems of NRHC» (Dar-es-Salaam, 1977. Mimeo).
8. V. Lenin *Imperialism the Highest Stage of Capitalism* (Progress Publishers, Moscow 1970).
9. K. Malima «The Role of Financial Institutions in the Implementation of Projects Financed by Public Funds in Tanzania» (Dar-es-Salaam, 1978. Mimeo).
10. K. Marx *Capital* (Progress Publishers, Moscow 1970).
11. B. Mramba «Holding Parastatals vis-a-vis their subsidiaries: How much control/ Autonomy» *Taamuli* 7.1.1977.
12. T. Mushi «The Problems and Prospects of the Public Sector in Tanzania» *Rasilimali*, 5, 1976.
13. B. Mwapachu «The Pros and Cons of Holding Parastatals» *Taamuli*, 7.1.1977.
14. W. Nabudere *The Political Economy of Imperialism* (Zed Press, London 1977).
15. P. Packard «Corporate Structure in Agriculture and Socialist Development in Tanzania: A Study of the National Agricultural and Food Corporation». A. Coulson (ed.) *African Socialism in Practice, the Tanzanian Experience* (Spokesman, Nottingham, 1979).
16. M. Posner and S. Woolf *Italian Public Enterprise* (London 1967).
17. S. Robbins and R. Stobaugh *Money in the Multinational Enterprise* (Basic Books, New York, 1973).
18. J. Rweyemamu, *Underdevelopment and Industrialization in Tanzania: A Study of Perverse Capitalist Industrial Development*. (Oxford University Press, Nairobi, 1973).

RESUME

Bien que les pays en voie de développement aient eu recours et même créé plusieurs organismes parapublics dans le cadre de leur lutte contre le monopole du capital et pour la libération de l'économie nationale, la performance de ces organismes a beaucoup laissé à désirer. Prenant comme exemple le cas de la Tanzanie, l'auteur cherche à expliquer les raisons de cette faible performance et à suggérer quelques solutions à ce problème.

Dans la première partie, il discute quelques arguments qui ont été avancés pour expliquer cette anomalie. Il trouve que la plupart de ces arguments sont ambigus, faibles et n'ont aucune valeur historique.

Dans la deuxième partie, l'auteur dresse un tableau de l'évolution historique de ces organisations dans le mode de production capitaliste. Il y montre que c'est le stade de monopole du capitalisme créé par la crise capitaliste de 1870 qui constitue la ligne de démarcation entre l'ère des petits ateliers et usines du capitalisme industriel et celle des multinationales que nous connaissons aujourd'hui. Il montre aussi comment cette crise a conduit d'une part, à la création du Holding System considéré comme la forme la plus rationnelle et la plus efficace pour la gestion des gros conglomerats, et d'autre part, à la confirmation des méthodes financières comme instrument important de gestion et de contrôle. Dans le reste de l'article, on voit comment ces jumeaux siamois ont été au cœur de l'organisation et de la croissance capitalistes.

C'est dans cette perspective qu'il a montré dans la dernière partie de l'article consacrée à la Tanzanie, et à l'aide de faits et données, que bien que le Holding System ait eu plus de succès, les méthodes financières n'ont pas eu toute l'importance qu'elles méritaient — Cela constitue un atout dans les mains des forces néo-coloniales qui continuent à sucer ces organisations, emportant même le peu qui aurait pu rester au pays après que les «éternels» intérêts sur les prêts, la surfacturation, les frais de consultation et autres aient été payés.

STATE POLICIES IN PRODUCTION, MARKETING AND PRICING OF FOOD GRAINS: THE CASE OF ETHIOPIA

By

*Alemayehu LIRENSO**

I. – INTRODUCTION

The aim of this paper is to review recent government policies in production, distribution and consumption of staple crops in Ethiopia. It will be difficult to discuss all aspects of these policies in this concise paper. However, attempts will be made to show some implications of the policies for the agricultural sector.

Before we embark on state policies in food grains, it is necessary to give a general background of the agricultural sector and role of the state in the development of this sector.

II. – STATE AND AGRICULTURE IN ETHIOPIA: AN OVERVIEW

Agriculture is the most important sector of the Ethiopian economy. It accounts for about half of the GDP (47% in 1980/81) and over 90% of foreign exchange earnings. It is also the mainstay for 85% of the total population (estimated to be 31 million in 1980). The agricultural labor force is estimated to be 10.6 million and constitutes about 79% of the total labor force in the country.

Of the total available agricultural land (i.e. 84 million ha.) 8.5% is under cultivation. 78 percent of the cultivated land is under cereals. Whereas the rest is under pulses, oilseeds and permanent crops. On this basis, 84% of crop production is the production of cereals (see Appendix A).

Out of the total cultivated land, 94.7% is under private peasant holdings in fragmented form (i.e. up-to 10 parcels, each below one hectare). The rest of the cropland is divided among state farms, cooperatives and settlement farms (see Appendix B). The peasant sector, by far, produces 88.7 % of total crop production. By the same token, the Ethiopian agriculture is of a peasant type and crop production is predominantly that of cereals.

In Ethiopia, the production of cereals under peasant sector is basically for subsistence. Hence, the marketable surplus is estimated to be low. According to the Ministry of Agriculture, the marketable surplus of cereals in 1977/78 was 11.4% for teff, 10.1% for barley, 6.9% for maize, and 8.5% for millet. For wheat and sorghum, it is estimated at 17%, which is relatively higher than for others. The low marketable surplus of most cereals is explained by the low agricultural productivity in the peasant sector. The sample survey of major crops (1974–78) by the Ministry of Agriculture indicated that the average yield for wheat and maize is below the average

* *Institute of Development Research – Addis Ababa University – April, 1983.*

for the developing countries. (i.e. 903 Kg/ha for Wheat and 1221 kg/ha for maize in Ethiopia). Several reasons have been listed as factors of low agricultural productivity in the peasant sector. Among these we may note the land tenure system before March 1975, land fragmentation, minimal use of modern inputs, inefficient traditional techniques, non-usage of irrigation and low investment.

Unlike many African countries, policy-makers in Ethiopia have played an active role in the transformation of the peasant agriculture. In this respect, some of the major radical measures taken by the Provisional Military Administrative Council (PMAC) since the February 1974 Revolution are mentioned below.

II.1 – Land Reform

The land proclamation of March 1975 nationalized all agricultural land and abolished feudal-tenant relationship. This was the initial political and economic step taken by the PMAC to alleviate the problems of tenants. This land reform not only enabled tenants to be owners of their farmland (up to 10 ha. of land had been distributed for each) but also urged them to increase production. Since the taxes and tributes that tenants used to pay for landlords were cancelled (1) by the proclamation, the tenants could realize the fruits of agrarian change through an increase in farm incomes. The peasant association organization and consolidation proclamation issued by the PMAC at the end of 1975 also provided the basis for the formation of peasant associations (one PA to be formed by peasants living in 800 ha.). For the implementation of this policy, the government gave directives to Zemecha participants (i.e. high school and university students and teachers) in the «Development Through Cooperation Campaign» and to the Revolutionary Administration and Development Committees set up at different levels of administrative hierarchy. As a result, 5.6 million peasants have been organized in 19,496 PAs up to 1982.

II.2 – Cooperativization of the Peasant Sector

The PMAC measures for socialist transformation of rural areas have not been limited to the nationalization of agricultural land and the formation of PAs. Since 1975, the PMAC has been committed to the policy of encouraging cooperative formations. The peasant association organization and consolidation proclamation provided that no less than three and no more than 10 PAs should be organized into a cooperative society. Later, in 1978, the PMAC adopted a new cooperativization policy as a major instrument (also for solving the problem of land fragmentation) for the socialization of the rural economy. The execution of the cooperativization policy is witnessed by the organization of 4.6 million peasants (represented by 16,113 PAS) into 3651 service-coops by 1982. The policy stipulated that agricultural service-coops are transitional institutions and are to be replaced by the advanced forms of «Communes». These are agricultural producers' coops, viz. «Malba», «Welba» and «Weland», the last one being the most advanced socialist type. By August 1982, there were 1011 agricultural producers' coops representing 60,176 peasants in the country.

The government recognized that agriculture will continue to be the leading economic sector. Therefore, it is doing all efforts to organize peasants into producers' coops. The agricultural producers' coops have been given much attention by the state hoping that they generate the bulk of agricultural production (2).

II.3 – Agricultural Credit Services

Before the land reform, agricultural credit was catered predominantly to the interests of landlords. For instance, one criterion to obtain loan from the AID Bank was the ownership of a land of 10 ha. But, in May 1976, the PMAC issued a new credit policy favouring the nationalized state farms and the emerging agricultural coops (3). Indeed, over 85% of the total approved credit for the agricultural sector has been directed to the mechanized state farms. Whereas only 11% have been received by the agricultural coops. The loan received by the coops, in most cases, has been used for the purchase of oxen, tractors and improved inputs. It was also said that some PAs in 13 regions obtained a sum of 55,152.00 birr loan from the AID Bank from 1971 to 1979. But they were unable to pay back about 40 % of the loan at the expected time (4).

II.4 – Investment in Agriculture

From 1977/78 to 1981/82, capital expenditure in the agricultural sector has increased by an average growth rate of 54.1%. The 1977/78 expenditure was 209.65 million birr. Whereas in 1981/82 it rose to 340 million birr. According to the Ministry of Agriculture, 38% of the budget was used for investment and 62% for working capital and salaries. Also, the first draft of the Ten Year Development Plan of Socialist Ethiopia (1980/81–1989/90) indicated that 25% of the total capital expenditure will be allocated to agricultural development. By and large, Ethiopia will probably be the first among only a few African countries to allocate a significant proportion of their total budgets to the agricultural sector.

III. – FOOD PRODUCTION POLICY

In the peasant sector, various staple crops are produced. Among cereals the most important are teff (5), barley, wheat, maize and sorghum. From pulses, chickpeas, horse beans, field peas and lentils are used as supplementary foods. Teff is, by far, the most widely produced crop in the so-called «grain surplus regions», viz. Gojjam, Arsi, Shoa, Gondar and Wello. The sample survey of land utilization by the Ministry of Agriculture (1974–78) indicated that 26% of the total cropland is under teff. The peasant farmers like producing it for various economic reasons, one being the sale of surplus to urban areas for consumption. Traditional injera made of teff is the most common diet for the urban population. The fact that teff is being consumed by the fast growing urban population (6.6 of per annum) has concerned the government to give more emphasis to its production than any other cereal grain.

Since the severe drought and famine of 1973/74, the need for increased food production has been listed among the priorities and steps to be taken by the PMAC. As noted under section 2.1, the land reform has stimulated the peasant producers to raise crop production. Therefore, in 1975/76, total food production was 15.4% higher than in 1974/75. This was promising but the same growth rate could not be maintained in the following two harvest years (table 1).

Table 1 – Food Grain Production (1974/75 – 1977/78)

Year	Cereals		Pulses		Oilseeds		Total	
	('000MT)	% change	('000MT)	% change	('000MT)	% change	('000MT)	% change
1974/75	3,975	—	568	—	41	—	4,584	—
1975/76	4,699	18.2	462	-18.7	130	217.1	5,291	15.4
1976/77	4,340	-7.6	624	35.1	73	-43.8	5,036	-4.8
1977/78	3,975	-8.4	515	-7.6	87	19.2	4,577	-9.1

Source: NRDC & CPSC (Unpublished data).

As indicated in table 1, total food production declined by 4.8% in 1976/77 and by 9.1% in 1977/78. Several reasons have been given for the decline of food production: According to Holmberg (1977), fall in the consumption of chemical fertilizers due to price increase and removal of active labor force from farms to organize peoples militias during the Ethio-Somalia War, might have reduced food output in the peasant sector. For instance, in the 1973/74 crop year, the peasants were able to buy only 60.1% of the fertilizer supply and by 1978/80, this has dropped to 47.7% (for further discussion, see section 4). Besides, the distribution and redistribution of land after the land reform has increased land fragmentation which also reduced agricultural productivity (Fassil G/Kirros, 1980). Since the redistribution involved only land and not other means of production, peasants lacked vital farm inputs like oxen, ploughs, etc. (Dessalegn Rahmato, 1982).

The decline in food crop production consequently resulted in 84% fall in the total marketed grain surplus (table 2), and hence a serious shortage of food occurred in major urban areas like Addis Ababa (6).

Table 2 – Supply of Major Food Crops to Addis Ababa (in quintals)

Year	teff	barley	wheat	maize	sorghum		Total
					millet		
1976	669,918	194,607	458,949	416,088	130,932		1,870,494
1977	678,191	253,574	368,282	505,904	117,774		1,873,731
1978	581,165	53,553	252,143	640,501	46,234		1,573,636
% change	-86.8	-27.5	-54.9	110.7	-35.3		-84.1
1978/1976							

Source : National Bank of Ethiopia, 1981.

Table 2 shows that the decline in supply for two years was high for important food crops like teff and wheat. The shortage of these crops in cities like Addis Ababa has been accompanied by price inflation and black market (this is further discussed under 4.2). Moreover, food import, in particular wheat, increased from 60,100 MT in 1976 to 76,000 MT in 1978.

To reverse this trend and its concomitant side-effect, the government – in October 1978 – launched a new program known as «National Revolutionary Development Campaign» (NRDC). To direct the campaign in a more centralized way, the Central Planning Supreme Council (CPSC) was established in the meantime. The council is empowered to set priorities, to mobilize the human, financial and material requirements of the campaign. To alleviate food shortage by boosting production was one of the short-term objectives of the NRDC. By this, we understand that the government has given priority to food production.

In the First Year Development Campaign, the target was to produce 5,699.2 MT of food. The report of the first year campaign indicated that 82.3% of the target was actually performed. Thus, total food production raised to the level of 3.2% in 1978/79. In 1979/80, the level was raised to 13.3%. However, in 1980/81, it decreased to the level of 8.4%.

At this juncture, it is worth mentioning that the increase in food production during the first two years of the campaign (1978/79 and 1979/80) was mainly due to the good performance of the state farms in food crop production. The ultimate goal of state farms is to specialize in the production of exportable cash crops and industrial raw materials. But, in the campaign years, they also had to produce food crops in order to reduce food shortages by filling gaps created by the under-production of food crops in the peasant sector. As indicated in Appendix B, state farms had increased food production from 1.3 million quintals in 1977/78 to 5.5 million quintals in 1980/81. In 1980/81, the production of cereals by state farms constituted 75.3% of total crop production. This is evidence that the state has given more weight to the production of staple crops.

In spite of all gallant efforts done to boost food production, the country could not relieve from shortage of staple crops. As a result, the consumption of food grains remained below the world standard (for instance, 357 grams/person/day in 1978 and 350 grams/person/day in 1979). According to the CPSC, the average food consumption in 1980 was below internationally accepted daily famine ration (i.e. 400 grams/person/day).

IV. – MARKETING AND PRICING POLICIES

Until 1976, the government's intervention in grain trade was minimal. The Ethiopian Grain Corporation (EGC) established in 1960 – in charge of price stability and import/export of grains, functioned as a regulatory body and had only 5 percent market share in grain trade until 1975. Over 90 percent of all the grains in the market system were, therefore, sold through private channels by grain dealers (7). In the absence of a pricing policy for food grains also, prices were determined by market forces and most peasant producers were in a weak bargaining position vis-à-vis the grain dealers.

In 1976, a new agency for the grain trade, the Agricultural Marketing Corporation (AMC) was set up by proclamation (PMAC, Procl. No.105 of 1976). The AMC absorbed the functions of the EGC and started its grain marketing operations with the following specific aims (8):

- a) strengthen the socialization process in grain trade
- b) stabilize the prices
- c) encourage production through price incentives
- d) insure adequate supplies of grain for the public distribution system.

The functions of the State Trading Corporations (STCs) were coordinated with the activities of the agricultural service coops. In this way, the AMC supplies chemical fertilizers, pesticides and improved seeds to service coops on credit basis, whereas the service coops have to deliver grains to the AMC at fixed producer prices and on a quota system. With regards to the distribution of industrially manufactured items, the service coops have to take basic manufactures from the Ethiopian Domestic Distribution Corporation (EDDC) (9) and distribute them to their members at fixed retail prices.

In the last six years, the AMC has been purchasing grains from peasant associations, agricultural cooperative societies, state farms and grain dealers through quota delivery system. It has also been competing with private traders in free market to purchase over-quota grains from peasants. Up to 1980/81, each peasant association had delivered a minimum of 100 quintals of its produce every year. But, for 1980/81, the quota was raised to 150 quintals. The price levels, however, remained unchanged for the increased quota. The AMC has received whatever is supplied from agricultural cooperatives and state farms. From grain dealers, each licensed grain trader has been supplying 50 percent of its grain purchases every year to the AMC. The balance has been going to the private grain trade sector. Those traders who failed to fulfil quota requirements were banned from the market system. Illegal inter-regional movement of grain by private traders has been restricted. The share of the AMC in the grain market is increasing at fast growth rate (30% in 1979/80, and 50% in 1980/81). This has been achieved by the control of black market and by an increase in lower limit of quota delivery for peasant associations. In some grain-surplus regions (for instance Gojjam) the government has monopolized the grain market by 1982.

Table 3 indicates grain supply by different sources to the AMC in three years.

Table 3 – Grain supply to the AMC (Quintals)

Source	1979/80	1980/81	1981/82	% increase (1981/79)
Agricultural Service coops	252,245	579,500	870,318	345.0
Agricultural producers' coops	13,242	53,389	82,383	622.1
Peasant Associations	592,547	89,167	149,376	-25.2
State Farms	23,232	29,047	NA	NA
Private traders	1688,246	1,505,824	1,962,575	116.2

Source : AMC, 1982

Although the AMC has been able to increase its purchases, it could not adequately supply the urban areas and the grain deficit regions with food grains. As indicated in table 2, the supply from peasant associations has declined by 25.2% in two years. This is mainly because the AMC has not succeeded in attracting peasants. The share of purchase from PAs remained below 5% of the total purchase. The AMC procurement points do not accept the grain unless the PAs deliver the amount allocated by the quota or even if they accept the grain, they do not pay for the amount until the quota is met. This has created difficulties of settling payments between the PAs leaders and the AMC agents. The other problems of the AMC in grain markets have been the lack of transport network to those PAs in remoter areas and the logistic problems to retain the over-quota grain flow to numerous local markets.

Between 1977 and 1980, there were no fixed prices for buying and selling food grains. Prices were set every year, in each administrative region according to the decisions made by the representatives of the AMC and members of the «Grain Purchasing Task Force» (10). As the decisions of the AMC and the task force varied from region to region, there was no uniform pricing.

But after 1980, a nation-wide pricing system was adopted by the AMC, to fix producer wholesale and retail prices. Under the present scheme, peasants throughout the nation receive the same farmgate prices. The selling price (in Appendix C) is fixed and based on the marketing costs. The cost-build up of cereals indicates that over 40% of the marketing cost is that of transporting grains from AMC branches to Addis Ababa (11). A 5% AMC profit margin is also added to the cost estimate.

The AMC prices for producers, remain however rigid and below the market prices of grains. For instance, the AMC average producer price for teff in 1981/82 was 41.00 birr/quintal and the wholesale price was 80.00 birr/quintal. But the retail price in private shops of Addis Ababa was 120.00 birr/quintal in the same year. This means that peasant producers obtained only 34.2% of the consumer price as actual value of their produce in that year. Market prices of grains have been higher than AMC prices even at farmgate or local market level (see table 4 below).

Table 4 — AMC producer prices and market prices of food grains 1981/82

Crop	Average AMC producer price birr/quintal	Average market price birr/quintal	The market price-AMC price ratio
teff	41.00	47.50	1.15
wheat	36.00	42.50	1.18
barley	31.00	35.00	1.12
sorghum	26.00	30.00	1.15
maize	21.00	32.00	1.52
field peas	38.00	46.00	1.21
horse beans	30.00	34.75	1.15
haricot beans	48.00	50.00	1.04

The peasant reaction to lower AMC producer prices than market prices was strong. They showed reluctance to sell over-quota grains to the AMC in local markets, and even tended to withhold their grain from markets, but instead, sold it to private traders at home and this encouraged black market, grain shortage and price inflation.

Also, the price of fertilizers, (Dap and Urea) exceeded that of the grains paid by the AMC significantly. Table 5 indicates that the barter terms of trade has not been favourable for grain producers like those producing teff.

Table 5 suggests that the barter terms of trade was worst in 1980, the year in which the number of farmers using fertilizers declined from 372,220 to 350,104 (Ministry of Agriculture, 1981/82). This means that some 6% of those peasants who used fertilizers in the previous years abandoned using it that year. Between 1977 and 1980, the price of fertilizers had increased by 60% average growth rate whereas that of AMC producer

Table 5 – Net barter ratio of fertilizer to teff

Year	Average cost of fertilizer Dap & Urea birr/quintal	Average cost of teff birr/quintal	Net barter ratio
1977	55.00	38.00	1.4
1978	65.00	38.00	1.7
1979	85.00	40.00	2.1
1980	100.10	41.00	2.4
1981	80.00	41.00	2.0

price for teff increased by 36% average growth rate. Hence, the high rate of price increase for fertilizers tended to reduce fertilizer consumption and then agricultural productivity (under section 3, it has been mentioned that food production in 1980 decreased to 8.4% level from 13.3% in 1979). According to the AMC annual field reports, those farmers who used fertilizers also reacted to the galloping price of those fertilizers in different ways. Some of them deliberately delayed the delivery time for quota-grain. Others did not like to deliver high quality teff (e.g. white teff) to the AMC and hence mixed low quality with high quality to fulfil quotas. Moreover, they delivered low value crops (e.g. maize) as substitutes for high value crops claiming that they had not produced teff. In table 2, we have seen that maize ranks first among the food grain delivered to the AMC. This has put some doubt on the demand side that some farmers would switch from producing high quality grains to low quality grains as their reactions to producer prices became strong.

It was initially felt that the government intervention in grain trade would stabilize producer and consumer prices. But this could not be achieved due to the presence of the private sector. In rural areas, private traders offered attractive prices to producers. Whereas in urban areas low income people spent most of their income on food purchase (e.g. 70% by a daily labourer) (12).

Because the AMC prices had not served the interests of the producers, in 1982/83, the government has made an increment of 2.2% on the producer prices of teff and sorghum. In fact, this suggests that the government has realized that price rigidity for high quality grains like teff had reduced producers' incentive; many peasants are aware of the fact that they have benefited less from price increases of food grains in urban areas. The effects of such changes in pricing policy will probably be good. But, one has to wait and see what the result will be in the coming harvest years.

V. — CONCLUDING REMARKS

This paper has attempted to show the nature of state policies in agriculture and food in Ethiopia.

With the overall objective of socializing the economy, the Ethiopian government has shown meaningful efforts to change the traditional peasant sector. The attempts made in the implementation of the land reform and cooperativization as well as the good will to increase investment in the agricultural sector are clear evidence that the state has played an active role in agrarian transformation.

Our analysis of state policies in food grain production has also revealed that government policy in food production has been flexible for the last eight years. The elimination of food grain shortage by boosting production is still one of the major objectives of NRDC to be fulfilled in short-term plans.

Whereas the pricing policy for food grains has been less flexible in a sense that the AMC producer prices did not show significant changes while that of the private sector was galloping. To encourage production through price incentives is one aim of the AMC. But, in the last few years, the AMC producer prices remained unchanged and below the prices in free market. Moreover, the cost of fertilizers has been higher than that of food grains. The rigid AMC prices have therefore paved the way for black market, prices increases and shortage of food in urban areas because the PAs have shown less incentive to deliver more quota and over-quota grains to the AMC. In other words, the pricing system that the AMC has adopted for the last four years has created disincentive in peasant production. This would be one reason why the country still could not relieve from food shortages in spite of government efforts to encourage food production through non-pricing mechanisms. In fact, the case suggests that some adjustments have to be done in the present levels of producer and consumer prices for food grains. Moreover, it should be understood that the uniform price policy for food grains penalizes those farmers in remoter or less fertile areas and at the same time discourages crop specialization to exploit natural resource advantages of different regions.

Finally, I would like to mention that field studies have to be conducted on production and consumption patterns of food grains, on farm-gate/local market prices, and on market behaviour of grain producers, traders and consumers. Lack of such vital data prevents planners from formulating an appropriate pricing policy.

APPENDIX A
Estimates of Area and Production of Major Crops (Whole Country)
 (Area in thousands of hectares and production in thousands of quintals)

	1977/78		1978/79		1979/80		1980/81	
	A Area	Production	B Area	Production	C Area	Production	D Area	Production
Cereals	4,618.6	39,746.5	4,863.6	41,521.6	4,869.7	48,285.7	5,150.3	52,326.6
Pulses	629.3	5,148.9	652.0	4,707.7	695.2	5,73.4	706.5	5,465.9
Oilseeds	212.0	856.5	236.0	834.4	275.8	1,233.2	233.2	990.9
Others	30.0	27.6	34.8	792.6	497.2	3,195.4	6,607.1	3,845.3
Total	5,489.9	46,479.5	5,786.2	47,856.3	6,337.8	58,477.7	6,607.1	62,628.8

Source: National Bank of Ethiopia, *Annual Report*, 1981, p. 9.

APPENDIX B
Estimates of Area and Production of Major Crops – by Farming Sectors
 (Area in Thousands of Hectares and Production in Thousands of Quintals)

	1977/78		1978/79		1979/80		1980/81	
	A Area	Production	B Area	Production	C Area	Production	D Area	Production
Peasant (private) Sector	5,392.3	44,822.3	5,594.1	45,108.8	6,057.4	54,467.4	6,254.2	55,522.7
State farms Sector	54.9	1,345.4	146.1	2,417.3	230.9	3,365.8	261.8	5,530.2
Co-operative Sector	42.7	311.8	46.0	330.2	7.7	197.4	25.6	745.5
Settlement farm Sector	—	—	—	—	41.9	447.1	59.5	830.4
Total	5,489.9	46,479.5	5,786.2	47,856.3	6,337.8	58,477.7	6,601.1	62,628.8

Source: National Bank of Ethiopia, *Annual Report*, 1981, p. 11.

APPENDIX C
Average Annual Wholesale Price of Food Grains

Crop	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
teff	46.52	56.52	66.00	80.00	81.3	80	61.9
barley	26.68	30.78	32.00	51.00	53.5	51.56	51.56
wheat	38.16	37.17	39.40	66.00	68.5	66.00	59.60
maize	23.55	28.02	29.00	38.00	30.00	44.00	38.91
sorghum	27.81	29.42	44.00	56.5	56.00	55.00	45.81
chick peas	37.88	35.03	N.A.	55.00	52.00	58.00	51.56
field peas	35.17	41.00	45.00	53.5	65.5	61.00	60.75
horse beans	30.69	34.94	N.A.	55	40	46	49.27

Source: CSO, Statistical Abstract for various years and Agricultural Marketing Corporation.

FOOTNOTES

1. In Pre-1975 period the landlords used to appropriate up to 75% of crop production as rent. Hence, the tenants had little incentive to increase production.
2. Since 1979/80, special attention has been given to peasants in resettlement farms because they have shown higher productivity (for example, 1274Kg/ha. for wheat) than the rest of peasant sector.
3. According to the new Credit Policy, the AID Bank has been giving over 60% of the bank loans to the agricultural sector. The amount of credit has increased from 8 million birr in 1977/78 to 19 million birr in 1981/82.
4. The failure of peasants to pay back the bank loans has been attributed to drought and counter-revolutionary activities in some regions.
5. Its scientific name is *eragrostis teff*. It resembles grass and is used as forage crop in various parts of the world. But, it is the most important cereal food crop only in Ethiopia.
6. In Ethiopia, the market dependent population for food is estimated at 6 million. Out of this, 4 million is urban population and 30.5% of the urban population lives in Addis Ababa.
7. In 1975/76, the number of grain dealers in the whole country was estimated to be 25,000.
8. According to a new grain procurement guide by the CPSC, the operation of the AMC has been divided into 5 zones, 18 branches, 121 purchase stations and 675 procurement points.
9. This is one of the biggest state trading corporations for managing and operating government undertakings in the distribution field. It was set up in 1975.
10. The task force is composed of representatives from the Ministry of Domestic Trade and Ministry of Interior.
11. AMC involves in higher cost of transport while purchasing grains from distant centers. To set the wholesale price, the average cost of transport between far and near centers is used as a factor of cost estimation.
12. Over 50% of this is supposed to be spent in the private sector due to inadequate rationing by public shops.

REFERENCES

- CSO, *Ethiopia: Statistical Abstract*, 1980
- Desalegn Rahmato. *Agrarian Reform in Ethiopia: A Brief Assessment*. Paper presented at the 7th International Conference of Ethiopian Studies, 26–29 April 1982, Lund.
- Fassil G. Kiros, «Agricultural Land Fragmentation: A Problem of Land Distribution Observed in some Ethiopian Peasant Associations» *Ethiopian Journal of Development Research*. Vol. 4, No. 2, 1980 – pp. 1–12.
- Holmberg, J., *Grain Marketing and Land Reform in Ethiopia: An Analysis of the Marketing and Pricing of Food Grains in 1976 after the Land Reform – Research Report 41*. Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies 1977.
- Ministry of Agriculture, *Land Utilization and Crop Production – Sample Surveys of 1974/78*, Addis Ababa.
- *Area, Production and Yield of Major Crops, 1977/78*.
- *Progress and Activities of Agricultural Cooperatives, 1981 Part I* (Amharic edition).
- National Bank of Ethiopia, *Annual Report, 1981 – Addis Ababa*.
- Negarit Gazeta, *Regulations to Provide for the Establishment of An Ethiopian Domestic Distribution Corporation Legal Notice 13 of 1975*.
- P.M.A.C., *Peasant Association Organization and Consolidation Proclamation, 1975*.
- *A Proclamation to Provide for the Establishment of Cooperative Societies, 1978*.
- *A Proclamation to Provide for the Establishment of an Agricultural Marketing Corporation, 1976*.
- *A Proclamation to Provide for the Establishment of the Central Planning Commission, 1977*.

RESUME

La crise que traverse le Développement rural dans les pays africains a suscité des réactions différentes de la part des chercheurs et des décideurs. Les premiers situent les raisons à divers niveaux : la division internationale du travail, le transfert de technologie, les politiques agraires suivies par les dirigeants africains etc... tandis que les seconds accusent le contexte international et les aléas climatiques. Dans cet article A. LIRENSO étudie l'impact, sur les masses éthiopiennes, des mesures prises ces dernières années par les autorités éthiopiennes dans les secteurs de la production, de la commercialisation et de la fixation des prix des produits agricoles destinés à l'alimentation.

Après avoir passé en revue les rapports entre l'Etat et le secteur agricole dans la première partie, rapports qui ont conduit successivement à la réforme agraire, à la création de coopératives dans le secteur paysan et aux différentes formes d'investissement mises en œuvre par l'Etat, l'auteur aborde le problème de la politique de l'Etat en matière de production vivrière. Cette politique selon l'auteur a été très souple au cours des huit dernières années. Cependant si le problème de pénurie de denrées alimentaires doit être résolu dans le court terme, des efforts doivent encore être faits par les dirigeants de la Campagne Nationale de Développement Révolutionnaire (NDRC) pour augmenter la production.

La politique des prix au contraire n'a pas été suffisamment souple car les prix au producteur tels qu'ils ont été établis par l'Agence de Commercialisation des produits agricoles n'ont pas connu d'évolution significative alors que ceux pratiqués par le secteur privé augmentaient rapidement. Ce facteur ajouté au prix élevé des engrais a favorisé la création d'un marché noir, l'augmentation des prix et la pénurie des denrées alimentaires dans les zones urbaines parce que les associations de paysans ne se sentaient pas encouragées à livrer leur surplus à l'Agence de commercialisation.

L'auteur estime en conclusion que des réaménagements sont nécessaires dans le rapport des prix au producteur et prix au consommateur surtout lorsqu'il s'agit de la fixation des prix aux paysans vivant dans les régions éloignées ou peu fertiles.

QUEL PLAN MARSHALL POUR L'AFRIQUE ?

Par

J. TEDAJO*

I. — INTRODUCTION

Les années de crises sont toujours le terrain favori des proliférations des théories économiques et propositions de politique de stabilisation.

Mais la confrontation de ces théories et des politiques préconisées aux faits qui impriment irréversiblement leurs marques sur les structures économiques internationales fait reculer progressivement les marques de prévisions et sollicite d'avantage la concertation entre partenaires économiques.

Notre article a pour objet :

1) d'actualiser la réflexion fondamentale sur l'investissement international; l'aide internationale et le développement économique.

2) d'explicitier les conditions favorables qui ont été à l'origine de l'efficacité du plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe, et de situer le Plan d'Action de Lagos dans l'arsenal des politiques de concertation internationale tout particulièrement en matière d'aide au développement.

II. — QUELQUES CONSIDERATIONS THEORIQUES SUR LE CONCEPT DE DEVELOPPEMENT ET DE LA CROISSANCE

Il est aujourd'hui banal de définir le développement économique comme la croissance accompagnée d'une transformation de structures.

Le désir de trouver un terrain d'entente entre les «économistes de la croissance» (1a) et les Politiciens du développement, a facilité ce syncrétisme théorique qui s'est heurté sur le terrain de la pratique à un écart de plus en plus grand entre les manifestations de la croissance et les attentes de développement (1b).

La réponse inadéquate à ce phénomène constaté mais pas expliqué a transformé l'émotion des hommes politiques en «idéologie de développement» (2) sans pour autant apporter des lumières nouvelles à la connaissance de l'objet d'analyse.

Il n'est donc pas banal aujourd'hui de reconsidérer le concept de Développement économique et de fixer le domaine de développement et les aspects de développement pour déterminer l'objet de la recherche des économistes de développement d'une part, et d'autre part, l'objet de la concentration des hommes politiques.

L'explication des possibilités de développement doit découler des relations entre les concepts les plus fondamentaux de l'espace et de la structure économique.

* J. TEDAJO est actuellement économiste au Centre Africain d'Etudes Monétaires, à Dakar/Sénégal.

Cet article, avait fait l'objet en 1978 d'une communication de l'auteur à la commission du groupe d'experts Européens sur les implications réciproques des politiques de coopération CEE-PVD réuni à Bruxelles le 16 Juin 1978. Il a été légèrement retouché pour tenir compte du Plan d'Action de Lagos adopté par les chefs d'Etat africains en 1980.

Les théories économiques orthodoxes ne peuvent rendre compte qu'insuffisamment des réalités de développement, puisqu'elles considèrent l'espace et la structure comme des cadres inertes de l'analyse économique. La structure et l'espace sont donnés et la transformation de structure s'appréhende comme une mutation instantanée, comme un saut de période en période.

Il persiste donc entre économistes un conflit épistémologique sur le concept de la structure et de l'espace, et par là-même, sur le fondement conceptuel des politiques économiques de développement. Les définitions de la structure économique les plus usitées sont formelles ; il s'agira soit des proportions et relations, soit de l'ensemble des rapports de production, soit de la dichotomie marxienne d'infrastructure et de superstructure. Cette dichotomie trouve son expression capitaliste dans les constructions dualistes qui valident la dualité de l'ordre économique et du processus économique hérité des travaux du professeur EUCKEN, un ordre sous lequel se déroulerait le processus économique (production, consommation, répartition). Cette notion d'ordre exclut des analyses économiques les mécanismes sociaux, considérés comme des données extra-économiques et mutile ainsi l'analyse économique de son élément dynamique. Ces approches créent une séparation systématique entre l'organisation économique (organisation capitaliste ou socialiste) et le processus économique réel. Or, la préoccupation actuelle de tous les experts et de tous les hommes politiques est de donner une réponse économique adéquate aux problèmes sociaux à base économique (emploi, chômage, développement).

En réalité les problèmes de développement, donc de la structure, ne sont pas des problèmes des déterminants ou des déterminismes économiques (3), style d'économie mécaniste et conventionnelle, mais ceux plus complexes d'*inter-dépendance économique-sociale dynamique* ; c'est-à-dire d'un déséquilibre économique-social permanent. L'équilibre en tant que concept didactique non normatif mais géométrique, ne peut être considéré dans l'analyse de développement comme objectif de développement ; il n'est qu'un repère de la dialectique de l'acte et de l'œuvre.

Si l'acte reste le domaine de l'effort de «développement», la croissance sans être le développement, s'inscrit dans le panorama des mesures de l'œuvre de développement. La croissance (accroissement quantitatif) ne peut donc correspondre qu'à un aspect de développement et ne peut en aucun cas se substituer au développement (transformation qualitative).

Une digression sur le concept de développement.

Le développement économique, selon la définition de J.A. SHUMPETER, est du domaine de la *transformation de structure* (différent de la *transformation des structures*). Le développement est qualitatif et même la croissance la plus rapide mesurée par l'augmentation de la population et du revenu agrée par tête ou la dynamique exprimée par la datation des variables, ne peuvent donner une expression acceptable du développement économique (4).

Le développement est un aspect particulier de toutes les transformations de structure. Le domaine de la transformation de structure et les aspects particuliers de toutes les transformations des structures sont les deux dimensions analytiques du processus de développement économique. La structure apparaît donc comme le concept central de la théorie et des politiques économiques de développement, leurs inscriptions spatiales (5) restent le critère objectif du développement.

L'espace et la structure sont donc les référentiels privilégiés de l'analyse de développement. La redistribution spatiale des déséquilibres structurels et les modalités de régulation de ces déséquilibres sont le critère de la dynamique de développement. Le plan de développement concerne donc à la fois les capacités de production et les hommes.

La structure économique sera donc définie «*comme un ensemble d'objets humains' et d'objets matériels, liés entre eux, réglés culturellement et ouverts dans l'espace et dans le temps par des comportements économiques*».

L'économie étant à la fois le domaine de la production, de la consommation et de la répartition, et aussi un aspect particulier de toutes les activités sociales, c'est la transformation liée au domaine de l'économie et les aspects sociaux de cette transformation qui constituent le développement. La force de développement est antropomorphique et physique.

Le développement économique ne peut donc pas s'analyser en termes simples de mutation de structures, de richesse matérielle ; il doit s'inscrire dans *les formes démocratiques d'une prospective sociale susceptible d'éloigner l'horizon des projets qui vont modeler le devenir économique national*.

Une telle prospective ne peut avoir de chance de succès que si les investissements qui engagent la collectivité par leur action restructurante (emplois salariés, exploitation rationnelle des unités de production), sont décidés au vu d'une méthode d'analyse de leurs rendements sociaux à long terme, protégés des incertitudes qui règnent sur les relations économiques monétaires et financières internationales (incertitudes sur le paiement des engagements contractés ou sur les transferts financiers prévus au titre de la coopération pour le développement).

Le choix de la structure et du type d'investissement à réaliser dans les pays en développement au titre de la *Coopération publique ou de l'internationalisation des capitaux dans le cadre des entreprises multinationales ou des entreprises privées sont globalement déterminant du développement et de la Coopération Internationale considérée comme un tout*.

Il convient donc d'examiner les options géopolitiques des partenaires européens à travers ces considérations théoriques.

III. — OPTIONS GEOPOLITIQUES ET STRUCTURE DE L'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL

Le ménagement spatial de la croissance et du développement suppose un déplacement et une segmentation dans l'espace de différentes phases de production. Si elle met en jeu le mouvement international des

capitaux, il ne reste pas moins que les aspects du développement restent liés aux conditions de production (fixation des salaires, gestion de coûts sociaux, cadre institutionnel des rapports sociaux) et à la régulation spécifique à chaque «état-nation». Si pour un intérêt analytique on peut distinguer deux catégories d'investissements, dans les PVD (6), pour une *problématique de développement*, le diagnostic doit porter aussi et surtout sur les rapports sociaux de production, de consommation et de répartition.

III. 1 — Les Investissements de Marché et les Investissements d'Exploitation de Matières Premières

Les *investissements de marché* qui cherchent à franchir les obstacles divers qui entravent les exportations sont, au départ, faiblement créateurs de main d'œuvre mais peuvent à la longue, par le développement des activités annexes, contribuer à une création importante d'emplois.

Les investissements d'exploitation des matières premières (investissements dans les mines et les plantations d'hévéas...) sont à forte intensité de capital, et faiblement créateurs d'emplois. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'une exportation de capitaux.

Quelle option doit être faite dans une politique de coopération pour le développement ?

III. 2 — Les Structures d'Investissement en option de Développement à venir

Le problème de la dichotomie sectorielle

Certains experts ont souligné que le modèle de développement préconisé par le BIT est un modèle de développement du secteur organisé (7). Mais l'alternative à cette politique sectorielle n'a pas été envisagée ouvertement. La CEE devra-t-elle développer dans les prochaines années et dans le cadre de la coopération industrielle, des politiques analogues, ou bien devra-t-elle pratiquer une politique active de la technologie appropriée ? Quelles en seraient les conditions et les conséquences sur le développement des PVD ?

Le concept de secteur traditionnel rend assez difficile la réponse claire au choix de la politique de coopération, dans la mesure où ce concept ne recouvre pas les mêmes variables. Le secteur traditionnel est tantôt défini par la productivité marginale nulle ou négative (8), tantôt défini par la forme (de la production agricole), tantôt défini par le secteur rural ou le secteur agricole, ou par l'abondance de main d'œuvre sous-employée (armée de réserve de main d'œuvre) ou, enfin, par le niveau des revenus.

Quelle définition opérationnelle du secteur traditionnel doit choisir la CEE dans l'élaboration de ses politiques de coopération industrielle ? et quelles en seraient les conséquences ?

Si nous essayons d'uniformiser cette diversité des définitions par une synthèse basée sur le comportement des agents économiques concernés, nous pouvons bien ramener le problème du dualisme sectoriel à celui des *conditions économiques faites aux autochtones* (9).

Les secteurs d'économie locale sont abandonnés à eux-mêmes sans soutien économique et financier. Les activités typiquement locales souffrent d'une pénurie des liquidités nécessaires aux attentes d'une maturation de l'investissement. Cet état de fait implique une orientation de l'épargne privée vers des activités de spéculation (bâtiment, transports privés) susceptibles d'avoir un délai de récupération du capital très court. Or, le secteur dit urbain non organisé constitue dans ces pays une proportion très importante de l'économie nationale, qui surclasse de très loin les activités dites du secteur organisé, à tel point qu'on est en droit de se demander s'il ne faudrait pas réviser fondamentalement la politique d'investissement dans ces pays.

La garantie de financement et le développement des activités spéculatives

La méfiance des banquiers, face à une demande éventuelle de crédit, sans garantie sûre et, au cas où il y en a une, sans certitude sur sa réalisation en cas de cessation de paiement, accroît la pénurie des capitaux d'investissement. En Afrique Centrale, par exemple il n'existe pas de prêts à plus de dix ans.

Par ailleurs, les implantations étrangères, malgré les garanties politiques qu'elles peuvent recevoir, ont tendance à être soumises à un calcul d'investissement basé sur le délai de récupération. Toutes ces raisons permettent de développer dans ces pays des activités hautement spéculatives et inflationnistes, qui aggravent la pauvreté des agents économiques, sans revenus et sans emplois. Ces problèmes doivent être posés comme préalables aux politiques d'investissement en vue du développement.

Comment stabiliser l'investissement de production dans les PVD ?

III. 3 – Le Problème d'une Planification Globale des Investissements dans les P.V.D.

Le choix des investissements, d'une façon globale et non sectorielle, repose sur la longueur du processus de production qui influence le taux de rendement interne des capitaux et par là même, la proportion des fonds d'épargne investissables.

Les avances à la production (crédits de trésorerie aux entreprises) sont des rallonges et des compléments indispensables aux capitaux d'investissement. Or, si les investissements de production répondent du niveau d'épargne et du niveau de revenu monétaire permanent dans l'économie, les avances de trésorerie sont des ressources monétaires, c'est-à-dire des liquidités créées ex-nihilo par les banques, en dehors du processus de formation de revenu et d'épargne, et dépendent davantage du niveau des transactions, c'est-à-dire du rythme des dépenses de l'économie concernée. L'activité économique dans les PVD étant essentiellement rurale, ce rythme des dépenses est faible, accompagné de ruptures et des sauts correspondant respectivement aux périodes creuses de semence et des travaux des champs et aux périodes d'expansion (financement des récoltes pendantes et vente des

récoltes). Cette irrégularité de l'activité économique crée un ralentissement des transactions économiques et constitue une limite à la demande effective. Les transactions entre périodes creuses et périodes d'abondance sont essentiellement spéculatives (avances sur récoltes à taux usurié) et intensification de la consommation des produits importés dans les villes. La réalisation d'investissements dans les activités créant une régularité des processus de production et de formation de revenus et des transactions économiques, c'est-à-dire dans les secteurs de production «hors sol», permettrait de poser les bases d'un *minimum de ressources* globales en circulation.

L'appréciation de l'ensemble des capitaux nécessaires au développement dépend à la fois de la capacité de l'économie à assurer les remboursements et de l'aptitude de l'économie à recevoir les capitaux étrangers (10).

La coopération financière pour le développement doit se préoccuper de reculer ces deux limites.

Elle doit chercher à reculer la contrainte d'endettement croissant des PVD par un aménagement des taux d'intérêts et des échéances de crédits, conformément aux caractéristiques structurelles de l'économie de chaque pays. Elle doit chercher une intégration sectorielle plus poussée de l'économie nationale.

Elle doit chercher à accroître l'aptitude des PVD à recevoir les capitaux par une *internationalisation plus libérale* des capitaux et une coopération technique permettant la formation des *chefs d'entreprises locaux*.

La première contrainte est technique, mais elle a des aspects structurels très importants, dans la mesure où les capitaux engagés dans leur intégration sectorielle sont davantage plus importants que les fonds de compensation des déséquilibres des balances de paiements.

Elle exige une mise en place d'infrastructures d'accueil des capitaux productifs (infrastructures routières, formation, enseignement, et aménagement des zones industrielles). Elle est politique puisqu'elle s'adresse davantage à la coopération publique qu'aux capitaux privés.

La deuxième contrainte, si elle présente aussi des aspects structurels et techniques, n'en est pas moins politique. Elle reste liée à la possibilité des détenteurs de capitaux privés (ressources d'épargne des entreprises privées ou des entreprises multinationales y compris les banques) à s'en dessaisir matériellement au profit des entrepreneurs des PVD, pour ne conserver que le droit de jouissance (11) ; c'est-à-dire la capacité de ces entreprises à internationaliser le capital au sens de l'investissement keynésien (12).

Il s'agit de l'aptitude du système économique occidental à réaliser un capitalisme international, c'est-à-dire un pluralisme organisé basé sur l'émancipation des partenaires et non pas seulement sur l'optimisation des profits, ce qui n'est pas réalisé aujourd'hui. *La notion du capitalisme appliquée aux pays sous-développés* reste purement et simplement une idéologie d'exploitation économique internationale, qui ne cesse pas de susciter, dans les PVD à option fondamentalement capitaliste, des convoitises et des insatisfactions poussant au désir mitigé de changement d'idéologie ou de partenaire.

Telle est aujourd'hui la problématique des options politiques, qui s'impose à l'occident et tout particulièrement à la CEE, face à ses partenaires PVD, ACP, et surtout Africains.

Actuellement, une part relativement faible des mouvements des capitaux atteint effectivement les pays en développement, environ 19,3% des entrées mondiales des capitaux, alors que les pays développés à économie de marché reçoivent les 3/4 des entrées mondiales des capitaux. Dans l'hypothèse X, du nouvel ordre économique de l'expertise LEONTIEFF, on estime que les entrées passeront de 19,3% en 1970 à 56,9% en l'An 2000 pour l'ensemble des PVD. Les sorties des capitaux passeront dans le même temps, de 9,4% du total mondial à 22,7% en l'An 2000. Ces mêmes chiffres sont respectivement de l'ordre de 74,7% en 1970 à 25,7% pour l'ensemble des PD, et 87,2% en 1970 à 70,3% en l'An 2000 des sorties mondiales pour les PD. Tout semble montrer qu'un effort minimum de développement national est exigé au PVD pour recevoir les capitaux étrangers. La structure financière internationale semble se comporter comme les structures bancaires en ce sens que leurs opérations sont basées sur la sécurité économique et politique, plutôt que sur la rente des situations incertaines.

Pour les pays africains, on observe outre la réduction du flux net global de l'aide publique aux PVD, l'augmentation des prêts bancaires, des crédits privés et publics à l'exportation qui sont des ressources coûteuses (Cf. Annexe I). Sur quarante pays africains recensés, seize ont vu leur niveau de paiement des services de la dette publique augmenter en pourcentage des exportations entre 1970 et 1978.

Les conditions moyennes des nouveaux engagements des pays situés au Sud du Sahara se sont durcies, (Cf. Annexe II), tant en taux d'intérêts : 8,5% en 1980 contre 5,20% en 1975, qu'en délais de grâce : 4,6 années en 1980, contre 5,9 années en 1974, et en durée des prêts : 15,7 années en 1980 contre 20 ans en 1974. Ce durcissement a affecté tant la dette publique (taux d'intérêt 5,3% contre 3,3%, délais de grâce 6,2 années contre 7,6 années, durée des prêts 22,3 années contre 25,8 années dont 39,8% de l'ensemble de l'aide publique contre 50% en 1974) que les catégories : dette bilatérale, multilatérale, et privée (Cf. Annexe II).

On ne peut donc guère s'étonner des tendances de la balance des paiements des africains (32). Or l'amortissement de la dette publique ne constitue pour l'Etat qu'une séquence qui écrête le niveau de l'encours, sans aucun objectif de sa suppression. Les dettes amorties dans le cadre d'un Etat, sont aussitôt remplacées par de nouveaux emprunts en raison même du principe de l'éternité de l'Etat. Ce sont donc les conditions des nouveaux emprunts qui constituent la vraie préoccupation en matière de dette publique d'une part, d'autre part, la liquidation des arriérés de la dette. Sur ce dernier point, les difficultés de liquidation des arriérés de la dette des pays en voie de développement et tout particulièrement des pays africains, ne sont pas liées seulement aux conditions primaires de l'engagement de nos pays ; mais reflètent les difficultés mêmes de développement, et les incertitudes qui pèsent sur les politiques nationales de développement dans la conjoncture de crise du système monétaire international accompagné au niveau national des calamités naturelles qui affectent les économies agricoles telles que la sécheresse...

IV. — A PROPOS D'UN PLAN MARSHALL POUR LES P.V.D.

Le retour à l'idée du plan MARSHALL sur la scène économique internationale en faveur des plus défavorisés, risque de substituer au concept de développement des deux dernières décennies, la notion de reconstruction de l'après-guerre ; — politique dont l'efficacité s'est avérée supérieure à celle des politiques de développement. En moins d'une décennie, de 1945 à 1955, la reconstruction de l'Europe pleinement réalisée a donné un coup de fouet sans précédent à l'expansion économique des pays industrialisés. Mais, en plus de deux décennies, de 1945 à 1975, les politiques de coopération économique pour le développement ont ouvert une crise mondiale (la crise de l'énergie), signe évident de leur échec.

Il n'est nouveau pour aucun économiste intéressé par la planification en Afrique, de souligner que le plan de reconstruction de l'Europe a été accompagné d'un plan de développement économique et social de dix ans, pour l'ensemble de l'Afrique francophone (13), donc pour la période 1945—1955.

A partir de 1955/56 une politique de restructuration des institutions financières et monétaires de la zone franc, tampon entre la France et ses colonies africaines, a préparé une ouverture à une ère de développement autonome des pays africains membres en assurant leur dotation en institutions économiques et monétaires autonomes et intégrées. La constitution et le transfert des banques centrales des Etats de l'Afrique Centrale et des Etats de l'Afrique de l'Ouest, respectivement à Paris, à Yaoundé et à Dakar, ont couronné ce processus entamé avec l'éclatement de la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer en Caisse Centrale de la Coopération Economique, chargée des politiques de coopération et de développement, et en banques centrales ci-haut mentionnées.

Dès 1967 la dévaluation de la livre sterling a entamé du côté du Commonwealth, la zone sterling qui a livré aux pays africains membres des monnaies convertibles et à parité fondante.

L'ouverture à la coopération européenne des anciennes métropoles (14) et par extension, de leurs dépendances, a ventilé les échanges commerciaux antérieurement concentrés sur quelques métropoles (France, Angleterre) entre différents partenaires européens et non-européens avec l'intention d'atténuer la domination politique des périodes antérieures à l'indépendance de ces pays (15).

Peut-on estimer à ce jour que cette restructuration a atteint un point de précision tel qu'il faille faire un bilan des dommages causés par la construction unilatérale des politiques économiques antérieures, à l'image du bilan des dommages de guerre, subis par l'Europe en 1945, afin d'envisager à la MARSHALL, un plan d'achèvement de la «*destruction constructive*» (16) pour parler comme Pierre DIETERLEN ?

Ou bien, faut-il croire qu'il s'agit d'une réponse artificielle à une situation de conjoncture internationale particulièrement difficile, comme il est le cas pour le dialogue Nord-Sud ?

En tout cas, si telle est la problématique actuelle de la nouvelle restructuration de l'économie mondiale, il faudrait interroger les partenaires PVD concernés pour qu'ils déterminent de façon concertée le domaine de la destruction et celui de la construction, pour proposer aux partenaires généraux les exigences d'une construction et les moyens d'une telle politique.

Le Plan d'Action de Lagos répond en ce qui concerne l'Afrique à cette préoccupation de définition des besoins africains de développement. Toutefois il persiste une incompréhension sur la scène internationale qui tend à minimiser l'opinion des partenaires jusqu'à présent considérés comme assistés et sans besoin spécifique. Pourtant c'est la prise en compte de cette démarche qui compléterait valablement les politiques du nouvel ordre économique initié par la C.E.E.

Pendant, quand cette intention vaudrait l'acte, le bilan de développement serait difficile à établir. Si le bilan de la reconstruction européenne a été « facile » à dresser, du fait qu'on savait ce qui avait matériellement été détruit et qu'on pouvait évaluer la reconstruction en fonction de la situation et du niveau d'activité d'avant la guerre (en l'occurrence 1938), celui de la construction des PVD et tout particulièrement de l'Afrique, sera difficile à dresser puisqu'il s'agira à la fois de détruire et de reconstruire, le coût des destructions risquant d'être aussi élevé que celui de la reconstruction.

Si le premier jeu des moyens (destruction) est lié au changement fondamental des politiques de coopération, *et par là même d'internationalisation des capitaux pour le développement*, le second est lié au transfert des technologies adaptées et par là même à la nécessité pour les partisans du plan MARSHALL pour les PVD de faire des propositions concrètes de consolidation de l'appareil de production et de la capacité de redistribution et de distribution des revenus des économies PVD.

Il faudra donc faire des propositions concrètes de rapprochement économique et technologique puisqu'il s'agit bien de cela. Nul n'ignore l'émotion qui étouffe encore aujourd'hui le débat et les réalisations concrètes des transferts de technologies.

A la différence du plan MARSHALL pour l'Europe, le plan MARSHALL pour les PVD risque de susciter des craintes d'un retour de la colonisation sous d'autres formes et d'un blocage des chances de progrès social, dans la mesure où on ne propose aucune garantie (associations des bénéficiaires à l'initiation des projets), qu'il ne s'agit que d'une perpétuation de la protection des intérêts égoïstes de l'Occident.

Ces craintes n'avaient pas manqué d'être exprimées par l'Europe lors de l'acceptation du plan MARSHALL (cf. R., MARJOLIN) (17), ou aux accords de Yaoundé I (AY₁) en 1964 par les africains à l'ouverture de l'Europe à une nouvelle coopération avec l'Afrique.

On peut cependant noter que *l'importance de l'aide économique américaine à l'Europe venait du fait qu'elle se détachait de leurs intérêts économiques étroits* (18).

Cette aide n'était pas attribuée pour les seuls produits excédentaires mais aussi pour les produits pour lesquels ils étaient eux-mêmes déficitaires, tel que l'acier.

Penser donc aujourd'hui qu'il n'est nécessaire que de composer les convergences entre PVD et PD, tout en laissant de côté les divergences, ne rejoint ni les préoccupations d'une politique qu'attendraient les partenaires dont l'inégalité est aujourd'hui acceptée (19) ni celles d'une *générosité historique dont l'Europe, à la suite des USA se fait le porte-parole*.

Si la thèse selon laquelle l'aide américaine était une prévention américaine contre une crise dont la date était d'ailleurs indéterminée, s'était révélée injustifiée, celle selon laquelle l'absence d'une autre politique de coopération et de développement pour les PVD et tout particulièrement pour l'Afrique, serait catastrophique pour l'avenir des relations économiques de ce continent avec ses partenaires historiques, à la lumière des événements de ces dernières années, est de plus en plus soutenable (20).

Sur le plan de la structure de l'aide américaine, non seulement les crédits américains n'étaient pas donnés pour l'achat de biens de consommation de luxe (automobiles, réfrigérateurs, appareils de TSF, machines à laver), exportés des USA mais encore la décision était prise aux USA d'interdire et de limiter ces exportations afin que les pays européens réservent leurs dollars aux choses qui sont absolument indispensables à leur existence (cf. R. MARJOLIN).

On peut d'ailleurs constater que la recommandation de Benjamin STRONG au gouvernement américain d'adopter une attitude plus libérale à l'égard des besoins financiers de reconstruction économique européenne en particulier par une révision de l'échancier des dettes inter-alliés et l'apport des moyens financiers nouveaux, préfigurait l'attitude qui a été celle du Gouvernement américain au lendemain de la 2ème guerre mondiale.

— Les dons et les prêts américains étaient financés pas les impôts c'est-à-dire qu'il s'agissait d'un concours direct du contribuable américain, à la reconstruction de l'Europe, malgré le taux élevé de leurs impôts (70 à 80 % du revenu pour la tranche supérieure).

— Les américains avaient insisté sur le fait que les européens établissent leurs programmes eux-mêmes et ce fût avant tout un programme d'expansion de la production (R. MARJOLIN).

— Les américains insistaient davantage sur la nécessité pour l'Europe de développer leurs productions de céréales et de charbon pour réduire leurs importations en provenance des USA.

— Les américains n'ont pas prêté à l'Europe à des conditions qui mettaient le débiteur à leur merci, au contraire, l'administration américaine avait proposé au Congrès américain que 70 à 80 % des sommes mises à la disposition de l'Europe soient des dons purs et simples *sans aucune clause de remboursement* (cf. R. MARJOLIN).

On ne peut donc s'étonner de la réussite du plan MARSHALL et de la politique de reconstruction de l'Europe (21).

Or, nous savons bien qu'aucune de ces hypothèses n'est aujourd'hui pleinement vérifiée pour les PVD et tout particulièrement pour l'Afrique.

Si l'explication essentielle de l'aide américaine, qui reposait sur l'idée selon laquelle *les américains étaient convaincus qu'il n'y aurait pas de prospérité ni même d'équilibre économique aux Etats-Unis sans équilibre et prospérité dans l'ensemble du monde, est devenue une idée force de la pensée économique occidentale* (22) et peut inspirer les politiques actuelles de coopération, il serait donc urgent d'examiner à fond les conditions politiques et matérielles d'une intégration des PVD et tout particulièrement de l'Afrique dans les scénarios du nouvel équilibre et de la nouvelle prospérité économiques mondiaux.

Du côté des PVD, la gravité des problèmes économiques et sociaux, inégalement localisés, empêche toute analyse globale et limite la pertinence des propos globalisants et non restructurants tels que le dialogue Nord-Sud, le nouvel Ordre Economique International. L'heure est au pragmatisme, mais il faut des prolégomènes théoriques.

V. — UNE PREFERENCE GEOPOLITIQUE: L'AFRIQUE DANS LES A.C.P.

L'absence des prolégomènes théoriques et l'attachement des économistes au formalisme, encouragent chez les praticiens l'empirisme et chez les universitaires un théoricisme contestable. Les deux méthodes d'approche non concertées aboutissent séparément à l'inefficacité des politiques économiques de développement.

Ce que l'un perd en tâtonnement empirique, l'autre le perd en tâtonnement théorique, à la recherche des schémas et des modèles applicables de telle sorte qu'aucune proposition de substitution de l'une à l'autre ne semble aujourd'hui améliorer l'efficacité des politiques économiques appliquées. Seule une concertation est envisageable.

La mouvance des activités économiques implique une actualisation continue des théories économiques par des prolégomènes théoriques.

L'idée assez universaliste d'une extension de préférence géopolitique accordée aux ACP au titre de la convention de Lomé, à d'autres PVD, sur la seule base théorique des effets de création d'une zone douanière, *effet de création d'échange et effet de déviation d'échange* (23), perd de vue la disparité et le déséquilibre structurel de l'économie mondiale (24). Il ne s'agit pas ici simplement du déséquilibre monétaire (le déséquilibre des balances des paiements), mais d'un déséquilibre fondamental lié aux ressources, à la distribution inégale des ressources et à leur appropriation par des partenaires à finalité politique différente.

La théorie des zones douanières repose sur le principe du nivellement des coûts à l'intérieur de la zone et de l'amélioration de la compétitivité des partenaires associés, par rapport à l'extérieur de la zone ; c'est-à-dire sur le principe de la maximisation du profit de chaque partenaire sur une base internationale (25).

Selon cette théorie, il y a *création d'échange* lorsque la révision des tarifs douaniers, à l'intérieur de l'Union Douanière, se manifeste par un transfert de production depuis une source externe (à la zone) d'offre à

coûts élevés vers une source d'offres à bas coûts, à l'intérieur de la zone. Cet effet de création d'échange a pour conséquence l'augmentation du bien-être mondial par une diminution des prix de consommation (VINER).

L'effet de déviation d'échange correspond à un transfert d'échange d'une source extérieure à *bas coût* vers une source intérieure à *coût élevé*. Elle s'accompagne des *distorsions de l'échange à effet positif* s'il rend nécessaire et réalisable l'objectif d'une meilleure utilisation des facteurs productifs (26) tout particulièrement de l'emploi et des matériaux locaux (industrie de substitution).

Si le premier effet a pour objectif de maximiser le gain des échanges, le second a pour but de créer les possibilités de développement ; c'est-à-dire de permettre la mobilisation des capacités de production.

Si l'échec des politiques de développement ou la lenteur de l'efficacité des politiques de restructuration appliquées dans les PVD, pendant ces deux dernières décennies de coopération, a laissé certains experts très pessimistes sur le bien-fondé de ces politiques qui n'ont eu aucun effet ou presque aucun effet positif de distorsion d'échange (et par-là même le bien-fondé de la protection économique par zone de préférence géopolitique, en l'occurrence les ACP), nous ne pensons pas qu'il puisse être conseillé comme alternative les politiques de maximisation des profits par une extension des préférences à d'autres pays peu développés sur la seule base des coûts comparés. Sans discuter les conséquences d'une telle alternative, nous soulignons tout simplement que, dans la hiérarchie du produit national brut par tête la position des ACP qui s'avère la plus défavorable et qui est la suivante, permet d'élaborer et de réfléchir sur les politiques spécifiques de coopération industrielle entre l'Afrique et l'Europe.

PIB en dollars 1976	Nb. ACP	Afrique	ACP-AFR.
180	15	11	4
181-360	14	10	4
361-580	10	10	0
581-1000	7	5	2
>1000	5	2	3
TOTAL	51	38	13

Un plan MARSHALL pour l'Afrique, pour être efficace, doit s'inspirer de la philosophie de l'aide américaine à la reconstruction de l'Europe. Cette philosophie américaine donne deux enseignements :

- 1) l'aide Marshallienne doit se détacher de l'intérêt étroit des donateurs
- 2) les programmes d'accueil de cette aide doivent être établis par les destinataires
- 3) quant à la structure de l'aide, elle doit à l'origine s'efforcer de protéger les intérêts des destinataires en faisant un contingentement à l'origine des exportations vers ces pays de certains produits jugés non prioritaires aux objectifs de développement.

Le plan d'action de Lagos s'inscrit dans la ligne 2 de ces principes. Les points 1 et 3 sont les points d'attente des Gouvernements africains d'une aide Marshallienne, du côté des donateurs européens et autres.

ANNEXE I – Les plans de développement économique et social de différents pays au lendemain de la 2ème guerre mondiale

Pays	Durée		Principal objectif du plan
	année	période	
France	5 ans	1947/51	Modernisation et reconstruction
Pays-bas	6 ans	1947/52	Reconstruction
Bulgarie	2 ans	1947/48	Industrialisation et reconstruction
Tchécoslovaquie	2 ans	1947/48	Redressement économique
Hongrie	3 ans	1947/49	Reconstruction et développement
Pologne	3 ans	1947/49	Reconstruction
Yougoslavie	5 ans	1947/51	Reconstruction et développement
U.R.S.S.	5 ans	1947/51	Reconstruction et dévelop. économique
Iran	7 ans	1947/53	Développement économique
Turquie	5 ans	1947/51	Industrialisation
Argentine	5 ans	1947/51	Développement économique et indus.
Mexique	6 ans	1947/52	Industrialisation et dévelop. agricole
Colonies françaises d'Afrique et protectorat	10 ans	1946/56	Développement économique et social

ANNEXE II — Recettes globales nettes de toutes provenances des pays africains*
(versements nets en milliards de dollars américains).

	Montant	Part %	Montant	Part %	Variation	Part %	Montant	Part %	Variation	Part %	Montant	Part %	Variation	Part %
1. Aide publique au développement	19.2	36	23.8	30	15	30	28.9	35	21	35	33.4	38	16	38
A - Bilatérale	15.4	29	17.8	22	17	22	22.7	27	28	27	25.7	29	13	29
- Pays de l'OPEP	9.8	18	13.1	16	30	16	15.9	19	21	19	17.6	20	11	20
- Pays de l'OCDE	4.9	10	3.3	4	18	4	4.9	6	49	6	6.1	7	25	7
- Pays du CAEM	0.7	1	1.3	2	18	2	1.8	2	39	2	1.8	2	-	2
- Autres	-	-	0.1	-	-	-	0.1	-	-	-	0.2	-	100	100
B - Multilatérale	3.8	7	6.0	8	20	8	6.2	8	3	8	7.7	9	24	9
2. Flux non concessionnels	34.3	64	56.2	70	30	70	55.0	66	-2	66	55.5	62	1	62
A - Bilatérale	31.7	59	53.1	66	22	66	50.8	61	-4	61	50.7	57	-	57
- Investissement direct	11.5	22	11.8	14	23	14	13.6	16	15	16	9.7	11	-29	11
- Secteur bancaire	12.0	22	22.9	29	48	29	19.7	-24	-14	-24	18.0	19	-9	19
- Prêt obligatoire	0.4	-	2.7	3	-16	3	1.1	1	-59	1	2.0	2	82	2
- Crédit privé à l'exportation	4.4	8	10.2	13	11	13	9.5	11	-7	11	12.2	14	28	14
- Crédit public à l'exportation	1.2	2	2.2	3	47	3	1.7	2	-33	2	2.5	3	47	3
- Autre aide officielle du CAD	0.6	1	1.3	2	-60	2	1.0	1	-23	1	2.2	3	120	3
- Pays de l'OPEP	1.5	3	(1.0)	1	11	1	(1.0)	1	-	1	1.0	1	-	1
- Autres pays	-	-	0.9	1	-800	1	3.2	4	256	4	3.1	4	-3	4
- Pays du CAEM	0.1	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B - Multilatérale	2.6	5	3.1	4	15	4	4.2	5	36	5	4.8	5	14	5
3. Recettes totales	53.5	100	80.0	100	39	100	83.9	100	5	100	88.9	100	6	100

Sources : OCDE, Comité d'Aide au développement, Examen de la coopération en matière de développement, annexe statistique 1981

* Montant (prix actuels) la part représente chaque source en tant que pourcentage du total ; les variations constituent un pourcentage de la variation enregistrée par rapport à l'année précédente.

BIBLIOGRAPHIE

1. Paul Marc-Henry, (1975) — a) «*La Force des Faibles*» édition Entente — Paris 1975. — b) «*Géopolitique et Prospective*» Dans *Traité élémentaire de Prévision et de Prospective* sous la direction de André Clément Déconflé. PUF — Paris 1978, p. 381 à 415.
2. Georges Corm (1978) «*Saper l'idéologie de Développement*» Monde Diplomatique — Avril 1978.
3. Maurice Godelier: «*Rationalité et irrationalité en Science économique*» entre la cause et l'effet, il y a la structure, c'est-à-dire les agencements spécifiques des correspondances hiérarchiques.
4. Joseph Schumpeter: le développement est un changement qualitatif. Un changement dans la vie économique qui ne provient pas brutalement de l'extérieur, mais qui apparaît de lui-même et de l'intérieur. Le développement est indissociable de l'idée de l'évolution.
5. Michel Aglietta (1978) «*Panorama sur les Théories de l'Emploi*» R.E. No. de Janvier 1978.
Lorsque le salariat industriel se développe dans une zone où il était antérieurement peu important et localisé, il se produit un ensemble de mutation de l'espace et du temps des individus.
6. P. Eisler, J. Freyssinet, B. Soulages (1978) : «*Exportation d'Emploi*» dans R.E. No. de Janvier, p. 165-188.
7. A.K. Sen (1975) — «*Employment, Technology and Development*» Clarendon Press, Oxford 1975.
8. A. Levis (1954) — «*The Economic Development in the unlimited supplies of labour*» Manchester School, Vol. XXII, Londres 1954.
9. Michael J. Poire (1978) «*Dualism in Labour Market*» a response to uncertainty and flux, the case of France — R.E. Janvier 1978. Voir aussi P. Depinay, (1964) «*Les difficultés du socialisme en Afrique*». Temps Moderne.
10. Pierre Dieterlen (1957) «*L'investissement*» Edition Rivière — Paris 1957.
11. M. Keynes (1976) «*Essais sur la Monnaie et l'Economie*» Traduction française de Michel Panof, Edition Payot — Paris 1971.
12. J. M. Keynes, Le capitalisme du XIXe siècle relevait de trois catégories : 1) la décharge du propriétaire de la gestion de ses biens, tout en lui conservant la propriété (terre ou village et bâtiment), la forme la plus typique étant la détention d'actions ordinaires dans la société par action. 2) la location de la propriété avec promesse de restitution à l'échéance du bail. 3) Enfin, l'abandon définitif de la propriété en échange d'une rente perpétuelle, stipulée en monnaie. Dans ce dernier cas, il s'agit des hypothèques, des rentes, des obligations, des actions de préférence. C'est la forme la plus achevée de l'investissement.
13. Voir Annexe I, concernant les plans de développement économique et social de différents pays après la 2ème guerre mondiale.
14. Joseph Tedajo (1982) «*Commerce, Change et Régulation des économies africaines au Sud du Sahara au cours des années 80*» Africa Développement No. 1/2, 1982 — Dakar — Sénégal.
15. Joseph Tedajo (1978) «*Les difficultés d'un nouvel ordre économique international; quelques éléments pour un débat concret*» Tiers-Monde Mission — Septembre 1978, Strasbourg — France.

16. Pierre Dieterlen (1958) «*Congrès des économistes de langue française*» 1958, Montréal – Canada.
En effet, le processus de développement est un processus de déséquilibre où la destruction précède la restructuration. Il est cependant important de noter que les forces de rappel d'une structure sont d'une telle rigidité qu'après la destruction causée par exemple par la guerre, ou une grande crise internationale, la structure a tendance à se reconstruire suivant le schéma des structures antérieures. Mais comme le souligne Alfred Sauvy, chaque fois qu'un pays est détruit par la guerre, en quelque régime que ce soit, Espagne, Allemagne, URSS, etc., l'on est toujours étonné de la rapidité de la reconstruction.
17. R. Marjolin (1948) «*Le Programme de relèvement Européen et l'Aide Américaine*» dans le continent américain et le déséquilibre mondial.
18. R. Marjolin *op. cit.*
19. G. Merloz «*CNUCED, Droit International et développement*». Préface de Guy Flener, Faculté de Droit de Paris V, 1970 – Bruyant Bruxelles – Voir particulièrement le titre III, chapitre II, section 2.
20. R. Marjolin *op. cit.*
21. Jean Denizet (1977) «*La Grande Inflation : Salaire, Intérêt et Change*» PUF, Paris 1977.
22. W. Rostow, Au cours d'une déclaration récente soulignait que : «Nous devons fonctionner dans un monde qui se situe quelque part entre une économie mixte qui suit les impératifs Keynésiens et une économie de type planification sectorielle indicative, qui avait été développée en Europe occidentale au cours de l'après-guerre consacrée à la *reconstruction*, mais *cette fois au niveau international plus vaste*», cité par Paul Marc Henry «*Déséquilibre chronique à l'inflation permanente*», Réalité. Paris, 1978.
23. J. Tedajo, G. Rebholtz, P. Wagner, *La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Réalisations et Perspectives*. Université de Strasbourg – 1973.
24. Jacques Van Offien, *Chronique du Plan Marshall* – Préface de M. Maw – Léo Gérard, Secrétaire Honoraire du Roi, Ancien Ministre des Finances, Institut de documentation économique – Anvers 1949.
25. J. Tedajo, G. Rebholtz et P. Wagner, *op. cit.*

SUMMARY

The growing concern showed by international creditors about the debts of developing countries, the pervasiveness of this problem as well as the specific nature of economic and social problems of development with respect to the growing inadequacy of international aid and development financing, make it necessary to reflect deeply on the concept of development, on the nature of the aid provided and on the general philosophy of international-aid development.

If, during the past few years of crisis some politicians have been led to apply for a «Marshall» type of aid to developing countries, an analysis of the aid to the reconstruction of Europe which was proposed by the Marshall plan, shows however that every precaution had been taken for the plan to be efficient.

Despite the specific nature of the problem of development which is more serious than that of reconstruction, not only have the minimal conditions for the efficiency of an «aid of restructuring» as opposed to an aid for reconstruction, not been met during the last two decades of development of the United Nations, but they have never been seriously debated at the regional level. Now, the existence of the Lagos Plan of Action at the African regional level provides us with a framework for debates. These debates could help determine the conditions under which an aid to economic restructuring can be efficient. Therefore it is up to the partners of the industrialized countries, and particularly to the European ones, of Africa who deeply committed themselves to a new international economic order in the Lome Agreement, to study the ways and means of reorienting development aid and financing towards the objectives of development.

DOCUMENT

AN APPEAL FROM THE THIRD WORLD FORUM TO THE NON-ALIGNED SUMMIT NEW DELHI, MARCH 1983

The Heads of State or Government of the Non-Aligned States have sought, at their conferences in the past two decades, to bring the influence of this great association of Third World countries to bear on the major events and problems of our time. As a result, the Non-Aligned Movement has secured for itself a position of prestige and influence in the shaping of World affairs. Most people in the Third World are confident that your forthcoming meeting will mark an important step in improving the conditions of their lives.

As you re-assemble in New Delhi, the world is in the throes of a crisis even more serious than that which generated the need to launch the Movement in Belgrade, in 1961. Political and social tensions which afflict many Third World countries and the global arms race we are witnessing are only the apparent manifestations of a much deeper political and economic crisis.

Deep and persistent recession, with growing unemployment, social strains and trading conflicts has affected the economic and political systems of all countries. For developing countries, which have suffered a serious decline in their per capita income for the first time in 35 years, the dangers are even more far reaching. The export prices for most commodities exported by developing countries have fallen in real terms to the disastrous level of the early 1930's. Debt servicing costs have increased very sharply and capital market lending to developing countries has nearly collapsed. As a result, the non-oil developing countries have suffered a deterioration in their external accounts of some 100 billion dollars annually between 1980 and the present, and for many, 1980 was already a difficult year. The oil exports of OPEC countries have fallen by 85 billion dollars or one third between 1980 and 1982. For developing countries as a whole the total deterioration runs at about 180 billion dollars annually, a staggering sum by any reckoning. The resultant financial crisis has further intensified the effect of the global recession in developing countries. The measures currently being taken, while they may help in individual cases, are insufficient and inadequate for the developing countries as a group and for the world economy. Without bold action for major reforms in the international monetary and financial system, there is an enormous risk of continuing deflation and conflict.

In addressing these difficulties, the Non-Aligned Summit would no doubt consider specific proposals to revive the world economy and the possibilities for forging a joint position on financial and monetary issues, but it is equally important to recognize the overwhelming importance of South-South Cooperation. Such Cooperation is necessary, not only to strengthen the bargaining position of the Third World countries in working for a new international economic order, but also as an end in itself, with its own logic, values and potential. The challenge and the responsibility involved in this task have never been greater.

Having considered, with a full sense of responsibility, the political and economic prospects facing the Third World, we, a group of Third World citizens decided, in our personal capacity, to appeal to all the leaders attending the Non-Aligned Summit to elevate the subject of South-South Cooperation to the top of your agenda. *It is our firm conviction that the Non-Aligned Summit can best serve the interests of the disfranchised people of the world by announcing its firm decision in unequivocal terms that henceforth it will attach the highest priority to South-South Cooperation.* The Summit may also appoint a high level Committee or Commission to make firm recommendations to the next Summit for a vigorous cooperation programme that will capture the interest and participation not only of governments but also of business people, labour unionists, scientists, professionals, teachers, communicators, artists and spiritual leaders — a programme that can be carried forward by a broad popular movement.

In assessing the limited progress made so far in tapping the enormous potential that exists for such cooperation, we found that the most important pre-requisite still lacking is solid and sustained political support for the concept and the process of South-South Cooperation. *Just as the Bandung Conference of 1955 provided a charter for the political liberation of the Third World, there is now a historic opportunity to launch a new charter for economic and cultural decolonization of the Third World.*

Concept of South-South Co-operation

South-South Cooperation must be based on the principles of collective self-reliance, free from unequal exchanges and compatible with the socio-cultural realities of different nations or regions. Collective self-reliance may be defined as all forms of collaborative and joint development endeavours undertaken by two or more Third World countries or their nationals in order to accelerate the development of each one and all of them on the basis of mutual benefit and mutual respect. In this context, development has to be viewed in a broader context and should include not only economic activities but social and cultural advancement.

Trade-oriented integration schemes, modelled on the West European experience, are not entirely appropriate for Third World economies. To translate the concept of South-South Cooperation into reality, there is need for a systematic coordination of production plans and policies, the creation of Third World multilateral enterprises for productive activities in industry, trade, transport and communications; associations for buying and selling, and networks for sharing information, science and technology.

Implementation Mechanisms

Many concrete proposals and initiatives for South-South Cooperation are currently being pursued under the Caracas Programme of Action and the Non-Aligned Programme of Action for Economic Cooperation. Many programmes for cooperation are also being implemented successfully in different sub-regions such as ASEAN, ECOWAS, SADCC

and CARICOM. The Summit can strengthen these efforts and initiatives by lending strong political support to the objectives of South-South Co-operation and by identifying specific areas in which operational mechanisms for such cooperation can be strengthened. This will require an innovative approach not only in identifying more promising areas of cooperation but in evolving more effective mechanisms for implementation. There is also an urgent need to coordinate and harmonize the Non-Aligned Action Programme for Economic Cooperation and the Caracas Programme of Action of the Group of 77.

A key element in strengthening the operational instruments for South-South Co-operation would be the creation of a small Secretariat or organizational entity to provide for continuing consultations on various proposals and to mobilize, on a substantial basis, the intellectual and professional resources needed to address specific constraints or to promote specific proposals. The limited core group created in New York to follow up the implementation of the Caracas Programme of Action has already demonstrated the importance of a more effective mechanism.

Launching a Popular Movement

There is also an urgent need to bring about an active and fruitful partnership between official institutions and non-governmental interests — whether commercial or non-profit — at the national, regional and international levels. For this purpose, the Third World Forum is launching a Programme for South-South Co-operation with the collaboration of several other non-governmental groups to complement and strengthen the work of official organizations in building the resources and the resilience of the South.

Under the proposed Programme, the Third World Forum is planning to assemble a pool of about 100 outstanding experts from the South who can be mobilized in small informal groups to undertake research in major areas, explore various issues and proposals, organize unofficial discussion groups in preparation for intergovernmental negotiations, and to identify new initiatives for attaining the objectives of South-South Co-operation.

The Forum is also planning to launch a campaign to mobilize non-governmental networks as a part of the effort to convert South-South Co-operation into a popular movement. The communications revolution that is currently taking place in the world could help facilitate greater inter-cultural and inter-regional communication in the field of science, technology, arts, literature and music.

A Historic Opportunity

We do not underestimate the enormous difficulties and obstacles that lie ahead, but times of hardship can also create opportunities for self-reliance, both national and collective. The reaffirmation, at the Non-

Aligned Summit, of the determination of Third World countries to make collective self-reliance based on the principles of South-South Co-operation a central preoccupation, could become a turning point in their turbulent history.

Adebayo Adedeji (Ethiopia)
Abdalla S. Bujra (Senegal)
Arthur Blumeris (Botswana)
Bernard Chidzero (Zimbabwe)
Kenneth Dadzie (Ghana)
Amir Habib Jamal (Tanzania)
Edem Kodjo (Ethiopia)
Philip Ndegwa (Kenya)
Ikenna Nzimiro (Nigeria)
Aboukara Diaby Outtara (Nigeria)
Marie A. Savane (Senegal)
Albert Tevojdre (Benin)
Sartaj Aziz (Pakistan)
K. K. Bhargava (India)
K. Ahmad (Malaysia)
Godfrey Gunatilleke (Sri Lanka)
Ngo Manh-Lan (Vietnam)
Mahbub-ul Haq (Pakistan)
L. K. Jha (India)
A.M.A. Muhith (Bangladesh)
Askok Parthasarathi (India)
Abdus Salam (Pakistan)
Soetdjamoko (Indonesia)
Ponna Wignaraja (Sri Lanka)

Javier Alejo (Mexico)
Ricardo Palma Valderrama (Peru)
Enrique Iglesias (Chile)
Alister McIntyre (Guyana)
Donald Mills (Jamaica)
Jorge Edward Navarrete (Mexico)
Enrique Oteiza (Argentina)
Oscar Pino Santo (Cuba)
Hernan Santa Cruz (Chile)
Juan Somavia (Chile)
Gabriel Valdes (Chile)
J. P. Yriart (Uruguay)
Sanchez Arnau (Argentina)
Ismail-Sabri Abdalla (Egypt)
Samir Amin (Egypt)
Ali Attiga (Libya)
Salah Al-Shaikhly (Iraq)
Mohammad Ben Aissa (Morocco)
Abdel Rahman Khane (Algeria)
Yousif Sayegh (Egypt)
Mahdi Elmandjra (Morocco)
Dragoslav Avramovic (Yugoslavia)
Michael Zammit-Cutajar (Malta)
Milan Zjalic (Yugoslavia)

BOOK REVIEWS – REVUE DES LIVRES

«*Economics of African Agriculture*» by John LEVI & Michael HAVINDEN; published by LONGMAN, 1982; 175 pp.

Reviewed by Toyin FALOLA*

The apparent failure of the development strategies of the 1960s and 1970s which tended to have neglected agriculture in Africa has led to the need for appraisals of development plans, as well as the sudden emphasis on agriculture. Partly because of colonial rule and partly because of faulty planning, Africa now experiences the greatest food crisis in its history. Most countries have to import food to supplement home production which continues to fall every year. The implications of a poor agricultural base have also dawned on the rulers: mass unemployment accompanied by a host of vices which threaten the very survival of the nations.

By re-examining the economics of African agriculture, LEVI and HAVINDEN have chosen a theme which cannot be over-flogged during this century. For as long as African agriculture remains underdeveloped so would scholars continue to devote their time to finding solutions.

This new book is good for three reasons. Firstly, it benefits from a considerable amount of literature written in the past three decades. Secondly, both authors have previously worked on micro-studies which enable them to grapple with case studies with a great deal of competence. Thirdly, the authors are able to appraise measures which had hitherto been taken to improve agriculture, and are thus privileged to examine and question old theories.

The main aim of this book is to «shed light on the problems of achieving economic development in agriculture» (p.2), and the methodology adopted is an analysis of «the economic behaviour of farm families and their response to the major forces that impinge on them, such as government policy, development strategies, population growth, etc.» (p.3). This methodology however ignores a chronological approach; consequently a large number of agricultural practices are presented with little regard for the time they occurred and their possible changes over time.

The major themes in the book are well treated. Chapter two deals with the oft-repeated technical aspects of African agriculture (i.e. factors which influence production e.g. climate and land). The chapter concludes with the place of agriculture in the African economy, a theme which the authors treat in a hurry. Nevertheless, they ask the basic questions: what are the results, in the aggregate, of African farming systems? What do they deliver to the people of Africa? How has agriculture been faring over the last few years? Using 1978 statistics of population, labour and agricultural production, the authors arrive at the following conclusions: a) agriculture

* *History Department, University of Ife, Ile-Ife, Nigeria.*

generally contributes less than half the gross domestic product; b) agriculture is the main means of support for over 200 million people (out of a total population of 310 million); c) there is stagnation or decline in agricultural production.

Chapter three provides the major epochs in the agricultural history of Africa. The authors identify three: a) the origin of agriculture; b) changes brought about by contacts with Southeast Asia and the Americas; c) developments since the 19th century «when the rise of export crops brought African agriculture into a prominent position within the world trading system» (p. 27). Two features emerge in this evolution: stability and change. Though I thought the authors should have stressed the gradual impoverishment of the African peasants and the problems of food crises, the conclusions which the authors reach are still valid:

We have seen that the antiquity of African agriculture gives it a well – rounded ecological base. It has adapted to its environment over a very long period and its basic stock of crops and livestock are capable of sustained reproduction without ecological damage. On the other hand the systems are not unchanging and inflexible. They have developed, grown and adapted over time; in particular African agricultural exports have moved into a crucial position in the structure of world trade during the past century. Generally this has brought improvements in living standards, infrastructure and economic diversification, but there have also been disadvantages. Most African countries are too dependent on a narrow range of export crops. This puts them at the mercy of sudden changes in the international terms of trade and subjects them to de-stabilising shocks. Historical experience therefore suggests that in future, more attention should be given to obtaining a better balance between agricultural exports and domestic food production (p. 45).

Chapters 4, 5 and 6 examine the three major factors of production: labour, land and capital. A great deal of technical information on the behaviour of African farm and the factors that modify it are provided in these chapters. In terms of originality, chapter 4 is the best.

The export of agricultural products is discussed in chapter 7. This is a theme which has been treated in numerous literature, mainly because the developing countries (and their scholars, too) care more about exports than production. The authors discuss two main issues – the economic benefits of exports and the economics of the production of agricultural exports – both of which have been adequately discussed by previous authors.

Chapter 8 is most relevant since it focuses on agricultural policy which is very crucial to the aim of the book. The authors' approach in this chapter is to examine policies in Anglophone countries, Francophone countries and Portuguese – speaking countries. This approach is defective, since

the policies are not influenced by territorial location but by an ideology of development, mainly capitalist. From the previous policies, the authors identify the following lessons: a) the ineffectiveness of past policies sprang from lack of clarity and decisiveness; b) there is a need to break down the 'Balkanisation' of policy resulting from the colonial situation. Regional co-operation can save money and duplication of effort and needs to be encouraged; c) governments need to give far more financial support to the machinery for carrying out their agricultural policies; d) there is still a need to guard against the seductive temptations of the large-scale, capital intensive agricultural project.

The last chapter is on the ends and means of development rather than a conclusion to tidy up the work. Emphasis is placed on rural development and the various plans which African governments have adopted on it. The authors identify three broad features of the plans: a) the attempt at institutional changes, as in Tanzania's *ujamaa* and Ivory Coast's *animation rurale*; b) the communication of technical knowledge; and c) the attempted introduction of an agricultural technology different from that already in use.

On the whole, every chapter is treated with skill and competence. The authors do not, however, provide the necessary link for all the chapters. More importantly, they do not offer a strategy of agricultural development. Given the Western, orthodox economic values with which the authors operate, I doubt whether they could have offered a convincing answer.

FOCUS ON RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES PLEINS FEUX SUR LES INSTITUTS DE RECHERCHE ET DE FORMATION

THE ASSOCIATION OF PARTIALLY OR TOTALLY FRENCH-SPEAKING UNIVERSITIES (AUPELF)

Founded in 1961 the Association of partially or totally french-speaking universities (AUPELF) gathers institutions of higher education in which French is either one of or the language of education. It is made of more than 130 institutions in 26 countries on four continents and of many hundreds of French departments in non French-speaking universities.

Major Objectives

- . The development of international co-operation between all French speaking institutions of higher education and research institutions.
- . The supply of information and documentation facilities to these institutions as well as technical services.
- . Actions designed to promote the development and progress of member institutions thus contributing to the development of their countries of origin.
- . Cultural dialogue.
- . Permanent reflexion on the mission assigned to the University, on its relations with society and on its world orientation.

Eligible Institutions

Are eligible for membership:

- as regular members: partially or totally French-speaking universities, university institutions, other institutions of higher education and multi-disciplinary research centres with their own corporate body; French-speaking national commissions of Chancellors and Vice-Chancellors in countries in which the latter do not chair any university but are still authorities in higher education;
- as associate members «A»: other institutions of higher education which do not meet the criteria above mentioned, as well as colleges which deliver degrees corresponding to university degrees;
- as associate members «B»: French studies departments, centres, institutes or sections in non-French-speaking universities.

Structure

. *The General Assembly*: the highest authority of the Association. It meets every three years; each full member institution is represented in it and has one vote;

. *The Board of Directors*: made of twelve members (including the chairman and three vice-chairmen) elected by the General Assembly; it meets once a year and specifies the orientations determined by the General Assembly.

The Secretariat General: headed by a Secretary General appointed by the Board of directors; it is based in the University of Montreal and has an African regional office in Dakar and a European one in Paris. The Secretariat includes six permanent programmes: co-operation; development; technological culture; french studies and cultural dialogue; scientific information; teaching methods, audio-visual, permanent education; publications.

Resources

AUPELF is financed by

- membership fees;
- work contracts passed with other national and international institutions;
- subsidies from some governments;
- the sale of its publications

International Relations

- Recognized by UNESCO as an N.G.O. of «A» status (consultation and association relations);
- Member of the Advisory Board of the technical and cultural co-operation Agency;
- Associate member in the International Association of Universities;
- Member of the Board of Directors of various international or scientific research associations.

Programmes and Means of Action

AUPELF's objectives expressed in terms of programmes and means of action are as follows:

- information of member-universities on the structures, potentials and activities of partially or totally French-speaking universities;
- permanent reflexion on the multiple dimensions of Higher Education, on its integration in its national and international environment;
- co-operation: through FICU (International Inter-University Co-operation Fund) AUPELF undertakes various activities within the context of co-operation (training courses, research and consultancy missions etc...) and regional co-operation projects associating two or more institutions, with an emphasis on development related sciences and studies;
- circulation of men and ideas, namely through the establishment of specialized scientific networks, designed to become the first developers of a co-operation better adapted to development.

Means

Publications on themes and for information: periodicals such as the magazine *Universités* or *Revue de l'AUPELF* (Journal); special publication like the *Répertoire des Universités membres*, colloquium proceedings etc...;

Regional and international conferences and seminars on general subjects or on specialized themes within the framework of programmes approved by the Board;

A permanent information and documentation centre on the university world;

Specialized working groups and direct or indirect aid to some inter-university associations.