

# FRIQUE

et développement

PERIODICAL

# AFRICA

development

OCT 26 1982

MICHIGAN STATE UNIVERSITY  
LIBRARIES



A SPECIAL DOUBLE ISSUE ON THE BERG REPORT  
AND THE LAGOS PLAN OF ACTION  
VOL. VII, No. 1/2, 1982

# 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*

A. Mohiddin (Anglophone Africa)

B. Founou Tchigoua (Francophone Africa)

*Advisory Editorial Board*

*– Comité Consultatif de la Rédaction*

Samir Amin

Mokhtar Diouf

Peter Anyang Nyong'o

Jacques Pegatienan Hiey

Fredj Stambouli

Abdellatif Benachenhou

Llunga Llunkamba

Claude Ake

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 X Leon G. Damas

Fann Résidence

DAKAR – SENEGAL.

Phone No – No Tel.

23 - 02 - 11

Telex No – No Telex

3339 CODES SG

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

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

**AFRICA DEVELOPMENT**  
**AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT**

A QUARTERLY 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. VII, No. 1/2, 1982**

Janvier - Juin 1982  
January - June 1982

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

## CONTENTS – SOMMAIRE

<b>Abdalla S. BUJRA</b> Editorial Note.....	I–VI
<b>A. BENACHENHOU</b> La Coopération Sud-Sud : Le Plan de Lagos et l'Indépendance de l'Afrique.....	6
<b>Samir AMIN</b> A Critique of the World Bank Report entitled «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa».....	23
<b>Fayçal YACHIR</b> A Propos du Plan de Lagos sur la Science et la Technologie.....	31
<b>Wilfred A. NDONGKO</b> Central Africa Regional Co-operation in the Context of the Lagos Plan of Action.....	43
<b>Joseph TEDAJO</b> Commerce, Change et Régulation des Economies africaines au Sud du Sahara au cours des Années 80.....	60
<b>Ahmed MOHIDDIN</b> L'Expérience de la Communauté de l'Afrique de l'Est dans le Context du Plan d'Action de Lagos.....	78
<b>UNDP Special Unit for TCDC</b> The Third United Nations Development Decade, the Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action : A TCDC perspective.....	93
<b>Smail KHENNAS</b> L'Energie en Afrique et le Plan d'Action de Lagos.....	102
<b>Regional and Country Studies Branch, Division for Industrial Studies : UNIDO</b> The Changing Role of Manufacturing in African Economic Development : Trend, Prospects and Issues.....	126
<b>Marie Angélique SAVANE</b> Le Plan d'Action de Lagos et les Femmes.....	142
<b>G. M. HAMID</b> The Lagos Plan of Action and the Development of Mineral Resources in Africa.....	149

<b>Thandika MKANDAWIRE</b> The Lagos Plan of Action and the World Bank on Food and Agriculture in Africa : a Comparison.....	166
--	-----

*DOCUMENTS*

Conférence des Directeurs d'Instituts de Recherche en Science Sociale et des Décideurs sur la Stratégie Internationale de Développement Discours d'Ouverture du Professeur Adebayo ADEDEJI.....	178
--	-----

Déclaration faite par M.S.A. Ogunleye, Vice-Président de la BAD à l'Occasion de la Rencontre des Gouverneurs Africains.....	185
--	-----

Mémorandum du Groupe Africain à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International.....	193
--	-----

Report of the CODESRIA/ECA Conference of Directors of Social Science Research Institutes and Policy-Makers on the Third United- Nations Development Decade, the Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action.....	198
--	-----

<b>BOOKS RECEIVED</b> .....	207
-----------------------------	-----

## PROGRAMME DE PUBLICATIONS DU CODESRIA POUR 1982

Outre ses publications régulières telles que la revue trimestrielle *Afrique et Développement* et le bulletin d'informations trimestriel *Africana*, le CODESRIA publiera également en 1982 :

### I. DOCUMENTS DE TRAVAIL

Les Documents de travail qui paraîtront en 1982 seront tirés de nos projets de recherche qui sont les suivants :

- a) Politiques Démographiques, Migrations et Urbanisation en Afrique.
- b) Les Multinationales dans l'Agriculture Africaine.

La liste détaillée des articles sera publiée dans notre prochain bulletin d'informations *Africana*.

### II. PAPIERS OCCASIONNELS

Nous poursuivrons la publication de cette série. Des détails seront donnés dans notre prochain bulletin d'informations *Africana*.

### III. LIVRES

Le CODESRIA publiera les livres suivants en 1982 :

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. G. Hamid (ed.)   | Entreprises Multinationales, Ressources Minières et Développement en Afrique. |
| 2. Ndongko (ed.)    | Coopération Economique et Intégration en Afrique.                             |
| 3. Hedi Jemai (ed.) | Population et Développement en Afrique.                                       |
| 4. A.S. Bujra (ed.) | Sciences Sociales et Développement en Afrique.                                |

### IV. AUTRES PUBLICATIONS

1. *Annuaire de la Recherche sur le Développement en Afrique* – Volume V, 1981.
2. *Répertoire des Spécialistes Africains en Sciences Sociales* – 3e édition.

CODESRIA's publications are in French and in English

Les publications du CODESRIA paraissent en français et en anglais.

# viertel jahres berichte

## Probleme der Entwicklungsländer

«*Quarterly reports – problems of Developing Countries*» is an inter-disciplinary journal dealing with Third World Problems and Development Policy of industrialized countries

Each issue contains articles in German, English or French with summaries in each of the remaining languages, and book-reviews.

Special issues are mainly published in English.

Nr. 85, September 1981, is a special issue dealing with  
«The New International Information and Communication Order»  
(Editor : Reinhard Keune).

It includes articles by Reinhard Keune, Dietrich Berwanger, Richard Dill, Christopher A., Nascimento, Sarath Amunugama, Roberto Savio, Marino Fernandez, Roku Ito, Abdallah Chakroun, Günther Paschner, Guy de Fontgalland.

Nr. 86 (forthcoming) is a special issue on «Turkey : Crisis or opportunity ?»  
With contributions by G. Grunwald, M. Soysal, M. Toker, K. Göymen,  
B. Tanla, R. Geberth, B. Kuruc, U. Steinbach, G. Kazgan, and W. Veit.

Edited by the research Institute of the Freidrich Ebert Foundation and published by Verlag Neue Gesellschaft,, Postfach 200 189, D-5300 Bonn 2, F.R.G.

Single copy price : Dm 10.-, annual subscription DM 35,-, Students DM 20,-. Prices do not include postage.

### *Editorial Note*

There is a serious and intense debate amongst African scholars, «development» experts, planners, and statesmen concerning future and preferably alternative development strategies in Africa. This special number of *Africa Development*, which has articles and documents on the Lagos Plan of Action and the World Bank Report, «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action», aims at contributing to this important process of public debate on the proposed development strategies for Africa, during the remaining two decades of this century.\*

This debate is in its peak now because of the various conferences and meetings held by African scholars, experts, Governments officials, Ministers and Heads of States. For example, the UNITAR/CODESRIA Conference on «Africa and the Future» (Dakar 1977), the Monrovia Symposium on the Future Development Prospects of Africa towards the year 2000 (1978), the seminar on Alternative Patterns of Development and Life Styles for the African Region, (Addis Ababa 1978), the fifth meeting of the conference of Ministers (of OAU member states, Rabat 1979), which passed a resolution on the Development Strategy for Africa for the Third UN Development Decade, the sixteenth ordinary session of the Assembly of OAU Heads of States and Governments (Monrovia, 1979) which adopted the Monrovia Strategy for the Economic Development of Africa and the associated Monrovia Declaration of Commitment on Guidelines and Measures for National and Collective self-reliance in Social and Economic Development for the Establishment of a new International Economic Order. Finally there was the 2nd extraordinary session of the Assembly of Heads of States and Governments of OAU (April, Lagos, 1980) which adopted the Plan of Action (generally known as the Lagos Plan of Action – LPA) and the final Act of Lagos for the achievement of an African Common Market by the year 2000. The Lagos Plan of Action was thus a culmination of a long intensive process of discussions and preparations by African scholars, experts and Government officials, principally through the umbrella of the OAU and the ECA. The Plan contains the fundamental ideas and sentiments concerning the future economic development of Africa, as perceived by Africans.

On the other hand the World Bank, at the request of the Bank's African Governors to prepare «a special paper on the economic development problems» of Africa, produced (October 1981) its report – «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action». As Bank officials unflinchingly point out, the analyses and therefore points of views expressed in the Report, are based on the assumptions of the Bank as an institution and not those of an aid organization. The Report

---

\* Throughout this text I will refer to the Lagos Plan of Action as the Plan, and the World Bank Report (more commonly known as the Berg Report) as the Report.

## II

must therefore be taken as representing, or perhaps as an instrument of, creating a broad consensus of view on development strategies for Africa, amongst international financial institutions, private Banks and MNCs. That is to say, the point of view of international capital.

Debates and discussions on development strategies (at national, sub-regional and continental levels) have been going on for the past 20 years involving scholars, experts and policy makers. There were a number of different schools of thought concerning economic development in Africa – ranging from the conventional school which advocates the importation of private capital, technology and expertise under a free market economy as being central to its strategy of development, to the «socialist» oriented school which advocates a «planned economy», self-reliance, a confused form of relation to private capital (especially foreign); in its extreme form the latter school even advocated total «delinking» i.e. autarky. Needless to say there were considerable variations of these two «pure» schools, and the debate within and between the schools were often acrimonious, sometimes rich in verbosity and sometimes negative in their mutual dismissal. The differences between the schools and their various nuances need not detain us here since these have been discussed in details elsewhere.\* What is clear to most observers however is that the strong optimism of the 60's concerning economic development, slowly gave way, first to hesitation, then to pessimism and by the late 70's to a consensus of gloom. Thus by 1978 the development debate was jolted from an unexpected corner, by the Executive Secretary of the ECA, Prof. ADEDEJI:

*«Africa, more than the other Third World regions, is thus faced with a development crisis of great portent. In spite of the region's ample natural resources, of a favourable population to natural resources ratio, in spite of the generous and even indiscriminating incentives for foreign private enterprise, in spite of our participation in numerous conferences, both regional and inter-regional, and in spite of our adherence to orthodox theories and prescriptions (emphasis added) – in spite of all these, neither high rates of growth nor of diversification nor an increasing measure of self-reliance and dynamism seems to be within our reach».\*\**

---

\* See for example the various publications of CODESRIA's Project on Social Science and Development in Africa.

\*\* Dr. Adebayo ADEDEJI, Executive Secretary of ECA. «Africa Development Crisis» in Africa Guide, 1978, p. 25. Publishers: David C. Jamieson. Antholy Axon.

### III

Again:

*«If past trends were to persist and if there are no fundamental changes in the mix of economic policies that African governments have pursued during the past decade and a half, if the current efforts to change fundamentally the international system and relations fail to yield concrete positive results, the African region as a whole will be worse off relatively to the rest of the world at the end of this century than it was in 1960».\**

Behind the Executive Secretary's dry statements were cruel realities of wide-spread political and social instabilities as well as of many national economies being on the verge of collapse. African governments (and scholars) took stock of this serious situation and through the many conferences and meetings mentioned earlier, came out with the Lagos Plan of Action. As a measure of insurance (or perhaps of desperation), the governments also asked the World Bank for their suggestion of what to do next. Thus implicit in these two important documents is the idea that the proposed strategies in them are an improvement, if not an *alternative*, to the strategies of the past 20 years whose result has been the catastrophic situation Africa finds itself in.. Thus according to the World Bank, if African countries followed the strategy proposed in its Report, Africa will pull itself out of the present crises and will experience «accelerated development». Fortunately the Lagos Plan of Action is much more modest.

The World Bank states that Africa is facing a «dim economic prospect» in the 80's – virtually no growth in per capita income, if you are an optimist, and a negative rate of growth (- 1,0% per year) if you are not.\*\* Given this situation the ECA points out that African Governments, have only three options for facing the «anticipated crises». Firstly to increase «self-reliance and self-sustainment» and more effective measures for intra-African cooperation and mutual help. These (measures) would require vision and statesmanship quite out of the ordinary...» «Another option would take the form of a surreptitious surrender of the economy in return for substantial foreign aid (and investment—*my addition*), a temptation which might be impossible to resist». «A third option would be to wait and see and hope whilst continuing with con-

---

\* Prof. Adebayo ADEDEJI, *Executive Secretary of ECA, Africa Guide 1978.*

\*\* *World Bank, World Development Report 1981 (NY Oxford University Press 1981), Table 1.1.*

#### IV

ventional measures which avoid creating antagonism» (sic).<sup>\*</sup> Whatever the options facing African Governments the immediate question of the debate is how do the proposed development strategies of both the African Heads of States (The Plan) and of the World Bank (The Report) relate to these options as conceived by the ECA? For example is the Plan more of a framework for option one and the Report that of option two? All we can say for the moment is that more detailed analyses are needed in order to pinpoint the short and long term implications of the two proposed strategies on Africa.

Do the two documents propose strategies which are «similar» or are they fundamentally different? It is not my intention in this short note to make an indepth comparison of the two documents. Nevertheless it is important here to point out a few anomalies. The World Bank states that it accepts the long-term objectives of the Plan and that the Bank's proposed strategy aims at achieving these objectives. Yet, it is widely pointed out that the Report does not address itself to most of the crucial issues spelt out in details in the Plan which are of great concern to the authors of the Plan (the Plan was published before the Report was written). Secondly, the fundamental message of the Report is that «accelerated development» can only be achieved through increased private investment (both foreign and local) with concomitant reduction of public or state participation in the economy (in both investment and management). On the other hand the Plan is intensely concerned to increase self-reliance (both national and collective) as well as *expanding* the public sector. Indeed on the crucial question of the role of «outside capital» the Plan accepts its necessity, but is significantly unsure of its form – whether it should be direct foreign investment, borrowing from international organizations, private banks, direct aid, and more importantly what should be the proportion of each. Thirdly, there are important areas of development which are either given peripheral attention or are totally ignored in the Report. For example industrialization, the role, use and control of mineral resources, and the question of inter-African economic cooperation. Indeed on the last issue the Heads of States in Lagos passed a special Final Act for the achievement of an African Common Market (by the year 2000) but this subject is totally absent in the Report. Finally even on issues which are extensively discussed in both documents e.g. . Agriculture, the strategies proposed by both documents are fundamentally different (some of these differences are spelt. out in some of the articles in this number – see for example MKAN-DAWIRE's article).

---

\* *Biennial Report of the Executive Secretary, ECA, 1979–1980, p. 6*

## V

Both the Plan and the Report have been published not as «blueprint development Plans», but rather as general strategies which are open to constructive suggestions and further elaborations. It is in this spirit that CODESRIA is participating in and encouraging discussions and public debate on these two documents. Thus in March 1982, CODESRIA and the ECA organized a conference in Addis Ababa\* at which African researchers and planners discussed the implications of the development strategy of the Lagos Plan of Action. Following the conference, CODESRIA organized a seminar on the World Bank Report at which African researchers and experts from International Organizations (including representatives from the World Bank) discussed the development strategy recommended by the Report in comparison with the strategy proposed by the Lagos Plan of Action.\*\* These two meetings (and others) have produced a wealth of scientific papers and documents analysing and commenting on the development strategies proposed and advocated in the Plan and in the Report. We have selected some of the general papers and documents for this special number of AFRICA DEVELOPMENT, in order to highlight some of the issues raised in the current debate generated by these two important documents.

«The 1980's promise to be a decade of extraordinary toughness compared with the 1970's and 1960's»\*\*\* The Heads of States and Governments of the OAU on behalf of the African people, have produced a Plan of Action whose implementation will, it is hoped, bring about economic development thus overcoming the anticipated difficulties. The World Bank, from the point of view of the Bank as an institution, also has come out with «An Agenda for Action» which, it also claims, will lead to accelerated development in Africa. The implementation of the strategies proposed in either of these documents will have profound effect on the African continent. Hence it is the duty of concerned African scholars not only to be familiar with these two documents, but also to undertake serious detailed analyses in order to make constructive contribution to the strategy which, in his/her opinion, will bring about social and economic development beneficial to the majority of the African people. In this debate for

---

\* *A brief summary of the discussions at the conference is published in this number, pp. 198–206. This Report can be obtained from CODESRIA in English and French. The proceedings of the conference are also under preparation for publication.*

\*\* *The Proceedings of this seminar will be published by CODESRIA.*

\*\*\* *Biennial Report of the Executive Secretary of the ECA, 1979–1980, p. 6*

## **VI**

the future development of the continent, the African scholar must be scientifically involved and committed. He cannot remain a so-called «neutral» observer.

As always we welcome contributions from researchers either in the form of further analyses of the two documents or in reaction to specific issues raised by articles in this number.

**Abdalla S. BUJRA**  
**Editor and Executive Secretary of**  
**CODESRIA**

### *Note de l'Editeur*

Un débat sérieux et intense est engagé entre les intellectuels, les experts du développement, les planificateurs et les hommes d'Etat africains sur les stratégies qui seront adoptées pour l'Afrique et en particulier sur d'autres stratégies de développement. L'objectif de ce numéro spécial de *Afrique et Développement* qui contient des articles et des documents relatifs au Plan d'Action de Lagos et au Rapport de la Banque Mondiale, «Développement Accéléré de l'Afrique au Sud du Sahara : Plan Indicatif d'Action», est de contribuer à ce processus important du débat public sur les stratégies de développement proposées pour l'Afrique, pour les deux dernières décennies de ce siècle.\*

Ce débat est actuellement à son point culminant avec les diverses conférences et réunions tenues par les intellectuels, les experts, les autorités gouvernementales, les Ministres et les Chefs d'Etat. Par exemple la conférence organisée conjointement par l'UNITAR et le CODESRIA sur «l'Afrique et l'Avenir» (Dakar 1977), le Symposium de Monrovia sur les Perspectives d'avenir du Développement Africain à l'Horizon 2000 (1978), le séminaire sur les variantes aux Modèles de Développement et aux Modes de vie pour la Région Africaine, (Addis Abeba, 1978), la cinquième session de la Conférence des Ministres (des Etats Membres de l'OUA, Rabat 1979), qui a adopté une résolution sur la Stratégie de Développement de l'Afrique pour la Troisième Décennie des NU pour le Développement, la seizième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA (Monrovia, 1979) qui a adopté la Stratégie de Monrovia pour le Développement Economique de l'Afrique en même temps que la Déclaration d'engagement de Monrovia sur les principes directeurs à respecter et les mesures à prendre pour réaliser l'autodépendance nationale et collective en matière de Développement Economique et Social en vue d'instaurer un nouvel Ordre Economique International, et finalement la 2ème session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA (Lagos, Avril 1980) qui a adopté le Plan d'Action de Lagos (connu sous le nom de PAL) et l'Acte final de Lagos en vue de la réalisation d'un Marché Commun Africain à l'horizon 2000. Le Plan d'Action de Lagos fut donc l'aboutissement de discussions et de préparatifs longs et intenses d'intellectuels, d'experts et d'autorités gouvernementales réalisés essentiellement sous l'égide de l'OUA et de la CEA. Le Plan reflète donc les idées et les sentiments fondamentaux des Africains sur le futur développement économique de l'Afrique.

---

\* *Tout au long de cet éditorial je désignerai le Plan d'Action de Lagos sous le nom de Plan, et la Rapport de la Banque Mondiale (mieux connu comme le Rapport Berg) sous le nom de Rapport.*

## II

D'autre part, à la requête des Gouverneurs Africains de la Banque Mondiale de préparer «un document spécial sur les problèmes de développement économique de l'Afrique», la Banque a rédigé son rapport en Octobre 1981 intitulé «développement Accéléré de l'Afrique au Sud du Sahara : Programme Indicatif d'Action». Comme les fonctionnaires de la Banque ne manquent pas de le souligner, les analyses et par conséquent les points de vue exprimés dans le Rapport se fondent sur les postulats de la Banque en tant qu'institution et non sur ceux d'un organisme financier. Il convient donc d'apprécier le Rapport comme un instrument qui représente ou peut-être qui crée un point de vue unanime parmi les institutions financières internationales, les Banques privées et les Multinationales, sur les stratégies de développement pour l'Afrique. En d'autres termes il s'agit du point de vue du Capital International.

Depuis les 20 dernières années les débats et les discussions (aux niveaux national, sous-régional et continental) sur les stratégies de développement se poursuivent entre les intellectuels, les experts et les décideurs. Différents courants de pensée existent sur le développement économique en Afrique, depuis le courant traditionnel qui prône l'importation du capital, de la technologie et de l'expertise dans un système d'économie de marché libre comme noyau fondamental à sa stratégie de développement, jusqu'au courant d'orientation «socialiste» qui préconise une «économie planifiée», l'autodépendance, une forme assez vague de rapports avec le capital privé (en particulier étranger) ; et sous sa forme extrême cette école de pensée va jusqu'à préconiser une «coupure des liens» c'est-à-dire l'autarcie. Il n'est point besoin d'ajouter qu'il existait d'énormes variantes de ces deux écoles de pensée «pure» et les débats dans chaque école et entre les écoles s'envenimaient souvent, prenant à certains moments un caractère très prolix et à d'autres une allure négative par leur destruction mutuelle. Il n'y a pas lieu de nous appesantir ici sur les différences entre les courants d'idées ni sur leurs diverses nuances puisqu'elles ont déjà fait l'objet de discussions approfondies ailleurs.\* La plupart des observateurs se rendent compte de toute évidence que l'optimisme très prononcé des années 60 sur le développement économique a progressivement cédé à l'hésitation d'abord, puis au pessimisme et vers la fin des années 70 à une tristesse pessimiste unanime. C'est ainsi que vers l'année 1978 le débat sur le développement fut relancé de façon inattendue par le Secrétaire Exécutif de la CEA, le Prof. ADEDEJI :

---

\* Cf. à titre d'exemple les diverses publications du *Projet du CODESRIA sur la Science et le Développement en Afrique.*

### III

« L'Afrique, plus que les autres régions du Tiers Monde, est ainsi confrontée à une crise de développement de mauvaise augure. Malgré les considérables ressources naturelles de la région, malgré le rapport positif de la population sur les ressources naturelles, malgré les incitations généreuses et sans discernement à l'entreprise privée étrangère, malgré notre participation à de nombreuses conférences tant régionales qu'inter-régionales, et malgré l'adhésion que nous avons donnée aux théories et aux préceptes orthodoxes, malgré tout ceci, nous sommes encore loin, semble-t-il, des taux de croissance élevés, de diversification intense, de l'autodépendance et du dynamisme.\*

Il ajoute :

« Si les anciennes tendances devaient persister et si aucun changement fondamental n'intervenait dans l'éventail des politiques économiques pratiquées par les gouvernements africains au cours des quinze dernières années, si les efforts déployés actuellement pour modifier fondamentalement le mécanisme et les relations internationaux ne parvenaient à donner des résultats positifs, la région de l'Afrique toute entière serait dans un état plus piteux à la fin de ce siècle qu'elle ne l'était en 1960 par rapport au reste du monde.\*\*

Les affirmations sèches du Secrétaire Exécutif cachaient les réalités cruelles de l'instabilité politique et sociale très répandue et des nombreuses économies nationales en passe d'effondrement. Les gouvernements (et les intellectuels) africains examinèrent la situation grave et par le truchement de nombreuses conférences et réunions susmentionnées aboutirent au Plan d'Action de Lagos. En vue d'avoir une certaine garantie (ou peut-être en désespoir de cause) les gouvernements demandèrent également à la Banque Mondiale de faire des suggestions sur les dispositions à prendre. Ainsi apparaît dans ces deux documents importants l'idée implicite que les stratégies qui y sont proposées sont une amélioration, sinon une variante des stratégies appliquées pendant les 20 dernières années, qui ont eu pour

---

\* Dr. Adebayo ADEDEJI, Secrétaire Exécutif de la CEA. «Africa Development Crisis» in *Africa Guide*, 1978, p. 25 Publishers : David C. Jamieson. Anthony Axon.

\*\* Prof. Adebayo ADEDEJI, Secrétaire Exécutif de la CEA, *Africa Guide* 1978.

#### IV

résultat la situation catastrophique dans laquelle se trouve l'Afrique... Ainsi selon la Banque Mondiale, si les pays africains appliquaient la stratégie recommandée dans son rapport, l'Afrique pourrait se sortir des crises actuelles et connaîtrait un «développement accéléré». Heureusement que le Plan d'Action de Lagos est beaucoup plus modeste.

La Banque Mondiale affirme que l'Afrique des années 80 a devant elle un «avenir économique sombre» – avec pratiquement un taux de croissance nul du revenu par habitant, si l'on est optimiste, et un taux de croissance négatif (-1,0 % par an) si on ne l'est pas.\* Compte tenu de cette situation, la CEA souligne que les gouvernements africains n'ont que trois options pour faire face aux «crises anticipées». La première consisterait à accroître l'autodépendance et l'autosuffisance et à prendre des mesures plus effectives en vue d'une coopération intra-africaine et d'une assistance mutuelle. Ces mesures devraient être guidées par une «vision et une direction extraordinaires...» «La seconde prendrait la forme d'une cession subreptice de l'économie contre une aide étrangère considérable (et l'investissement – d'après moi), tentation à laquelle il pourrait être impossible de résister». La troisième option serait d'attendre et d'espérer tout en continuant à appliquer les mesures traditionnelles qui évitent l'antagonisme» (sic) \*\*

Quelles que soient les options qu'ont les Gouvernements Africains la question la plus urgente du débat est de savoir comment ces stratégies de développement proposées par les Chefs d'Etat (Le Plan) et par la Banque Mondiale (Le Rapport) se rapportent à ces options telles qu'elles sont conçues par la CEA. Par exemple le Plan est-il un cadre plus approprié pour l'option *un* et le Rapport pour l'option *deux* ? Tout ce que nous pouvons affirmer pour le moment c'est qu'il faut faire des analyses plus approfondies pour mettre en évidence les effets à court terme des deux stratégies proposées pour l'Afrique.

Les deux documents proposent-ils des stratégies «similaires» ou sont-elles fondamentalement différentes ? Je n'ai pas l'intention de faire une comparaison détaillée des deux documents dans cette brève note. Le Rapport de la Banque Mondiale affirme qu'il approuve les objectifs à long terme du Plan et que la stratégie recommandée (par la Banque) vise à atteindre ces objectifs. Cependant le constat général est que le Rapport

---

\* *World Bank, World Development Report 1981 (NY Oxford University Press 1981) Table 1.1.*

\*\* *Rapport Biennal du Secrétaire Exécutif de la CEA 1979–1980, p. 6.*

passé sous silence une grande partie des problèmes cruciaux examinés en détails dans le Plan, et qui préoccupent énormément les auteurs du Plan (la publication du Plan est antérieure à la rédaction du Rapport). Le message fondamental du Rapport est également que seul un accroissement de l'investissement privé (tant étranger que local) accompagné d'une diminution de l'intervention publique ou étatique dans l'économie (aussi bien en matière d'investissement que d'administration) pourront aboutir au «développement accéléré». Par contre la préoccupation majeure du Plan est une autodépendance accrue, aussi bien nationale que collective, et *l'expansion* du secteur public. En effet en ce qui concerne la question cruciale du rôle du «capital extérieur», le Plan en accepte la nécessité mais hésite énormément sur la forme qu'il doit revêtir. Devrait-il prendre la forme d'un investissement extérieur direct, d'un emprunt à des organismes internationaux ou à des banques privées, d'une aide directe, mais surtout quel doit en être le montant ? Il y a également des secteurs de développement qui revêtent une importance capitale pour les auteurs du Plan et qui ont été à peine abordés dans le Rapport ou complètement ignorés. Je citerai à titre d'exemple l'industrialisation, le rôle, l'utilisation et le contrôle des ressources minières, la question de la coopération économique inter-africaine. En effet, en ce qui concerne la dernière question, les Chefs d'Etat adoptèrent à Lagos un Acte Final spécial en vue de la réalisation d'un Marché Commun Africain (d'ici l'an 2000) mais ce sujet est complètement passé sous silence dans le Rapport. Finalement même sur les questions qui ont fait l'objet de discussions considérables dans les deux documents, par exemple l'Agriculture, les stratégies proposées par les deux documents sont fondamentalement divergentes (quelques-unes de ces divergences sont soulignées dans certains des articles de ce numéro (voir par exemple l'article de MKANDAWIRE).

Le Plan aussi bien que le Rapport ont été publiés non pas comme des «plans-calques de développement», mais plutôt comme des stratégies générales pouvant faire l'objet de suggestions positives et d'études plus détaillées. C'est dans cet esprit que le CODESRIA participe aux discussions et au débat public sur ces deux documents et les encourage. En mars 1982, le CODESRIA et la CEA organisaient donc une conférence à Addis Abeba\* à laquelle les chercheurs et les planifica-

---

\* *Un compte-rendu bref des discussions qui ont eu lieu à la conférence paraît dans ce numéro, pp. 198-206. Il est disponible en anglais et en français au CODESRIA. Les travaux de la conférence sont également en pleine confection pour leur publication.*

## VI

teurs africains discutèrent des effets de la stratégie de développement préconisée par le PAL. Après cette conférence, le CODESRIA organisait un séminaire sur le Rapport de la Banque Mondiale où des chercheurs et des experts d'Organismes Internationaux (y compris les représentants de la Banque Mondiale) discutèrent de la stratégie de développement recommandée par le Rapport, la comparant à celle du PAL.\* Ces deux réunions (et d'autres) ont occasionné un très grand nombre de papiers et de documents scientifiques faisant des analyses et des commentaires sur les stratégies de développement recommandées et préconisées par le Plan et le Rapport. Nous avons choisi quelques-unes des études générales pour ce numéro spécial d'AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT afin de mettre en relief certains des problèmes soulevés dans le débat actuel ouvert par ces deux documents importants.

Les années 80 promettent d'être une décennie très difficile par rapport aux années 70 et 60.\*\* Au nom des peuples africains, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont produit un Plan d'Action dont on espère que la mise en œuvre entraînera le développement économique, venant ainsi à bout des difficultés envisagées. La Banque Mondiale, en tant qu'institution, a également produit un «Programme Indicatif d'Action» qui, à ses dires, conduirait également au développement accéléré de l'Afrique. La mise en œuvre des stratégies proposées dans chacun de ces documents aura un impact profond sur le continent africain. Il appartient donc aux intellectuels africains concernés non seulement de connaître à fond ces deux documents mais aussi de se livrer à de sérieuses analyses approfondies afin de contribuer effectivement à la stratégie qui, à leur avis, entraînera un développement économique et social dont la majorité des peuples africains profiteront. Dans ce débat pour le développement du continent, il faut que l'intellectuel africain intervienne et s'engage scientifiquement. Il ne saurait rester un observateur soi-disant «neutre».

Comme toujours, nous recevons avec plaisir les contributions des chercheurs, qu'elles revêtent la forme d'analyses approfondies des deux documents ou de réactions à des questions bien définies soulevées par les articles de ce numéro.

**Abdalla S. BUJRA**  
Editeur et Secrétaire Exécutif du  
CODESRIA

---

\* *Le compte-rendu de ce séminaire sera publié par le CODESRIA*  
\*\* *Rapport biennal du Secrétaire Exécutif de la CEA, 1978-1980; p. 6*

## LA COOPERATION SUD-SUD : LE PLAN DE LAGOS ET L'INDEPENDANCE DE L'AFRIQUE

Par

A. BENACHENHOU \*

### INTRODUCTION

L'analyse du Plan de Lagos est un bon exercice pour faire apparaître la prise de conscience de la nécessité d'une coopération Sud/Sud, mais aussi toutes les ambiguïtés et les insuffisances qu'une telle notion recouvre encore. Le Plan de Lagos peut être d'abord considéré comme un document politique signé par des Chefs d'Etats et qui, en tant que tel, ne peut être que l'expression d'un compromis entre des pays différents dont les options de développement sont diversifiées et dont les philosophies économiques sont multiples. Pour cette raison, il est difficile de lui trouver un fondement théorique très clair qui puisse satisfaire les exigences de l'analyse. Document politique, il n'en révèle pas moins les nouvelles exigences du développement ressenties par tous les responsables et c'est probablement cela qui lui donne son importance. On sait que le processus d'élaboration du Plan a comporté de multiples réunions de Ministres Africains du Plan, de l'industrie, du Commerce etc... Ce processus a été tel que les redondances et les contradictions ne manquent pas d'un bout à l'autre du document. On sait aussi qu'au cours de sa rédaction, des débats d'idées ont pu conduire à l'insertion dans le plan de quelques éléments parfaitement étrangers à la philosophie du développement du plan lui-même, au point que certains ont pu déclarer beaucoup de contradictions entre le contenu du préambule du plan rédigé à l'occasion de la réunion des Chefs d'Etats à Lagos en Avril 1980 et le contenu du plan lui-même qui est l'œuvre des experts et des techniciens. Malgré toutes ces difficultés il faut certainement prendre le Plan de Lagos au sérieux et ceci pour trois raisons fondamentales.

— la première raison, est que le Plan de Lagos constitue une prise de position en faveur de la construction de la Communauté Economique Africaine à l'horizon 2000 et constitue donc le point de départ d'un processus appelé en principe à s'élargir. Parler de Communauté Economique Africaine n'a évidemment de sens que par rapport au système de pouvoir mondial dont il a été question par ailleurs. S'agit-il de construire une Communauté Economique Africaine pour élargir les marchés et libérer le circulation des produits et des hommes au profit du système dominant ? Ou s'agit-il au contraire, de déterminer une approche régionale d'un développement autonome par rapport au système de pouvoir qui domine l'économie mondiale ?

— la deuxième raison fondamentale est que le Plan de Lagos constitue en même temps une prise de conscience officielle de la crise de la croissance

---

\* *CREA - Algérie.*

transmise. Ce n'est pas un hasard, si les pays Africains ont présenté le Plan de Lagos comme document de travail à l'Assemblée Générale des Nations-Unies lorsque celle-ci élaborait la stratégie pour la troisième décennie du développement. On sait que, contrairement à celles qui l'ont précédé, la troisième stratégie du développement fortement inspirée par le Plan de Lagos, a mis au clair l'impossibilité de compter sur la croissance transmise comme un moteur du développement pour les pays du Tiers-Monde. La communauté internationale, a de plus en plus conscience qu'on ne peut attendre d'une économie mondiale en crise qu'elle «tire» la croissance des pays du Tiers-Monde alors qu'une économie mondiale en expansion au cours des 25 dernières années n'a pu le faire valablement. La philosophie du développement autocentré, que le Plan de Lagos affiche ouvertement et que la 3ème décennie du développement reprend partiellement, constitue bien le rejet de la théorie de la croissance transmise telle que nous l'avons exposée et critiquée plus haut. Cette prise de conscience, déjà ancienne chez les universitaires, est le fait maintenant des hommes politiques et on ne peut que s'en réjouir. Certes, des hommes politiques africains ont déjà par le passé évoqué le développement autonome comme la seule voie possible pour l'avenir. Mais c'est la première fois que cette conviction est partagée par l'ensemble des Chefs d'Etats Africains, dans un document officiel. Il s'est agi d'un compromis et celui-ci comme nous le verrons, a laissé quelques traces dans la logique du raisonnement.

— La troisième raison fondamentale est que le Plan de Lagos dans ses principes fondamentaux est devenu maintenant un enjeu politique. En effet, il n'est pas exagéré de dire maintenant que l'Afrique doit choisir entre deux philosophies du développement : celle que le Plan de Lagos a énoncée et celle qui est sous-jacente au rapport préparé par la Banque Mondiale sur le développement de l'Afrique au Sud du Sahara. Ce dernier rapport a été, bien malheureusement élaboré à la demande des Ministres des Finances de beaucoup de pays Africains, qui d'une certaine manière ont tourné le dos, peut être tactiquement, au document préparé à Lagos par leurs collègues, ministres du plan. Comme nous aurons l'occasion de le constater, le rapport Berg propose une politique et une philosophie du développement foncièrement opposées à celles du Plan de Lagos. Cette opposition fondamentale entre les deux plans nous oblige à faire une analyse détaillée de ces deux conceptions pour en montrer les oppositions. En ce sens, il n'est pas faux de dire que l'avenir de l'Afrique est l'enjeu entre deux conceptions principales du développement, l'une mettant l'accent sur l'autonomie, l'autre prêchant un développement dépendant. Pour cette raison, le Plan de Lagos doit être pris au sérieux. Nous examinerons son contenu dans deux parties, l'une rendra compte principalement des forces et des faiblesses du Plan de Lagos et la seconde sera consacrée à l'examen des conditions internes et internationales de mise en œuvre du Plan de Lagos. La conclusion sera consacrée à l'examen succinct du défi lancé par le rapport Berg.

## 1ère SECTION — Forces et Faiblesses du Plan de Lagos

Le Plan de Lagos est d'une lecture difficile pour la raison très simple que les différentes parties n'ont manifestement pas été rédigées par les mêmes équipes ni même mises en cohérence de façon globale à la fin du travail. Les différents chapitres sont d'inégale valeur et d'inégale importance ce qui entraîne un certain nombre de difficultés d'analyse. Après avoir exposé les apports essentiels du Plan, nous en examinerons les ambiguïtés et essaierons d'en déceler les silences.

### *1 — Les Apports Essentiels*

La thèse fondamentale proposée par le Plan de Lagos est que le développement africain ne peut pas être le sous-produit automatique du fonctionnement de l'économie mondiale. Cette thèse est probablement le noyau novateur essentiel du plan et se trouve dans le prolongement de toute la réflexion critique contemporaine sur le développement dépendant et les inégalités de développement.

Les mécanismes internationaux de formation des prix, les mécanismes internationaux de transferts des technologies, les situations actuelles de contrôle du pouvoir économique, excluent l'idée, chère à la théorie conventionnelle, qu'il suffit que l'économie mondiale se développe pour que l'ensemble de ses sous-parties et en particulier l'ensemble de ses sous-parties sous-développées en tire un bénéfice automatique. Cette thèse fondamentale du Plan peut être examinée sous ses différents aspects dont nous retiendrons les principaux.

La première idée fondamentale est que le développement doit être autonome et c'est dans le préambule que cette affirmation est faite avec le plus de force. En effet les Chefs d'Etats ont pu déclarer : «l'Afrique s'est trouvée incapable d'atteindre ce moindre taux significatif de croissance ou un niveau satisfaisant de bien-être général au cours de ces 20 dernières années. Face à cette situation et déterminés à prendre des mesures en vue d'une restructuration des fondements économiques de notre continent, nous avons décidé d'adopter une approche régionale de grande portée, basée essentiellement sur l'autosuffisance collective». Cette référence faite à la restructuration des fondements économiques du continent Africain est de la plus haute importance quand on sait précisément que la place occupée par le continent Africain est parmi les plus subordonnées du Tiers-Monde. Un développement autonome signifie, comme nous l'avons vu, que l'orientation et le rythme du développement ne sont plus imposés de l'extérieur, de même que les prélèvements opérés sur l'économie africaine doivent être systématiquement combattus pour interioriser la dynamique de l'accumulation.

La deuxième idée fondamentale dans le Plan est constituée par la nécessité du contrôle des opérateurs étrangers. Chacun sait en effet, que le contrôle étranger sur les ressources naturelles africaines, sur son industrie,

est considérable. Le Plan de Lagos pose comme principe d'action la nécessité de ce contrôle des opérateurs envisagé aussi bien au niveau de la propriété du capital qu'au niveau plus immédiat de son mode de fonctionnement, en particulier dans le domaine de la technologie. Le Plan de Lagos réaffirme par ailleurs le principe impératif du contrôle des ressources naturelles africaines par les africains. Il est inutile, ici, de faire de longs développements sur l'importance de ce principe de la souveraineté sur les ressources naturelles. On sait que le continent Africain est l'un des continents les plus riches en ressources minérales, que cette richesse minérale est extrêmement diversifiée et que la part de l'Afrique dans les exportations mondiales pour beaucoup de minerais est importante en raison précisément de la faiblesse actuelle de sa consommation due à sa sous-industrialisation. Sa part dans les réserves minérales est importante et des régions entières de l'économie mondiale telle que la C.E.E. dépendent massivement de l'Afrique pour le minerai de fer, l'uranium, le cuivre, le manganèse et le cobalt. Les revenus miniers africains déterminent l'ampleur du budget de l'Etat, des importations et de ce fait du fonctionnement des autres secteurs et donc de l'emploi. Cette affirmation de principe, déjà inscrite parmi les exigences du nouvel ordre économique international, et reprise par les Chefs d'Etats Africains, nous apparaît de la plus haute importance.

Le troisième apport essentiel du Plan de Lagos est constitué par l'impératif de l'indépendance alimentaire. Chacun sait que le continent Africain autrefois excédentaire, sur le plan alimentaire, est devenu de plus en plus dépendant des importations puisque sa part dans la consommation alimentaire mondiale est de 8 % tandis que sa part dans la production mondiale est de 3 % seulement. La dépendance alimentaire est explicitement dénoncée par le Plan qui souligne les possibilités considérables de sauvegarde des récoltes, de promotion de la production (dans un continent où le potentiel productif reste massivement sous-utilisé) et de croissance rapide des biens de consommation alimentaire de masse y compris pour l'élevage.

Le quatrième apport essentiel du Plan a trait au développement énergétique. Les rédacteurs du Plan ont pu avec raison éviter le piège de la référence aux problèmes énergétiques exclusivement en termes de disponibilités financières pour l'importation de pétrole. Au contraire, le constat a été fait que la solution du problème énergétique ne peut se limiter au paiement de la facture pétrolière. De façon évidente, le développement énergétique suppose une politique volontariste de l'Afrique en faveur de l'extension de ses différentes sources d'offres, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables mais aussi dans le domaine des énergies traditionnelles telles que le charbon et l'hydroélectricité. Même si, quelque part, une référence est faite aux pays pétroliers et à leur responsabilité particulière dans le développement du continent Africain, on ne peut que se féliciter que le Plan de Lagos s'inscrive dans la seule logique acceptable du développement énergétique qui est celle de la croissance de l'offre et de sa diversification, conformément d'ailleurs aux résolutions adoptées à cet égard dans les autres enceintes internationales, en particulier par le groupe des 77.

Parallèlement au développement énergétique, le Plan de Lagos milite en faveur d'une industrialisation en profondeur du continent Africain. La position du problème de l'industrialisation nous semble correcte puisque, pour l'essentiel, le Plan de Lagos a mis l'accent sur la nécessité d'une industrialisation orientée vers le marché intérieur. Il n'est pas difficile de restituer la logique économique de cette forme d'industrialisation. Il s'agit pour l'essentiel d'une industrialisation orientée vers les besoins de l'agriculture, vers la satisfaction des besoins de la majorité et vers l'extension de la base industrielle interne par les industries mécaniques et électriques. La question de l'industrialisation est donc posée correctement même si, comme nous le verrons, des ambiguïtés demeurent dans ce domaine.

Un autre apport notable du Plan de Lagos est constitué par sa position sur les problèmes technologiques. Le chapitre portant sur la science et la technologie qui est le chapitre le plus long du Plan de Lagos, met l'accent sur la promotion des capacités scientifiques et technologiques africaines aux plans national et régional. On admet dans ce Plan, de façon extrêmement nette que l'importation des technologies en Afrique doit être réglementée, que les opérateurs africains doivent coopérer dans le processus d'achat des technologies, de même que le Plan met en évidence l'urgence et la possibilité d'une action élargie aux autres pays du Tiers Monde dans le domaine de la coopération technologique. Il n'est pas inutile de noter ici qu'il est envisagé une réglementation unilatérale des importations de technologies en Afrique sans attendre le consentement des opérateurs étrangers.

Enfin le dernier apport essentiel est constitué par la dénonciation des plans alibis dont bien malheureusement l'Afrique a été grande productrice par le passé. Les développements sur la planification constituent de notre point de vue un apport non négligeable pour l'élaboration d'une doctrine économique en Afrique, en particulier en matière d'organisation et de planification des économies nationales. De même ces développements mettent l'accent sur le véritable sens d'une coopération régionale qui ne peut se concrétiser que dans la mesure où les plans d'investissements et de production deviennent d'une certaine façon complémentaires, dans une logique coordonnée de développement.

On voit donc bien que en raison de tous ces apports, le Plan de Lagos constitue au plan doctrinal une remise en cause d'une vision purement libérale du développement africain et, de ce fait, s'inscrit dans la démarche global du Tiers-Monde pour la recherche du nouvel ordre économique international. Mais ces apports essentiels ne doivent pas nous cacher un certain nombre d'ambiguïtés qui doivent être repérées non pas seulement par goût de la critique mais en vue précisément de l'enrichissement du Plan.

## 2 – *Les Ambiguïtés*

Il n'est pas difficile de trouver dans le Plan de Lagos des ambiguïtés qui résultent très probablement, du fait que le document doit recevoir l'approbation d'Etats Africains dont les orientations politiques, économiques et sociales ne sont pas toutes convergentes. De plus, et nous l'avons déjà dit, le mécanisme même d'élaboration du Plan ne garantissait pas une cohérence absolue. Nous avons pu relever trois types d'ambiguïtés qui nécessitent que l'on s'y arrête parce qu'elles constituent le noyau des

difficultés de mise en œuvre du Plan. La première «famille» d'ambiguïtés réside dans la nature des actions sectorielles qui sont prévues. Plusieurs doivent être notées dans ce domaine ayant trait au contenu de la politique agraire, de la politique industrielle, de la politique technologique, du rôle de la science et de la technologie etc...

En ce qui concerne la politique agraire, les ambiguïtés sont nombreuses. Le contenu des réformes agraires n'apparaît pas très clairement. En effet, sans que cela soit une règle générale, on sait que dans beaucoup de pays Africains l'emprise des transnationales mais aussi des bourgeoisies agraires est déjà substantielle. Or le Plan de Lagos semble fonder ses espoirs essentiellement sur une paysannerie pauvre et moyenne organisée en coopératives et de ce fait ayant un contrôle sur son produit et profitant directement des actions de développement agricole.

Certes, rien n'est plus national qu'une politique de réforme agraire, mais on ne peut manquer de noter la contradiction qui peut exister entre le statut de contrôle de la terre et les objectifs de croissance de la production alimentaire en Afrique. Toujours dans le domaine agraire, une ambiguïté demeure quant à la nature de l'occupation des sols. Certes, le Plan met l'accent sur la nécessité du développement des cultures vivrières, mais sans pour autant négliger la croissance des cultures de rente, en particulier vers l'exportation. On peut estimer que cette ambiguïté a peu d'importance si la concurrence sur les terres entre production vivrière et la production d'exportation n'est pas forte. Cela varie évidemment selon les pays mais l'ambiguïté demeure pour ceux dans lesquels cette concurrence existe bel et bien. Enfin, dans le domaine agraire toujours subsiste l'ambiguïté du statut de la recherche agricole. Certains passages laissent penser que la recherche agronomique continuera comme par le passé à s'orienter de façon privilégiée vers les cultures d'exportation en négligeant la recherche d'une grande urgence, pour le développement des cultures vivrières. Dans le domaine industriel, plusieurs ambiguïtés peuvent être relevées ; nous nous arrêterons aux plus importantes.

Une première ambiguïté réside dans le désir des auteurs du Plan de vouloir établir un échéancier pour l'industrie par rapport à l'économie mondiale. Certes le souci de se situer par rapport à l'objectif de 25 % de Lima est louable, mais il est clair qu'en matière de développement industriel orienté vers les marchés internes, un échéancier quantitatif n'a guère de sens ; or c'est bien à cela que s'emploient les auteurs du rapport.

La seconde ambiguïté a trait à l'évocation dans certains passages du Plan du concept de redéploiement industriel à l'échelle mondiale qui «garantit aux états membres la réalisation des objectifs de Lima». Cette allusion au redéploiement industriel pose la question de savoir si l'industrialisation n'est pas vue, par moments, comme subordonnée au processus contemporain de redéploiement industriel organisé par les firmes transnationales. D'autant que le Plan, à plusieurs reprises, en parlant du développement industriel évoque la question du financement extérieur et de l'accès aux marchés extérieurs, comme si, à la philosophie de l'industrialisation en

profondeur se substitue de temps à autre dans le Plan, celle d'une industrialisation extravertie financée de l'extérieur et orientée vers les marchés extérieurs. Cette seconde ambiguïté dans le domaine industriel est importante à noter puisque, l'expérience des autres pays nous le prouve, l'industrialisation extravertie est toujours accompagnée d'un recul de la démocratie pour assurer la docilité des travailleurs, la stagnation de leur pouvoir d'achat ; l'industrialisation extravertie est l'antichambre des régimes autoritaires. Enfin, toujours dans le domaine industriel, une troisième ambiguïté réside dans l'évocation, par moments, du rôle des petites industries et des entreprises artisanales comme fondement premier du développement industriel. Or et chacun le sait, sans exclure le développement des petites industries et des entreprises artisanales, celles-ci ne peuvent à elles seules assurer un développement industriel à long terme en particulier en raison de leur dépendance technologique et de leur dépendance en équipements. Dans le domaine de l'éducation, de la science et de la technologie on peut aussi noter beaucoup d'ambiguïtés dans le Plan de Lagos. En premier lieu, le Plan de Lagos pêche par optimisme sur le rôle de l'éducation et de la science. Par instants, on a le sentiment que le développement de l'éducation surtout dans ses aspects scientifiques et techniques, mais aussi le développement de la recherche scientifique, constituent la voie royale à la solution de l'ensemble des problèmes de développement du continent Africain. Or, chacun sait que malgré une croissance rapide des effectifs scolarisés dans le continent, aussi bien dans le primaire que dans le secondaire, les taux de croissance économique sont restés bien en deçà des prévisions. De même le développement de la recherche scientifique, pour aussi important qu'il soit, ne peut constituer à lui seul une solution aux problèmes de développement si par ailleurs l'exercice du pouvoir économique continue à échapper, pour l'essentiel aux forces internes.

La deuxième ambiguïté à propos de la technologie réside dans l'hypothèse qui est faite par le Plan que la difficulté essentielle pour le continent Africain, dans ce domaine, se situe dans l'absence ou l'insuffisance de performances en matière d'utilisation des technologies importées. Les mesures qui sont proposées pour corriger cette situation révèlent bien la conception implicite des problèmes technologiques eux-mêmes. On constate en effet, que la vulgarisation de la technologie auprès de la paysannerie, la formation professionnelle, la réforme de l'enseignement, le développement de la recherche liée à l'industrie constituent les éléments principaux pour rationaliser l'usage de la technologie importée et développer les techniques appropriées au développement africain. Cette vision de la maîtrise technologique se réduit, comme on le voit, à la maîtrise de la consommation des techniques produites ailleurs et on peut faire l'hypothèse que cette vision renvoie, d'une certaine manière, à deux fondements théoriques totalement opposés à la philosophie implicite du Plan de Lagos en matière d'autonomie vis-à-vis du système mondial. En effet, si le modèle implicite retenu est

le modèle exportateur, la maîtrise des technologies importées devient effectivement indispensable pour des raisons de compétitivité. De même si le modèle implicite est celui de la couverture des besoins essentiels, qui ne constitue pas une stratégie du développement des appareils productifs, mais simplement une stratégie de gestion de la misère comme cela a été dit ailleurs, il peut être raisonnable d'organiser la politique technologique essentiellement autour de la maîtrise des technologies importées. Cette ambiguïté du statut de la technologie est complétée par des imprécisions sur l'organisation institutionnelle de l'économie susceptible de promouvoir un développement technologique local. En effet, malgré ce qui est dit sur la nécessité de contrôler les importations de technologies et de promouvoir des capacités locales de développement scientifique et technologique, le sentiment que l'on retire de la lecture du chapitre sur la science et la technologie est celui d'un foisonnement d'institutions ayant pour objet le développement scientifique et technologique, mais d'un silence sur les instruments essentiels de ce développement qui sont ceux du contrôle du commerce extérieur, de réglementation de l'activité technologique des firmes transnationales installées en Afrique et les instruments de planification du développement des capacités scientifiques et techniques locales. Ainsi plusieurs passages laissent penser que l'articulation entre une politique de contrôle des importations technologiques et une politique de développement des capacités scientifiques locales est mal vue et se réduit à la création d'institutions multiples dont le résultat est supposé donner une croissance technologique et une intériorisation des flux de changements technologiques.

Au total les mécanismes nationaux de croissance de l'autonomie scientifique et technologique sont en réalité peu analysés. La question centrale devient alors de savoir si l'on peut concilier une accumulation autonome, selon les principes mêmes du Plan de Lagos, et la dépendance technologique qui résulte des positions prises en matière de simple maîtrise des technologies importées. Il est clair en tout cas que des contradictions subsistent entre le texte sur la science et la technologie et le texte sur le développement industriel. Ceci apparaît clairement par exemple lorsque les rédacteurs du Plan consacrent des paragraphes entiers à la théorie des technologies appropriées conçues essentiellement comme une théorie de la technologie liée à la dotation en facteurs. Nous avons vu ailleurs le caractère purement idéologique de cette théorie de la dotation en facteurs et sa fonction technique de reproductrice de la dépendance.

La seconde famille d'ambiguïtés concerne l'identification des opérateurs de développement. Une première lecture du document laisse l'impression que l'Etat et le secteur public constituent les opérateurs principaux du développement tel qu'il est dessiné par le Plan de Lagos. A titre d'exemple, le Plan énonce : «le sommet prend note des graves conséquences qui imposent de rompre d'urgence avec les modèles et concepts traditionnels et de s'éloigner des structures économiques internes non fonctionnelles ; ces structures ont besoin d'être rejetées et de nouvelles méthodes conçues pour le type de processus de développement que l'Afrique devrait poursuivre dans les années 80. Le succès de cette approche dépendra de la volonté

politique et de l'engagement dont les Etats membres sauront faire preuve à cet effet.» Ce plaidoyer en faveur de l'action publique de développement n'exclut pourtant pas des passages favorables à l'économie mixte sans que la nature et la structure de cette économie mixte soit clairement définie.

A titre d'exemple, on ne sait pas très bien quelle est la position principale prise vis-à-vis des opérateurs étrangers en Afrique dont le poids économique et politique est connu de tous. Cette question du statut des opérateurs du développement n'est évidemment pas marginale. En effet, on ne voit pas très bien comment le développement agricole, et en particulier vivrier, peut être réalisé dans la plupart des cas sans une refonte des modes de propriété de la terre et une extension des instruments de planification. De même, comment concilier les impératifs sectoriels et technologiques d'une industrialisation en profondeur avec un statut, somme toute libéral, accordé aux investissements étrangers en Afrique ? Enfin, la discipline de l'importation technologique exigée par le Plan de Lagos est peu compatible avec l'extension de la circulation des flux des changements technologiques à l'intérieur des firmes transnationales implantées en Afrique. De même, une grande difficulté ultime en matière de coopération économique réside dans l'impossibilité de concilier la coopération dans la production entre Etats Africains et l'insuffisante clarification du statut des opérateurs étrangers en Afrique. De ce point de vue, et nous y reviendrons, l'expérience des marchés communs africains est parfaitement explicite.

Une autre ambiguïté concernant les opérateurs du développement et de la coopération a trait à ce que nous pouvons appeler une vision trop «géographique» de la coopération. En effet, s'agissant de coopération régionale les auteurs du Plan de Lagos ont souvent tendance à considérer que la proximité géographique entre Etats est un facteur non seulement favorable mais indispensable au développement de la coopération. Or, et nous aurons l'occasion d'y revenir, la proximité géographique n'a de sens que par rapport à une vision politique commune. De plus, il arrive fréquemment que, dans l'état actuel de leurs économies, les pays africains voisins aient des structures productrices beaucoup plus concurrentielles que complémentaires essentiellement dans les domaines du développement agricole et des industries légères. Ce «géographisme» dans la vision de la coopération est critiquable lorsqu'on sait que, en raison du développement des moyens de communication en particulier aériens et maritimes, des options de coopération sont ouvertes entre pays africains qui peuvent ne pas être voisins mais partagent la volonté politique d'une coopération solidaire entre eux. En dehors de ces ambiguïtés il est malheureusement impossible de ne pas parler des silences du Plan de Lagos.

### 3 – *Les Silences*

Les silences sont plus ou moins importants et nous ne retiendrons ici que les plus manifestes d'entre eux. La lecture du Plan de Lagos laisse parfois perplexe du fait que certains problèmes importants pour l'Afrique ne sont pas identifiés, soit comme moyen soit comme obstacle de la mise en œuvre du Plan.

En premier lieu nous ne trouvons pas dans le Plan une identification précise de la structure du contrôle des terres ou des entreprises non agricoles en Afrique, en particulier des entreprises minières. Cette lacune rend évidemment très difficile la question de savoir comment peut s'opérer dans les faits le passage de la situation actuelle d'une économie africaine dépendante à la situation idéale d'une communauté économique africaine indépendante à la fin du siècle présent. Il y a une méconnaissance des obstacles réels que le contrôle étranger sur les activités de production met devant la promotion de l'industrialisation, le développement de la science et de la technologie etc... Fréquemment la lecture du Plan de Lagos et de ses propositions d'actions postulent un contrôle étatique sur les activités productives, mais ceci n'est pas clairement énoncé.

Le deuxième silence notable est constitué par l'absence d'évaluation concrète des situations des pays africains. En effet, la plupart des pays africains sont engagés dans des formes de coopération bilatérale ou multilatérale qui, bien évidemment, ont des conséquences sur leurs capacités de définir en toute autonomie leurs politiques économiques internes et leurs politiques de coopération entre eux. A titre d'exemple, la plupart d'entre eux sont membres de la convention de Lomé II, qui nécessite de leur part certains types d'actions et certains types d'engagements.

En d'autres termes le Plan de Lagos n'explicité pas de façon évidente la réorganisation potentielle des rapports économiques internationaux des pays africains qui est rendue nécessaire par la mise en œuvre du Plan.

Un troisième silence notable est constitué par l'absence d'une évaluation concrète des politiques anciennes de coopération des pays africains entre eux. On sait qu'en règle générale ces politiques de coopération ont échoué, et l'histoire n'en retiendra que l'inflation institutionnelle. Il eût été utile dans le cadre du Plan de tenter une évaluation même partielle des conditions dans lesquelles ces pratiques de coopération ont été initiées et des raisons pour lesquelles la plupart d'entre elles ont échoué. Cette évaluation eût été un exercice utile pour apprécier le champ des possibilités actuelles et pour éviter les erreurs commises dans le passé.

Enfin, un silence important dans le Plan est constitué par l'absence d'une réflexion sur les problèmes de financement du développement. Il s'agit moins de s'interroger sur les volumes financiers rendus nécessaires par l'exécution d'un plan, lui-même peu quantitatif mais de réfléchir aux conditions concrètes d'un financement autocentré du développement de l'Afrique. Deux types de réflexion sont ici nécessaires : en premier lieu une analyse devient indispensable pour examiner les moyens d'élargir les possibilités financières de l'Afrique. Dans ce domaine seules des réflexions attentives sur le contrôle des ressources naturelles, sur le statut des opérateurs étrangers, sur la politique des Etats vis-à-vis des paysanneries en matière de prix auraient pu conduire à une réflexion plus scientifique sur les moyens de retenir à l'intérieur de l'Afrique le surplus économique actuellement pompé

de l'extérieur d'une manière ou d'une autre. Cela aurait pu aussi conduire, en raison de l'inégale dotation des pays africains en ressources naturelles, à une réflexion attentive sur les formes de coopération financière entre pays inégalement dotés, alors que le Plan se limite à inviter les pays actuellement riches à orienter une fraction de leurs ressources vers les pays actuellement pauvres.

En second lieu, de notre point de vue, la question du financement du développement en Afrique nous met face à un ensemble de problèmes internes qu'il n'est pas négligeable d'énoncer ici. En effet, il n'est pas exagéré de dire que des capacités importantes d'accumulation sont à l'heure actuelle gaspillées malgré leur utilité pour le développement. La question du financement nous met face à un problème important de gaspillage des ressources internes. La question des finances publiques devient alors une question essentielle si on pense à l'ensemble des dépenses d'armements, de police et d'entretien du travail improductif par la consommation administrative. Sans exclure ici la nécessité pour un certain nombre de pays africains d'entretenir des armées en raison de l'agression impérialiste dont ils sont l'objet, et nous pensons particulièrement à des pays comme l'Angola, des économies considérables peuvent et doivent être faites pour assurer un financement autonome du développement. Il est clair en effet que l'aide externe ne réglera pas le problème parce qu'en règle générale les ressources externes ne sont pas indépendantes d'un système de contrôle du pouvoir économique et la perpétuation de la dépendance sur les ressources externes de financement sera d'une certaine manière le maintien de la dépendance économique elle-même. L'expérience historique est malheureusement là pour nous le prouver.

## **2ème SECTION – Conditions Internationales et Internes de Mise en œuvre du Plan de Lagos**

La mise en œuvre du Plan de Lagos, entendue comme ensemble de principes d'actions pour le développement africain, dépendra des conditions internationales et internes qui vont prévaloir au cours des deux prochaines décennies. En effet, ce sont ces conditions qui vont déterminer si les apports essentiels du Plan de Lagos en matière de recherche d'un développement autonome collectif l'emporteront sur les contradictions et les ambiguïtés qu'il contient. C'est la raison pour laquelle il est utile d'identifier avec précision ces conditions internationales et internes.

### *1 – Les Conditions Internationales de Mise en œuvre du Plan de Lagos*

La mise en œuvre du Plan de Lagos, dans la mesure où on peut parler de Plan alors qu'il s'agit d'un ensemble de principes d'actions, doit se dérouler dans un contexte international qui forme des contraintes mais offre aussi des possibilités.

Les contraintes les plus évidentes nous paraissent être à l'heure actuelle au nombre de trois.

La première est constituée par l'existence et le fonctionnement de la convention de Lomé dans son état actuel. Comme nous l'avons montré par ailleurs, le bilan global du fonctionnement de la convention de Lomé nous semble beaucoup plus correspondre à la solution des problèmes européens en Afrique qu'à la solution véritable des problèmes africains. Nous avons examiné plus haut le contenu et les limites du fonctionnement du Stabex ; nous avons aussi examiné le contenu et les limites du fonctionnement de l'aide communautaire aux A.C.P. ; pour toutes ces raisons il nous semble indispensable que dans cette période de réflexion et de préparation de la convention de Lomé III, l'Afrique se mobilise et se donne les moyens techniques pour entamer cette négociation dans des conditions favorables. En effet, il convient de mettre à profit les nouvelles dispositions d'esprit qui apparaissent au sein de la commission, en particulier parmi les responsables de la coopération et du développement, pour tenter de faire avancer un certain nombre d'idées et de principes qui puissent contribuer à la mise en œuvre d'actions concrètes favorables au développement des pays africains. Cette occasion ne saurait être manquée, faute de quoi le bilan d'ensemble du fonctionnement des accords futurs continuera à être globalement négatif.

La deuxième contrainte est constituée par ce que nous pouvons appeler la tentation des solutions de facilité. En effet, dans les conditions actuelles d'endettement de l'Afrique, il peut être tentant pour les pays africains de recourir de façon massive au financement extérieur sous forme d'investissement direct, lequel aura nécessairement des conséquences sur l'orientation du développement et éloignera la possibilité d'une autonomisation de ce développement. De ce point de vue, on peut craindre que l'Afrique se laisse tenter par des solutions apparemment favorables à son développement mais qui ne ferait à terme, qu'élargir les conditions de sa dépendance. Il est clair que sa richesse en ressources minières, son potentiel productif non négligeable peuvent attirer les flux financiers externes mais qui, laissés à eux-mêmes, contribueront beaucoup plus au prélèvement sur son surplus qu'à la consolidation de sa base économique.

Enfin, la troisième contrainte est que les flux commerciaux internationaux actuels sont largement prédéterminés par les crédits à l'exportation, les crédits bancaires et les investissements directs. Dans ce cas, la perspective de coopération intra-africaine et l'expansion des échanges commerciaux entre les pays africains risquent de se heurter à des réseaux financiers et commerciaux déjà fortement implantés. Le danger dans ce domaine est que la coopération entre pays africains devienne simplement l'occasion d'une extension des zones d'influences des capitaux extérieurs. A titre d'exemple, la coopération dans le domaine alimentaire ne saurait être laissée à l'initiative des firmes de l'agro-business déjà installées en Afrique. L'extension des échanges commerciaux n'est pas, en soi, un indice de coopération porteur de développement s'il recouvre des stratégies commerciales, industrielles et agricoles organisées de l'extérieur. Ces trois

contraintes internationales qu'aggrave à l'heure actuelle la compétition entre les différents pays industrialisés pour se trouver des marchés nouveaux ou pour conserver les marchés anciens ou des sources d'approvisionnement minier n'excluent pas cependant l'existence par ailleurs, de possibilités offertes par le contexte international. On peut admettre que, sous un certain nombre de conditions, la coopération entre l'Europe et l'Afrique peut constituer un moteur dans la mise en œuvre du Plan de Lagos. Mais cette coopération mérite d'être renouvelée dans ses principes, dans ses conditions de mise en œuvre et dans l'évaluation de ses résultats. Dans notre travail sur la France et le Tiers Monde, nous avons largement explicité les principes et les domaines de la coopération susceptibles d'être développés entre l'Afrique et la France, mais ce raisonnement vaut, toutes choses égales par ailleurs, vis-à-vis de certains autres pays européens. Il n'est pas exagéré de dire qu'il convient maintenant de réfléchir systématiquement à l'établissement d'une Charte de la Coopération dans laquelle les accords d'Etat à Etat devraient de plus en plus prendre la priorité sur les forces du marché. Nous attirons aussi l'attention sur le caractère indispensable de la refonte de la zone franc conformément aux lignes que nous avons soulignées plus haut.

La deuxième condition internationale favorable à la mise en œuvre du Plan de Lagos est constituée incontestablement par la coopération entre les pays en voie de développement. De ce point de vue, les mécanismes et le contenu du programme de Caracas adopté en Mai 1981 par le groupe des 77 en matière de coopération Sud/Sud, peut offrir des possibilités non négligeables pour le développement de l'Afrique et la mise en œuvre du Plan de Lagos. On ne peut que se satisfaire à ce propos, que les Chefs d'Etats aient explicitement prévu que l'option pour le développement autonome collectif de l'Afrique ne saurait exclure des actions de coopération avec d'autres pays en voie de développement, qu'il s'agisse du domaine de la technologie, de l'énergie, des biens d'équipement etc... Cette option en faveur d'un Panafricanisme ouvert mérite d'être retenue quand on sait les possibilités financières et technologiques que permet le développement ordonné de ces formes de coopération. Enfin, comme en témoignent certains passages du Plan de Lagos lui-même, il est fort probable qu'une réflexion attentive devra être menée sur les échanges avec les pays de l'Est et sur la participation de certains pays en développement au Comecon, à la lumière des expériences acquises. La coopération entre l'Afrique et les pays de l'Est ne saurait être ni exagérée ni minimisée. En effet, une analyse fine des contraintes qui pèsent sur les pays de l'Est et qui minimisent ou amoindrissent leur potentiel de coopération avec l'Afrique ne saurait par ailleurs cacher les possibilités réelles de développement si, et seulement si, des règles du jeu sont établies en faveur de la valorisation des produits de base africains, d'un transfert réel de technologies vers les pays africains et d'une assistance technique fondée sur l'esprit de coopération. Toutes ces possibilités internationales doivent être examinées dans le détail afin que des principes d'actions puissent en être dégagés. Principes auxquels les Etats doivent à titre individuel ou collectif souscrire.

Enfin, la mise en œuvre du Plan de Lagos est subordonnée à la poursuite et au succès des négociations globales pour l'établissement du nouvel ordre économique international. De ce point de vue on ne peut que se satisfaire que les Chefs d'Etats réunis à Lagos aient jugé opportun de rédiger et d'accepter une recommandation sur les négociations globales et le rôle que l'Afrique doit y jouer. En effet, il serait illusoire de croire que les actions prévues par le Plan de Lagos pour la valorisation des ressources naturelles, le transfert de technologies, le transfert de moyens financiers pour le développement ou l'autosuffisance alimentaire puissent être réalisées sans une refonte substantielle des rapports économiques internationaux, refonte que vise explicitement le processus de Négociations Globales. En souscrivant à cette recommandation, les Chefs d'Etats réunis à Lagos ont tenu à marquer avec la plus grande fermeté leur appui au processus de Négociation Globale comme moyen de réalisation du Plan de Lagos lui-même, ce plan ayant effectivement des implications internationales qui ne sauraient être minimisées. Au total, les conditions internationales offrent réellement des possibilités mais présentent également des contraintes et seule la volonté politique commune des Etats Africains pourra permettre de tirer avantage de l'économie mondiale sans être subordonné à elle.

## *2 – Les Conditions Internes de Réalisation du Plan de Lagos*

Dans le Plan de Lagos, l'Afrique s'est fixée des objectifs extrêmement ambitieux. La production intérieure brute doit s'accroître de 7 % par an, la production industrielle doit s'accroître de 9,5 % par an et la production agricole de 4 % par an. Comparés aux résultats de la décennie 1970 ces objectifs sont importants, puisque, au cours des dix dernières années, la croissance moyenne a été de 3 à 4 % par an, la croissance industrielle (y compris pétrolière) n'a pas excédé 3 % par an et celle de l'agriculture 1 % par an. Le taux d'inflation a été important et est évalué à 11 % par an. Au plan des structures économiques, la diversification de la production a été très réduite au point que certains ont pu dire que l'essentiel des performances atteintes dans la décennie 1970 l'a été essentiellement par les pays pétroliers en Afrique, c'est-à-dire l'Algérie, l'Egypte, la Lybie et le Nigeria qui, à eux quatre, réaliseraient 65 % du produit global africain. Les échanges extérieurs sont restés massivement orientés, à l'importation comme à l'exportation vers l'Occident avec un rôle toujours notable des anciennes puissances coloniales malgré l'amorce d'une diversification, tandis que l'aide extérieure a permis un surplus d'investissement par rapport à l'épargne formée localement, qui est restée dramatiquement insuffisante en raison du pompage du surplus par l'extérieur. Ces objectifs ambitieux comparés aux réalisations du passé nous mettent face à la nécessité d'une analyse des conditions internes de réalisation du Plan puisque la crise de l'économie mondiale va à la fois déprimer le marché des produits de base exportés et limiter les ressources d'aide publique au développement, qu'elles soient d'origine occidentale où qu'elles proviennent des pays de l'OPEP. Les conditions internes deviennent donc importantes pour l'examen de la mise en œuvre du Plan de Lagos. Il nous faut examiner les possibilités offertes et les difficultés possibles.

L'Afrique dispose de possibilités économiques non négligeables ; ses ressources minières, énergétiques et non énergétiques, sont importantes ; son potentiel agricole est loin d'être négligeable et il faut rappeler que l'objectif d'un taux de croissance de 4 % par an de la production agricole n'est pas exagéré, lorsqu'on sait que 50 % des terres africaines ne sont pas encore cultivées. Enfin, l'Afrique dispose maintenant d'un potentiel humain croissant, avec des diversités nationales, même si, les systèmes éducatifs sont restés en deçà des exigences qualitatives du développement économique national et même si, ici ou là, commence à apparaître le syndrome du diplôme ou le chômage des diplômés. Ces possibilités économiques ne peuvent évidemment constituer un atout pour l'Afrique que dans la mesure où une volonté affichée, cohérente et stable peut être mobilisée pour les mettre en valeur. Il est évident que l'une des contraintes politiques les plus importantes de réalisation du Plan de Lagos est constituée par l'absence fréquente de véritables projets nationaux de développement indépendant.

Faute de ces projets, on ne voit pas très bien comment peuvent être construites des politiques économiques internes et à fortiori comment peuvent être articulées entre elles des politiques économiques de coopération. Il n'est pas difficile de faire l'hypothèse qu'une coopération authentique porteuse de développement solidaire, présuppose l'émergence au plan national, où se forment les volontés populaires, d'un projet national digne de ce nom. Faute de quoi la coopération et le développement risquent d'être simplement des instruments de projets externes imposés à l'Afrique comme cela fut le cas malheureusement en Afrique dans le passé. En définitive la question de la mise en œuvre du Plan de Lagos nous renvoie au problème central de la formation des volontés politiques populaires qui seules garantissent que le développement est orienté vers la satisfaction des besoins de la majorité de la population avec la participation de cette population à l'élaboration des plans et à leur exécution, conformément d'ailleurs à la vision populiste que les auteurs du Plan de Lagos ont eux-mêmes avancée. Pour ne prendre qu'un exemple, dans le domaine de l'industrialisation, la question de l'élargissement des marchés internes et de gestion de la demande globale est une question hautement politique qui inclut les rapports villes-campagnes, la nature de la répartition des revenus urbains etc...

Dans ce domaine l'économiste cède nécessairement la place aux spécialistes de la science politique mais peut, au moins émettre quelques hypothèses sur les fondements sociaux des politiques économiques indépendantes. Le premier fondement social est incontestablement constitué par les rapports entre les Etats et les paysanneries. On peut en effet démontrer que la crise alimentaire dans le Tiers-Monde et en Afrique, et plus largement la crise agraire, sont déterminées en dernière instance par une subordination politique de la paysannerie et l'absence de projets paysans avec une portée politique. Il est clair, dans ce cas, que le développement rural en Afrique, avec ses conséquences sur le plan alimentaire, ne peut se réaliser sans une remise en cause de la véritable dissociation politique entre les Etats et les paysanneries, la lutte contre l'instrumentalisation de celles-ci par le monde urbain, et plus largement, l'émergence de projets nationaux de développement qui, il faut le répéter, sont un préalable indispensable à une coopéra-

tion sous-régionale ou régionale digne de ce nom. Cette émergence nécessite aussi la participation politique plus large des couches populaires urbaines grâce à l'existence d'instruments politiques qui la garantissent et la formulation claire de stratégies de développement servant à la fois les intérêts de la paysannerie et ceux du monde populaire urbain. En adoptant le Plan de Lagos les Chefs d'Etats ont certainement apprécié l'ensemble des éléments à la fois économiques et politiques de mise en œuvre du Plan de Lagos comme porteurs des espérances des peuples africains. Il nous faut pour conclure, examiner sommairement le défi lancé à l'Afrique par le rapport Berg de la Banque Mondiale.

### **CONCLUSION – Le Rapport Berg Contre L'Afrique**

Au moment où l'Afrique adoptait à Lagos un ensemble de principes d'actions destinés à soustraire le développement africain à la dépendance et à la domination qu'exerce sur ce continent l'économie mondiale, la Banque Mondiale diffusait un rapport sur le développement de l'Afrique au Sud du Sahara, rédigé par le Professeur Berg. Ce rapport, repose sur l'hypothèse fondamentale, totalement contradictoire avec les principes du Plan de Lagos, que le développement Africain ne peut être que le sous-produit du développement de l'économie mondiale et ne peut être réalisé pleinement que par le libre jeu des forces du marché. Outre les éternelles références au climat, au relief, à la croissance démographique et aux mentalités cette hypothèse de base, qui n'est après tout que la projection sur le Plan Africain des Gautasmes des Reaganomics, est explicitée en trois principes d'actions proposés à l'Afrique qui, dans leur ensemble, ne peuvent conduire qu'à plus de dépendance et de misère.

Le premier principe d'action est celui de la croissance agricole orientée vers l'extérieur, encouragée par une politique des prix favorable aux producteurs les plus dynamiques et fortement impulsée par la dévaluation des monnaies africaines. Rien dans l'expérience du passé ne peut nous induire à croire que la recette est bonne sachant que les dévaluations et la croissance des quantités exportées n'ont de sens que par rapport à des structures commerciales actuellement totalement contrôlées par les opérateurs étrangers. On doit simplement noter, incidemment que la Banque Mondiale semble avoir renoncé à sa thèse selon laquelle la petite et moyenne propriétés sont favorables à la croissance de la production agricole alors que le rapport Berg est favorable aux grandes exploitations et au capitalisme agraire.

Le deuxième principe d'action proposé est celui du développement de l'initiative privée au détriment de l'action économique publique. Cette hypothèse résulte d'une croyance jamais démontrée que l'initiative privée, laissée à elle-même, peut produire des effets de développement sur l'ensemble du corps social alors que, comme l'expérience historique le prouve, y compris aux Etats-Unis récemment, les forces du marché ne produisent pas nécessairement du développement surtout dans le cas d'économies dépendantes.

Enfin un troisième principe d'action est de limiter le développement industriel dans la mesure où ce développement est considéré comme

Enfin un troisième principe d'action est de limiter le développement industriel dans la mesure où ce développement est considéré comme coûteux et inefficace. Cette prise de position signifie aussi que le rapport BERG a pour objectif de maintenir l'Afrique dans une division internationale inégale du travail conférant aux pays du Nord la production industrielle et aux pays africains le développement des ressources agricoles et minières. Jamais la théorie de la dotation en facteurs n'est apparue avec autant de clarté mais jamais aussi elle n'a semblé aussi ridiculement faible.

Ce défi lancé à l'Afrique par le rapport BERG est bien significatif de tous les enjeux qui sont entraînés de s'y réaliser. Le choix est entre une Afrique souveraine, contrôlant ses ressources naturelles et son économie, organisant son développement de manière indépendante, s'ouvrant à la coopération lorsque celle-ci s'avère fructueuse pour les partenaires ou une Afrique ouverte aux intérêts étrangers, pillée de ses ressources naturelles où on continuera à compter dans l'avenir les pays les moins avancés du monde et la pauvreté la plus scandaleuse.

## SUMMARY

*A. Benachenhou's article is set within the context of a general overview of the Lagos Plan of Action (LPA). After giving the reasons why this document should be considered seriously, he reviews its strong points and its weak points as well as the national and international conditions of its implementation before concluding with a concise analysis of the challenge of the Berg Report.*

*Analysing the new elements contained in the LPA in the first part, the author sets them within the context of a new context of development which no longer perceives development as a direct by-product of the world economic system. He further sets them within the context of a stricter control of foreign operators and African natural resources and within that of new approaches adopted by the LPA in some sectors of economic activities. Finally he sets them against the background of the condemnation of Africa's food dependence and the need for self-sufficiency in this respect.*

*In spite of these new elements, however, the LPA document contains a number of ambiguities and points on which it remains silent and which are reviewed by the author in his article.*

*In the second part of his article, Benachenhou notes that the implementation of the LPA will depend upon the exogenous and endogenous circumstances which will prevail during the next two decades. Indeed there are some constraints in the international situation which should be taken into consideration, yet this situation also offers possibilities which should be exploited. Besides non-negligible economic potentials characterizing the national situations, the frequent lack of actual national projects for a self-reliant development can also be noted.*

*The author concludes his article with a brief analysis of the challenge of the World Bank Report for Africa. This report which is utter contradiction with the principles of the LPA, expresses the view that African development can only be the by-product of world economic development and can only be fully attained through the free play of the market forces.*

**A CRITIQUE OF THE WORLD BANK REPORT entitled  
«ACCELERATED DEVELOPMENT IN  
SUB-SAHARAN AFRICA»**

By

*Samir AMIN \**

1. It has been obvious for a long time that the development of Africa was suffering from engine failure. The World Bank's latest Report, «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa», provides some useful quantitative indications on the size of the catastrophe. During the 1960s, the GNP per capita growth rate did not exceed 1.3 % per annum and it fell to 0.8 % in the seventies, whereas the rate of growth of agricultural output per person became negative at - 0.9 % per annum. The current account deficit rose from 1.5 thousand million dollars in 1970 to eight thousand million in 1980, whereas debt servicing now takes up 12 % of export earnings as compared with 6 % ten years ago. And to make matters worse, these deplorable results apply to all parts of the continent. Table 1 of the Report informs us that the best results, achieved in countries some of which are often cited by the Bank itself as examples, are in fact modest in the extreme. The annual per capita GNP rate of growth over a period of twenty years (1960-80) was as follows: - 2.9 % in Malawi, 2.3 % in Tanzania, 3.6 % in Togo (a phosphate producer), 6.0 % in Lesotho, 7.2 % in Swaziland and 9.1 % in Botswana, 2.7 % in Kenya, 2.3 % in Mauritius, 2.4 % in the Ivory Coast, 3.7 % and 6.1 % in Nigeria and Gabon (oil producers). The annual rates of growth of agricultural output for the 1970-79 decade were as follows: - Malawi 4.1 %, Tanzania 4.9 %, Kenya 5.4 %, the Ivory Coast 3.4 %, Nigeria - 0.3 %. The industrial growth rate, too, was poor despite the extremely low starting base: 3.3 % per annum during the seventies for the whole median of Sub-Saharan Africa, as compared with 1.8 % for agriculture and 4.2 % for services. The crisis is thus a general one and it is not new. It goes as far back as the sixties, a decade of prosperity for the world system, although it has deepened during the most recent period.

One expected the World Bank to come with a far-reaching critique of local social and economic systems and the world system of the division of labour, responsible for this total failure. One even thought that the Bank would make some sort of self-criticism, since for the past twenty years it has supported most of the basic principles underlying the development system that it now being called into question. Not at all - the Bank attributes the failure entirely to the African Governments, who are accused of having held agriculture in contempt and given far too much priority to industry!

Notwithstanding, the World Bank's own statistics place China first on the list of per capita GNP growth countries in the world, at 5 % over thirty years (1950-80), with a growth rate of 4 % for agriculture and 11 % for industry. The Bank, however, does not go on to draw any conclusions

---

\* *Director of the UNITAR Project on the Future of Africa, B.P. 3501, Dakar.*

from this comparison and does not ask whether China's national and self-reliant development strategy may have certain virtues from which some lessons could be learnt, nor whether there may be some relationship between accelerated industrialization and agricultural take-off. On the contrary, agriculture and industry are presented as being necessarily antagonistic one to the other. As if a 3.3 % growth rate starting from a base of more or less zero in 1960, which is equivalent only to half the rate of urban growth and barely higher than that of the population, indicated some sort of rampant industrialization! (In actual fact, Africa's share in world industrial output has fallen).

Curiously enough and contrary to all expectations, the World Bank attributes this «anti-agricultural» bias to prejudices on the part of foreign aid donors and «development theorists» (p. 49). We, on the contrary, know only of the bias of the colonial powers, who saw Africa exclusively as a producer of «agricultural and mining» commodities.

2. In his Introduction to the Report, the President of the World Bank, Mr. A. W. CLAUSEN, claims to respect the goals which the African States themselves spelt out at the Lagos Summit (April 1980). That is mere verbal diplomacy. The text of the Lagos Plan reiterates the principles of «self-sustaining and self-reliant development» (para. 3), the need to do away with dependency on agricultural and mineral raw material exports (para. 13), the need to mobilize natural resources for the benefit of national development (para. 13), the need to accord a major role to industrialization (para. 52) etc... To be sure, the Lagos Plan contains certain weaknesses, but these will be discussed elsewhere. Nevertheless, its options are diametrically opposed to those of the World Bank.

The strategy proposed by the Bank is perfectly summed up on page 4 of the Report: «The internal structural problems and external constraints impeding African economic growth have been exacerbated by domestic policy inadequacies... trade and exchange-rate policies (which) have overprotected agriculture, held back agriculture... the public sector has become overextended... «Upon which the Bank goes on to suggest a strategy of adjustment to the demands of the world system and based on exports (agricultural and mining commodities), supported mainly by devaluation measures and by resorting to a larger measure of liberalism, these to be accompanied by offering greater scope to private initiative. A carrot, that of doubling external aid in real terms during the eighties, is dangled to bring countries to accept these principles of «healthy» management.

If words have any meaning at all this is an outward-oriented and not a self-reliant strategy, a policy of adapting to the requirements of transnationalization, a strategy which means renouncing any intention of constructing a diversified national and regional economy which, through its own internal dynamics and autonomy, would be capable of acting as a partner in an interdependent world system rather than being a mere excrescence of the transnationals.

3. The analysis of internal (Chapter 2) and external (Chapter 3) constraints is particularly devastating. The problem areas listed in the chapter

on internal structures are the underdevelopment of human resources, low agricultural productivity and rapid urbanization. The underdevelopment of human resources is reduced to simply a question of inadequate education. Similar childish illusions are apparent in the chapter on human resources (Ch. 6), considered to be «the most profitable investment», in which it is clear that the authors of the Report are not even aware that they measure this profitability in terms of comparative incomes between diploma-holders and illiterates.

Education (as it is) is not necessarily the best investment, but it is indeed a means of differentiating classes and incomes... Having failed to analyze the problems of society and unable to propose any changes, the Report, in Chapter 6, is limited to suggesting a number of minor cosmetic alterations designed to reduce the cost (by very little) of education as it now is. Pious hopes which, if the advice of the World Bank is followed, events will once more prove to be erroneous in twenty years' time.

Low agricultural productivity in Africa is a platitude. What the World Bank Report does not say is that this low productivity, which goes hand in hand with the land-extensive type of agriculture, was — and still is — economic from the point of view of the world system of the division of labour. It allowed the West to acquire raw materials without having to invest in its colonies. Mr. L. GAKOU (The forms and modalities of capitalist penetration in African Agriculture) has clearly described this mechanism, which is responsible for having impoverished the land and thus brought about poorer yields. The transition to intensive agriculture, a necessity today, implies an increase in the world prices of raw materials, if they are to be exported: land, like oil or water, is no longer an «unlimited» resource, but one that is becoming scarce.

Urban growth (three cities of more than half a million inhabitants in Sub-Saharan Africa in 1960, twenty eight in 1980) is another platitude. What the World Bank does not say is that rural migration is a result of impoverishment in the countryside and that this trend cannot be reversed unless you turn to intensive farming, which requires a support industry and adequate prices (not only on domestic but also on world markets, if the produce of such agriculture is to be exported). What the Bank also does not say is that insufficient industrial growth (3.3 % per annum) obviously cannot absorb the urban growth. The Bank's discourse on the deterioration in essential services in the cities and its proposals for petty adjustments to reduce their costs is, in the circumstances, nothing but empty words and wishful thinking.

The external constraints, too, are reduced to their outward expression and no analysis of their causes is provided. To note that the current account deficit of the non-oil producing countries in the region has risen from 1.5 % thousand million dollars in 1960 (financed through aid, private investments and commercial loans to the amounts of 1.6, 0.4 and 0.8 thousand million dollars respectively) to eight thousand million in 1980 (financed in the same way to the amounts of 4.3, 0.3 and 2.1 thousand million dollars) is to state the problem, not to analyze it. The Bank's analysis goes

no further than saying that the growth in the volume of exports has been insufficient and has fallen from 7.2 % annual growth in the sixties to -0.2 % in the seventies in respect of mining commodities (excluding oil) and from 4.6 % to -0.7 % with respect to agricultural commodities. We are not told the reasons for this drop, which are the world demand crisis, the organization of surplus production in the Third World (the Bank itself advises countries to diversify and to produce the same commodities it recommends the neighbouring countries to produce...), the objectives and strategies of the multinationals in the mining sector (reserves identified and the information filed away) and the land-extensive farming expansion crisis.

4. The critical analysis of current policies (Chapter 4) and the consequent policies and priorities suggested (Chapter 5) are governed by the Bank's poor vision of the global functioning of the system and its «fundamentalist» bias of unbounded liberalism (à la REAGAN).

The Bank has only managed to discover three ills from which Africa suffers, i.e. (i) overvalued exchange rates, (ii) too high a level of taxation of farmers and (iii) excessive growth in administrative expenditure.

It is clear that if prices in foreign currencies are maintained, devaluation would allow the exporter (e.g. the coffee-producing peasant) to obtain more in the local currency. That is a pleonasm. However, one cannot conclude either that devaluation would bring about uncontrolled equilibrium in the balance of payments, nor that prices in foreign currencies would remain stable if the Third World countries devalued their own currency.

Experience has repeatedly shown that in the Third World the whole range of local prices tends to adjust to the import prices and that, therefore, the effect of devaluation both on comparative price structures and on the balance of payments are cancelled out. The absence of a self-reliant and autonomous economic structure explains this generalized contagion, which reflects the way in which the local price systems are dependent on the world price system. We can express it by saying that the law of «worldized» value governs the entire range of «para-national» price systems. This is the main reason why the per capita value added in agriculture in Third World countries is three times lower than the per capita value added in industry and the services sector, a situation that applies everywhere in the Third World in contrast to the situation prevailing in all the countries of the capitalist centre.

Thus, the real values attached to the remuneration of labour determine prices and not the other way around. A devaluation measure designed to raise remuneration in real terms (e.g. for all coffee producers) would probably fail to achieve its aim. The dollar price of coffee would adjust downwards to maintain the present (and minimal) rates of remuneration for producers! That is the lesson to be learnt from one hundred years' of history, which the World Bank superbly disregards.

This fundamental reality obviously does not exclude the fact that the currencies of a group of countries may be overvalued (or undervalued!) within the world system. However, the nature of the new equilibrium obtained by manipulating exchange rates must be described accurately and

explicitly ascertained according to each specific case. It is improbable that generalized devaluation in Africa would improve the peasants' lot or even lead to an increase in agricultural exports. Mali, Zaïre and a number of other countries have devalued their currencies but their peasants have not enjoyed the slightest benefit from it.

It is true that peasants in Africa are subjected to a considerable degree of «hidden taxation» – the difference between the export price, the real cost of internal marketing deducted and the price paid to the producer – between 40 % and 50 % according to the Bank Report. But where else would the State raise these resources if this margin were abolished and if the country were to give priority in its development to the production of such export commodities as suggested by the Bank? Why not reduce consumer taxes (e.g. on coffee) in the developed countries for the benefit of the African peasant? Clearly, such taxes reflect the States' «anti-peasant» bias, but this bias is a consequence of the nature of the States' relations with the world system. The anti-peasant feature is not that of the local state alone but that of the global system of exploitation within which the State functions.

By failing to carry the analysis of the system any further, the World Bank condemns itself, on the subject of public expenditure as on others, to distribute advice that is hardly efficient and to suggest ways and means of tinkering with the economy in order to reduce this expenditure (by very little). Such savings are invariably made at the expense of the poor, in contradiction to the fine speeches about «basic needs». Moreover, does not the IMF, a close partner of the World Bank, always impose devaluation, austerity and a reduction in the standard of living of the poorest sections of the population? «Real prices» (world prices being the supreme reference) and the abolition of subsidies for the most basic consumer goods always operate against the interest of peoples.

This type of distorted analysis has led the Bank, in Chapter 5, to recite certain known «facts», without being able to suggest any viable solutions. It is already widely known that the volume of agricultural exports has dropped, from an annual rate of 1.9 % for the 1960s to - 1.9 % for the seventies, that the respective rates of growth in the volume of food crops has also fallen or remained stagnant, from 4.0 % to 2.9 % for rice, 5.2 % to 1.3 % for maize, from 0.9 % to 1.0 % for millet, 2.0 % to 1.8 % for tubers and roots etc...

The Bank naively recognizes that this catastrophe has occurred despite an increased aid effort, to the tune of five thousand million dollars, distributed between 1973 and 1980 (half of which was supplied by the Bank...) Where is the critique of those projects that obtained the Bank's support? Where is the analysis of the motives behind the peasants' resistance to the implementation of those projects? Certainly not in the Report under discussion. It is also known that these poor results led to others, e.g. the growth in grain imports which increased at more than 7.1 % per annum (rising from 800,000 tonnes in the mid-seventies to 1.8 million tonnes in 1981, without taking into account the 20 % or so increase in food aid).

Is it possible, in the face of such gigantic problems, to blame only minor, often real albeit marginal, causes such as the «grandiose» nature of certain mechanized projects, the high cost of irrigation (from 10,000 to 20,000 dollars per hectare), the inefficiency of the public services supplying between 50 % and 66 % of agricultural inputs (equipment and fertilizers)? In any case, has not the Bank itself been harbouring certain illusion about «grandiose» projects? Others have suggested, long before the Bank, that it would be a better policy to introduce small-scale development projects, well aware that these – controlled by peasant communities – can be integrated only within a strategy that is popular, self-reliant and de-linked from the world system.

For de-linking is the only viable response to these basic problems. A real desire to see a substantial increase in the remuneration of peasants so as to bring about a genuine take-off in agriculture leaves only one option: the adoption of an internal price and remuneration system which is disconnected from the world capitalist system of values. We have developed this option elsewhere.

5. The substance of the proposals contained in the World Bank's Report is to be found in the chapters discussed above. The rest of the Report is made up of disjointed and superficial comments on human resources, industry, natural resources, population and foreign aid.

Industry, lightly dealt with in Chapter 7, is, in the Bank's view, «overprotected». Reducing such «overprotectionism» of an industry which is still the most fragile in the world would surely reduce even further its already negligible rate of growth.

Wages in Africa are said to be «too high» and those of Bangladesh are held up as a model. Does the World Bank see the future in terms of the bangladeshization of the Third World? And how does one reconcile this statement with that on satisfying «basic needs»? Besides, there is no discussion on industrialization strategies and import substitution is considered as by far the superior option (no attention is paid to the fact that this strategy reproduces and reinforces inequalities in income distribution), although it is said to have been «badly applied» in Africa because it too often required State intervention (without which, despite the Bank's pious hopes concerning «entrepreneurs», the rate of industrialization would have been even lower). The Bank also recommends processing mineral resources for export, although it is a known fact that such processing swallows up considerable capital without leading to interaction between the exploitation of the resources and national development. It also recommends light export industries. Have the disasters of the textile industries in Morocco and Tunisia been forgotten which, after having followed such «recommendations», saw the doors of Western market firmly closed to their products? As for the industrialization required to ensure agricultural development, this is one aspect which the Bank is, apparently, quite unaware of.

On the subject of exploiting mineral resources, the Bank sees no other option than entrusting this task to the interests and strategies of the multinationals. The idea that these resources might provide a basis for

national and regional development, the stated aims of the New International Economic Order, does not even cross the minds of the authors, which goes to show the extent to which it seems painful to them to have to sacrifice the slightest detail that might threaten the sacrosanct maximum profits of the monopolies. Nothing but common place statements in the section on energy either – recommendations to the effect that hydroelectricity and coal should be developed, the need to save fuelwood (how can this be done without changing to intensive agriculture?) etc...

The «long-term» problems are hardly touched upon at all. And when they are discussed they are reduced to population problems and their effects. It is a widely recognized fact that cities whose population tends to quadruple every twenty five years will – because of an insufficient rate of industrialization – probably become shanty-towns. We also know that in twenty years' time the rural population will have risen by half. All the more reason, with due regard to soil conservation (the Bank does not tell us how this is to be done), to speed up the intensive development of agriculture, which requires industrial support and de-linking.

The Bank concludes its Reports with a discussion on foreign aid, and this again consists of yet another series of pious hopes (did not President REAGAN express his hostility to «aid» – except to political allies, naturally?). Can foreign aid really make up for the shortcomings of the strategy propounded? According to the Bank's own calculations, the most optimistic assumption – which involves «substantial» aid – cannot during the eighties do more than ensure a per capita growth of 2.1 % for the continent (half the rate achieved by China between 1950 and 1980). What is more, the aid would to a large extent be used for debt servicing, to the tune of 10 % of export earnings in 1980 and 20 % in 1990. Is it then the true function of aid to invest superabundant capital in times of crisis?

**P. S.** We had expressed our views on self-reliant development («Is Self-Reliant Development Possible for Africa?») in a document which was commissioned but the World Bank and... which the Bank promised to publish as an appendix to its own Report. This has obviously not been done, for the Bank's reports are designed not to be discussed but to bring the States to accept the transnational's strategies.

## RESUME

*L'auteur de cette critique voit dans le Rapport de la Banque Mondiale (Accelerated Development in Sub-Saharan Africa) une proposition de stratégie néocoloniale extravertie, fondée sur la priorité à l'ajustement du continent aux contraintes du «Développement Mondial», c'est-à-dire celui du Nord. Cette proposition systématique est en contradiction totale avec les principes d'un «Développement Autocentré» retenus par le Plan de Lagos. L'auteur critique le biais anti-industriel de la Banque et prétend que sans industrialisation (au service de l'agriculture) il n'y a pas de développement agricole possible. Dans ces conditions les développements du Rapport concernant le prétendu biais anti-paysans des politiques des Etats africains paraissent naïfs. Cette impression est renforcée par les longs développements apologétiques du Rapport en faveur de «l'initiative privée», de «l'ouverture extérieure» et de la «déévaluation». Il ne s'agit en fait de rien d'autre que d'un document idéologique s'inscrivant dans la philosophie «reaganiste».*

## A PROPOS DU PLAN DE LAGOS: SUR LA SCIENCE ET LA TECHNOLOGIE

Par

Fayçal YACHIR\*

Si l'on en juge par le nombre de pages qui lui sont consacrées, le thème de la science et de la technique semble être une préoccupation majeure du Plan de Lagos. Le chapitre sur la science et la technique compte une trentaine de pages alors que tous les autres, y compris celui consacré à l'agriculture, qui est après tout le secteur prédominant des sociétés africaines, ne dépassent pas 10 pages !

Pourtant, ce n'est pas sa relative longueur qui rend ce chapitre si difficile à lire, même pour le lecteur averti. Ce sont plutôt ses redondances, et surtout le caractère disparate et indifférencié des explications et des propositions qui y sont contenues.

Dans le constat des difficultés de l'économie africaine, comme dans leurs tentatives d'explication ou dans les mesures suggérées, la différence n'est jamais faite entre l'essentiel et l'accessoire. C'est au lecteur qu'il incombe de classer et de hiérarchiser les divers éléments de ce qui apparaît finalement comme une recension dans le désordre des problèmes, de leurs causes et de leurs solutions.

Ces obstacles d'ordre formel ne reflètent pas nécessairement l'incompétence des rédacteurs, encore que celle-ci ne soit pas totalement à exclure, quand on sait les conditions dans lesquelles le Plan a été élaboré. Ces obstacles expriment surtout l'incapacité des Etats Africains à *opter ensemble* pour une stratégie technologique, donc pour des *priorités communes*. Le flou dans l'appréhension des choses de la technique devient ainsi une nécessité du compromis.

Au-delà en effet de l'objectif proclamé d'une maîtrise de la science et de la technique au service d'un développement autonome, le Plan de Lagos s'analyse comme un anti-Plan.

S'il est une caractéristique de toute planification dans un contexte de ressources rares, c'est bien d'arbitrer entre différents choix possibles. Dans le Plan de Lagos, au contraire, il n'y a aucune priorité, bien qu'on insiste constamment sur le caractère limité des ressources humaines et matérielles du continent.

Aucune priorité dans la *définition des objectifs*, puisque celui de la génération d'une technologie locale (paragraphe 119, 122c, 128b, 139, 148, 150, 162, 164a, 167) est posé en même temps que celui de la maîtrise et de l'assimilation des techniques importées (paragraphe 120, 127, 128c, 151, 152, 154, 155, 167). Dans l'abstrait, ces deux objectifs ne sont certainement pas incompatibles, mais dans la situation concrète que connaissent les pays d'Afrique, vouloir tout faire en même temps, c'est vouloir ne rien faire du tout ! Au demeurant, toutes les expériences de développement

---

\* CREA - Algérie.

technologique tardif, celles de l'URSS, du Japon, de la Chine, de la Corée du Nord comme celles des pays occidentaux qui se sont trouvés à un moment donné dans la position du «late-comer» (France et Allemagne vis-à-vis de l'Angleterre par exemple), confirment la nécessité d'une phase préalable d'assimilation des techniques de l'étranger avant que puisse être lancé un processus d'innovation local.

Aucune priorité non plus dans la définition des moyens et on ne peut qu'être impressionné par la liste des mesures, qui, dans l'esprit des rédacteurs du Plan, doivent être simultanément mises en œuvre :

- vulgarisation de la technique, notamment au sein de la paysannerie
- formation des travailleurs
- développement de la recherche — développement en liaison avec le secteur productif
- réformer l'enseignement

Il est clair que si les pays africains pouvaient entreprendre de front toutes ces tâches, le problème de la dépendance technologique, et même de la dépendance tout court, aurait depuis longtemps cessé d'être posé. Encore qu'on aurait pu penser que ces actions seraient rendues possibles par la concentration des efforts de l'Etat sur un petit nombre de secteurs d'activité prioritaires. Mais ce n'est apparemment pas la position du Plan de Lagos, qui recommande d'agir au niveau de l'ensemble des branches de l'activité sociale en Afrique : agriculture et alimentation, industrie, ressources naturelles, énergie, transports et communications, santé, habitat et environnement. N'est-ce pas excessif de prétendre alors développer la formation professionnelle, la recherche appliquée, l'enseignement et la vulgarisation techniques, pour l'ensemble de ces secteurs, tout en cherchant le contrôle et l'appropriation de la technologie externe ?

Quelques exemples permettent de mieux souligner le caractère utopique du programme. Ainsi, dans l'agriculture on veut développer l'innovation (des «activités scientifiques et techniques») pour les produits chimiques, les semences, l'irrigation, mais aussi pour les outils et les instruments agricoles. Dans l'industrie, sont «prioritaires» l'agro-industrie, les matériaux de construction, les industries de produits forestiers, mais aussi la métallurgie, le travail des métaux, la mécanique et la chimie. IL suffit de rappeler que dans les pays capitalistes ou dans les économies socialistes, ces industries ne se sont jamais développées simultanément pour se rendre compte qu'aucune priorité n'est définie ici.

Pour les ressources, on parle de mettre au point des techniques pour le captage des eaux et pour l'irrigation, mais aussi des procédés de traitement des eaux polluées et de l'eau de mer. Il est aussi question de techniques de défrichage, de plantation, de débitage pour les forêts, de techniques de production d'énergie à partir des déchets. Curieusement, d'ailleurs, pour ambitieux qu'il soit, le programme d'innovation relatif aux ressources naturelles ne dit rien de la technologie minière, un enjeu essentiel pourtant des stratégies des groupes des pays capitalistes.

Pour la santé, on propose d'intégrer la médecine traditionnelle à la médecine moderne, et pour l'habitat, on suggère de promouvoir l'architecture tropicale.

Paradoxalement, le programme devient nettement moins ambitieux lorsqu'il est question du financement des mesures proposées. Les seuls recours envisagés sont en effet la fiscalité et l'aide étrangère.

La génération de fonds pour le développement scientifique et technique devrait ainsi s'appuyer, dans l'esprit des rédacteurs, sur l'imposition d'une taxe sur le chiffre d'affaires ou sur les profits des entreprises (publiques et privées) ainsi que sur l'obligation pour les firmes étrangères installées dans le pays de consacrer une part de leurs dépenses à la recherche-développement (§ 182). En fait, ni la taxe sur les produits importés, ni l'impôt sur le chiffre d'affaires ne sont en mesure de générer des fonds suffisants, compte tenu des mesures envisagées. Mais plus grave est le fait que ce type d'expédient ferait dépendre le financement du développement technologique en Afrique de l'ouverture au commerce extérieur et de l'activité des multinationales sur le continent !

Quant à l'obligation qui serait faite à celles-ci de consacrer un certain pourcentage de leurs dépenses à la recherche-développement dans le pays, elle risque d'être totalement sans effet quand on considère leurs pratiques de manipulation comptable et leurs politiques technologiques. Peut-être que ces limites de financement «interne» n'ont pas échappé aux rédacteurs du Plan de Lagos, puisqu'ils insistent relativement plus sur le recours à l'aide extérieure. Ainsi, la BAD (Banque Africaine de Développement), la BADEA (Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique) et les banques régionales sont appelées à contribuer au financement, mais aussi le PNUD, le «système de financement des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement» (à raison de 40 % de ses fonds) enfin la Banque Mondiale (§ 198, 199, 200, 204). Mais là aussi, il est évident que le recours à ces sources de financement ne peut suffire à la réalisation de l'ambitieux programme technologique défini par le Plan de Lagos. Plus encore, le recours aux banques régionales ou à la Banque Mondiale est largement incompatible avec le financement de projets qui pour la plupart ne comporteraient aucune perspective de rentabilité à court ou moyen terme.

On peut alors faire l'hypothèse que l'évidente contradiction entre l'ambition du programme et la modestie des moyens financiers est à l'origine de l'inflation des institutions qui caractérise les propositions de Lagos. La liste des institutions dont on propose la création au seul titre de la politique technologique est en effet impressionnante :

- un centre national de la science et de la technologie au service du développement (§ 126 à 128)
- un centre national d'information technologique (§ 154a)
- un organisme d'orientation générale (§ 156)
- un organisme de consultation en ingénierie et gestion (6.2ii)
- un organisme de contrôle des normes et de la qualité (idem)
- un organisme national pour les ressources naturelles (6.3i)
- un organisme national de la santé et de l'hygiène (6.6i)
- un organisme national de l'habitat et du développement urbain (6.7i)
- un organisme national de lutte contre la sécheresse et la désertification (6.8iii).

- un organisme national de financement du développement scientifique et technique (7.1)
- des instituts-associations sous-régionaux de consultation technique
- des centres supérieurs de formation et de recherche.

On comprend sans peine que, pour les rédacteurs du Plan, «la création d'institutions constitue un moyen stratégique et tactique important pour garantir le progrès coordonné des systèmes socio-économiques» (§ 189). Peut-être, mais à condition qu'il s'agisse des institutions adéquates, on y reviendra.

Si le Plan de Lagos se révèle à l'examen être un anti-plan, c'est donc parce qu'il ne connaît pas de priorité, et se réduit à un catalogue de mesures dont l'ambition irréaliste est soulignée à contrario par la modestie des sources de financement envisagées. Mais c'est aussi parce que l'objectif qu'il s'assigne – une technologie au service du développement autonome – n'est au fond compatible ni avec le modèle industriel qu'il véhicule implicitement, ni avec les actions qu'il envisage sur le front de la technique.

Dès le préambule général, se trouve affirmée la volonté des Etats Africains de «mettre la science et la technologie au service du développement, en renforçant la capacité autonome de nos pays dans ce domaine», leur détermination «à atteindre l'auto-suffisance alimentaire», et à «réaliser un développement industriel sous-régional et régional endogène». Cet objectif est repris avec force dans le chapitre sur la science et la technologie: «les pays Africains estiment qu'il est capital et extrêmement urgent à ce tournant décisif de l'histoire, que les planificateurs et les responsables africains fassent preuve de la volonté politique et du courage requis pour modifier en profondeur et à long terme la situation actuelle concernant l'utilisation de la science et de la technique en tant que base du développement socio-économique» (§ 119). Plus précisément, «l'attention doit être portée sur le rôle de la science et de la technique dans le développement rural intégré» (§ 119).

Bien que le problème de la *nature* des techniques ne soit pas directement abordé, plusieurs notations indiquent qu'il s'agit, du moins en partie, de promouvoir une technologie «intermédiaire» entre celle du monde du capitalisme développé et celle des activités traditionnelles.

Ainsi, «il faudrait accorder une attention spéciale au milieu socio-culturel de la majorité de la population et essayer de satisfaire ses besoins par la promotion de technologies traditionnelles, le cas échéant, le développement de nouvelles technologies et l'adaptation des technologies importées» (§ 148).

Le Plan recommande la mise au point de techniques peu coûteuses pour l'agriculture, la production industrielle, les transports, les communications, l'énergie, de même que «la création ou le renforcement comme point de départ du développement industriel, de petites industries et entreprises artisanales, ces mesures étant associées à la promotion efficace des capacités de recherche-développement dans le secteur de l'agriculture et le secteur des petites industries» (§ 164). Il s'agit bien ici de créer des techniques nouvelles, alternatives, et pas seulement de réformer l'usage local des procédés mis au point ailleurs. Cette création technique, qui requiert la

participation populaire doit s'appuyer sur «la mobilisation du potentiel de technologie adaptative» qui existe dans le secteur mécanique traditionnel (§ 138), sur la vulgarisation de la science et de la technique, «par des campagnes d'éducation des adultes en utilisant, si possible, les langues nationales» (§ 140).

De tels objectifs ne sont évidemment pas indifférents au modèle d'industrialisation choisi et au système social envisagé. Aussi précise-t-on, dans le chapitre sur l'industrie, que «dans la formulation de la stratégie de leur développement industriel, les pays africains doivent avoir présent à l'esprit la nécessité de choisir une technologie appropriée, qui sera socialement adaptée, compatible avec la dotation en ressources, réduisant progressivement l'excessive dépendance actuelle de l'Afrique à l'égard des pays développés en matière de technologie» (§ 65). Pourtant, ni le modèle d'industrialisation que propose implicitement le Plan de Lagos, ni le cadre institutionnel qu'il suppose, ne sont favorables à la promotion d'une technologie alternative, fondée sur le potentiel de créativité populaire.

En vérité, le Plan de Lagos ne comporte pas la définition rigoureuse d'un modèle d'industrialisation pour l'Afrique. A long terme, il se donne pour but «la mise en place d'une structure industrielle au niveau national dans le cadre d'une économie intégrée» (§ 63 du chapitre sur l'industrie), ce qui est conforme à l'objectif global du développement autocentré.

Encore qu'on peut s'étonner de voir chiffrer un tel objectif par la proportion souhaitée de la production africaine dans la production industrielle mondiale (§ 62). Pourtant, les objectifs que le Plan définit pour le moyen terme révèlent une certaine confusion entre un développement industriel intégré et une politique qui s'apparente à la «stratégie des besoins essentiels». Effectivement, durant la décennie 1980–1990, le Plan propose de réaliser l'auto-suffisance dans les secteurs produisant pour la consommation finale, l'alimentation, les matériaux de construction, l'habillement et l'énergie (§ 66). On affirme certes la nécessité de développer dans le court terme (d'ici 1985) les industries de base, «essentielles pour l'autonomie puisqu'elles produisent les intrants pour d'autres secteurs» (§ 67). Mais ces industries de base pour lesquelles le délai de construction (moins de 5 ans) est anormalement court, et qui incluent dans l'esprit des rédacteurs, l'alimentation, l'agro-industrie, le bâtiment, l'électronique et la chimie, au même titre que la métallurgie, la mécanique et l'énergie (§ 67) ne sont manifestement pas susceptibles de former l'ossature d'une industrialisation cohérente. Certaines branches représentent une production de biens de consommation, d'autres une production de biens de consommation et de biens de capital. Dire que toutes ces industries sont prioritaires, c'est renoncer à effectuer des choix, puisque celles-ci recouvrent une gamme relativement très étendue d'activités et de produits. Surtout, l'orientation de l'investissement vers de telles branches ne signifierait nullement un développement prioritaire ni même une croissance significative de la production de biens de capital. Dans la meilleure des hypothèses, serait développée la production des biens intermédiaires et des équipements spécifiques nécessaires aux industries de l'alimentation, de l'habillement et de l'habitat, pour

lesquelles un objectif d'auto-suffisance est défini à moyen terme. Or, la concentration de l'appareil industriel sur ces branches et sur leurs intrants impose le recours permanent aux procédés et aux équipements des pays développés. Même si la production des équipements est lancée à une étape ultérieure, elle aura le caractère d'une substitution aux importations et reproduira nécessairement les normes technologiques de ces pays. Là, comme ailleurs dans le Tiers Monde, une politique d'import-substitution de biens de capital engendre de fortes pressions en faveur de l'emploi exclusif des techniques conçues en Occident. La contrainte est encore plus forte dans l'hypothèse, apparemment admise dans le Plan de Lagos, d'une promotion des exportations industrielles vers le monde développé. L'autre face de la revendication d'un accès plus libre aux marchés européens pour les produits industriels de l'Afrique (§ 73g) implique la soumission aux normes de productivité et de prix du marché mondial, et au-delà une étroite dépendance vis-à-vis des techniques des multinationales. Il en est de même pour le secteur minier exportateur dans la mesure où la valorisation des ressources naturelles sur le marché mondial impose elle aussi le recours aux mêmes technologies que celles utilisées par les groupes transnationaux qui dominent celui-ci. Dans tous les cas, la liberté du choix de techniques alternatives se trouve singulièrement réduite. Le modèle implicite des « besoins essentiels » qui a la faveur du Plan de Lagos tout comme les modèles de la spécialisation minière ou industrielle à l'exportation, qui apparaissent en filigrane, se traduisent en effet par de sévères contraintes à la fois sur le type de technologie utilisable et sur les modalités de sa mise en œuvre.

Il n'y a pas que le modèle (ou les modèles ?) d'industrialisation qui sont implicitement donnés dans le Plan de Lagos puisque celui-ci trace en même temps le cadre institutionnel du développement. Sans jamais affirmer clairement son postulat, le Plan de Lagos considère comme une donnée intangible la domination du capitalisme sur les sociétés africaines.

Parmi les « conditions de réalisation des objectifs de développement industriel », qu'énumère le chapitre sur l'industrie, figure « le choix judicieux de lignes de produits, en accordant la préférence à celles qui contribueront à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population » (§ 69m). Aucune référence n'est pourtant faite à la distribution du revenu national, qui conditionne le profil de la demande sociale, donc la structure de la production. Lorsque le Plan évoque comme un préalable de la politique technologique, « l'identification des besoins de l'ensemble des secteurs de l'économie nationale » (§ 1286), il néglige d'en préciser le mode d'expression. Laissera-t-on au marché le soin d'exprimer les besoins sociaux en les passant au crible de la demande solvable ? ou va-t-on les définir indépendamment de la distribution initiale, inégale, du revenu ? En fait, pour les rédacteurs du Plan de Lagos, il n'est point d'ambiguïté. En dépit de nombreuses références à la planification nécessaire du développement technique (et du développement global), nulle part n'est envisagée la machinerie sociale adéquate à la maîtrise des rapports marchands.

La « planification » que le Plan appelle de ses vœux (§ 122b, 128b, etc, 167, etc...) ne s'appuie sur aucun moyen d'exercice du pouvoir économique de l'Etat. On voit mal en effet de quelle manière ce dernier pourrait

agir sur l'économie et sur ses relations internationales sans recourir au contrôle du commerce extérieur, à la nationalisation des moyens de production largement soumis aux intérêts étrangers et à la réforme agraire pour augmenter le revenu de la paysannerie pauvre. A fortiori, on ne voit pas de quels leviers d'action disposeraient les classes les plus intéressées au développement autonome pour réorienter l'utilisation actuelle de la technologie importée et favoriser la génération d'une technologie alternative, plus conforme à leurs besoins.

Paradoxalement donc, l'inflation institutionnelle qui a été notée plus haut laisse de côté les seules institutions dont la mise en place conditionne l'application d'une politique de développement économique et technologique autonome, bien qu'elle n'en soit pas, loin de là, la seule garantie de succès.

L'attitude vis-à-vis des multinationales est hautement significative de ce point de vue. Ainsi, le Plan de Lagos entend «réglementer les activités technologiques des sociétés transnationales dans les pays bénéficiaires, afin de garantir qu'elles apportent une contribution positive dans des domaines tels que :

- le développement des capacités scientifiques et des technologies autochtones
- la création d'emplois locaux
- et le transfert des connaissances technologiques et de gestion aux distributeurs et usagers de biens d'équipement et autres produits fabriqués par les filiales locales» (§ 152).

Programme étonnant, s'il en est ! Où aurait-on vu que les multinationales favorisent le développement des capacités scientifiques et technologiques autochtones ? Toutes les études connues indiquent le contraire. Les firmes multinationales tendent en effet à centraliser leurs activités de recherche-développement dans leur pays d'origine pour s'assurer le contrôle du rythme d'innovation à l'échelle globale. De plus, leurs investissements internationaux sont liés à la nécessité d'élever l'échelle d'exploitation de leurs procédés nouveaux (ce qui réduit les risques de la R & D), de maximiser les rendements associés à des positions de monopole technologique, enfin de prolonger la durée de vie économique de leurs équipements (par l'emploi de techniques obsolètes dans leurs filiales).

Cette dernière éventualité n'est malheureusement pas à écarter, quand on voit le Plan de Lagos assigner à la coopération avec les pays développés des objectifs aussi nébuleux et utopiques que (§ 73) ceux :

- a) «d'un transfert massif des ressources destinées à financer les projets industriels évalués à leur coût véritable, qui tiennent compte des surcoûts de toutes sortes subis par les industries des pays africains»,
- b) «d'acquisition de technologie au moindre coût, compte tenu des facteurs du coût social et de la dotation en ressources»,
- c) «de la mise à la disposition des pays africains des inventions, des brevets et du savoir-faire technique, sans frais, comme contribution définitive par les pays développés au développement industriel de (l'Afrique)»,

d) «de l'adoption d'un code de conduite international sur le transfert de technologie ainsi que d'un code de conduite des sociétés transnationales préservant les intérêts des Etats membres».

Si la revendication d'un code de conduite pour les multinationales en matière d'investissement et de «transfert de technologie» peut être considérée comme une pression en faveur d'une réduction du coût de l'importation de techniques, les autres demandes sont à l'évidence, économiquement absurdes, étant donné le caractère de l'économie mondiale et politiquement naïves, donc démobilisatrices.

Finalement la chose la plus sûre est que, dans l'esprit des rédacteurs du Plan de Lagos, il n'est pas question d'interdire ou de limiter l'investissement étranger en Afrique ni de remettre en cause le contrôle qu'exercent les capitaux extérieurs sur l'appareil industriel et le secteur minier de la plupart des pays africains. En d'autres termes, les multinationales doivent continuer à maîtriser la conception et l'usage des techniques de production utilisées dans les secteurs d'activité modernes en Afrique. Il est clair dans ces conditions qu'il n'est pas d'exercice plus périlleux que celui qui consiste à tenter de concilier une telle situation avec les exigences d'un développement technologique autonome !

A la confiance apparente manifestée par le Plan de Lagos vis-à-vis du capital étranger fait écho une profonde sollicitude pour les milieux d'affaires locaux. Depuis l'exigence reconnue de «l'amélioration des qualifications techniques des chefs d'entreprises» (élément 2.2 du Programme) à la nécessité de «former, d'encourager et soutenir les entrepreneurs africains pour qu'ils participent effectivement à la production industrielle en vue de contrôler progressivement la propriété du capital dans le secteur» (§ 690), la place et le rôle des capitalistes locaux dans le développement technique sont clairement affirmés. Pourtant, pas plus que les multinationales, les entrepreneurs nationaux ne sont en mesure de donner à leurs investissements un contenu technique approprié aux exigences du développement autonome soumis à la loi de la rentabilité et à la concurrence, directe ou indirecte des multinationales, ces entrepreneurs sont en effet contraints d'adopter les normes techniques dominantes du capitalisme mondial. Pour un capitaliste local qui investit dans l'industrie ou le bâtiment, voire dans l'agriculture, il est toujours plus rationnel de recourir aux techniques éprouvées et efficaces des pays développés plutôt que de prendre le risque de financer la mise au point hasardeuse de procédés locaux qui ne présentent aucune garantie de maximisation de son profit. Hors du développement capitaliste de l'Europe et des Etats Unis au 19ème siècle, on ne connaît point d'exemples d'un rôle actif des entrepreneurs privés dans le procès d'innovation scientifique et technique. Au contraire, dans les quelques pays sud-américains qui disposaient de «poches technologiques locales» liées à une industrialisation relativement précoce, par comparaison avec le reste du Tiers-Monde, les formes actuelles de développement capitaliste imposent la réduction de ces «poches» au profit d'un alignement strict sur les techniques des économies avancées. En vérité, l'analyse théorique autant que la pratique historique ne laissent aucun doute sur l'incapacité du capital privé,

à conduire, à l'époque de l'impérialisme, un processus de développement technique autonome. L'une des conditions déterminantes d'un tel développement dans le Tiers Monde et en Afrique consiste précisément à soustraire la décision technologique au capital privé, qu'il soit d'ailleurs étranger ou national. Entrevoir la possibilité d'une technologie alternative sans poser cette nécessité de la façon la plus claire, relève de l'illusion. Les sympathiques références du Plan de Lagos aux techniques rurales peu coûteuses, et de façon générale, à une technologie appropriée, apparaissent alors plus comme une concession à l'engouement récent du «small is beautiful» que comme arguments d'une politique cohérente d'autonomie technologique.

Le Plan de Lagos comporte donc une contradiction majeure entre d'une part, l'objectif d'une autonomisation de la technique et d'autre part, le modèle d'industrialisation et l'organisation économique implicitement posés. Au modèle d'une industrialisation fondée sur «les besoins essentiels», dans le cadre d'une économie capitaliste sous-développée et dominée, correspond nécessairement un modèle technologique dépendant. Là n'est pas l'unique incohérence du Plan de Lagos, cependant. Une lecture attentive fait apparaître une seconde contradiction majeure, entre l'objectif d'une «appropriation» de la technique et de la science par les peuples africains au profit de leur propre progrès et la politique technologique qui est envisagée.

Cette politique technologique comporte deux volets principaux, la rationalisation des importations de technologie et la génération d'une technologie locale, alternative.

La rationalisation du recours aux connaissances et aux équipements des pays développés impose (§ 128c) :

- «l'évaluation et la sélection des techniques»
- «la séparation des blocs de technologie importée en vue d'accoître progressivement la part de la technologie autochtone»
- «l'encouragement à l'adaptation et l'absorption des techniques importées»
- «la négociation d'accords de transfert de technologie, en assurant au pays une position de force relative».

Les quatre recommandations sont difficiles à concilier avec le contrôle, implicitement admis, du capital étranger sur l'industrie locale. Le «transfert de technologie» se fait dans ce cas entre multinationales ou entre sociétés-mères et leurs filiales. Il est clair que la sélection des procédés, l'ouverture du «paquet technologique», l'adaptation des techniques importées n'ont de sens que dans le contexte d'une industrialisation commandée par l'Etat, à travers un important secteur public. Dans ce cas, effectivement, ces mesures pourraient permettre de réduire le coût des techniques importées ainsi que leur degré d'inadaptation aux conditions locales, mais à la condition qu'elles soient accompagnées d'autres actions, stratégiquement plus importantes.

L'évaluation des techniques qui s'offrent au choix des planificateurs (sur le marché mondial) ne peut être conçue sans le développement prioritaire de capacités nationales d'engineering. L'engineering est l'ensemble des activités qui permettent de combiner les procédés et les machines

en vue d'aboutir à des systèmes de production cohérents. Si ces capacités font défaut, nulle sélection véritable n'est possible, d'autant que le marché mondial de la technologie est opacifié par une très forte rétention de l'information, normalement nécessaire au demandeur pour formuler ses choix.

De même, la séparation des blocs de technologie, qui a pour finalité d'éviter de conférer aux firmes vendeuses des situations de monopole sur l'ensemble des inputs fournis (procédés, équipements, matières premières, semi-finis, experts, etc...) dépend étroitement de l'importance des moyens nationaux d'engineering. A fortiori, cela est-il vrai de l'adaptation aux conditions locales des techniques importées. Or, on chercherait en vain la moindre référence dans le Plan de Lagos à l'importance de l'engineering dans la rationalisation des importations technologiques.

A voir la liste des mesures proposées pour maîtriser le recours aux techniques externes, il apparaît que le principal aspect négatif d'un tel recours pour les rédacteurs du Plan, est la faiblesse du pouvoir de négociation de l'acheteur qui augmente le prix de la technologie étrangère. Il est vrai que l'absence de sélection de la part du pays importateur, le caractère global des prestations ont un impact sévère qui dépasse d'ailleurs les seules considérations de prix et de balances des paiements. Aux surcoûts importants, s'ajoutent la frustration des possibilités d'apprentissage et la négation de l'intégration inter-industrielle. Mais le déséquilibre des relations entre acheteurs et vendeurs dissimule autre chose encore, la possibilité pour le capital étranger dans son ensemble d'influer indirectement sur l'appareil industriel local, en le soumettant aux tendances de la division internationale du travail. Plus qu'une simple pratique du capital étranger, la fourniture de prestations globales, à travers les contrats «clés en mains» et «produits en mains», généralement assortis de prêts internationaux, reflète une centralisation croissante des capitaux de l'industrie, de la banque et de l'engineering, qui opère à l'échelle de chaque pays développé comme à l'échelle internationale. Le type de techniques proposées par les multinationales au Tiers-Monde tend alors à se déterminer en fonction des délocalisations décidées par les capitaux dominants pour telle ou telle industrie.

Dès lors, une rationalisation des importations de technologie passe davantage par la diversification des partenaires des pays africains, dans le sens d'un recours plus important aux petits pays capitalistes ou aux petites firmes, relativement marginaux sur le marché mondial, et surtout aux pays socialistes, développés et moins développés. D'ailleurs la simple ouverture du paquet technologique, non accompagnée d'une telle diversification aboutirait simplement à substituer à l'absence visible de concurrence, une parodie de compétition entre des firmes dont l'indépendance est largement formelle.

L'autre volet de la politique technologique définie dans le Plan de Lagos est le développement de la création technique locale, à travers la recherche, la réforme de l'enseignement, la formation des cadres et des ouvriers, l'arrêt de l'exode des compétences, mais aussi grâce à la vulgarisation de la technique en milieu paysan (§140) et l'utilisation des connaissances pratiques dans le secteur mécanique traditionnel (§ 138 et 139).

Or, de telles actions ne sont positives que si on les considère dans l'abstrait.

Que signifie en effet développer la recherche scientifique et technique sans mettre en place simultanément des structures d'engineering et surtout une industrie locale de machines ? Comment concevoir la mise au point et la diffusion des innovations techniques s'il n'existe pas dans le pays des procédures de capitalisation du savoir-acquis, dans la production, en vue de le traduire en nouveaux moyens de travail ? Comment concevoir un système scientifique et technologique cohérent s'il n'y a pas de liaisons permanentes entre l'industrie, l'engineering, le secteur des machines et la recherche-développement ?

D'autre part, quel contenu donner à la recherche ? de la simple amélioration de la qualité et des standards à la génération de savoirs neufs, celle-ci peut correspondre à des activités très diverses, sur lesquelles le Plan de Lagos ne prend pas position. Quelle importance relative accorder à l'adaptation des procédés et des équipements importés, à l'expérimentation de techniques périmées des pays développés, à la mise au point de procédés nouveaux à partir des connaissances scientifiques disponibles, à la production de connaissances nouvelles ? Enfin, quelle organisation de la recherche envisage-t-on ? On connaît dans les pays capitalistes développés, l'institutionnalisation de la recherche au sein de gros laboratoires spécialisés, contrôlés par l'Etat ou les groupes privés. Doit-on reproduire la même organisation dans les pays africains ou d'autres formes sont-elles possibles ?

Le Plan de Lagos insiste beaucoup sur la formation de la main d'œuvre en général et de la « main d'œuvre scientifique et technique » en particulier. Mais on chercherait en vain là encore les traces d'une définition du contenu et des modalités d'une telle formation. La formation requise par le développement d'une technologie « appropriée » ne peut assurément être du même type que celle qui accompagne la transposition pure et simple dans le pays des techniques du capitalisme avancé. En Occident, l'industrialisation s'est d'abord appuyée sur des corps d'ouvriers de métier (tisserands, mineurs, fondeurs, etc...) avant de leur substituer des masses d'ouvriers déqualifiés (ouvriers « spécialisés » et manœuvres). En Afrique, doit-on reproduire la structure actuelle des qualifications des pays développés ou doit-on au contraire s'en écarter ? Et dans ce cas, quel type de qualification développer ? Doit-on rompre avec le savoir-faire des artisans et des paysans ou faut-il en faire de l'amélioration du niveau technique de la force de travail ?

Comment concilier enfin la nécessité de la formation avec la participation des travailleurs au processus de développement technologique par la mobilisation du potentiel créatif des ouvriers et des paysans ? Mais il est vrai que si le Plan de Lagos reconnaît comme l'une des causes de la dépendance technologique de l'Afrique « la mobilisation inefficace de la population en matière de transfert de la science et de la technologie » (§ 123 viii), il ne se pose pas le problème des conditions de l'intervention active des travailleurs, dans le processus d'expérimentation et d'innovation.

Dès lors, l'ambiguïté et l'insuffisance des politiques proposées ne permettent pas d'espérer une maîtrise réelle de l'importation des techniques, et encore moins la génération d'une technologie locale alternative.

## SUMMARY

*The author argues that, on science and technology policy, the Lagos Plan is unrealistic and contradictory. It is unrealistic not in the sense of being utopian, but in so far as it does not define any serious priority, neither for the objectives to be pursued nor for the means to be used. It is contradictory because of a deep inadequacy between its overall aim of an autonomous development of African economies and the industrial and technological model it suggests implicitly. Thus, the objective of self-reliant development is contrasted to the model of industrial growth which is recommended by the Lagos Plan, and which appears to be centered around a basic-needs capitalist strategy, leaving unresolved the question of capital goods production. Then the objective of a technological autonomy is contrasted more specifically to the policies suggested by the Lagos Plan in relation to the forms of technology imports and to the social and economic nature of the techniques to be bought and/or generated locally.*

**CENTRAL AFRICA REGIONAL COOPERATION IN THE  
CONTEXT OF THE LAGOS PLAN OF ACTION:  
THE UDEAC**

By

*Wilfred A. NDONGKO \**

**I. — INTRODUCTION**

Although economic cooperation, both as an ideology and in practice, is not completely new to African leaders, there has been since independence, a more and more recurrent discussion of the scope and necessity for the formation of regional economic groupings, the potential advantages and costs, the nature of the institutional machinery, the attendant problems and the prospects for their long-run viability and stability. The continuous desire for regional economic cooperation between African States, has arisen from internal as well as external factors and their economic situation and relations.

In regard to internal factors, perhaps the most predominant one has been the awareness by African States that, the relatively small size of their national economies, limited markets and the existing disparities in resource endowments impede individual efforts at the national level towards economic and social development. Consequently, it has been contended by many African Scholars and policy-makers that, if Africa is to achieve self-sustained development and raise its standard of living in the long-run, cooperation in the production and distribution of the basic necessities and strategic goods and services, on at least a regional level, must be regarded by all African States as a necessary condition for the successful attainment of this social and economic objective.

Secondly, the level of industrial activity in most African States is extremely low, and the export of manufactured goods is negligible, despite the existence of excess capacity in many national industries. More disturbing, is the fact that there are few or no linkages between the manufacturing and other sectors of the national economies, such as agriculture, so that intermediate, capital and even some primary materials used in the manufacturing are imported. For this reason, it has been argued that economic cooperation at the regional level in Africa will lead to the efficient allocation of industrial activity, production capacity, encourage the effective use of local raw materials and it will reduce dependence on foreign intermediate capital and even consumption goods.

Thirdly, the long standing vexing problem of little or no intra-African trade which has been aggravated over the years by the inconvertibility of some national currencies; the absence of an adequate intra-African payment system; the rapid decrease of the foreign exchange obtained from the sale of the continent's major primary products; the high cost

---

\* *Professor , Department of Economics — University of Calabar, Calabar (Nigeria).*

of both imported capital and consumption goods from the developed countries and the differences in the fiscal systems have all hastened the movement towards the creation of regional economic groupings in Africa; with the over-riding objective of altering the heavy metropolitan colonial orientation in the continent.

Furthermore, one of the most important considerations, particularly during the early years of independence, has been the necessity to increase and stabilize the bargaining strength of African States in the various international financial and economic organisations, in the negotiations for the various commodity agreements and recently in the effort to establish a just and an effective new international economic order. All these considerations have re-inforced the interest of African leaders in regional and even continental economic cooperation with a view to presenting a collective African front in those vital issues affecting the economic and political destiny of the sub-regions and the continent as a whole.

At the continental level, the establishment of the Organisation of African Unity (OAU) was intended partly to increase the bargaining power of African States in important economic, financial and commercial areas. This has been given considerable weight by the rapid growth of national consciousness within many African States and the continuing determination of African leaders to reshape some of the colonial economic, financial and commercial arrangements through the bargaining process in the light of their contemporary economic and social problems, aspirations and needs.

Additionally, the coming into being of the United Nations Development Decade (1960–1970) and the substantial steps initiated by the Economic Commission for Africa, and especially the creation of the African Development Bank, encouraged and sustained the efforts of the various African States towards regional economic cooperation, with a view to pulling national and external resources together for the collective self-reliant development.

Finally, the creation of the European Economic Community, and regional economic groupings like Latin American Free Trade Area, the ADEAN group, etc..., demonstrated both the necessity and possibility of regional economic cooperation in Africa. Although some people may argue that the experience of these regional groupings may have little or no relevance for the African States, there is no doubt that the European and Latin American approaches as well as their institutional framework, have appealed to the developing African Nations, especially with respect to the nature of the objectives and the real and potential problems which can arise from economic cooperation between autonomous States.

Consciously or unconsciously, however, the African Continent is dotted with a multiplicity of regional economic groupings and institutions which are designed to promote economic cooperation between the various African States. Consequently, the challenge, which faces the African governments, national financial and economic institutions and the people of the continent in general, is to ensure that regional economic groupings and the treaties do not remain on the shelves of government ministries and the headquarters of the various organisations.

To prevent this undesirable outcome, it is essential that the chosen policy instruments and institutions are capable of making an effective and lasting contribution to the attainment of the many inter-related and often conflicting objectives and goals of the regional economic grouping. To this extent, therefore, the purpose of this paper is to critically examine economic cooperation in Central Africa in the context of the Lagos Plan of Action (LPA) with reference to the Central African Customs and Economic Union (UDEAC).

## **II. – BACKGROUND TO THE CENTRAL AFRICAN CUSTOMS AND ECONOMIC UNION (UDEAC)**

With a population of over 12 million people and a GDP of over 660.000 million francs CFA in 1973, the UDEAC comprises Cameroon, Gabon, Central African Republic and Congo. Chad was a member up till 1968 when it pulled out (1). The UDEAC with its headquarters at Bangui (Central African Republic), is a regional grouping of entirely French-speaking African States.

The initial efforts to group the Central African countries into a single regional unit has its beginning in the colonial era. For purpose of easy administration, France created the *Afrique Equatoriale Française—AEF* which comprised the Central African Republic, Chad, Gabon and Congo by Decree of 15th January 1910. The various services established for Togo, Upper Volta and later Gambia grouping ranged from coordination of financial policies, economic affairs, transport to scientific research and teaching (2).

In 1958, when the member States of AEF opted for individual self-government, their leaders accepted to jointly operate the various services which had been set up in 1910. To this end, they established a Customs Union by the signing of the Brazzaville Treaty on June 23rd 1959. The Union was called the Equatorial Customs Union (*Union Douanière Equatoriale – UDE*). The UDE Treaty was later modified by another Treaty signed on 7th December 1959 in Libreville-Gabon. The objectives of the UDE included: the establishment of a common external tariff and import duties, the harmonization of the fiscal systems of the four member states and the coordination of the economic and social development plans (3).

Because Cameroon, under the French Trusteeship, had had the same administrative and Economic influences, it became gradually absorbed into the UDE. By 1961, UDE became «*Union Douanière Equatoriale et du Cameroun*». In December 1964, the Presidents of the five Central African States decided to create the Central African Customs and Economic Union (UDEAC) by signing the Brazzaville Treaty. The Treaty called for the elimination of restrictions on commodity movements between member States, the setting up of a common external tariff against third countries and the removal of barriers on factor movements including some degree of harmonization of national economic policies, particularly in the areas of industrial investment and transportation development (4).

For the running of the Union, three institutions were created. The Council of Heads of States which is the supreme organ of the UDEAC, the Management Committee responsible for examining various UDEAC problems, and making proposals to the Council of Heads of States for Final decisions and the General Secretariat headed by a Secretary-General whose role is limited to general administration and implementation of the decisions of the Heads of States. A solidarity Fund was also set up to help reduce the existing economic and social disparities between the more developed member States like Cameroon and Gabon and the less developed ones, especially the Central African Republic (CAR) and Chad (5).

However, by 1968 it became clear that membership in UDEAC, involved too much sacrifice for the two inland states – Chad and CAR. As a consequence, in early 1968, Chad and Central African Republic withdrew from the Union to form a new economic grouping with Zaïre – (Union des Etats d’Afrique Centrale – Union of Equatorial African States). By the end of 1968, however, only Zaïre and Chad remained in the new economic grouping because the Central African Republic withdrew to rejoin the UDEAC.

UDEAC as of today is made up of Cameroon, Central African Republic, Congo and Gabon. Negotiations are however, under way in respect of readmission of Chad. UDEAC is now seventeen years old. Its survival has been accounted for by a number of integrative and sustaining forces which include proximity of member States in respect of easy communications, planning and factor mobility. One very important factor has been that, the population within the UDEAC is to a large extent homogeneous, particularly along the Cameroon – Gabon border (where there are the Fang in Ebolowa (Cameroon) and the Nyem in Gabon); the Cameroon – Central African Republic Border (where there are the Baya in CAR and the Baya-Kaka in the Cameroon (6).

Futhermore, the long standing common colonial experience under France, associated membership in the European Economic Community, Common Currency (The CFA Franc) and monetary zone (Franc Zone); a common official language – French (except in the case of Cameroon where French and English are used); and common inherited administrative and political structure and institutions are all factors which laid the foundation for the formation of the UDEAC and have accounted for its subsequent survival despite a number of withdrawals by some member States (7). It is, therefore, against the foregoing background that the UDEAC objectives and strategies will be examined in the context of the Lagos Plan of Action.

### III. – OBJECTIVES AND STRATEGIES OF THE LAGOS PLAN OF ACTION AND UDEAC

The desire to revert the unfulfilled promises of global development strategies led to the meeting of African Heads of States and Governments in Lagos, to consider, economic problems of the Continent, previously deliberated upon and adopted by African Ministers and Experts, responsible for Economic Development and Planning at the 16th Ordinary Session held in

Monrovia, Liberia in July 1979 (8). In fact, despite the efforts of African leaders and people, Africa remains the least developed with 20 out of the 31 least developed countries of the world.

The over-all poor performance of African economy over the past 20 years has been a source of great concern. The weakness of African agriculture in its globality is well known. Its low productivity and rudimentary techniques have given rise to insufficient agricultural growth especially in food production in the face of rapid population growth, thus resulting in serious food shortages and malnutrition in the continent. The slow rate of industrial development, the dependence of African economies on export of raw materials and minerals, a phenomenon which results in their economies depending on external development, is a source of concern.

Furthermore, coupled with this poor economic performance, the growth rate has been no more than 4.8 %, a figure which hides divergent realities ranging from 7 % growth rate for oil exporting countries and 2.9 % for the least developed countries (9). Paradoxically, however, Africa has a reservoir of human resources, minerals and natural resources. For this reason, African leaders resolved to adopt a far-reaching continental and regional approach to revert this undesirable economic situation.

The Central African Customs and Economic Union was established to achieve specific objectives. These objectives which are spelt out in the Brazzaville Treaty (10) are: —

- (1) To establish a single customs territory, allowing free movement of people, goods, merchandise, services and capital;
- (2) To rationalize tariffs, tax systems, industrialization, transport policies and development plans in order to promote the balanced development and diversification of the economies of the area;
- (3) To establish a convention on investment which will determine among other things, general guarantees, and categories of investments for preferential treatment;
- (4) To establish a Solidarity Fund from which compensations are paid to land-locked member countries for losses suffered as a result of implementation of the objectives of the Union, and
- (5) To determine to promote the gradual and progressive establishment of the Central African Common Market.

#### *Similarity of Objectives and Strategies:*

In an attempt to analyse the objectives and implementation strategies of the UDEAC in the context of LPA, there are certain similarities that can be observed. There is the basic realization of poor economic performance, both at the national, regional, continental and international levels which underlies to some extent the establishment of UDEAC and the provisions of the LPA. To this extent, an attempt will be made to examine those objectives which are common to both UDEAC's and LPA.

African leaders and many policy-makers believe that industrialization is the only panacea which will alleviate the economic problems of the continent. To industrialize the continent would mean not totally depending

on the export of raw materials which are the main source of foreign exchange but the ability to ensure that raw materials are processed locally. This will also go a long way to solve the unemployment problems which are prevalent in our economies. To this extent, both the UDEAC Treaty and the special Assembly for the LPA emphasize very sincerely, the call for the harmonization of industrial policies. These industrial cooperation policies are intended to be broad-based – covering all areas of industrial development.

Both protocol agreements emphasize an industrial development strategy which recognizes an industrial development policy which is aimed at achieving harmonised and balanced development. To achieve this goal, policies are expected to be geared in accordance with the major role assigned to industrial expansion or development in each country's development plan, with the view to meeting the basic needs of the population, ensuring the integration of the national economy and the modernisation of the society:

Transport and Communications policies are envisaged to be geared towards effective policy of balanced national and regional development in the UDEAC and the LPA.

Industrial coordination in the UDEAC and Africa is to be ensured with the creation of a single customs union and African market which will enable goods produced within the UDEAC free movement to all member States of the union and to other African nations. It is, however, assumed that these industries will service the whole economic union and the continent. To be able to achieve this industrial development objective, member states of the UDEAC and LPA are expected to mobilize the resources (human, financial, natural) at their disposal and to commit them sincerely to the services of the union and the African continent as a whole. These efforts are all aimed at creating conditions conducive to sub-regional and collective self-reliance, and at the same time providing a framework for strengthening the efforts of each country.

Both UDEAC and the LPA recognize the fact that for the most part, the African countries depend on foreign capital, technology and technical skills for development. It invariably means that the foreign countries which African countries depend on will be in a position to influence the policies of the latter. Faced with these problems of international dependence and aware of the continued deterioration in their terms of trade for their agricultural products, both the UDEAC States and the signatories to the LPA have encouraged import substitution policies.

Having recognized the importance of foreign aid because it is intended to encourage integrative forces among the member countries of the UDEAC and LPA, the signatories have encouraged the flow of total resources available to the Union and to the Continent.

In addition to the above mentioned similarities, efforts towards creating Industrial Development Banks are emphasized. The creation of this Industrial Development Bank in the UDEAC and in the provisions of LPA is aimed at harmonizing fiscal systems to allow free movements of industrial goods. This is important considering the fact that some African currencies are inconvertible and weak in international transactions.

With respect to trade in all commodities, the objectives of UDEAC and those of the LPA seem to synchronize. Emphasis is laid on trade liberalisation which involves elimination of all trade barriers between member States. The overall objective is to promote internal trade with particular attention paid to opportunities offered by rural markets. To this extent member States should endeavour to eliminate all obstacles and grant to themselves most-favoured-nations treatment in inter-regional trade.

Even though the LPA goes further to create an economic community in an attempt to take advantage of the trade creation effect, multinational production corporations should be established as joint-ventures between the member States of UDEAC and between other African countries.

Despite the fact that the UDEAC Treaty does not have provisions specifically applicable to agriculture as is the case with the LPA, the Treaty provides that trade in agricultural commodities among member States should not be subjected to any customs or fiscal barriers. However, in the provisions of the LPA, agriculture policy is extensively examined in view of the fact that agriculture is the mainstay of the economies of African countries. Since agricultural products of UDEAC countries (timber, cocoa, cotton, and coffee) are produced in most African countries, it is assumed implicitly that UDEAC countries will extend the trade liberalisation policies to cater for agricultural expansion.

In the case of development plans, it should be noted that all UDEAC States had formulated their development plans before the signing of the Brazzaville Treaty. Consequently, individual countries development plans do not reflect the development aspirations of the entire sub-region. However, the provisions of the Treaty require the development plans of each of these countries to be revised so as to ensure the harmonization of common development objectives and strategies. In other words the provisions of the Brazzaville Treaty which established the UDEAC as well as the provisions of the LPA, advocate the harmonization of development plans particularly in the areas of industrial and agricultural development.

As concerns energy, it is well known that most African countries spend a greater portion of their foreign reserves on petroleum and other sources of energy. To this extent, it is necessary to explore and develop other sources of energy such as fossil fuel, and increase the utilization of hydro-carbon and nuclear energy. On recognition of this fact, the UDEAC Treaty provided for harmonization of energy policies which include joint ventures to establish refineries in member countries. This provision of the UDEAC Treaty is in line with the provisions of the LPA which, in addition, stipulates that: member countries endowed with abundant petroleum resources should give preferential treatment to fellow African countries which do not have them. This preferential treatment should include ensuring guaranteed supplies and increased assistance for oil prospecting. In addition, both the UDEAC Treaty and the LPA also provide for the exploration of other sources of energy including electricity considering their importance in the development of the industrial sector.

*Differences in Objectives and Strategies*

It should be recognized that unlike UDEAC, LPA envisages a creation of an African Common Market which will lead to an African Economic Community. The implication of this continental economic union is the need for the harmonization of the objectives of the various regional economic groupings existing in Africa today. Such groupings include, among others, the UDEAC and ECOWAS.

Basically, the provisions of the Treaties setting up the groupings were aimed at achieving one economic objective or the other with emphasis on transforming their economies at the regional level. Nevertheless, these regional goals and objectives in the context of the LPA must have some differences (from those of LPA), arising either from scope of the proposals, the resources involved or the strategies or the implementation machineries of the different groupings.

Judging from the nature and scope of the LPA, certain areas can be observed which are not covered in the UDEAC Treaty. More specifically, the commitment of the African leaders to transform the economic structures of the African continent is quite outside the scope and focus of the UDEAC. Notably, while UDEAC focusses on the economic policies which will improve the lots of the citizens of the member countries, the LPA emphasizes the total liberation of the African continent from external economic and political dependence.

Consequently, the UDEAC Treaty places more emphasis on those areas which can enhance regional trade and industrialisation. Such areas include the Single Tax System, industrial location and industrial cooperation, among others; whilst the provisions of the LPA go further to recognize those measures which can improve and make possible realization of certain goals.

These goals are: Self-sufficiency and Self-sustainment; reinforcement of social and economic intercourse; protection and improvement of natural environment; and the development of indigenous technology, among others.

We shall now examine the various areas of differences with special reference to the provisions in respect of policies at the national, sub-regional and regional levels;

The necessity to place greater priority on agricultural development cannot be over-emphasized in Third World economies. The UDEAC Treaty in its entirety ignores the role of agricultural development and therefore has no special provision for its development; although trade in agricultural commodities is intended to adopt a Common Customs and fiscal tariff applicable to other goods. The provisions of the LPA lay special emphasis on the development of agriculture in all its ramifications, assuming that, agriculture is the sustenance of the African economy. Moreover, improvement of agricultural productivity will also improve the living standards of most african countries through increased supply of food, increased earnings in foreign exchange, etc. To this extent, therefore, necessary institutions

and policies which can improve agricultural production, fisheries, livestock, incomes of farmers are provided for in the LPA as against the UDEAC Treaty. Agricultural research and monitoring bodies in the national, and regional levels have also been provided for in the LPA to achieve the above objectives.

Secondly, although most of the provisions in the LPA and UDEAC Treaty with regards to industrialization seem to overlap, there are certain provisions which are necessary, effective, and proper to industrial take off but which do not appear in the UDEAC Treaty. It can, however be observed that the provisions in the LPA in respect of the preparation of sub-regional and regional plans for the creation of major industrial complexes whose costs and production capacities would exceed national, financial and absorptive capacities are not provided in the UDEAC Treaty.

Furthermore, despite the need for effective participation of the various governments, the implementation procedure with regard to the LPA, is charged to specialized bodies under the supervision of the Economic Commission for Africa and the Secretariat of the Organisation for African Unity whereas the provisions of the UDEAC Treaty do not provide for adequate and effective implementation. In the particular case of the LPA, policy implementation and monitoring centres are proposed to be established so as to strengthen the existing institutions. These Centres include: The African Regional Centre for Technology; The African Regional Centre for Engineering, Design and Manufacturing; and the African Industrial Development Bank.

Research and development into indigenous technology is envisaged in the LPA. The objective is to develop adequate techniques suitable to the African environment so as to reduce the extreme dependence on foreign technology. However, the UDEAC Treaty does not provide for cooperation in the area of technology.

With reference to mineral and natural resources and apart from the fact that note has been taken of the raw material-base in the location of certain industries, no special provisions in the UDEAC Treaty are made as regards formulating policies which will help in the proper exploitation of the region's minerals and natural resources. On the other hand, the LPA explicitly defines the exploitation policies, the development and utilisation of the minerals for the benefit of the entire continent. It goes further to make it possible to carry out geological surveys so as to determine the mineral inventory of the continent.

In addition to the provisions to promote trade and industrial development, the UDEAC Treaty does not emphasize those areas which are necessary for sustained economic growth such as rapid industrialization which is the basis of the development of indigenous technology. The LPA makes provision for creating institutions such as research centres to train Africans in the basic crafts which are necessary to sustain the industries and the development process.

The involvement of the youths, the need to cooperate at the national, sub-regional and regional level in the preservation and protection of the natural environment, the reflection of the socio-cultural values in plan-

ning, the overall act of achieving a rapid socio-economic transformation of our states are quite outside the scope and provisions of the UDEAC Treaty.

### *Implications for Regional Cooperation in the UDEAC*

As indicated earlier, differences exist to a certain extent between the provisions of the UDEAC Treaty and those of the LPA. In the light of the provisions of the UDEAC Treaty, and the poor implementation of some UDEAC projects, such as the highway which was supposed to link the member States, it will be necessary to widen the scope of the UDEAC Treaty to incorporate additional economic objectives and other areas of cooperation, if greater success is expected in the near future.

For economic development to be sustained, certain basic and overall growth elements must be present. These growth elements depend to a large extent on the nature of economies concerned. For fragile economies such as those of African countries characterized by peasant agriculture with low productivities, emphasis must be laid on effective agricultural planning with a view to increasing output. In this case the UDEAC Treaty must not only emphasize trade in agricultural goods but agricultural development in its entirety. After all, more than 60 % of the trade carried out in Africa is in agricultural products and raw materials.

Secondly, Industrial development, closely followed by human resources development and training, and technological development can be more meaningful than excessive dependence on foreign technicians and spare parts. Provisions in respect of the importation of industrial technology must be closely followed by adequate training of indigenous manpower. Monitoring and other bodies responsible for implementation should also be provided for in the UDEAC Treaty.

On the other hand, the historical factors associated with the establishment of the UDEAC and the scope must be taken into consideration. The establishment of the Central African Customs and Economic Union (UDEAC) was strongly an idea from France to make her administration easy within the sub-region (11). In the light of this awareness, it will be necessary for member countries of the UDEAC to refine their objectives to be in line with their contemporary social, cultural, political and economic problems.

## **IV. — THE NEED TO REVISE THE UDEAC TREATY IN THE LIGHT OF LPA**

A closer and critical examination of the nature of economic cooperation existing in UDEAC countries shows the attempt by the Colonial Masters (French) to make the administration and trade within the region easy (12). This also made for the easy manipulation of social, political and economic policies.

In Addition to these manipulations and given the provisions of the UDEAC Treaty, the implementation of the planned programmes was very difficult since no special bodies were set up to monitor and execute the

Union projects. For instance, the proposed inter-State transport and communications harmonization proposal has not been fully implemented due to lack of supervision.

Moreover, an appraisal of the inter-State trade reveals that foreign trade has dominated the region. On the other hand, trade between the English-speaking provinces of Cameroon and Nigeria and the unrecorded trade with Chad has not been checked. All these and other deficiencies have made it quite difficult for a complete achievement of the goals of UDEAC.

It is necessary to point out that, essentially, time is already overdue for the Central African States to coordinate their investments, research and specialized manpower training efforts. This is possible not only through regional economic cooperation, but also at some inter-governmental level like the OECD. Obviously, limitations exist politically and otherwise as to the extent to which this can be done.

Consequently, it is necessary to revise the UDEAC Treaty so as to reflect the essential objectives of the LPA. Such objectives include among others: the creation of a common market which will lead to an economic community at the continental level and which can serve the industries whose capacities are above those existing in the individual countries or the regional grouping.

Furthermore, there is the objective of self-sufficiency and self-sustainment at both national, sub-regional and regional levels. UDEAC, for instance, is very concerned with her links with Europe, particularly France. The continuous existence of these links will make self-sufficiency and self-sustained development difficult. The continued dependence on foreign experts and imported technology in addition to lack of training of local manpower, will pose problems in the management of the local industries.

The proposal in the LPA to improve the quality of labour and human resources and put science and technology to the service of development is unique. This calls for concerted efforts in developing indigenous technology. Further efforts are geared towards natural resources control, exploitation, extraction and use for the over-all developing African continent in LPA. On the realization of the complexities and demanding nature of such actions there is, therefore, a need to set up appropriate institutions. Consequently, institutions charged with these responsibilities which include monitoring and implementation should be set up under the UDEAC Treaty. Such institutions should include a Technology Research Centre and Training Institutions, among others.

To ensure an improved food situation, minimization of post harvest losses and effective agricultural revolution in Africa, there is need to channel increased volume of resources to agriculture through the formulation and implementation of policies which will induce farmers and members of agricultural cooperatives to achieve higher levels of productivity. It is a well-known fact that, apart from few oil-rich countries, most African countries derive some 80 % of their foreign exchange from agriculture. It is therefore important for the UDEAC to lay special emphasis on agricultural

production not only to earn foreign exchange but to provide raw materials for the planned industries. Of course, industrial planning should take into consideration first, the processing of local raw materials. Such efforts seem to be lacking among UDEAC countries and also in the Treaty.

The Implementation procedures with respect to industrial development strategies as contained in the LPA need to be mentioned. The planning strategy of short, medium and long-term development targets aimed at achieving a particular level of continental output is quite outside the perception of UDEAC Treaty. At the national level, industrialization policies aimed at effective industrial development are laid down. These policies which include laying down priorities, targets, human and financial resources, institutional training and research are lacking at the national planning levels in UDEAC Countries.

At the Sub-regional and Regional levels, the industrial harmonization policies of the UDEAC Treaty have not stressed the creation of major industrial complexes. More so, the industrialization policies of the UDEAC in relation to foreign countries cannot be clearly defined. It can only be assumed that the usual aid, both technical and financial, will be expected from the traditional sources. Such aid in most cases is tied aid and is made for specific projects.

To sum up this section, it would appear that an attempt to develop a sub-region should involve those policies and strategies which will easily fit into the natural environment and reflect adequately the socio-economic and cultural values and reinforce its cultural identity. What this tends to emphasize is the necessity to involve Africans in the development of their environment and to be protected by them. This will also check the overdependence on foreign experts in the development of our economy. For this reason, therefore, there is need to revise the existing UDEAC Treaty with a view to creating a greater scope for a more viable and more beneficial economic union.

## V. — CONCLUDING REMARKS

An examination of the provisions of trade liberalization, industrial cooperations and harmonization, financial, monetary and fiscal harmonization and free mobility of persons and citizens in the UDEAC Treaty and LPA has revealed a lot of complex and challenging economic problems. Many policy measures have been suggested to handle these problems especially in the LPA. As a concluding note to this paper, it is necessary to discuss the prospects of LPA and UDEAC in the context of the provisions of the agreements establishing them.

At a glance, the creation of a continental economic union seems beneficial to the countries concerned. However, the question still remains as to whether the regional groupings are ready to forgo their already established economic, financial and commercial ties, especially in the case of the UDEAC.

As African development policies are being increasingly coloured by Pan-Africanism, by more or less longing for greater unity and cooperation

at all levels, to influence and participate in world affairs, especially resisting neo-colonial economic, financial and commercial controls, it has become necessary to form a Continental Economic Union.

Secondly, the existence of smaller economic groupings within larger ones (for example, CEAO within ECOWAS) poses a problem of greater affinity within the smaller units at the expense of the larger ones. This type of problem is expected at the continental level especially in trying to harmonize all their policies to reflect a single line of action. This problem may however be overcome if the bigger states could use their influence to effect certain changes within different economic groupings.

In the case of regional economic groupings like UDEAC, the possibility of a Continental Economic Union rests to a large extent on the success of those regional groupings. Moreover, in the formation of a Continental Economic Union, there is still a need to strengthen the regional economic groupings especially with regards to the creation of Regional Centres for Science and Technology, Research and Training, etc.

Furthermore, coordination at the regional level is quite easier to manipulate, and it can be a spring-board for the eventual success of a Continental Economic Union. However, care must be taken of the possible interference of former Colonial Masters in the policies of the groupings.

Finally, the numerous complex problems of the dominance of the primary sector, limited inter-state trade, poor communications, poverty, etc, which constitute considerable drawbacks in the realization of an effective economic cooperation in Africa calls for sustained and concerted efforts by African leaders and peoples themselves.

The deciding factor must be the existence of a political will of African leaders themselves to unite economically since it is one of the most important pre-conditions for successful economic cooperation in the African continent. This must be demonstrated by the preparedness of all African States to give up some of their sovereignty over the management of their national and regional economies. The short-term costs of such an action could be considerable. However, the long-term benefit of effective economic cooperation among them could, other things being equal, overshadow the costs.

## FOOTNOTES

1. Chad's decision to pull out was a consequence of the growing disparities between itself and the more developed members of the Union. Discussions are however underway for the re-admission of Chad into the UDEAC. Chad will for the most part be treated at least in the analytical sense as if it were a member of UDEAC already.
2. For a historical introduction to the development of AEF up to 1958, see V. Thompson and R. Adolff: *The Emerging States of French Equatorial Africa*. London 1960.
3. Louis Sohn (ed.) *Basic Documents of African Regional Organizations* (New York Oceanic Publications Inc. 1971) p. 263.

4. UDEAC: *Traité Instituant une Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* (Brazzaville 1964).
5. UDEAC: *op. cit.*, Article 1 and 2.
6. UDEAC: *op. cit.*, Article 38.
7. See André Anguille; G. and Jacques David F.: *L'Afrique sans Frontières* (Monaco: Paul Bory, 1965) pp. 28–35 and Williams Hance, *Population, Migration and Urbanization in Africa*. New York, Columbia University Press, 1970.
8. *Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Economic Development of Africa*: Lagos 28–29 April 1980, p. 3.
9. *Op. cit.*, p. 7.
10. UDEAC Treaty, p. 2.
11. W. A. Ndongko: *Regional Economic Organization in Africa: Origins, Problems and Prospects*, p. 150.
12. *Op. cit.*, p. 150.

## REFERENCES

1. Acte 11/65–17 UDEAC – 21 Décembre 1965, fixant les conditions d'application du Fond de Solidarité dans l'UDEAC pour l'année 1968 – *Journal Officiel UDEAC* – Janvier 1966.
2. Acte No. 7, 65 – UDEAC/36 portant fixation du tarif des douanes de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale – *Journal Officiel UDEAC* 1er Janvier, 1966.
3. Acte No. 18/65 – 15 adoptant la Convention Commune sur les investissements dans les Etats de l'Union Douanière, – *Journal Officiel UDEAC* No.3, 1ère Année, 1er Mars 1966.
4. Ahidjo, Ahmadou – *Allocution prononcée à la séance de clôture du Conseil des Chefs d'Etat de l'UDEAC* (Yaoundé – Cameroun – 18 Décembre 1970).
5. Ahidjo, Ahmadou – *Allocution prononcée à la séance de clôture du Conseil des Chefs d'Etat de l'UDEAC* (Libreville – Gabon – 23 Décembre 1973, p. 154).
6. Biarnes, Pierre – «*Cette année 1970, verra-t-elle un regroupement économique des Pays de l'UDEAC*»?... – *Moniteur Africain du Commerce et de l'Industrie* (Avril 1970).
7. Biarnes, Pierre – «*Une Union Douanière qui profite surtout au Cameroun*» *Le Monde* (9 Avril 1968).
8. Bongo, Omar – *Allocution prononcée à la séance de clôture du Conseil des Chefs d'Etat de l'UDEAC* (Libreville, 19 Décembre 1969).
9. Bongo, Omar – *Allocution prononcée à la séance d'ouverture du Conseil des Chefs d'Etat de l'UDEAC* (Libreville – Gabon 18 Décembre 1969).
10. Bongo, Omar – *Allocution prononcée à la séance d'ouverture du Conseil des Chefs d'Etat de l'UDEAC* (Libreville – Gabon 22 Décembre 1973).
11. Commissariat Général du Plan et du Développement Social (Libreville, June 1974).
12. *Convention portant organisation de l'Union Douanière Equatoriale* (June 23, 1959).
13. *Compte-rendu analytique du Conseil des Chefs d'Etat*. (Libreville 22–23/12 1973).

14. *Convention et réglementation de la taxe unique act 12/60* of the Conference dated May 17, 1960.
15. *Convention, réglant les relations économiques et douanières entre les Etats de l'Union Douanière Equatoriale et de la République du Cameroun* (June 23, 1961) Secrétariat Général.
16. *Convention sur le régime des investissements dans l'Union Douanière Equatoriale* – 11 Novembre 1960.
17. De Dreun – Breze J. – *Le problème du regroupement en Afrique Equatoriale, du régime colonial à l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* (Paris R. Pie Iron et E'Dunad – Auzias, 1968).
18. I.M.F. – *Surveys of African Economics: Vol. 1 Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo and Gabon* (Washington D.C. 1968).
19. Editorial, «*La Création de l'UDEAC ne répond pas aux problèmes économiques du Tchad et de la R.C.A.*» – *Marchés Tropicaux* No. 1173 (4 Mai 1968) pp. 1201–1202.
20. *La coordination des industries de la Zone Union Douanière* – Cameroun Ministry of Cooperation, Paris.
21. Laughhammer, R. J. – «*Results and Experiences in Industrialization in the UDEAC*» – *Studies on Regional Integration*, (ed) Hungarian Economic Association, Budapest 1974.
22. *Les Plans de développement des Pays d'Afrique Noire*. Paris 1974.
23. Le Vine, Victor T. – *The Cameroon Federal Republic*: Ithaca, Cornell University Press, 1971, XXII, 205 p.
24. *Monetary and Banking Organization in the States of Equatorial Africa and Cameroon*.
25. Mytelka, Lynn K., *Bargaining in a Third World Integrative System: L'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* (Ottawa – Canada, 1972) unpublished manuscript.
26. Mytelka, Lynn K. – «*Common Market with some uncommon problems: UDEAC chooses Cooperation despite unequally Shared poverty and some severe Clashes of interest*» – *African Report* No. 15 (October 1970) pp. 14–17.
27. Mytelka, Lynn K. – «*Fiscal Politics and Regional Redistribution in Equatorial Africa*» – Paper presented to the *Fifteenth Annual Meeting of the African Studies Association*.
28. Mytelka, Lynn K. – «*Foreign Aid and Regional Integration*». The UDEAC case». *Journal of Common Market Studies*, 12, 2 December 1973, 138–158.
29. Ndongko, W. A. – *Planning for Economic Development in a Federal State: The case of Cameroon, 1960–1971* – Munich Weltform Verlag 1975.(214p.).
30. Ndongko, W. A. – «*The Harmonization of higher Education in Central Africa: UDEAC*» – *Bulletin of the Association of African Universities* Accra, Vol. 2, No. 1, Nov. 1975.
31. Ndongko, W. A. – «*Trade and Development Aspects of the Central African Customs and Economic Union*», *Cultural & Development*, Loraine, Vol. VII, No. 2, 1975.
32. Ndongko, W. A. – «*The Economic Implications for Cameroon of the LCBC proposed Trade Agreement*» – *Revue Trimestrielle d'Information et d'Etudes Economiques et Financières* – Yaoundé, No. 5, 1976.
33. Ndongko, W. A. – *Towards Regional Economic Planning in Central Africa – UDEAC* (mimeo) Yaoundé, 1976.

34. Ndongko, W. A. — «A Note on the Problems of Labour Mobility within African Regional Groupings», *Nigerian Journal of Economic and Social Studies*, Vol. 19, No. 2, 1977 and *Afrika*, Vol. XX, No. 12, 1979.
35. Ndongko, W. A. — «Towards Financial and Monetary Harmonization in African Regional Economic Groupings» — *Development and Cooperation*, Bonn, No. 5/1979.
36. Ndongko, W. A. — «Trade Liberalization within African Regional Groupings: Problems and Prospects» — *Africa: Monthly Review of German-African Relations* — Bonn, Vol. XXI, No. 4, 1980.
37. Ndongko, W. A. — «The Origins of African Regional Economic Groupings» — *Afrika*, Bonn, Vol. XXI, No. 10, 1980.
38. Ndongko, W. A. — «The Future of Regional Economic Cooperation in Africa» — *Afrika*, Bonn, Vol. XXI, No. 11, 1980.
39. Okah Luc — «UDEAC: The Union qui résite formede» — *L'Economiste du Tiers-Monde*, No. 2 (Février — Mars 1973) pp. 41—44.
40. Onana Awana Charles — «L'UDEAC cinq ans après...» — *Le Moniteur Africain du Commerce et de l'Industrie* — (Dakar, Avril 1970).
41. *Project: Code Societies Multinationales on UDEAC.*
42. *Rapport de la Commission élargie d'Industrialisation.*
43. *Tarifs des Douanes* — Direction des Bureaux Communs, Brazzaville.
44. Tchanque Pierre — *Allocution prononcée à l'occasion de l'Ouverture de la Commission ad hoc de l'UDEAC sur l'Industrialisation.* (Bangui) 10 Avril, 1977.
45. Tchanque, Pierre — «Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale» — *in The Journal of African Languages.* (Autumn 1977).
46. *Traité instituant une Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale*, (Décembre, 1964) Brazzaville.
47. *UDEAC: An Dix: Yaoundé 1974.*
48. *UDEAC: Annuaire Officiel de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale*, Vol. I (Bangui, 1972).
49. *UDEAC: Bulletin d'Information Périodique* (Bangui).
50. *UDEAC: Convention sur la Libre Circulation des Personnes et le Droit d'Établissement en UDEAC* (Décembre 1972).
51. *UDEAC: Etudes Statistiques: Occasions*, (Brazzaville—Yaoundé).
52. *UDEAC: Traité instituant une Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* — (Brazzaville — 1964).
53. UNECA — *Report of the Mission on Economic Cooperation in Central Africa.* (2 parts 1966) E/CN. 14/L. 320).
54. UNECA — *Report of the Sub-Regional Meeting on Economic Cooperation in Central Africa* — Brazzaville, 1966, E/CN/14/351.
55. Vinay, Bernard — «Coopération intra-Africaine et Intégration — L'expérience de l'UDEAC» — *Penant*, 733, July — Sept. 1972 — 313-331.
56. *Visages de l'UDEAC An X* — Yaoundé, 1974.
57. Yondo, Marcel — *Dimension Nationale et Développement Economique* — Paris 1970.

## RESUME

*Dans cet article l'auteur fait un examen critique de la coopération économique en Afrique Centrale dans le contexte du Plan d'Action de Lagos en prenant comme référence l'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Centrale (UDEAC).*

*Avant de faire une analyse comparée des objectifs et stratégies de l'UDEAC et du Plan d'Action de Lagos (PAL), partie dans laquelle il étudie la nature des objectifs, la similitude et la différence entre les objectifs et les stratégies de l'UDEAC, il nous livre brièvement les facteurs internes et externes qui, selon lui, ont contribué à la création de groupements économiques régionaux en général et de l'Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en particulier.*

*Un examen des objectifs et stratégies du PAL et de l'UDEAC permet à l'auteur de faire remarquer qu'il existe des cas de similitude dans la manière d'aborder et de résoudre les problèmes relatifs à l'harmonisation des politiques industrielles, au transport et politiques en matière de communication, aux politiques de substitution d'importation, à la création de Banques de Développement industriel qui puissent aider à l'harmonisation des systèmes fiscaux pour permettre la libre circulation des biens industriels. Ces mêmes similitudes peuvent être notées au niveau des efforts à faire pour éliminer les obstacles au commerce inter-régional, de l'harmonisation des plans de développement économique et social ainsi que des politiques énergétiques.*

*En ce qui concerne les différences entre les objectifs et les stratégies, l'auteur note que du point de vue des politiques de développement tant au niveau national, sous-régional que régional, on peut retenir les différences suivantes :*

*a) Le PAL accorde un intérêt particulier au développement agricole alors que l'UDEAC n'en fait pas cas. Il n'y est mentionné que le commerce des produits agricoles avec comme objectif la mise en place de tarifs fiscaux et douaniers communs applicables aux autres produits.*

*b) Le PAL prévoit, dans le cadre de la préparation de plans à l'échelle sous-régionale et régionale, la création de grandes unités industrielles dont le coût et les capacités de production dépasseraient les capacités financières nationales alors que le traité de l'UDEAC reste silencieux dans ce domaine.*

*c) Ces mêmes différences peuvent être notées au niveau des corps chargés de l'exécution des décisions arrêtées dans les deux documents, de la recherche sur le développement des technologies autochtones, des ressources minières et naturelles, des moyens à mettre en œuvre pour une exécution correcte des différents plans.*

*Compte tenu de ces similitudes mais surtout des différences entre ces deux approches, l'auteur pense que le traité de l'UDEAC devrait être révisé à la lumière du PAL pour qu'il puisse refléter les objectifs fondamentaux du PAL qui comportent entre autres aspects la création d'un marché commun qui conduira à une communauté économique au plan continental et qui pourra servir les industries dont les capacités dépassent celles qui existent actuellement dans les pays pris individuellement ou même au niveau du groupement régional.*

**COMMERCE, CHANGE ET REGULATION DES  
ECONOMIES AFRICAINES AU SUD DU SAHARA  
AU COURS DES ANNEES 80**

Par

*Joseph TEDAJO\**

**INTRODUCTION**

Le rapport de la Banque Mondiale : Le Développement accéléré au sud du Sahara, nous propose dans son chapitre 4 l'analyse du cadre politique et administratif du développement au sud du Sahara, tout particulièrement la politique du commerce et de change qui fixe le cadre indicatif de la croissance économique. En citant le commerce et le change comme éléments de définition du cadre politique et administratif de la croissance accélérée, le rapport nous invite à partir de deux propositions fondamentales pour circonscrire le problème du développement en Afrique au sud du Sahara.

1) L'état de continuité de l'espace des échanges commerciaux international de l'Afrique (espace économique sans frontière des analyses classiques).

2) La réhabilitation par le change d'un aspect particulier mais essentiel relégué historiquement au rang d'un épiphénomène dans les problématiques classiques des relations de l'Afrique au sud du Sahara avec l'extérieur : les frontières économiques matérialisées par le change. Si la première proposition cherche à confirmer l'ouverture commerciale de l'Afrique dans les années 80 ou à regretter la régression du commerce extérieur de l'Afrique au cours de ces dernières années, la deuxième proposition doit fixer les limites de cette ouverture à travers l'analyse du change et des taux de change. C'est sur ce dernier aspect et quelques autres tels que les prix comme moyen d'allocation des ressources, l'opposition entre l'agriculture et l'industrie, l'opposition entre entreprise publique et entreprise privée qui sont des problèmes hautement théoriques que l'analyse du Rapport est insuffisante.

En raison de l'ampleur du problème posé, il ne nous sera pas possible d'y jeter une nouvelle lumière dans le cadre étroit de l'analyse de la balance des paiements et de change, qui n'est que le reflet de l'ensemble de la situation économique internationale et des politiques économiques et monétaires nationales pratiquées dans une conjoncture internationale trouble et incertaine.

Nous nous proposons d'examiner le problème posé à la lumière de la problématique classique du sous-développement d'une part, d'autre part à travers celle du Plan d'Action de Lagos pour mieux marquer la rupture

---

\* *Joseph TEDAJO, Economiste au Centre Africain d'Etudes Monétaires, est Docteur d'Etat en Sciences Economiques. Les opinions et les idées exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles du Centre Africain d'Etudes Monétaires.*

épistomologique qui sous-tend l'interprétation du diagnostic des années 80 entre le Rapport et le PAL (1) et fixer le domaine des interventions convergentes des pays africains de la Banque et des bailleurs de Fonds susceptibles de modifier le cours des événements. Ensuite, nous présenterons la situation des années 80 qui sous-tend le Projet de Lagos pour mieux le constituer en un objectif de court terme.

## **I. LE PROBLEME CLASSIQUE DES EXPORTATIONS ET DE LA STABILITE DE CHANGE**

La problématique du développement accéléré dans les «pays attardés» repose depuis John Stuart MILL, sur un diagnostic du sous-développement qui révèle les faits suivants :

- i) l'absence des besoins dans les pays attardés (ou sous-développés) ;
- ii) la sous-population (exigence des progrès sanitaires) ,
- iii) l'absence de «culture» et (ou) de la monnaie et par là-même de «la structure».

Cette problématique a pour corrolaire le développement des besoins exotiques dans ces pays, l'explosion de ces besoins devant assurer le développement.

La formulation conceptuelle de cette problématique est celle de la conquête économique-spatiale c'est-à-dire la mise en valeur des terres inexploitées dans les colonies.

La formulation politique est celle de la substitution des facteurs extérieurs aux facteurs intérieurs pour le développement accéléré mais avec une contradiction fondamentale : l'interdiction de transporter en colonie le matériel de fabrication (technologie et dépendance).

L'absence de «culture» et par là-même de la monnaie dans les pays sous-développés définit le cadre indicatif du développement et de la croissance.

Cette politique mise en œuvre jusqu'aux indépendances des Etats africains, présente des séquelles et des survivances dans la conjoncture économique des années 1980 qui empêche une interprétation cohérente des diagnostics posés.

En fait, le problème du commerce extérieur et de change en Afrique au sud du Sahara ne peut être analysé et compris que dans le cadre de la nouvelle problématique du développement en Afrique, en l'occurrence celle qui sous-tend le Plan d'Action de Lagos et qui repose sur le diagnostic des années 80.

Le Rapport de la Banque Mondiale cite en première ligne dès l'introduction, «le plan d'action en vue de la mise en œuvre de la stratégie de Monrovia, pour le développement en Afrique» adopté à Lagos en 1980 par le Sommet des Chefs d'Etats Africains, et déclare s'en inspirer.

La Banque entend cependant se limiter à l'analyse des moyens d'accélération de la croissance à court et moyen terme afin d'obtenir les ressources nécessaires pour réaliser à long terme les objectifs fixés par les gouvernements africains dans le Plan d'Action de Lagos tout en reconnaissant que le problème monétaire posé est d'ordre structurel (2). Cette politi-

que à court terme selon le rapport passe par l'amélioration des politiques commerciales et de taux de change, centrées sur une proposition simpliste de la dévaluation insistante des «monnaies africaines surévaluées», du désarmement douanier favorable à la croissance des exportations et de la subvention des exportations (2). Enfin le doublement de l'aide à l'Afrique dans la décennie 80 (hypothèse haute) est étroitement lié à ces réformes des politiques dont la Banque pense devoir améliorer les perspectives de croissance (2).

1) Force est de souligner et de relever que les objectifs fixés par le Plan d'Action de Lagos ne sont pas une fin en soi mais le moyen d'accélérer le développement économique du continent, voire de dessiner les frontières économiques de l'Afrique, préalable politique non négociable pour une ouverture économique internationale.

2) que les politiques à court ou moyen terme doivent se situer dans la perspective du développement à long terme, et ne peuvent reléguer les objectifs du Plan d'Action de Lagos au rang d'un épiphénomène ou à un projet à avenir lointain. C'est aujourd'hui que l'Afrique a besoin des capitaux longs à des conditions aménagées pour son développement et non demain où cette politique aura constitué par ce développement des garanties satisfaisantes pour des avances permanentes en trésorerie. C'est dans ce sens que les problèmes économiques et monétaires posés à l'Afrique aujourd'hui peuvent être qualifiés de structurels.

3) La structure de référence de l'analyse du Rapport de la Banque Mondiale doit être celle de la conjoncture économique et monétaire internationale de l'Afrique en 1980.

Jusqu'à la dévaluation de la livre de 1967, toutes les dévaluations des monnaies européennes étaient suivies de façon systématique par leurs satellites africaines.

4) En effet sous le régime du taux de change fixe de Bretton WOODS, mis rigoureusement en application entre 1958 et 1968 grâce à l'intervention concertée du Bloc de l'Or (3) pour le soutien du cours du dollar sur les marchés de change à 35 \$ l'once, le taux de change pouvait être considéré comme un «Prix pivot», c'est-à-dire une donnée de l'économie internationale à laquelle les ajustements monétaires nationaux par dévaluation ou réévaluation ne traduisaient que les difficultés internes de chaque pays.

La plus ou moins grande réussite de cette méthode était liée au fait qu'elle était attachée à une norme internationale, la stabilité de la parité monétaire déclarée au FMI. Le caractère frustrant de la dévaluation reposait sur le sentiment d'avoir perdu la bataille économique du marché (la concurrence) et de se trouver obligé de recourir à des méthodes déloyales pour y rester.

Le refus ou la critique des pays africains de la proposition de la Banque Mondiale selon laquelle la solution à nos problèmes monétaires est la dévaluation insistante ne peut relever de tels sentiments mais relève de l'observation de l'état actuel de la conjoncture monétaire internationale.

La solution de la dévaluation insistante est aujourd'hui refusée même par les pays occidentaux, cas de la France (4) et de la Belgique (5) non pas en raison de la frustration qui en découlerait mais en raison de la liaison non pertinente entre ce phénomène et la réalité économique des pays.

On peut s'interroger sur les raisons d'une telle réticence – mais la plus simple et la plus générale est que le taux de change n'est plus «un prix pivot» en régime des taux de change flottants. Sous ce régime le taux de change n'est plus une donnée de l'économie internationale mais une variable dont la volatilité peut être sans rapport avec la situation économique réelle des pays. Toutefois les fluctuations de taux de change entament les équilibres économiques internes dont le redressement ne peut plus être réalisé par un ajustement symétrique des taux de change. Nous nous trouvons ramenés sur le terrain du débat sur l'aide à l'ajustement structurel, puisqu'il y a asymétrie entre l'accumulation des déséquilibres monétaires et financiers internes provoqués par les fluctuations de change et la déaccumulation de ces mêmes déséquilibres par une politique d'ajustement déliée des taux de change.

5) Pour les pays africains, il importe peut-être de revenir sur la destruction du système monétaire international depuis 1967 pour identifier la situation monétaire dans laquelle se trouve nos pays (6).

– La dévaluation de la livre sterling de 1949 avait été pratiquement suivie par tous les pays africains de la zone Sterling (Nigéria, Gambie, Ghana, Sierra-Léone, Kenya, Tanzanie, Ouganda, Malawi, Zambie). La dévaluation du franc français du 17 Octobre 1948 avait été suivie par le F. CFA qui depuis cette date lui a été rattaché à une parité fixe de 1F CFA = 0,02 FF. Ajoutons aussi que jusqu'en 1967, voire 1969 pour le franc français, les dévaluations européennes n'avaient été suivies d'aucun mouvement spéculatif.

Par contre la dévaluation de la livre sterling de 1967 décisive pour la rupture du système de convertibilité de Bretton WOODS (car c'est la rupture de la solidarité du bloc de l'or pour la défense de la parité du dollar) n'a été suivie en Afrique que par la Sierra-Léone, la Gambie, le Malawi, l'île Maurice (14,3 %) alors que les autres pays africains de la Balance Sterling en conservant la valeur de leur monnaie par rapport au dollar, la réévaluaient par rapport à la livre. Par ailleurs, elle a été suivie d'une vague de spéculations qui a précipité la rupture du système monétaire international.

En 1972, après la déclaration de l'inconvertibilité du dollar, la Gambie, la Sierra-Léone, le Swaziland, l'île Maurice et l'Afrique du Sud ont choisi de laisser flotter leur monnaie comme le sterling, alors que le Ghana, le Nigéria, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie qui avaient déjà indexé leur monnaie sur le dollar ont conservé leur taux par rapport à ce dernier ou adopté un taux de change calculé suivant une combinaison des cours de plusieurs monnaies (7).

6) Aussi le taux de change «officiel» des monnaies africaines jugé surévalué n'est pas un taux déterminé par le marché de change mais un taux calculé ou déduit des taux des changes des monnaies qui interviennent directement sur les marchés de change.

### *CONSEQUENCE*

Les taux de change africains sont soumis à la pression constante de la structure des taux de change des monnaies de référence.

L'ajustement de ces taux à la baisse au niveau africain crée un «gap» par rapport à la structure du change international sans modifier le comportement des marchés de change ; autrement dit les Banques Centrales africaines n'ont pas la possibilité d'intervenir sur ces marchés pour défendre le cours de leurs monnaies. Il n'y a donc pas crédibilité technique des parités monétaires africaines défendues par les Gouvernements, ce qui réduit la détermination des gouvernements responsables dans le soutien de ces parités.

— L'ajustement hors marché des taux de change (à la baisse ou à la hausse) seule possibilité qui leur est offerte approfondit les déséquilibres internes en relevant les coûts des importations et par là-même les coûts de production locale, en relançant l'inflation sans modifier l'état des déséquilibres des paiements extérieurs ni l'incertitude des marchés de change qu'ils subissent de plein fouet.

Le contrôle de changes et les restrictions des importations ne viennent qu'au secours de cette politique de taux de change inefficace.

De ce qui précède, on constate que la formation des taux de change des monnaies africaines ne s'est pas affranchie des fluctuations des grandes monnaies, en même temps que l'inflexion des échanges extérieurs de l'Afrique sur l'Afrique s'est décélérée — le commerce inter-africain selon la CEA est passé de 1970 à 1979 de 7,2 % à 3,9 %. Dans le même temps, le commerce entre le Zaïre et la Zone d'Emission de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale est passée de 5 % à 1 % (8). L'indépendance des ajustements monétaires nationaux, aggrave les problèmes de paiements intérieurs et extérieurs des pays africains.

Il importe donc de réfléchir davantage sur la réduction des obstacles extérieurs aux échanges inter-africains et aux politiques de la coopération monétaire inter-africaine, sous-régionale et régionale.

L'une des raisons avancées en explication de la faiblesse des échanges inter-africains, mais peu discutée et qui retient notre attention est l'inconvertibilité des monnaies africaines, liées à des zones monétaires rattachées aux grandes monnaies, et sans liaison entre elles en Afrique, ainsi que le niveau dans l'ensemble modeste des réserves de changes des Etats, les autres raisons étant :

- a) le manque de complémentarité ;
- b) l'insuffisance d'information sur l'activité économique de chaque pays ;
- c) l'insuffisance des communications directes entre pays africains ;
- d) l'insuffisance ou l'absence des coordinations au niveau politique.

Les efforts à réaliser dans ces domaines font l'objet des préoccupations des gouvernements africains qui accueillerait avec satisfaction les encouragements de la Banque Mondiale.

7) Toutefois les difficultés rencontrées en Afrique au sud du Sahara, ne sont pas toujours sinon essentiellement de nature interne. Albert AFTALION, Professeur de l'Université de Paris, en 1927, dans son ouvrage fondamental : «Monnaie, Prix et Change» écrivait déjà qu'«aucune marchandise, peut-être aucun service n'échappe totalement à l'influence des prix mondiaux et il démontrait comment la dépréciation du change accentuait

l'inflation interne en raison de l'accroissement des prix d'importation». Aujourd'hui, l'expérience monétaire du Tiers Monde montre abondamment que l'ensemble des prix locaux tend à s'ajuster sur ceux des importations. Nous savons aussi qu'en dépit des dévaluations répétées de la monnaie dans certains pays africains, le développement des marchés parallèles (marchés africains) de change, et l'emballement de l'inflation à 3 ou 4 chiffres ne rétablissent pas les équilibres rompus (budget et balance des paiements).

8) Aussi la constatation de la surévaluation des monnaies africaines ne permet pas sans référence à l'état de l'appareil économique endommagé, de conclure hâtivement que la dévaluation insistante en l'absence du contrôle de change pourra rétablir instantanément l'équilibre de la balance de paiements et stabiliser les prix des exportations en monnaies étrangères et de la consommation en monnaie nationale et relancer la croissance. Cette thérapeutique n'a pas de résultat plus certain à long terme (9).

La proposition d'un cadre nouveau de politique monétaire et commerciale en Afrique au sud du Sahara, exige l'examen global de la situation qui prévaut dans le monde de 1980.

## II. LA SITUATION DU COMMERCE ET DES CHANGES DES ANNEES 80

Le diagnostic des années 80 révèle les faits nouveaux suivants face auxquels la théorie monétaire classique est devenue impuissante quant à leur explication.

i) L'explosion de la demande dans les pays africains s'accumule en demande des biens non produits localement. L'ensemble des prix locaux, prix de biens d'équipement et de consommation courante s'ajuste instantanément et plus que proportionnellement à la croissance des prix d'importation.

ii) L'explosion démographique (progrès sanitaire) avec un taux de croissance moyenne de 2 à 3 % s'accumule en non-emploi urbain (les villes elles-mêmes croissant au rythme de 6 % l'an) et (ou) en sous-emploi généralisé dans les campagnes. Par ailleurs, le nombre de techniciens expatriés travaillant en Afrique varie entre 13 et 62 % de 1965 à 1970 pour un échantillon de 9 pays étudiés par la Banque Mondiale (10).

iii) L'affirmation de la culture de consommation face à la monétarisation généralisée se transforme en une demande excédentaire d'offre de monnaie. D'après le rapport, le nombre d'enfants scolarisés est passé de 35 % à 63 % pour le groupe d'âge au niveau primaire et de 3 % à 13 % au niveau secondaire et virtuellement de 0 à 1 % au niveau supérieur. Nous savons que la demande d'éducation s'accompagne généralement d'une déformation de la structure de la consommation.

La problématique coloniale du sous-développement ne constitue plus un cadre analytique suffisant. L'expérience montre abondamment à l'examen des phénomènes économiques des deux dernières décennies, que la situation actuelle est bien différente de celle des années 60 et d'avant.

Mais il persiste une insatisfaction au niveau de l'analyse.

1. L'accumulation urbaine de la population rurale dégagée des structures économiques et sociales traditionnelles pose de nouveaux problèmes de régulation économique. Le mémorandum des Gouverneurs africains à la Banque Mondiale note que sur 37 pays africains au sud du Sahara, 19 ont connu au cours des années 70, un revenu par tête faiblement croissant à un taux inférieur à 1 %, alors que le revenu par tête des 18 autres a diminué. Il s'agit à la fois de l'échec du modèle de l'exportation dynamique et de l'accumulation urbaine développante.

2. L'explosion démographique et l'afflux des populations vers les villes entraînent un attroupement des populations autour des revenus sporadiques décroissants et incertains, selon le modèle ancien de la solidarité familiale.

3. L'affirmation de la culture de consommation ne se concrétise pas dans la gestion monétaire (émission excédentaire de monnaie garantie par la production effective), qui doit s'adapter à l'évolution économique et sociale. Toutefois, on assiste à des situations de la gestion monétaire difficiles, car la monnaie étant un bien créé, sa demande ne peut être facilement contrainte. Dans le cas de contrainte effective, la structure sociale traditionnelle se substitue en ville à la Banque Centrale, en développant sa structure de redistribution : la famille élargie.

4. Le Plan d'Action de Lagos affirme la volonté des autorités politiques et monétaires africaines à assurer la gestion économique interne de leur pays en toute indépendance. Les Gouverneurs africains réaffirment cette volonté sans exclure la nécessité pour la Banque d'accroître son aide à l'Afrique (11). Nous pouvons dire sans risque de nous tromper qu'il ne s'agit plus ici d'une vision simpliste de quelques extrémistes africains. Il va toutefois sans dire que les difficultés économiques et monétaires qu'ils devront rencontrer seront sans cesse croissantes. La lecture du Plan d'Action de Lagos doit donc tenir compte des remarques sus-mentionnées ainsi que de ces difficultés. Cette observation est fondamentale car le problème posé à l'Afrique est celui de la population active, sans qualification et sans emploi, c'est-à-dire celui du manque de capital pour les investissements à long terme, et non de trop de bouches à nourrir, qui n'exige qu'une aide ponctuelle et à court terme.

5. Sur le plan de l'économie internationale le monde industrialisé tant à l'Est qu'à l'Ouest traverse une crise de passage de l'ère industrielle à l'ère post-industrielle.

Les caractéristiques de ces économies de plus en plus déprimées à l'Ouest et en difficulté d'utilisation de leur main d'œuvre qualifiée se rapprochent étrangement de la situation des pays sous-développés avec la nuance que dans leur cas particulier, il s'agit des excédents nets des capacités de production.

6. Toutefois la gravité des situations de l'emploi réveille dans ces pays les instincts protectionnistes, et les comportements monétaires des années 80 reflètent abondamment cette situation d'incertitude et de crainte.

7. Sur le plan monétaire, la destruction du système monétaire internationale depuis 1967, parachevée en 1973 par le premier choc pétrolier et la séparation de la technologie de la liquidité financière internationale, nous

a légué un système économique mondial déprimé et inflationniste. La restructuration du système monétaire international doit tenir compte de toutes les parties et de leur contribution directe au fonctionnement du système monétaire et économique international. La situation économique internationale actuelle alourdit le climat de l'aide extérieure.

8. Les institutions monétaires internationales actuelles semblent éprouver quelques difficultés à se muer en un système nouveau, capable de prendre en compte la convergence des intérêts de l'ensemble des pays. La mutation de l'économie internationale durant les 30 dernières années n'a pas été accompagnée de celle des institutions.

9. Face à cette difficulté, l'Afrique pour la première fois dans son histoire, à travers le Plan d'Action de Lagos, dont on peut critiquer les insuffisances, mais pas la problématique, tente une opération interne dont les rappels des grandes lignes en matière monétaire permet de mieux la constituer en une contribution active et constructive à la réforme du système monétaire international.

10. Ainsi, les problèmes monétaires essentiels aujourd'hui posés à l'Afrique au sud du Sahara sont :

- i) la dépréciation généralisée des monnaies sur le marché africain ou «parallèle de change».
- ii) l'inconvertibilité des monnaies africaines.
- iii) les restrictions de change liées aux zones monétaires héritées des régulations coloniales.
- iv) la faiblesse des réserves de change et leur insuffisance quant à l'approvisionnement des différentes économies africaines, tout particulièrement des entreprises.

Le contrôle de change s'accompagne d'un budget en devise déficitaire pour certains pays (Zaire, Tanzanie...), et la restriction des importations apparaît comme le moyen d'économiser ces devises. Pour la période du 1er Janvier au 30 Juin 1982, la demande de devises des industriels tanzaniens est de 5,80 milliards de shillings tanzaniens alors que l'offre de la Bank of Tanzania n'est que de 428,85 millions de shillings tanzaniens. Le budget en devises du Zaire pour 1982 est en déficit de 32,8 millions de dollars.

11. Sur le plan des échanges inter-africains, l'inconvertibilité des monnaies qui consiste au refus de la monnaie des partenaires en paiement oblige les contractants à régler leurs engagements extérieurs (africains compris) en devises étrangères à l'Afrique. Cette pratique contribue à dégrader la situation des paiements de différents pays contraints de régler toutes les opérations avec l'étranger avec les seules devises étrangères. Les pays africains voient ainsi leur monnaie isolée des transactions internationales, en même temps qu'ils sont obligés de recourir aux marchés des eurocrédits à des taux prohibitifs pour obtenir le complément à l'aide internationale au financement du déficit de leur balance des paiements.

12. Les autorités monétaires africaines sont préoccupées par ce problème d'aménagement des devises, et la mise en place des chambres de compensations entre banques centrales africaines (12) est apparue à juste titre

à ces autorités comme un début de solution voire un point de départ significatif à la résolution des problèmes monétaires posés à l'Afrique.

13. Ces initiatives qui se situent dans la ligne directrice du Plan d'Action de Lagos ne sont ni annoncées par le rapport de la Banque Mondiale, ni discutées par ce rapport.

14. L'étude des conditions de la création et du fonctionnement d'un marché africain de changes où pourraient intervenir les autorités monétaires africaines pour stopper la dépréciation continue de leurs monnaies, et soutenir leur stabilité, aurait été cependant une contribution positive à la restructuration actuelle du système monétaire africain, voire à la résolution du problème de la surévaluation des monnaies africaines et de leur instabilité.

15. Il est par ailleurs impératif de souligner que la plupart des déséquilibres constatés en Afrique ne trouvent pas leurs origines dans l'excès de la demande ou dans les difficultés de la gestion monétaire mais dans la transformation des structures économiques et sociales. Ceci suppose que la politique monétaire conduite par les autorités ne soit plus globale mais observe une plus grande sélectivité qui dépasse le niveau des catégories d'opérations de crédit ou des circuits de distributeurs pour se situer au niveau des secteurs économiques eux-mêmes. Dans cette perspective, l'avantage comparatif (13) ne constitue plus un critère pertinent de choix des investissements. Le coût de transformation des structures qui vient aberrer les comparaisons internationales à court terme doit être pris en compte dans le calcul d'une politique de stabilisation économique, monétaire et sociale à long terme. Le financement de la transition technologique dans le domaine agricole enregistre cette catégorie de coûts puisque historiquement, l'innovation dans ce secteur ne provient jamais du progrès interne de l'agriculture mais de ses rapports avec l'ensemble de son environnement technique et technologique. Il est exact de souligner ici avec la Banque Mondiale qu'on a laissé à l'administration publique la charge de soutenir les entreprises publiques boîteuses et mal gérées sans leur ouvrir la possibilité de soutenir les entreprises privées petites et ardentes, mais sans ressources. Il ne faudrait cependant pas tomber dans le travers qui consiste à donner aux banques la charge d'écarter les entreprises marginales (petites et grandes) sans pour autant leur donner des moyens de soutenir les entreprises locales plus ardentes et de secourir les individus victimes des nécessaires restructurations économiques.

Il serait en fait suicidaire de prendre comme seul critère de financement du développement, l'efficacité calculée selon le principe de la productivité marginale du travail. Ce serait ignorer les critères de définition d'une économie sous-développée qui est une économie sociale.

## CONCLUSION

La politique économique et monétaire qui sous-tend le Plan d'Action de Lagos est structurelle. Elle doit mettre en place des institutions adéquates pour résoudre les problèmes économiques effectifs qui se posent au continent. Pour cette raison le coût de la restructuration qui s'impose et semble élevé ne doit en aucun cas décourager les initiatives.

La régulation des économies africaines au cours des années 80 doit être davantage structurelle. C'est-à-dire qu'elle doit chercher à faire évoluer les déséquilibres économiques susceptibles de poser de nouveaux problèmes ou de compliquer, à long terme, la solution aux problèmes actuels des chocs de conjonctures auxquels les économies africaines sont complètement perméables et vulnérables.

## A N N E X E S

### *Annexe 1 – I. DES REALIGNEMENTS MONETAIRES DE LA DEVALUATION DE LA LIVRE DU 1er NOVEMBRE 1967 A LA DECLARATION DE L'INCONVERTIBILITE DU DOLLAR – Le 15 Août 1971.*

Date	Monnaie	ancienne parité	nouvelle parité	variation de change en %
1967				
18 Novembre	Sterling	280	240	- 14,3 %
18 Novembre	Dollar Hong Kong	17,5	15	- 14,3 %
18 Novembre	Roupie Seychelles et Maurice	21	18	- 14,3 %
20 Novembre	La Livre Malawi	280	240	- 14,3 %
20 Novembre	Peseta Espagnol	1,66667	1,42857	- 14,3 %
21 Novembre	Couronne Danoise	14,4778	13,333	- 7,9 %
21 Novembre	Léone (Sierra Léone)	140	120	- 14,3 %
22 Novembre	Dollar Hong Kong	15	16,5	+10 %
22 Novembre	Livre Gambienne	5		- 14,3 %
1968				
16 Janvier	Kwacha Zambien	—	140	E *
1969				
10 Août	Franc Français	20,255	18,0044	- 11,1 %
10 Août	Franc CFA	0,4050	0,36008	- 11,1 %
10 Août	Franc FCP	1,1140	0,99024	- 11,1 %
26 Octobre	Deutch Mark	25	27,3224	+ 9,3 %
2 Septembre	Zaire		200	E *
1971				
15 Février	Kwacha Malawi		120	E *
1 Juillet	Dalasis Gambien		48	E *

15 Août 1971 : *Suspension de la convertibilité du dollar en or, fermeture des marchés de change en Europe et en Amérique.*

\* *Nouvelle parité stabilisée par rapport au DTS.*

Source : *London Currency Report, «Currency Realignments 1967 – Septembre 1981 – Volume 9, No. 17 et 18 – London SWP 2EA, England – Septembre et Octobre 1981.*

**II. REALIGNEMENT DES PRINCIPALES MONNAIES APRES L'ACCORD  
SMITHSONIAN 17-18/12/1971 FIXANT LA NOUVELLE PARITE  
DU DOLLAR PAR RAPPORT A L'OR  
1 ONCE D'OR FIN = 32 \$**

Le 23 Août 1971, réouverture des marchés de change : la livre flote, mais pas au delà de 2,38 \$, le franc Belge, le deutch mark, la lire italienne, la couronne suédoise, danoise, et norvégienne flottent, la monnaie belge, néerlandaise et luxembourgeoise flottent conjointement. La France introduit un double marché de change et laisse flotter le cours du franc financier (les capitaux et la demande des devises des touristes). Le dollar australien et la roupie indienne flottent comme la livre, contre le dollar à Londres. La livre autrichienne dévalue de 20 % et passe de 3,5 à 4,2 pour un dollar.

**15 Octobre 1971** : Les livres de l'Afrique de l'Est, Kenya, Tanzanie et Ouganda, sont rattachées au Dollar et décrochées de la Livre Anglaise.

**15 Décembre** : Le Kwacha Zambien est rattaché au Dollar et décroché de la Livre.

**17-18 Décembre** : Par l'accord SMITHSONIAN, le cours officiel de l'or passe de 35 \$ à 38 \$ soit 8,6 % équivalent à une dévaluation du dollar de 7,9 %. En dehors du Dollar Canadien qui va continuer à flotter, toutes les autres monnaies ont donné une nouvelle parité par rapport au Dollar. L'accord de Washington élargit la marge de fluctuation autour de ces nouvelles parités à 2,25 % et abolit la surtaxe de 10 % sur les importations américaines.

Le taux moyen de la dévaluation du Dollar par rapport aux autres monnaies est de 12,5 %. Le maximum de marge de fluctuation permis passe de 1 % à 2,5 % de part et d'autre du taux central. Le taux de la réévaluation des principales monnaies par rapport à leur ancienne parité dollar est le suivant :

Dollar Australien	6,34 %	Yen Japonais	16,88 %
Livre Autrichienne	6,32 %	Monnaie Néerlandaise	11,58 %
Franc Belge	11,58 %	Couronne Norvégienne	7,49 %
Couronne Danoise	7,45 %	Roupie Pakistanaise	8,57 %
Deutch Mark	13,56 %	Escudo Portugais	5,50 %
Mark Finois	2,44 %	Livre Anglaise	8,57 %
Franc Français	8,57 %	Rand Sud Africain	-4,76 %
Roupie Indienne	3,04 %	Franc Suisse	6,36 %
Roupie Indonésienne	-7,51 %	Peseta Espagnol	8,57 %
Livre Irlandaise	8,57 %	Couronne Suédoise	7,49 %
Lire Italienne	7,48 %		

En dehors de la Roupie Indonésienne et du Rand Sud Africain, la dévaluation du dollar a entraîné une réévaluation de toutes les autres monnaies.

A partir de 1972, on assiste à des mouvements groupés ou désordonnés de flottement des monnaies contre le dollar. Ainsi, le 12 Février 1972, la plupart des marchés de change sont fermés. Le 2 Mars, les marchés de change sont fermés de nouveau jusqu'au 19 Mars. La CEE obtient

un arrangement de flottement concerté contre le dollar. La livre sterling, la livre irlandaise et la lire italienne continuent de flotter indépendamment. Le Mark allemand réévalué de 3 % par rapport à sa parité au DTS rejoint le serpent communautaire. Les monnaies européennes du serpent flottent dans une marge de 2,25 % (marge commune) à la réouverture des marchés de change le 15 Mars. Les européens refusent dans le même temps d'intervenir sur les marges de fluctuation du dollar. La livre autrichienne réévalue de 2,3 % et refuse de rejoindre le serpent. Ainsi la livre irlandaise, le yen, le dollar canadien, la lire italienne et le franc suisse flottent indépendamment.

Après une période d'apprentissage des flottements concertés contre le dollar, qui va du 9 Mars 1972 au 13 Mars 1976 les arrangements du Système Monétaire Européen (ECU) remplacent le serpent en Mars 1979.

La particularité du nouveau système est que les monnaies européennes peuvent fluctuer entre elles à l'intérieur de la marge commune prédéterminée et en référence à une grille de taux pivots. Aussi, les ajustements monétaires des différents pays de la communauté peuvent affecter unilatéralement leur satellite en même temps qu'ils affectent marginalement la structure globale de l'ECU.

L'émergence d'un système monétaire européen n'a cependant pas modifié significativement le comportement des marchés de change contrairement à ce qu'on s'était imaginé au début. Bien au contraire, nous assistons actuellement depuis près de 9 mois – Août 1981 (1 \$ = 6,02 FF le 12 Août) à Avril 1982 – à une situation où le dollar a récupéré sa dévaluation par rapport aux autres monnaies : ces dernières commencent à enregistrer leur dépréciation sur les marchés de change.

### III. QUELQUES REALIGNEMENTS MONÉTAIRES DE L'AFRIQUE DEPUIS LA DECLARATION DE L'INCONVERTIBILITE DU DOLLAR EN OR, LE 5 AOUT 1971

Pays	Désignation de la monnaie	Date de l'ajustement	Dévaluation	%
Burundi	Franc	3 Mai 1976	de 78,75 FBr à 90 FBr pour 1 \$	14,2%
Egypte	Livre égyptienne (= 100 piastres)	30 Juillet 73	Dévaluation de 50% par rapport au taux normal pour libérer les marchés parallèles de change du contrôle des importations et des exportations.	50%
		22 Mai 1976	Dévaluation du cours du marché parallèle de 68 à 64,5 Piastres par \$	
		1er Jan. 1979	Le FMI annonce la dévaluation de 45% de la livre égyptienne	45%
Ghana	Cedi	28 Août 1978	De 1,30 à 2,75 pour 1 \$	111,5%
		13 Juin 1978	Le gouvernement annonce l'intention d'un réajustement permanent.	

72 *Africa Development*

Pays	Désignation de la monnaie	Date de l'ajustement	Dévaluation	%
Kenya	Livre	24 Oct. 1975 Après la dévaluation les 3 pays annoncent que leur monnaie sera rattachée par la suite au DTS.	De 7,14 shillings à 8,16 SH pour 1 \$ 1 \$ = 16,30 SH	-14,2%
	Livre	03 Fév. 1981 17 Sept. 1981	De 9,66 à 18,15 pour 1 DTS De 10,15 à 11,95 KSH pour 1 DTS	-5% -17,73%
Lesotho	Nouvelle unité monétaire Maloti	07 Déc. 1979	Il est annoncé que la nouvelle unité monétaire le Maloti va circuler parallèlement avec le Rand sud africain 1 R = 1 Maloti	1R = 1 Maloti
Liberia	Dollar libérien	18 Oct. 1973	De 0,818513 à 7,36662 gramme d'or fin à parité avec dollar	-11,1%
Ile Maurice	Roupie Mauricienne	05 Janv. 1976	Rattachement au DTS au taux de 1MR = 0,129638 DTS. Ce cours a été calculé à partir du cours de la livre par rapport au DTS, le 2 Janvier 76. La parité à cette date était de 1t = 13,33 1/3 Roupies et un DTS = 7,713 Rs $1MR = \frac{1}{7,713759} = 0,12638DTS.$	
		23 Oct. 1979	La roupie dévalue de 7,7137 MR à 10,00 MR pour 1 \$	-29,63%
Maroc	Dirham marocain	05 Juin 1978	Dévalue de 7,3% pour rester à parité avec le franc français	-7,3%
Seychelles	Roupie	17 Mars 1981	De 6,192 à 7,2 RS par DTS.	-1,1%
Sierra Léone	Léone	02 Nov. 1978	De 1,35195 à 1,36693 pour 1 DTS	-1,1%
Afrique du Sud	Rand	du 13 Juil. 72 au 27 Fév. 79	19 ajustements monétaires dont le dernier avant le flottement du 27 Fév. est la réévaluation du rand par rapport au dollar de 1,17 à 1,18 rand pour 1 \$	entre sa valeur initiale à son décrochement de la livre le 16.10.72 - 1R = 1,28\$ et son cours du 27.2.79 - 1R = 1,18 \$ rand a flotté avec un plafond de 1R = 1,14 \$ et un plancher de 1R = 1,50 \$

Pays	Désignation de la monnaie	Date de l'ajustement	Dévaluation	%
Soudan	Livre soudanaise	08 Juin 1978	De 2,89 à 2,50 \$ pour une livre soudanaise, compte tenu de la taxe sur le change de 10,10 t S sur toutes les transactions au nouveau taux, la dévaluation effective est de 20% c'est-à-dire 2 \$ = 1 t S.	-13%
		17 Sept. 1979	Dévaluation de 0,40 tS à 0,50 tS pour 1 \$	-25%
Swaziland	Franc	22 Janv. 1973	Les autorités monétaires face à l'afflux du dollar sont obligées de geler les avoirs en monnaie nationale dérivant de la conversion des dollars.	
		18 Oct. 1976	La monnaie nationale est ajustée proportionnellement à la réévaluation du D.M.	
Tanzanie (Kenya, Ouganda)	Livre	24 Oct. 1975	De 7,14 à 2,16 shillings pour 1 \$ Les trois pays décident de rattacher leur monnaie au DTS. 1t = 16,90 Sh	-14,2%
Ouganda	Livre	20 Janv. 1979	De 7,535 à 8,289 pour 1\$	-10,0%
		24 Oct. 1975	De 7,14 à 8,16 shillings pour 1 \$. 1t = 16,90 Sh	-14,2%
Zaïre	Zaïre	21 Déc. 1971	1 Z = 2 \$ US	
		12 Mars 1976	1 Z = 1DTS = 1,16\$US	Rattachement du zaïre au DTS
		31 Oct. 1978	1 Z = 1DTS = 1,33\$US	
		01 Nov.1978	1 Z = 0,90DTS = 1,21 \$US	
		15 Déc. 1978	1 Z = 0,90DTS = 0,97 \$US	
		21 Déc. 1978	1 Z = 0,90DTS = 0,99 \$US	
		02 Jan. 1979	1 Z = 0,50DTS = 0,65 \$US	
		27 Août 1979	1 Z = 0,37DTS = 0,48 \$US	
22 Fév. 1980	1 Z = 0,26DTS = 0,34 \$US			
Zambie	Kwacha	19 Juin 1981	1 Z = 0,15DTS = 0,17 \$US	
		07 Mars 1978	Dévalué de 0,921837 à 1,024264 ZK pour 1DTS	-11,1%
Zimbabwe	Dollar Rodhésien	22 Sept. 1975	Dévalué de 8% contre toute autre monnaie que le rand et réévalué de 10% par rapport au rand.	

*Annexe II – REGIME DE CHANGE DES PAYS AFRICAINS  
MEMBRE DU FMI AU 30 JUIN 1981*

TAUX DE CHANGE ETABLI PAR RAPPORT					Taux de change en fonc- tion d'un ensem- ble d'in- cateurs	Regime de coo- pération monétai- re	Divers
Au dollar E.U.	Au franc français	A une autre mon.	Au DTS	A un groupe de Mon.			
Burundi	Bénin	Gambie	Guinée	Algérie			Ghana
Djibouti	Cameroun	(libre Sterl.)	Guinée Bis.	Cap-Vert			Maroc
Egypte	Comores	Guinée Equ.	Kenya	Mauritanie			Nigéria
Ethiopie	Congo	(Peseta).	Malawi	Tanzanie			Ougan- da
Liberia	Cte. d'Ivoire	Lesotho	Ile Maurice	Tunisie			
Rwanda	Gabon	(Rand)	Sao Tomé & Principe	Zimbabwe			
Somalie	Hte. Volta	Swaziland	Iles Sey- chelles				
Soudan	Madagascar	(Rand)	Sierra-Léone				
	Mali		Zaire				
	Niger		Zambie				
	R.C.A.						
	Sénégal						
	Tchad						
	Togo						

Source : *Extrait du Rapport Annuel 1981 du FMI – Tableau 17.*

1. La diversité des régimes de change africain, la contiguïté des Etats issus de la Balkanisation arbitraire du continent en Etats indépendants, la nécessité de construire l'indépendance politique et monétaire de chaque Etat, se sont concrétisées par le développement des barrières monétaires entre économies africaines appuyées par les Zones Monétaires de rattachement, et l'incompatibilité des demandes réciproques entre pays africains.

2. L'émergence des marchés parallèles de change, constitue d'une part, l'expression monétaire de cette structure de Balkanisation, d'autre part, la prévalence d'une structure des échanges entre pays africains frontaliers; enfin la réaction à l'incompatibilité entre les politiques monétaires nationales et les structures nationales de production et de consommation.

3. Seule l'harmonisation des politiques monétaires et de change par sous-région est susceptible d'être un début de solution à la stabilité des monnaies africaines.

Annexe III – NOUVELLE RESTRUCTURATION DE L'AFRIQUE EN  
SOUS-REGIONS DOTEES D'UNE CHAMBRE  
DE COMPENSATION \*

Sous-Région de l'Afrique de l'Ouest	Sous-Région de l'Afrique Centrale	Sous-Région de l'Afrique de l'Est	Sous-Région de l'Afrique du Nord
1 Bénin	1 Cameroun	1 Botswana	1 Algérie
2 Côte d'Ivoire	2 Centrafrique	2 Burundi	2 Egypte
3 Gambie	3 Congo Populaire	3 Ethiopie	3 Libye
4 Ghana	4 Gabon	4 Kenya	4 Maroc
5 Libéria	5 Tchad	5 Madagascar	5 Mauritanie
6 Mali	6 Zaïre	6 Malawi	6 Soudan
7 Niger		7 Ile Maurice	7 Tunisie
8 Sénégal		8 Ouganda	
9 Sierra-Léone		9 Rwanda	
10 Togo		10 Somalie	
11 Haute Volta		11 Swaziland	
12 Nigéria		12 Tanzanie	
		13 Zambie	
		14 Zimbabwe	

\* Cette structure est celle adoptée par l'Association des Banques Centrales qui ne retient que les pays membres de l'Association. L'Association est ouverte à tous les pays africains indépendants.

– Il est prévu la création d'une chambre de compensation dans chaque sous-région. La chambre de compensation de l'Afrique de l'Ouest créée en 1976 est déjà opérationnelle (siège Freetown), celle de l'Afrique Centrale a débuté ses activités le 1er Septembre 1981, (siège Kinshasa).

– Les négociations sont en cours pour la création de la chambre de compensation de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord.

## BIBLIOGRAPHIE

1. David Knox, «Allocution à la Réunion des Gouverneurs africains du FMI et de la Banque Mondiale tenue à Dakar, Sénégal, du 1er au 3 Mars 1982».
2. J. Denizet, «La Grande Inflation : Salaire, intérêt et Change», puf. Paris 1977.
3. R. Barre, «Une Politique pour l'Avenir» PLON 1981.
4. H. Aszkenazy «La Belgique après la Dévaluation» Eur-Epargne No.4 1982, Luxembourg.
5. CAEM, «Législation et Pratique des Contrôles de Change dans la Sous-Région de l'Afrique Centrale», Dakar, Août 1981, p. 57.
6. CAEM, «Problèmes de la Balance des Paiements des Pays africains et leur incidence sur les objectifs de développement» Dakar, Août 1979 – p. 75 et 76.
7. Rapport de la Banque Mondiale «Le Développement Accéléré en Afrique au sud du Sahara, Programme Indicatif d'Action» Tableau p. 10.
8. Mémoire du Groupe Africain à la Banque Mondiale et au FMI, sur le Rapport de la Banque Mondiale intitulé : Le Développement Accéléré en Afrique au sud du Sahara – Programme Indicatif d'Action, Dakar, 1 au 3 Mars 1981.
9. Barre, Werner, Marjolin, «Vers l'Union Economique et Monétaire» Introduction de Pierre Maillet, – Etudes et Perspectives Européennes – Paris.

NOTES

1. Pour les Gouverneurs Africains, les problèmes de Développement en Afrique sont plus que la somme des cas spécifiques des pays – voir Allocution de M. A. David Knox à la Réunion des Gouverneurs Africains du FMI et de la Banque Mondiale tenue à Dakar du 1er au 3 Mars 1982.
2. Cf. M.A. David Knox, «Allocution à l'Assemblée des Gouverneurs» – Dakar, 1er Mars 1982, p. 9 et 10.
3. J. Denizet, «La Grande Inflation: Salaire, Intérêt et Change» PUF Paris 1977
4. R. Barre – «Une Politique pour l'Avenir» Plon 1981.
5. H. Aszkenazy – «La Belgique après la Dévaluation» Eur Epargne No. 4, 1982 – Luxembourg.
6. Voir Annexe: le Réalignement Monétaire de 1967 à Septembre 1981.
7. La Cartographie des Rattachements Monétaires de l'Afrique est donnée en Annexe II.
8. CAEM: «Législation et Pratique des Contrôles de Changes dans la Sous-Région de l'Afrique Centrale» – Dakar, Août 1981 – p. 57.
9. Cf. CAEM «Problèmes de la Balance des Paiements des Pays-Africains et leur Incidence sur les Objectifs de Développement – Dakar, Août 1979 – p.75-76.
10. Cf. Rapport de la Banque Mondiale, Tableau p. 10.
11. Mémoire du Groupe Africain à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International sur le Rapport de la Banque Mondiale intitulé : Le Développement Accéléré en Afrique au Sud du Sahara – Programme Indicatif d'Actions – Dakar du 1er au 3 Mars 1981 – voir le point 4.
12. La Chambre de Compensation de l'Afrique de l'Ouest en activité depuis 1976, enregistre des résultats intéressants bien que insuffisants. La Chambre de Compensation de l'Afrique Centrale a commencé ses activités le 1er Septembre 1981, après une longue période de négociation débutée en 1973. Ces Chambres ont pour objectif 1) la promotion de l'utilisation des monnaies nationales des pays membres dans les transactions sous-régionales, 2) l'Economie des devises, 3) la Libération du Commerce entre pays membres, la stimulation de la Coopération et des consultations permanentes en matière monétaire entre les membres de la Chambre de Compensation, – Cf. CAEM, «Législation et Pratique des Contrôles des Changes dans la Sous-Région de l'Afrique Centrale» Août 1981, et l'Annexe III.
13. Cf. Rapport de la Banque Mondiale, p. 77.

## SUMMARY

*By selecting external trade and exchange-rates as a framework for Sub-saharan Economic Development, the World Bank report: Accelerated Development in Sub-saharan Africa invites us to appraise the overall policies recommended by the report from the following two basic hypotheses:*

- 1 – The hypothesis on the present continuous area of African International Trade*
- 2 – The readjustment of African Economic Frontiers through exchange-rates.*

*As far as the exchange-rates area is concerned one notes a deceleration both of the African external exchange-rates curve on Africa (7.2 % in 1970, 3.9 % in 1979) and of the overall African exports; however these trends do not justify the economic shut off of the continent. According to the ECA, exports account for 23 % of the African Domestic Product as against 11 % for the overall low-income countries, 20 % for middle-income countries and 19 % for industrialized countries. Now the report recommends that Africa be more open and with respect to this, suggests tariff reductions in favour of imports and subsidies to exports.*

*In the monetary area the paradox is even more embarrassing. The overall inconvertibility of African currencies does not constitute a real economic isolation. Fluctuations in the exchange-rates of main currencies usually affect the exchange-rates of African currencies and henceforth upset the monetary and financial balance of our countries without providing for all that, any possibility of restoring the balance with a deliberate policy of symmetrical adjustment of exchange-rates in African currencies in relation to the currencies they are linked with.*

*The World Bank recommended policy of persistent devaluation of African currencies deemed overvalued was an operative practice between 1958–1968. It is a policy of strict implementation of fixed exchange-rates and of a generalized convertibility of currencies by the IMF. In the prevailing international economic situation of the 70s and 80s with floating exchange-rates, such rates no longer constitute a pivot prices for the international economy; therefore the devaluation policy is inoperative in such a situation and affects neither the uncertainties of the foreign exchange markets where African central banks have no say nor the level of the international prices balance. A different framework of trade and exchange-rates policy ought to be suggested for the Africa of the 80s: the framework for sub-regional and even continental monetary cooperation as well as the reinforcement of inter-african trade recommended by the Lagos Plan of Action.*

## L'EXPERIENCE DE LA COMMUNAUTE DE L'AFRIQUE DE L'EST DANS LE CONTEXTE DU PLAN D'ACTION DE LAGOS

Par

*Ahmed MOHIDDIN\**

Le Plan d'Action de Lagos appelle une approche régionale de grande envergure aux problèmes socio-économiques auxquels l'Afrique est confrontée. L'auto-dépendance collective semble être la base adoptée pour résoudre ces problèmes. Il faut par conséquent supposer que cette méthode fut adoptée par suite des expériences acquises par les états africains indépendants au cours des deux dernières décennies approximativement.

Il faut supposer également ou plutôt espérer que les responsables africains ont tiré des leçons de leurs méprises ou de leurs erreurs de calculs passées et qu'ils se sentent maintenant suffisamment sûrs d'eux-mêmes pour faire face aux réalités historiques et existentielles et pour tenter de résoudre au moins quelques-uns des problèmes les plus irritants et les plus embarrassants.

Le fait qu'après plus de deux décennies d'indépendance politique l'Afrique ne soit pas capable de se nourrir, se loger, se vêtir est d'un embarras difficile à définir. Ce fait est encore plus embarrassant lorsqu'on se rappelle qu'un des premiers objectifs de l'indépendance vis-à-vis du régime colonial était d'offrir aux africains la possibilité d'organiser leurs sociétés de façon à pouvoir enrayer le soi-disant fléau de l'Afrique coloniale, à savoir : l'ignorance, la maladie et l'analphabétisme. Il y a évidemment *quelques pays africains* qui ont pu remporter des succès modérés dans ces domaines ou dans des domaines apparentés : celui de l'auto-suffisance alimentaire par exemple. Mais l'Afrique *en tant que continent* est très loin d'être venue à bout de ces ennemis affaiblissants du développement. Pour couronner le tout, il y a le problème combien embarrassant de l'auto-suffisance alimentaire. La notion d'auto-dépendance est à la fois noble et attrayante. Noble en ce sens qu'elle situe la responsabilité du développement au niveau des peuples concernés ; et attrayante parce qu'elle a une connotation d'amour-propre et de dignité. Un pays qui est auto-dépendant est en effet un pays digne, dignité qui retombe sur ses habitants. Le fait que l'Afrique désire donc opter pour l'auto-dépendance – et qui plus est l'auto-dépendance collective – mérite d'être aussi bien soutenu qu'examiné minutieusement. En partant du fait que l'auto-dépendance est la méthode appropriée, et la base du développement en Afrique, quelle a été ailleurs l'expérience de l'auto-dépendance ? Un examen minutieux s'avère donc nécessaire.

Et si l'on pose le postulat que l'Afrique ne pourra vraiment être indépendante que lorsque l'ensemble du continent aura atteint un degré raisonnable d'auto-suffisance au niveau de tous ses besoins fondamentaux il faut soutenir la méthode appropriée à la réalisation de ces objectifs, quelqu'elle soit.

---

\* Professeur, Université de Nairobi – Nairobi, KENYA.

Ce document est a priori politique en ce sens qu'il tente de faire une analyse politique des types de problèmes auxquels l'auto-dépendance collective en tant que méthode de développement pourrait être confrontée. Nous allons offrir une analyse basée sur les expériences d'une organisation régionale de coopération, maintenant défunte : la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE ou la Communauté comme on l'appelle encore affectueusement aujourd'hui).

Cette communication soutient fermement que d'après les expériences de la Communauté, les chances de réussite sont très douteuses si les causes fondamentales des problèmes auxquels l'unité est confrontée ne sont pas éliminées, considérablement modifiées ou changées. En d'autres termes, si les institutions politiques et socio-économiques instaurées pendant la période coloniale de même que l'idéologie capitaliste coloniale en vigueur ne sont pas abolies, les chances de succès du Plan d'Action de Lagos seront vraiment très infimes.

A notre avis, la formule du succès se trouve dans les deux facteurs suivants :

- (1) l'existence d'une forte volonté politique au niveau des responsables.
- (2) la compatibilité des idéologies ou au moins l'acceptation de la co-existence d'idéologies différentes.

Dans le cas de la communauté ces deux facteurs s'estompèrent vers la fin. Le Kenya, d'une part, refusa de renoncer à son hégémonie économique et à sa prédisposition idéologique. La Tanzanie, d'autre part, était résolue à défier cette hégémonie et en fait à lui substituer dans la Communauté sa propre prédisposition idéologique.

Afin de démontrer que cette différence idéologique dans la région avait des causes historiques persistantes et logiques, nous citerons l'exemple d'un cas majeur de disparité politique en matière de développement rural. Nous allons également fournir deux séries de preuves à l'appui de notre affirmation que : l'absence de volonté politique et de compatibilité idéologique s'avèrent finalement les causes fatales des problèmes qui conduisirent la Communauté de l'Afrique de l'Est à sa disparition.

## **BREF APERCU HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DE LA COMMUNAUTE (1)**

La Communauté de l'Afrique de l'Est était un cadre juridique pour la coopération entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Sur le plan historique, la Communauté est née d'un plan colonial britannique conçu pour la région, qui remonte aux tout débuts de l'Administration coloniale de la région par les britanniques. Nairobi en Afrique de l'Est, à l'instar de Salisbury en Afrique Australe devait être le principal centre financier, commercial et industriel de la région ; le reste de la région devant pour ainsi dire en constituer les satellites qui allaient approvisionner la capitale ou en être approvisionnés. Nairobi était le centre et Dar-es-Salam et Kampala étaient la périphérie.

La coopération en Afrique de l'Est a un passé qui remonte assez loin. Ce qui était à l'origine une colonie allemande connue alors sous le

nom de Tanganyika devint un territoire sous mandat britannique à la suite de la signature du Traité de Paix de Versailles en 1919. A cette époque le Kenya et l'Ouganda étaient déjà des colonies sous tutelle britannique. Les exigences de la première guerre mondiale et de l'après-guerre persuadèrent les gouverneurs coloniaux qu'une coopération et une consultation régionales étaient nécessaires. C'est ainsi que la première Conférence des Gouverneurs de 1926 devait donner naissance à un secrétariat permanent à Nairobi. L'objectif de ce secrétariat, qui était squelettique, était de coordonner les activités des intérêts inter-territoriaux. Parmi les priorités des administrateurs coloniaux figurait la création de centres de recherche pour le contrôle des maladies dans le secteur agricole et l'élevage.

Encouragé par les expériences acquises au cours des années, le Gouvernement britannique décida en 1947 de conférer juridiquement un statut conventionnel à la Conférence des Gouverneurs qui était jusqu'alors inconventionnelle. En Janvier 1948, une nouvelle institution de coopération inter-territoriale voyait le jour. C'était le Haut Commissariat de l'Afrique de l'Est (EAHC) formé par les Gouverneurs du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie. L'EAHC devenait un «... corps constitué, disposant d'une succession perpétuelle et d'un sceau officiel, ... capable de poursuivre en justice et d'être poursuivi, d'acheter ou encore d'acquérir, de détenir ou d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers et de faire tout ce que les corps constitués sont légalement habilités à faire» (2). Le Gouverneur du Kenya était le Président de l'EAHC et lorsque l'EAHC n'était pas en session, le Président pouvait prendre certaines décisions au nom de celui-ci. Pour des raisons administratives, les services de l'EAHC se regroupaient sous quatre chefs de service principaux, à savoir : l'Administrateur, le Commissaire aux Transports, le Chef de Service des Finances et le Ministre des Postes et Télécommunications. Tous étaient européens. Le fait que le Gouverneur du Kenya fut le Président de la Commission conféra à cette colonie et à ses colons une influence considérable sur les décisions relatives au fonctionnement de l'EAHC.

Un Conseil législatif, au pouvoir législatif, fut également instauré. Il fut connu sous le nom d'Assemblée Législative Centrale de l'Afrique de l'Est. Elle était composée de vingt membres dont sept étaient des membres ex-officio et était dirigée par un Président. Tous les membres étaient européens. Le LEGCO, nom sous lequel il fut connu plus tard, était habilité à légiférer sur les questions relevant du fonctionnement de l'EAHC. Les fonctions de l'EAHC étaient vastes (3).

## 1961 : L'INDEPENDANCE DU TANGANYIKA

A mesure que le Tanganyika approchait du statut de souveraineté politique et juridique, la nécessité de modifier l'EAHC de façon à l'adapter à la nouvelle personnalité du Tanganyika se faisait sentir. L'EAHC se transforma donc en EACSO – Organisation des Services en Commun de l'Afrique de l'Est. Aux Gouverneurs composant le Haut Commissariat, se substituaient maintenant les Présidents des trois territoires du Kenya, de l'Ouganda et du Tanganyika. Evidemment à cette époque les deux premiers pays

n'étaient pas indépendants et étaient par conséquent représentés par leurs Gouverneurs. Ceci prit fin dès l'accession à l'indépendance des deux pays : l'Ouganda en 1962 et le Kenya en Décembre 1963.

L'Administrateur fut remplacé par le Secrétaire Général. Les décisions relatives aux domaines spécifiques allaient être prises par les Commissions Ministérielles et chaque état avait un Ministre dans chaque commission.

Les organes importants de l'EACSO étaient les suivants :

1. L'Administration de l'Afrique de l'Est (East African Authority) ,
2. L'Assemblée Législative Centrale ;
3. Les Triumvirats. C'était l'innovation la plus récente – les cinq Commissions Ministérielles représentant les fonctions suivantes :
  - a) *La Commission des Communications* pour traiter des questions de communications, y compris les chemins de fer, les ports, l'aviation civile, les postes et télécommunications etc...
  - b) *La Commission des Finances* pour traiter des affaires financières, de l'impôt sur les revenus et de contribution indirecte.
  - c) *La Commission de Coordination du Commerce et de l'Industrie*, pour traiter du commerce et des industries dans les territoires.
  - d) *La Commission des Services Sociaux et de Recherche* pour contrôler et coordonner les nombreuses activités de recherche.
  - e) *La Commission du Travail*, pour traiter des relations industrielles au sein des services de l'EACSO, coordonner les activités intergouvernementales et traiter des questions relatives à la main-d'œuvre.

La période de 1961 à 1966 fut marquée par l'échec des trois leaders de l'Afrique de l'Est à fédérer leurs pays. Nous y reviendrons plus tard au cours de notre analyse de l'absence de volonté politique. C'est en fait de cet échec et des efforts acharnés des leaders de l'Ouganda et de la Tanzanie pour transformer la structure de l'EACSO qu'est née la Communauté de l'Afrique de l'Est.

### **PASSAGE DE L'EACSO à la CAE**

A la suite de la formation de la Tanzanie (Union du Tanganyika et de Zanzibar) en 1964, la nouvelle union commença à introduire dans la Communauté une série de mesures restrictives au niveau du Commerce et des Finances. Ces mesures furent défendues en termes d'intérêts nationaux et de réalisation de développement équitable au sein de l'EACSO. Les trois décidèrent à cette occasion de faire venir un conseiller économique des Nations Unies pour étudier les rouages de l'EACSO et soumettre un rapport. Le choix tomba sur un ancien ministre (Danois) du Commerce et de l'Industrie, le Professeur Kjeld PHILIP. A la mi-1966 il soumit son rapport – le Rapport PHILIP – qui établit la base de la nouvelle Communauté de l'Afrique de l'Est.

La CAE essaya de résoudre quelques-uns des problèmes irritants auxquels l'EACSO avait été confronté en réorganisant les attributions de l'EACSO et en faisant des innovations. Les plus importantes étaient :

L'impôt sur le Transfert, le Conseil du Marché Commun et le Tribunal du Marché Commun pour statuer sur les affaires commerciales et industrielles, finalement, la Banque de Développement de l'Afrique de l'Est qui devait restaurer l'équilibre — ou la redistribution — du développement industriel au sein de la Communauté. Les autres organes de l'EACSO restèrent les mêmes ; ils furent seulement modifiés et réorganisés à la lumière des expériences précédentes de façon à subvenir aux nouveaux besoins (5).

## DISPARITES DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT RURAL

Passons maintenant aux origines des différences idéologiques dans la Communauté. Nous allons examiner la politique de développement rural au Kenya et en Tanzanie. Vu que l'Ouganda avait une classe de propriétaires fonciers indigènes très importante et que l'effectif de la communauté des colons était négligeable, le régime colonial de l'Ouganda fut à même de formuler des politiques plus favorables à la population locale. En ce qui concerne l'orientation idéologique, ces lignes de conduite ne différaient pas de celles du Kenya. Nous allons donc laisser l'Ouganda de côté pour les besoins de notre étude actuelle.

L'objectif final de toute politique de développement rural cohérent est la création d'un type de société particulier. Le but visé n'est pas simplement ou à priori d'améliorer le niveau de vie des paysans mais de transformer la nature de la société dans son ensemble comme ce fut le cas pour le Kenya et la Tanzanie.

Dans les deux pays, la population rurale constituait plus de 90 % de la population totale. La transformation de la population rurale devait donc entraîner d'autres transformations dans tout le pays. Lorsque les valeurs contenues dans la stratégie de développement rural sont celles de la libre entreprise, le système économique du pays a alors de fortes chances d'être celui de la libre entreprise ; et vice-versa lorsque les valeurs fondamentales qui sous-tendent un plan de développement rural sont socialistes, il y a de fortes chances que le système économique du pays qui en résulte soit socialiste et non capitaliste (6).

En Afrique de l'Est, il y a des preuves irréfutables que les autorités coloniales britanniques se livraient sérieusement à des manœuvres sociales. Ce n'est pas simplement l'amélioration du niveau de vie des Africains sous leur tutelle qui intéressait les Anglais mais la création d'une société particulière. Ce qui entraîna inévitablement la destruction ou l'ébranlement des structures politiques et socio-économiques africaines alors en vigueur. Ce fut la destruction des vieilles valeurs africaines et leur remplacement par les nouvelles valeurs capitalistes de l'Europe. Le changement idéologique fait partie de toute activité de manœuvres sociales. Que ce soit une idéologie de gauche ou de droite importe peu.

Le Kenya et la Tanzanie avaient certaines valeurs fondamentales qu'ils souhaitent maintenir chacun dans sa future société.

Le modèle adopté par le Kenya était surtout une suite et un prolongement des manœuvres sociales déclenchées par les pouvoirs coloniaux. Ce modèle particulier de développement était de l'émulation — c'est-à-dire

qu'il copiait les européens, était basé sur la libre entreprise et encourageait l'accumulation de la propriété privée par l'individu. La perspective philosophique du modèle Kenyan s'ouvrait sur la discontinuité par rapport aux valeurs traditionnelles africaines de la vie en commun.

Par contre le modèle de développement rural de la Tanzanie avait adopté des valeurs opposées: Le modèle était une tentative de synthèse des valeurs africaines que son auteur (7) jugeait importantes et de certaines des valeurs acquises par les Tanzaniens au contact du monde extérieur, oriental ou occidental. Bien que la modernisation du secteur rural fût l'objectif du modèle Tanzanien de développement rural, ce fût néanmoins une modernisation basée essentiellement sur le système africain d'agriculture traditionnelle : la famille africaine élargie. Ce modèle impliquait donc la continuité et non la discontinuité de la vie en commun de l'Afrique traditionnelle. Le modèle avait par conséquent une orientation quelque peu socialiste et l'accent y était placé sur la propriété collective et le travail en commun:

Les deux modèles étaient donc le résultat de points de vues divergents sur ce qui constituait «la bonne société». Dans chaque pays le régime colonial joua un rôle déterminant dans l'évolution de chaque modèle de développement rural. De la même façon le rôle de chacun des présidents dans chacun des deux pays fût très crucial dans l'évolution et la mise en oeuvre des deux modèles disparates de développement rural (8).

Il y avait par conséquent de fortes chances que si les différentes stratégies de développement rural au Kenya et en Tanzanie étaient appliquées logiquement jusqu'au bout, la Communauté allait probablement être sérieusement affaiblie. La création et l'évolution des différentes institutions socio-économiques nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies rurales respectives allaient sûrement influencer sur la structure et le fonctionnement de la Communauté. Les effets de démonstration des deux modèles de développement rural allaient également porter atteinte aux états partenaires, au détriment de la Communauté. Il est clair que chacun des leaders du Kenya et de la Tanzanie était persuadé que sa stratégie de développement rural était la plus appropriée. La concurrence entra par conséquent dans les rapports intra-Communautaires à tel point que le Kenya et la Tanzanie étaient tous deux déterminés à veiller à ce que les stratégies de développement rural adoptées dans leurs pays respectifs réussissent. Cependant ces deux stratégies disparates faisaient intervenir à priori des modes de vie différents, la création de nouveaux modèles de comportement et de nouvelles croyances.

Un autre élément qui contribua à l'affaiblissement de la Communauté fût le soutien extérieur accordé au Kenya et à la Tanzanie dans leurs efforts de mise en oeuvre de leurs programmes de développement rural. Dans l'ensemble, les tenants du modèle Kenyan venaient en général de l'Ouest, notamment l'Allemagne Fédérale, la Grande Bretagne et les Etats-Unis. Par contre ceux de la Tanzanie venaient en général de l'Est y compris une assistance considérable de certains pays occidentaux tels que la Scandinavie et le Canada. Cet ensemble disparate de tenants des deux stratégies de développement rural n'était pas un fait du hasard. Vu que la Tanzanie et le Kenya représentaient deux modes de vie différents, l'appui étranger accordé

à chacun des deux états frères symbolisait l'identification avec chacun des modes de vie et l'approbation de celui-ci.

On pourrait donc soutenir que l'adoption des modèles disparates de développement rural était à long terme fatal à la communauté. La Communauté ne pouvait pas regrouper deux idéologies qui non seulement étaient clairement incompatibles mais aussi ouvertement dominatrices. Effectivement la Communauté s'effondra ; mais l'incomptabilité idéologique n'en était qu'une des raisons parmi tant d'autres.

## LE DEFI

Le communiqué de la déclaration d'Arusha faite par le président NYERERE le 5 février 1967 était à tous égards un défi sciemment lancé au modèle Kenyan dans la Communauté. C'était pour ainsi dire une invitation à un coup d'état car Arusha fit non seulement la critique des économies de libre entreprise en vigueur mais elle tenta concrètement de leur substituer une économie s'appuyant sur le socialisme et l'auto-dépendance (9).

En 1969, deux ans plus tard, le Président Milton OBOTE de l'Ouganda annonça sa propre variante socialiste dans le cadre du défi lancé au modèle Kenyan. Bien que le «*Common Man's Charter*» d'OBOTE fût un manifeste socialiste très modéré, ce manifeste et la Déclaration d'Arusha mis ensemble donnaient l'impression que la Communauté entière allait «faire un virage à gauche» si les événements continuaient sur leur lancée.

Heureusement pour le Kenya les événements furent maîtrisés. Le 25 Janvier 1971, moins de deux ans après le communiqué du «*Common Man's Charter*» (constitution du peuple), le Gouvernement d'OBOTE était renversé par un coup d'état militaire dirigé par le Général Idi AMIN. AMIN déclarait que les politiques socialistes d'OBOTE étaient une des raisons majeures de ce coup d'état. Il promit de mener une politique libérale dans les affaires économiques et d'être un bon voisin en politique étrangère. Le Kenya acquit ainsi un nouvel allié puissant dans la Communauté. La Tanzanie par la même occasion perdait un ami éprouvé et sûr. Les tensions au sein de la Communauté étaient visibles pour tous ceux qui voulaient bien le voir: Ce n'était alors qu'une question de temps pour le moment critique.

## MANQUE DE VOLONTE POLITIQUE

L'inaptitude ou la mauvaise volonté de NYERERE à accepter AMIN dans la Communauté sur le plan politique fut effectivement le manque de volonté le plus manifeste qui ait conduit à l'effondrement de la Communauté. NYERERE refusait obstinément de s'asseoir à la même table qu'AMIN. Cela voulait pratiquement dire que l'Administration ne pouvait pas se réunir et donc que les problèmes de la Communauté ne pouvaient pas être résolus.

Mais la mauvaise volonté politique de tous les trois leaders s'était manifestée bien avant, lorsqu'ils n'avaient pas pu se fédérer.

Le 5 Juin 1963 les trois leaders – KENYATTA, NYERERE et OBOTE s'étaient rencontrés à Nairobi et avaient pris l'engagement de fédérer leur pays à la fin de l'année. On apprit ensuite que le Kenya allait accéder à l'indépendance au mois de Décembre de la même année. L'Ouganda avait obtenu son indépendance au mois d'Octobre de l'année précédente. L'intention de former une fédération en Décembre faisait vraiment preuve d'une volonté politique hardie, c'est du moins ce qu'il semblait à l'époque. Cela signifiait que les leaders concernés avaient la ferme détermination politique d'abandonner tous les trois leur souveraineté individuelle – étant donné que le dernier pays, en l'occurrence le Kenya, allait avoir sa liberté politique – et de prendre une identité internationale unique, celle de la *Fédération de l'Afrique de l'Est*.

Cependant plus la date fixée approchait, plus le fin observateur et le peuple pouvaient se rendre compte que l'engagement n'était rien d'autre qu'un geste politique hardi. Des désaccords apparaissaient entre les leaders sur des sujets fondamentaux dont :

- a) quel serait le premier président de l'entité politique ?
- b) le siège de la capitale ;
- c) les affaires étrangères ;
- d) la citoyenneté ;
- e) l'économie ;
- f) les disparités idéologiques.

Les leaders n'arrivant pas à résoudre leurs problèmes de pouvoir et de prestige, l'entreprise fédérale s'estompa dans le passé nostalgique. De toute évidence aucun des leaders ne voulait renoncer à sa souveraineté politique ni à son identité internationale. L'exercice du pouvoir bien que pour une brève période était trop bon pour qu'on y renonce. D'où, la mauvaise volonté de tous les concernés à faire des compromis et à créer quelque chose au profit de tous fut décevante.

L'échec d'une fédération justifia dans une large mesure la position que le Président NYERERE avait prise bien avant l'accession du Tanganyika à l'indépendance. NYERERE soutenait à l'époque que si les trois territoires ne passaient pas directement de la dépendance coloniale à une Fédération Indépendante de l'Afrique de l'Est, cette fédération ne pourrait jamais voir le jour. Il avançait alors que dès l'accession à l'indépendance des pays africains ceux-ci allaient ainsi jouir de l'apparat du pouvoir et de la reconnaissance internationale et il serait pratiquement impossible aux chefs d'états de ces pays de renoncer à leurs pouvoirs et à leur position. C'était la raison pour laquelle il était prêt à retarder l'indépendance du Tanganyika pour permettre aux trois états partenaires de l'EACSO d'alors de se transformer en Fédération de l'Afrique de l'Est (10).

Un autre exemple de la mauvaise volonté politique fut donné pendant et après le coup d'état d'AMIN. Bien que le Kenya n'ait pas manifesté ouvertement sa satisfaction de voir OBOTE renversé, cependant il ne fit rien pour faciliter l'organisation d'un contre-coup par les supporters d'OBOTE. Même le bref séjour d'OBOTE à Nairobi quelque temps après le

coup d'état fut rendu aussi infructueux que possible. Les autorités du Kenya refusèrent de le laisser entrer en Ouganda par la frontière commune, à l'Est. OBOTE avait alors l'intention de mobiliser ses supporters dans la partie du pays qui n'était pas encore entre les mains des soldats d'AMIN (11).

Pendant les sept années de régime militaire sous le Président AMIN, la satisfaction du Kenya de voir son hégémonie économique sur la Communauté était si manifeste qu'elle ne pouvait être cachée. Alors que dans les années passées les échanges commerciaux entre le Kenya et l'Ouganda étaient très faibles, avec l'arrivée d'AMIN au pouvoir les chiffres montèrent en flèche. Etant donné que son pays était enclavé et que la Tanzanie était ouvertement hostile à son régime, AMIN ne pouvait s'empêcher de faire des échanges commerciaux avec le Kenya. En fait il se servit de ces échanges comme d'une sorte de garantie politique que le Kenya n'allait jamais permettre à ses ennemis de projeter ou d'organiser une invasion à partir du Kenya.

Alors que sur le plan politique le Kenya semblait bien accueillir les changements à Kampala, la Tanzanie quant à elle faisait figure d'ennemie du régime militaire, le critiquant violemment et ouvertement. La Tanzanie fit des déclarations officielles publiques condamnant le coup d'état militaire (12). En outre il y eut plusieurs manifestations publiques condamnant AMIN et exprimant leur solidarité avec le Président OBOTE qui avait été renversé. Le Président NYERERE jura de ne jamais s'asseoir à la même table que le Président AMIN. Un des effets immédiats sur le système communautaire fut l'incapacité de l'Administration de se réunir pour résoudre les divers problèmes de la Communauté. La suggestion de NYERERE selon laquelle les problèmes de la Communauté pouvaient se résoudre sans que l'Administration ne se réunisse en fait dans une salle ou à une table ne fut pas prise en considération par les deux partenaires. Le Kenya semblait satisfait de la situation prévalant au niveau de la Communauté puisque son chiffre d'affaires et ses transactions commerciales intérieures avec l'Ouganda semblaient prometteurs. Et comme AMIN lui-même était résolu à faire reconnaître son régime par NYERERE, il insista sur le fait que sans une rencontre de l'Administration les problèmes urgents de la Communauté ne pourraient se résoudre.

Il est à la fois important et nécessaire à ce niveau d'explicitier la position de NYERERE dans le coup d'état d'AMIN. L'opposition de NYERERE au coup d'état procédait de son aversion bien connue pour les régimes militaires et de son engagement personnel vis-à-vis de son ami le Président OBOTE. Par principe NYERERE était opposé à toute forme de prise de pouvoir militaire d'un gouvernement élu de façon légitime. Mais dans le cas du coup d'état de l'Ouganda, ses arguments acquirent une plus grande importance politique. Il soutenait que jusqu'alors toute la région de l'Afrique de l'Est n'avait pas connu de régime militaire. Permettre à ce moment — là l'installation d'un tel régime allait être un mauvais précédent que tous les concernés allaient regretter un jour. Il ajoutait par ailleurs que les partenaires de cette communauté ne devaient pas se croiser les bras alors qu'un

membre fondateur de cette Communauté avait été renversé par un coup d'état militaire sanglant. Le moins qu'ils puissent faire, insistait-il, était de protester et d'œuvrer à faire échouer le régime militaire sans pour autant s'ingérer dans les affaires intérieures de l'Ouganda. La position de NYERERE était par conséquent à la fois personnelle et fondée sur un principe. Encore une fois l'histoire lui donne raison.

Un examen rétrospectif démontre cependant clairement que tant le Kenya que la Tanzanie jouaient le jeu du pouvoir. Le Kenya et ses amis étaient résolus à veiller à ce que AMIN reste au pouvoir malgré les désagréments qu'il causait au Kenya de temps à autre, comme par exemple lorsqu'il menaçait d'annexer certaines parties du territoire Kenyan. Par contre la Tanzanie faisait tout pour gêner le régime d'AMIN et offrait des facilités d'entraînement militaire aux adversaires d'AMIN.

Pendant ce temps les véritables intérêts de la Communauté, sans parler de sa survie, étaient complètement négligés. Ni les effets à long terme sur la Communauté d'un régime militaire obsédé par l'expansion de ses forces armées, ni en fait les effets de l'existence d'un tel régime dans une région qui jusqu'alors n'avait pas connu de régime militaire ne furent sérieusement pris en considération. Le Kenya et la Tanzanie étaient tous deux plus déterminés à voir leur position respective justifiée. La volonté politique de résoudre leurs différends de même que les problèmes concrets de la Communauté faisait défaut. Et donc avec l'escalade ininterrompue des problèmes, l'existence même de la Communauté prenait l'allure d'un obstacle. Il fallait la modifier radicalement ou la démanteler.

## INCOMPATIBILITES IDEOLOGIQUES

Les attitudes du Kenya et de la Tanzanie en vers le régime d'AMIN étaient en partie basées sur un problème idéologique. Le Kenya trouva dans l'Ouganda d'AMIN non seulement un allié idéologique mais également un marché, pratiquement garanti pour les produits Kenyans. Dans le cas de la Tanzanie, c'était le contraire. Pour NYERERE, AMIN était un ennemi idéologique diabolique qui, par ailleurs, était décidé à détruire une infrastructure socialiste naissante, difficilement mise en place en Ouganda.

Cependant comme il l'a été dit au début de cette communication, les disparités idéologiques remontent bien loin. Le coup d'état militaire d'AMIN n'avait fait que sérieusement renforcer un côté et affaiblir énormément l'autre. Mais le fait suivant ne peut être assez répété : c'était l'existence de cette incompatibilité idéologique qui avait fait d'abord échouer la formation de la Fédération de l'Afrique de l'Est et plus tard qui détruisit son substitut : la Communauté.

Les tentatives de la Tanzanie pour réorganiser — ou régionaliser — le fonctionnement du Marché Commun de la Communauté illustrent également les problèmes d'incompatibilité idéologiques.

La Tanzanie était vraiment perdante dans le Marché Commun. Le Kenya avait toujours eu une balance de paiements excécentaire par rapport aux deux autres partenaires. Bien que NYERERE ait semblé avoir accepté ce *fait accompli* historique, il souhaitait néanmoins transformer le

Marché Commun en une sorte de marché pour les biens produits par les ressortissants authentiques du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie. En d'autres termes, il désirait que les produits importés du Kenya soient fabriqués par des entreprises appartenant aux Kenyans et non par celles qui appartenaient à des multinationales à l'instar des Industries de l'Afrique de l'Est ; NYERERE soutenait à ce sujet que, comme le Kenya était un pays capitaliste — et il ne pouvait rien y faire — les produits Kenyans importés par la Tanzanie devaient être ceux qui étaient fabriqués par les Kenyans eux-mêmes. Il ne voulait pas que les bénéfices réalisés sur les ventes en Tanzanie soient récupérés par les multinationales du Kenya. De toute évidence, le Kenya ne pouvait accepter ce genre de proposition puisque l'économie du Kenya était entre les mains des multinationales (13).

NYERERE proposa une autre solution. Il suggéra que comme le Marché Commun était un *Marché de l'Afrique de l'Est*, les trois états partenaires devraient former des entreprises mixtes qui produiraient des biens et services pour le marché. A titre d'exemple il cita les chemins de fer et les lignes aériennes. Cette proposition aussi ne fut pas favorablement accueillie par le Kenya. La position économique du Kenya était beaucoup plus forte que celle de l'Ouganda ou de la Tanzanie et il était clair que le Kenya ne voulait recevoir aucun ordre d'une Tanzanie économiquement faible. L'Ouganda était tributaire du Kenya pour ses besoins économiques essentiels de tous les jours. Quoi qu'il en soit, pour AMIN les arguments de NYERERE étaient *par définition* insoutenables.

Ayant perdu dans les deux cas mais résolu cependant à voir la Communauté survivre, NYERERE expliqua clairement à ses partenaires, mais surtout au Kenya, que la Tanzanie resterait dans la Communauté tant que les services communs seraient maintenus et qu'ils fonctionneraient. Ce qui l'intéressait surtout, c'était les services de transport, de communications, d'aviation et de recherche. La Tanzanie profitait énormément de ces services et il semble que ce fût le prix que NYERERE était prêt à payer pour que la Communauté continue à exister malgré ses pertes sèches dans le Marché Commun (14).

Ces allégations n'eurent aucun effet sur le Kenya et ne le convainquirent pas, semble-t-il. Le Kenya croyait qu'il resterait la force économique suprême de l'Afrique de l'Est que ce soit au sein de la Communauté ou en dehors de celle-ci. Le Kenya accorda donc progressivement moins d'attention aux services communs. Malheureusement ces événements se déroulaient au Kenya à une époque où le feu Président KENYATTA, un fondateur et grand défenseur de la Communauté était trop vieux pour comprendre ce qui se passait. Ceux qui étaient à cette époque opposés à la Communauté, tels que le Procureur Général, Charles NJONJO, exerçaient énormément de pouvoirs dans le Gouvernement Kenyan (15). A part ses déclarations ouvertes contre la version tanzanienne du socialisme, UJAMAA, Charles NJONJO était également un admirateur avéré et un défenseur de la libre entreprise et de l'investissement étranger au Kenya.

Vers la fin de 1976 très peu d'organes de la Communauté marchaient encore sans à-coups. La plupart connaissaient des difficultés crois-

santes. Par exemple la 'East African Airways' avait constamment des difficultés financières ennuyeuses — qui étaient aussi bien réelles qu'imaginaires ou machinées. Mais les lignes aériennes étaient l'un des principaux moyens de transports qui sauvegardaient la Tanzanie. A la différence du Kenya, la Tanzanie n'avait pratiquement pas de lignes privées.

Les chemins de fer furent immobilisés par les politiques de décentralisation mises en œuvre. Ils cessèrent ainsi d'être le réseau de transport régional et intégré qu'ils étaient auparavant.

Finalement le 5 Février 1977, le Kenya frappa d'interdire les vols de la 'East African Airways' le jour même où le nouveau parti politique de la Tanzanie, Chama Cha Mapinduzi (CCP) se formait, causant ainsi l'embaras et la colère des responsables tanzaniens. Beaucoup d'hôtes officiels, invités à assister à l'inauguration du nouveau parti ne purent se rendre à temps aux célébrations. Il semblerait que l'effondrement des lignes aériennes ait été une affaire calculée. La Tanzanie n'était pas à même d'établir toute seule une ligne aérienne. Cela allait devoir prendre du temps. Le Kenya établit presque immédiatement *La Kenya Airways*.

Quelques jours après l'interdiction de vol de la 'East African Airways', la Tanzanie ferma sa frontière commune avec le Kenya et la Communauté fut *de facto* un échec.

## CONCLUSIONS SOMMAIRES

L'expérience de la C.A.E. a prouvé que sans une compréhension totale — et sans l'acceptation — des objectifs généraux d'une organisation régionale, ses chances de survie, sans parler de sa marche normale, sont vraiment très douteuses. La Communauté était un héritage direct de l'EAHC instauré par le régime colonial. Les modifications qu'il avait subies avaient été dictées par la situation d'indépendance politique et de nationalisme économique de la part de la Tanzanie et de l'Ouganda. Mais lorsque la Tanzanie tenta d'effectuer une restructuration substantielle de la Communauté et une réorientation idéologique, les conséquences générales furent l'effondrement de la Communauté elle-même.

Le Kenya était également un partenaire puissant dans la Communauté et le capitalisme y était à tout jamais ancré. Cet énorme déséquilibre économique doublé d'une incompatibilité idéologique persuada pour ainsi dire le Kenya qu'il était effectivement l'acteur le plus puissant de toute la scène économique de l'Afrique de l'Est. Il croyait qu'il pouvait survivre et s'épanouir sans la Communauté. En fait les autorités gouvernementales du Kenya qui étaient opposées à la Communauté, le percevaient comme un obstacle au développement économique du Kenya. Pour eux, la Communauté avait depuis longtemps perdu son utilité.

Les leçons tirées de l'expérience communautaire impliqueraient pour le Plan d'Action de Lagos que soient examinés très minutieusement les facteurs suivants :

- les groupements régionaux devraient se composer de plus de trois

états afin de réduire ou de diffuser les effets néfastes de la concurrence entre les états partenaires.

— les groupements régionaux devraient restructurer les institutions héritées du passé colonial sinon l'attraction vers les anciennes métropoles coloniales serait trop forte pour qu'ils puissent y résister.

Puisque les incompatibilités idéologiques sont inévitables, il faudrait prendre des mesures pour enseigner la tolérance ou au moins une saine compréhension de ces idéologies. A cette fin, il s'avèrerait très utile de créer des instituts régionaux d'enseignement supérieur tels que : les Universités, les Ecoles Techniques et les Centres de Formation d'Enseignants. Ceux-ci faciliteraient la formation de futurs responsables ayant des valeurs communes ou tout au moins des prédispositions à la tolérance.

## NOTES

1. Pour un aperçu de l'évolution de l'EAHC vers la CAE, cf. Ingrid Dolmi di Delupis, *The East African Community and Common Market*, Longman, London, 1969.
2. East Africa (high Commission) Order-in-Council, 1947, pp. 2-3.
3. Ces fonctions étaient les suivantes :
  - The Secretariat of the High Commission ;
  - The East African Anti-Locust Directorate ;
  - The East Africa Customs and Excise Department ;
  - The East Africa Directorate of Training ;
  - The East Africa Income Tax Department ;
  - The East Africa Industrial Council ;
  - The East Africa Inter-Territorial Language Committee ;
  - The East Africa Office in London ;
  - The East African Post and Telegraph Department ;
  - The East Africa Production and Supply Council ;
  - The East Africa Publicity Committee ;
  - The East Africa Refugee Administration ;
  - The East Africa Research Services ;
  - The East Africa Statistical Department ;
  - The East Africa Tse-Tse Reclamation Department ;
  - The Lake Victoria Fisheries Board ;
  - The East Africa Meteorological Department ;
  - Services relatifs au maintien des relations entre les territoires et les Services de Défense,
  - Services créés par les fonctions du Haut Commissariat tels que la East Africa Transport Authority ; (27)
  - Services relatifs au East Africa Currency Board ;
  - The East Africa Information Office ;
  - The East Africa Radio-Communication Service ;
  - The East Africa Regional Geological Survey ;
  - The East Africa Regional Topographical Survey ,
  - Services inter-territoriaux financés entièrement ou partiellement par le Haut Commissariat grâce à des fonds du East Africa Regional Allocation au titre des «Colonial Development and Welfare Acts» ;

Des centres de recherche supplémentaires pouvant être établis sur une base de l'Afrique de l'Est (28),  
The East Africa Malaria Unit ;  
The East Africa Virus Research Institute ;  
The East Africa Leprosy Research Centre ;  
East Africa Marine Fisheries Research Organization (29).

4. Interterritorial communications, finance, commerce and industry, social and research services, and labour.
5. De toute évidence, il devait s'engager à l'époque dans la restructuration radicale des institutions. Ceci ne fut en fait jamais accompli.
6. Cf. mon. *Politics of Rural Development in East Africa*. mimeo, Makerere University, Kampala, 1976.
7. Cf. Julius Nyerere, the Arusha Declaration, Socialism and self-reliance, printers, Dar-es-Salaam, 1967.
8. Cf. mon. *African Socialism in Two Countries*, Croom Helm, London, 1981.
9. Cf. note 7.
10. Cf. Julius Nyerere, Uhuru/NaUmoja/Freedom and Unity, Oxford University Press, Dar-es-Salaam, 1966, p. 96.  
Cf. aussi mon «Nyerere and Nkrumah on African Unity» *Afro-American Studies*, Vol. 3, 1972.
11. L'auteur détient cette information de sa discussion avec le Dr. Milton Oboté à Dar-es-Salaam en 1977.
12. Les *TANU* (Union Nationale Africaine du Tanganyika) *Guidelines, 1971* furent en grande partie les réactions officielles de la Tanzanie au coup d'état d'Amin.
13. Cf. *Who Controls Industry in Kenya?* Rapport d'un groupe de travail, produit sous le patronage du 'Department of Christian Education and Training of the National Christian Council of Kenya', East African publishing house, Nairobi, 1968.
14. L'auteur détient cette information de sa discussion avec le Président Nyerere en Août 1977.
15. L'auteur a formulé cette opinion après sa discussion en 1977 avec l'Honorable Muniyua Waiyaki qui était alors Ministre des Affaires Etrangères.

**SUMMARY**

*The Lagos Plan of Action (LPA) calls for a far-reaching regional approach to the socio-economic problems facing Africa. Collective self-reliance appears to be the accepted basis upon which these problems are to be solved. In this paper, the author is trying to provide a political analysis of the kinds of problems that, this approach, as a developmental one might be confronted with. He also makes additional suggestions as to how this approach can be made more efficient. He offers his analysis in terms of the historical experiences of one, now defunct, regional co-operative organization: the East African Community (EAC). It is the contention of his paper that the experiences of the EAC show that unless the basic roots of the problems to unity are removed, substantially modified or changed, the chances for success are very doubtful. In other words, unless the socio-economic and political institutions created during the colonial period, as well as the prevailing colonial capitalist ideology, are removed the possibilities for success of the LPA are very slim indeed. According to the author, the formula for success are the following two factors:*

- 1) Existence of an abundant political will at the leadership level*
- 2) Ideological compatibility, or at least the acceptance of disparate ideological co-existence.*

*His analysis of the evolution of the Community which started from its historical roots to its demise shows that both factors were lacking in the case of the EAC. Kenya refused to give up her economic hegemony and ideological pre-disposition whereas Tanzania was determined to challenge that hegemony and, in fact, to substitute her own ideological pre-disposition within the Community.*

*In his concluding remarks, the author, drawing the lessons to be learnt from the EAC experience, suggests that the following factors should be considered very carefully:*

- a) Regional groupings should consist of more than three states so as to minimize or diffuse the deleterious effects of competition amongst the partner states.*
- b) Regional groupings should restructure the inherited colonial institutions, otherwise the pull towards the former colonial metropolises would be too strong to resist.*
- c) Since ideological incompatibilities cannot be avoided, educational measures should be taken to encourage tolerance, or at least a healthy understanding of these ideologies. Towards this end the establishment of regional institutions of higher learning - universities, technical and teacher training colleges, etc - would be extremely helpful. They would facilitate the training of future leaders with shared values, or at least with tolerant pre-dispositions.*

# **THE THIRD UNITED NATIONS DEVELOPMENT DECADE, THE MONROVIA STRATEGY, AND THE LAGOS PLAN OF ACTION: A TCDC PERSPECTIVE**

By

*UNDP Special Unit for TCDC*

The purpose of this paper is: (1) to outline the major objectives and strategies of the Third United Nations Development Decade as they relate to Africa and the Lagos Plan of Action; and (2) to explore the possibilities of implementing the objectives of the Lagos Plan of Action through TCDC mechanisms and approaches.

## **I. – THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR THE THIRD UNITED NATIONS DEVELOPMENT DECADE: THE AFRICAN OUTLOOK**

It has been recognized in the preamble of the Third United Nations Development Decade that the international economic situation prevailing at the beginning of the decade has been characterized by a state of structural disequilibrium coupled with a very slow growth rate, with high inflation and chronic unemployment. Given the failures of the Second United Nations Development Decade in reaching the agreed targets, the New International Development Strategy reemphasizes the earlier objectives of the 70s for the promotion of the socio-economic development of developing countries. In the Third Development Strategy, the International Community, through the United Nations, is putting squarely the primary responsibility for the achievement of the Decade's objectives upon the developing countries themselves. It has been recognized however that developed countries and international organizations, specially the United Nations system, should lend a supportive and catalytic assistance to developing countries for the realization of their development goals. This assistance notwithstanding, developing countries have pledged to place increasing emphasis on national and collective self-reliance.

Among the goals and objectives of the United Nations Development Strategy relating to different socio-economic sectors, TCDC and ECDC have been given high priority. These two interrelated instruments of co-operation, which are both based on the principle of collective self-reliance, will no doubt provide the dynamics toward the restructuring of the international economic relations. The Third United Nations Development Strategy further reiterates the substance and orientation of TCDC and ECDC which must be determined by developing countries themselves. Here again, the development and strengthening of TCDC and ECDC will be enhanced by supportive action from the international community, including the developed countries. Indeed, the promotion of ECDC and TCDC has been accorded a very high priority as a means of implementing the Third United Nations Development Decade. In the pursuit of this particular goal, references have been made to the commitment of developing countries, as

embodied in the Arusha Programme for Collective Self-reliance and the Lagos Plan of Action for the implementation of the Monrovia Strategy for the Economic Development in Africa. It is expected that through the implementation of such programmes in the course of the decade of the 80s, developing countries in general, and Africa in particular, will, through their own efforts, enhance their economic potentials and thereby accelerate socio-economic growth.

## II. — THE LAGOS PLAN OF ACTION: AN ACT OF COMMITMENT TO ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH MUTUAL CO-OPERATION

The failures of the Second United Nations Development Decade were more felt in the continent of Africa. This state of affairs was soon realized by African governments and other policy makers. Indeed, the global approach to solving the problems of development of Africa has now been deemphasized and the preference for a regional approach based on national and collective self-reliance has been adopted by African countries. Through a process of consultations and collaboration between the Economic Commission for Africa and the Organization of African Unity, African governments have adopted a development strategy elaborated by Africans and for Africa in Monrovia (July 1979) and generally referred to as the Monrovia Declaration. Subsequently, a Plan of Action (referred to as the Lagos Plan of Action) for the implementation of the Monrovia Strategy was adopted by African governments.

The Monrovia Declaration is a reiteration of the political commitment and support which African governments have taken for the achievement of specific socio-economic goals and targets through the mechanisms of economic and technical co-operation among themselves.

The Lagos Plan of Action is a major document formulated around the themes of self-reliance and self-sustaining development and economic growth. In the Lagos Plan of Action, African governments have collectively committed themselves to cooperate for the establishment and strengthening of joint sub-regional and regional institutions which will concentrate on the following sectoral activities. These commitments aim at, *inter alia*:

- «(a) Giving an important place to the field of human resource development;
- (b) Putting science and technology in the service of development by reinforcing the autonomous capacity of African countries in this field;
- (c) Achieving self-sufficiency in food production and supply;
- (d) Implementing completely the programmes for the United Nations Transport and Communications Decade for Africa;
- (e) Realizing the sub-regional and regional internally located industrial development;
- (f) Co-operating in the field of natural resources;
- (g) Developing indigenous entrepreneurship, technical manpower and technological abilities».

For the Lagos Plan of Action to be implemented in a systematic and consistent manner, the African governments have elaborated some basic guidelines which state, *inter alia*, that:

- (a) Africa's huge resources must be applied principally to meet the needs and purpose of its people;
- (b) Africa's almost total reliance on the export of raw materials must change;
- (c) Africa must cultivate the virtue of self-reliance with outside contributions only supplementing its own effort; they should not be the mainstay of its development;
- (d) As a consequence of the need for increased self-reliance, Africa must mobilize its entire human and material resources for its development;
- (e) Efforts toward African economic integration must be pursued with renewed determination in order to create a continent-wide framework for the much needed economic co-operation for development based on collective self-reliance».

On the basis of the objectives and guidelines established by the African governments, the Lagos Plan of Action has formulated specific targets which should be reached by the year 2000 with respect to the priority areas and with specific reference to the following sectors: food and agriculture; industry, natural resources; human resources, development and utilization, science and technology; transport and communication; trade and finance; women; energy; least developed countries, and environment. To realize the sectoral objectives in the areas identified above, African governments must pursue a policy of close co-operation among themselves through the mechanisms of TCDC and ECDC. Co-operation among the African countries as stated in the Monrovia Declaration «is a necessity, not just a framework for cultivating a development mentality based on collective self-reliance».

This paper will now attempt to address, in a selected manner, some of the sectors referred to above, in terms of their implementation through a TCDC perspective and will suggest ways and means whereby African governments could better enhance their co-operative efforts.

#### *A. / Food and Agricultural Production in Africa through TCDC (1)*

It has been recognized by the international community in general, and the African governments in particular, that a severe food situation still prevails in the African countries. Many of the African countries have stored valuable information as to the nature and magnitude of the problems related to food production, but there is still much to be done as to the approaches which must be taken to alleviate the present situation. The information and practical experiences in agricultural development available in the African countries should and must be the starting point from which TCDC modalities could be implemented. Through the exchange of information on national experiences, the African countries could apply indigenous and adapted technologies which could be used in similar agro-climatic conditions covering the whole spectrum of agricultural development, including plant

production and protection, land and water management, forestry services, agricultural engineering, marketing and credit, to name only a few. The role of TCDC in increasing agricultural production in Africa could cover the transfer of technology, adaptive research and training.

It has been recognized, in the Monrovia Strategy, that a sub-lateral transfer of sophisticated technologies from developed countries is not, in most cases, of direct benefit to the development of rural areas of Africa. These technologies are not only unsuited to the local conditions, but they are an impediment to the development and acquisition of indigenous technologies and they further lead to the drainage of hard currencies of the African countries concerned. For these reasons, there seems to be a real need for a systematic evaluation of the prevailing systems of agricultural production in Africa which have proven to be suitable in specific agro-climatic conditions. Those practices and farming systems, which have been proven successful in one sub-region of Africa could be considered a suitable experience which other African countries could benefit from. The TCDC mechanism seems to be perfectly suitable for the transfer of agrotechniques between African countries. This instrument of co-operation could go a long way in solving problems related to the control of pests and diseases, in the prevention of losses incurred before and after harvest of food products, and in the rational management of land and water resources.

In the field of adaptive research, many African countries could, without starting from scratch, explore and review the existing information and documentation available in other African countries on specific aspects of agricultural production, for example, in the development of high-yielding crop varieties adapted to particular climatic environments. It has been demonstrated, for example, that when carefully evaluated, the introduction and adaptation of new high-yielding varieties should be undertaken prior to multiplying the seeds of the most suitable types and distributing them to the farmers. This approach is highly suitable for TCDC arrangements. For example, a group of African countries interested in similar crops growing under comparable ecosystems could get together and exchange their experiences on crop varieties meeting such requirements as high-yielding potential, nutritional value, adaptation to particular conditions, including resistance to pests and diseases.

In the field of training, it is conceivable that TCDC can play a very important role through the organization of close co-operation between academic and other research institutions among African countries situated in identical agro-ecological conditions. This co-operation may take the form of exchange of teachers and training personnel, study tours and other familiarization schemes.

Before embarking on concrete TCDC programmes or projects concerning agricultural production, the African governments could undertake careful analysis of their respective institutions which are capable of contributing substantially to those programmes and projects. In the process of identifying and processing their national institutions suitable for participation in TCDC projects, African countries should take into consideration:

(i) the manpower available, including scientists and technicians; (ii) the available physical infrastructure, i.e. laboratories and other technical equipment; and (iii) the available data and other documentation on the experiences accumulated by the national institutions.

The role of TCDC as an instrument and strategy for the increase of agricultural production could equally be applied with regard to its potentials for rural development in Africa. It has been suggested that in the first instance the role of TCDC in rural development will be to adapt national development strategies, production, services and technologies in order to achieve the development objectives and targets established in the Lagos Plan of Action. In this respect, TCDC has an important role and considerable potential in rural development, including issues related to agrarian structural changes, rural development planning and administration, and training. For example, TCDC principles have been extremely useful to promote vocational training for rural development, with the assistance of ILO and the Centre Inter-africain pour le Développement de la Formation Professionnelle (CIADFOR) in Africa. The experience accumulated through CIADFOR and similar institutions in other developing regions of the world demonstrates that the TCDC mechanisms could work effectively in rural development, notwithstanding differences in socio-economic and other conditions. Indeed, TCDC could serve to transfer educational methodologies and the technical know-how which were originally obtained from other developing countries.

### *B. / Science and Technology*

African governments place a very high priority on science and technology as a means of accelerating the development process of the continent. Whereas the concept of lateral transfer of technologies has proven to be a failure during the first two United Nations Development Decades, the Monrovia Strategy, in this respect, is putting more emphasis on indigenous technologies which must be the outcome of genuine national research and development of Africans concerned with development generated from within. This approach is even more relevant in the field of science and technology in integrated development. As recognized in the Lagos Plan of Action, the new attitude requires very strong political will and a commitment by policy makers and the scientific community to embark upon a drastic change with far-reaching effect on the utilization of science and technology based on realistic socio-economic goals for the improvement of the lives of the African people. Special attention also is to be paid on the appropriateness of importing those technologies from outside Africa which could be adapted to the socio-economic and cultural environment of the African countries. Although endorsing, in principle, the Programme of Action for Science and Technology, adopted by the United Nations in Vienne, African governments have committed themselves, in the Lagos Plan of Action, to organize science and technology fairs on a regular basis which will focus the attention on: (i) exhibiting indigenous technologies; (ii) exchanging knowledge and experiences among African scientists and technologists; (iii) promoting technology transfers among member States; and (iv) promoting technical co-operation among member States.

The Lagos Plan of Action has elaborated in detail the requirements for the development and strengthening of the science and technology both at the national, sub-regional and regional levels, including the assistance from other developing countries outside Africa, the developed countries and the international community.

As explicitly recognized in the Lagos Plan of Action and the Monrovia Strategy, TCDC can be an effective instrument for the fulfillment of the objectives enunciated therein.

A few significant studies have been conducted by the international scientific community with respect to the requirements and effectiveness of TCDC for the development of science and technology in developing countries. In this respect, seven areas could be identified as presenting critical requirements for a successful TCDC programme in scientific and technological research. These involve: (i) the availability of the needed skills and experience; (ii) the resources and finances; (iii) the data information, (iv) the institutional capabilities; (v) the linkages of networks; and (vi) the patterns of linkages(2). It is further suggested that in choosing specific models for TCDC, methodological requirements must be considered at least in three basic sectors; socio-economic, agricultural and industrial research in Africa.

In the field of socio-economic research, horizontal co-operation among African research institutions is still in the process of consolidation. Through various TCDC models, African research institutions could strengthen their research capabilities and effectiveness at the sub-regional and regional levels embracing a wide range of areas of co-operation, including agricultural research, industrial technology, development, planning and policy analysis.

Another requirement for the strengthening of TCDC modalities among African research institutions bears on institutional issues such as an adequate interlinked information system, organizational and staff development.

### *C./ Transport and Communications*

One of the greatest impediments for the acceleration of development of African countries is the lack of an adequate transportation and communication infrastructure. This situation has been recognized by African governments, and considerable attention has been given to this sector in the Lagos Plan of Action, the Third United Nations Development Decade and the United Nations Transport and Communications Decade for Africa. The Buenos Aires Plan of Action puts a great emphasis on the necessity for and acceleration of the expansion and strengthening of transport and communications infrastructure in Africa and foresees a significant role of TCDC modalities in this regard. The initiatives and responsibilities of African governments in this sector are enormous and critical, given the state of affairs of this particular sector and its multiplier effect on the overall performance of African economies. The potential for TCDC among African

countries in the transport and communications sector could be better enhanced through a sizeable financial and technical contribution from the developed countries, international financial institutions and the United Nations system of organizations. In this respect, the United Nations system, specially ECA, is providing more than a catalytic support for the strengthening of transport and communications in Africa. UNDP in particular has been financing an important share of the capital requirement under the United Nations Transport and Communications Decade for Africa (1978–1988). The sectoral activities of the UN system for the promotion of TCDC in this field are of a promotional nature and cover all modes of transport and communications. The system's assistance is generally channeled through sub-regional and regional projects which, eventually, are expected to enable African countries to shoulder larger responsibilities in carrying out joint co-operative activities.

#### *D./ Participation of African Women in the Development Process*

The issue of women or their «integration» in the development process figures very prominently in the Third United Nations Development Decade, the Buenos Aires and the Lagos Plan Plans of Action. In those documents, the role of women, regarded as active agents of socio-economic development, is to be enhanced in the context of full equality of opportunities with them. In this regard, the Monrovia Strategy offers a wide range of alternatives for the promotion of African women's participation in development programmes at the national, sub-regional and regional levels. A coordinated action by governments, supported institutions and women's associations in Africa with collaboration of the United Nations system, could accelerate the process. In this regard, TCDC mechanisms and approaches could be very effective and useful for the strengthening of sub-regional and regional activities based on the principles of collective self-reliance among African countries.

In response to the Buenos Aires Plan of Action, two action-oriented studies regarding the participation of women in development through TCDC methodologies were prepared for the consideration of the United Nations High-level Committee on the Review of TCDC (3). These studies contain valuable information and examine issues of TCDC as they relate and contribute to the role of women in development from the African and Caribbean perspectives.

#### *E./ Human Resources Development and Utilization*

The Lagos Plan of Action puts a great emphasis on the development and strengthening of human resources as one of the most important factors which will eventually lead to the economic and social uplifting of the African continent. The development of necessary technical skills, the acquisition of scientific knowledge and the change of colonial patterns and attitudes are at the center of the new philosophy of African development, adopted in the Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action.

The Lagos Plan of Action, in its emphasis on self-reliance and intra-African co-operation, calls for, on the hand, a meaningful degree of integration of manpower planning in the development strategies of African countries at the national level, and on the other hand, on an integrated approach to human resources development at the sub-regional and regional levels, through technical co-operation.

The scope for technical co-operation among African countries in the field of human resources development has been enhanced, in the last decade, through the creation and development of few «centres of excellence» covering many sectoral activities. The potential for further growth in this field is equally very important. African social sciences research institutions can contribute to the investigation of these potentials.

#### *F./ Institutional Dimensions of Technical Co-Operation between African Countries*

Given the political will and determination of African countries to pursue technical co-operation between themselves, their joint efforts could be enhanced if each country undertakes to establish the necessary infra-structural machineries for the coordination of national and collective activities at the sectoral and intersectoral levels.

As recommended in the Buenos Aires Plan of Action each African country «should, as appropriate, organize flexible mechanisms or strengthen them where they already exist in order to promote TCDC, to facilitate the coordination of TCDC activities at the national level and their incorporation into the national development programmes...».

Governments of African countries are invited to strengthen, as the case may be, their national focal points or coordinating mechanisms for TCDC. Such focal points should play a determining role in orchestrating the action-oriented approach to projects as well as the promotional and informational activities advocated in the Buenos Aires Plan of Action. As TCDC continues to expand, the institutional arrangements and administrative mechanisms become increasingly important.

In its supportive and catalytic role for the enhancement of TCDC as an effective mechanism of development co-operation, UNDP has initiated and carried out a practical study (4) which could facilitate the tasks of African countries and their institutions charged with the responsibility of implementing specific TCDC activities.

#### **CONCLUSION**

TCDC mechanisms and approaches are needed in Africa in all infra-structural fields to create better conditions for greater collective self-reliance and to contribute to the modification of economic co-operation between them to meet their future needs. Taking into account the social and other factors of the African countries themselves, high priority should be given to joint undertakings with regard to the dissemination of technological or scientific information, the setting up of regional systems, centres or institutes for both basic and applied research training in order, for Africa, to meet the challenges of the year 2000 as outlined in the Lagos Plan of Action and the Monrovia Strategy.

## FOOTNOTES

1. See TCDC/2/8, «The role and potential of technical co-operation among developing countries in rural development»; TCDC/2/9, «The role and potential of technical co-operation among developing countries in increasing agricultural production», and TCDC/2/11, «The role and potential of technical co-operation among developing countries in desertification control», prepared by the Special Unit for TCDC.
2. «Methodologies for promoting horizontal co-operation among developing countries in scientific and technological research» (TCDC/2/12).
3. «Building new knowledge through technical co-operation among developing countries. The experience of the Association of African Women for Research and Development (AAWORD)» (TCDC/6), and «Promoting and accelerating women's participation in development programmes in the Caribbean through technical co-operation among developing countries» (TCDC/2/13).
4. Institutional arrangements and administrative mechanisms for technical co-operation among developing countries (TCDC/2/14).

## RESUME

*Cet article se compose essentiellement de deux parties. Dans la première, l'auteur expose les objectifs ultimes ainsi que les stratégies adoptés par la troisième Décennie des Nations Unies pour le Développement par rapport à l'Afrique et au Plan d'Action de Lagos (PAL). Dans la deuxième, il étudie les possibilités de réalisation des objectifs du PAL par les mécanismes et les approches de la coopération technique. Il considère tour à tour les secteurs de la production agricole et alimentaire, de la science et de la technologie, des transports et des communications, de la participation des femmes aux processus de développement, du développement et de l'utilisation des ressources humaines et ceux des institutions. Parlant de la production agricole et alimentaire, l'auteur estime que la coopération technique dans ce domaine devrait couvrir des aspects aussi variés que le transfert de technologie, la recherche appropriée et la formation. Pour ce qui est de la science et de la technologie la coopération technique entre les pays en développement peut être un instrument privilégié pour la réalisation des objets du PAL. En matière de transport et de communications, le rôle joué par la coopération technique pourrait être plus grand si les contributions financières et techniques des pays développés, des organisations internationales de financement et du système des Nations Unies étaient plus importantes. Après une brève analyse du rôle que peut jouer la coopération technique entre les pays en développement dans les autres secteurs, l'auteur conclut en disant qu'en fait les mécanismes et approches de la coopération technique sont nécessaires à l'existence de meilleures conditions pour une plus grande auto-suffisance collective. Ainsi une plus grande attention devrait être accordée aux actions à entreprendre en commun, particulièrement dans les domaines de la diffusion de l'information technologique et scientifique, de la mise en place de centres et instituts régionaux pour à la fois la recherche fondamentale et appliquée.*

# L'ENERGIE EN AFRIQUE ET LE PLAN D'ACTION DE LAGOS

Par

*Smail KHENNAS \**

## INTRODUCTION

De nombreux pays africains n'ont pas réagi aux nouvelles tendances qui caractérisent la scène énergétique mondiale. Les approvisionnements restent dépendants des hydrocarbures ou, notamment dans les pays au sud du Sahara, des énergies non commerciales telles que le bois, ce qui accélère l'érosion et reproduit ainsi la pauvreté à une échelle élargie. Paradoxalement, l'Afrique dans son ensemble est un continent qui dispose de ressources énergétiques relativement importantes mais qui restent inexploitées ou encore insuffisamment inventoriées.

En faisant abstraction de la contrainte politique, nous avons essayé de tracer les grandes lignes d'une politique de l'énergie en Afrique en tenant compte des recommandations du Plan de Lagos.

Comme toute politique énergétique doit d'abord procéder d'une évaluation des ressources disponibles, nous avons surtout mis l'accent sur le recensement de ce potentiel énergétique et les conditions de son utilisation dans le cadre d'une politique coordonnée au niveau de l'espace africain. Les ressources qui ont fait l'objet de cette étude sont les énergies fossiles (hydrocarbures, uranium, charbon) et les énergies renouvelables (hydro-électricité et énergie solaire, directe et indirecte).

Seules les ressources en hydrocarbures sont relativement bien connues et font l'objet d'une exploitation intensive destinée en grande partie à l'exportation. Toute la production de l'uranium en Afrique est exportée ; néanmoins certains pays africains envisagent d'installer dès le début de la prochaine décennie des centrales nucléaires. Malgré des réserves importantes, le charbon est très peu exploité ; seul le Zimbabwe a une production significative.

Le potentiel hydro-électrique reste très peu utilisé ; cependant dans certains pays africains, plus de 50 % de l'électricité est d'origine hydraulique. Quant aux autres énergies renouvelables, hormis le bois utilisé d'ailleurs dans des conditions qui compromettent le renouvellement de cette ressource, leur développement est en deçà des espoirs qu'elles peuvent susciter.

Le recensement de l'ensemble des ressources fossiles et renouvelables montre que rares sont les pays africains qui sont complètement dépourvus de ressources énergétiques. Cette complémentarité est importante pour définir les sources énergétiques qui doivent être affectées aux différents usages. C'est ainsi que pour la production d'électricité, l'énergie hydraulique et le charbon doivent être privilégiés alors que les hydrocarbures (pétrole brut, gaz naturel, GPL) doivent fournir les carburants, les matières premières pour la pétrochimie et satisfaire certains besoins domestiques comme le chauffage et la cuisson.

---

\* *L'auteur est chercheur au Centre de Recherche en Economie Appliquée (CREA) à Alger, Algérie.*

Quant aux autres énergies renouvelables, hormis le bois utilisé comme combustible, leur contribution restera marginale au moins jusqu'à la fin de cette décennie. Mais dès le début de l'an 2000, ces énergies occuperont une place de plus en plus significative dans les bilans énergétiques. Le véritable enjeu se situe dans la production des équipements pour la mise en œuvre de ces énergies. D'ores et déjà, on peut repérer la stratégie des firmes transnationales afin de reproduire leur monopole dans le domaine de l'énergie. Le tiers monde et l'Afrique en particulier à cause de la faible densité de la population et de leur potentiel appréciable en énergies renouvelables (bon ensoleillement, ressources géothermiques, biomasse) seraient ainsi considérés comme un débouché d'une production dominée par les firmes transnationales.

## I. – LES HYDROCARBURES

### *1.1 Le Pétrole Brut*

Quatre pays africains (Algérie, Gabon Libye et Nigéria) appartiennent à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) alors que plus récemment quelques autres pays africains notamment l'Angola, la Tunisie, le Cameroun, le Congo, etc. ont commencé à assurer des exportations qui sont loin d'être négligeables pour l'équilibre de leur balance commerciale.

Globalement l'Afrique est un pays exportateur net de pétrole brut, mais la production et les exportations restent concentrées dans les pays africains de l'OPEP. En 1979, la production de l'Afrique de pétrole brut a été de 301,9 millions de tonnes (1) (9 % de la production mondiale) mais les trois principaux pays (Nigéria 114 millions de tonnes, Libye 101 millions de tonnes et l'Algérie 56,9 millions de tonnes) assuraient 90 % de cette production. Cependant en 1981, pour des raisons plutôt conjoncturelles (diminution de la demande, production élevée de l'Arabie Saoudite), la part de ces trois derniers pays a notamment baissé alors que les autres petits producteurs de l'Afrique (Cameroun et Congo surtout) ont accru leur production dans des proportions importantes.

Malgré cette diminution, la production couvre très largement les besoins globaux des pays africains puisqu'en 1979, la consommation de produits pétroliers (48,1 Mt) n'était que de 6,2 % de la production à cette même date. Toutefois la distribution géographique des ressources pétrolières et la détérioration des termes de l'échange des produits primaires exportés par les pays africains importateurs nets de pétrole (PAIP) ont entraîné des déficits importants des balances commerciales malgré la faible consommation en hydrocarbures de ces pays.

Deux types d'action complémentaires peuvent être envisagés afin d'assurer l'approvisionnement régulier des PAIP. D'abord au niveau du raffinage qui constitue la clé du problème car la consommation finale s'exprime sous forme de produits transformés et non de produits primaires. Dans ce domaine le ratio, à l'échelle de l'Afrique, entre la capacité de raffinage et

les besoins était proche de l'unité en 1979, c'est-à-dire que globalement les exportations de produits raffinés sont très marginales avec bien sûr des écarts extrêmes selon les pays.

Compte tenu des surcapacités mondiales en matière de raffinage et des aléas liés à l'exportation de produits raffinés, il peut être judicieux de mettre en place les éléments d'une politique du raffinage en Afrique.

Dans ce cas, les PAIP qui disposent déjà de raffineries doivent bénéficier de la sécurité des approvisionnements en pétrole brut. Une telle garantie s'inscrit d'ailleurs dans la politique de l'OPEP vis-à-vis des pays du tiers monde. Pour les PAIP qui ne possèdent pas de raffineries, l'approvisionnement en produits pétroliers doit être garanti par les pays africains excédentaires. Cependant, à moyen terme dans les PAIP l'extension des raffineries existantes ainsi que la construction de nouvelles raffineries gérées par plusieurs pays frontaliers (à cause de la faible taille du marché) est à envisager afin de diminuer les coûts liés au transport des produits pétroliers et renforcer ainsi la sécurité de l'approvisionnement. Pour financer ces importations ainsi que la mise en place d'unités de raffinage, des prêts à des taux préférentiels doivent être accordés par des fonds de l'OPEP, de même qu'il est nécessaire de réorienter le flux des exportations de certains produits primaires vers les pays africains de l'OPEP notamment dans le cadre d'accords bilatéraux et/ou multilatéraux.

Le deuxième type d'action doit viser l'exploration. En effet, si actuellement la plupart des pays africains contrôlent juridiquement leurs ressources en hydrocarbures, l'exploration continue à être dominée par les firmes pétrolières, notamment les «majors». Sur le plan institutionnel le cadre juridique est généralement le contrat d'association. Les dépenses d'exploration sont à la charge des compagnies pétrolières, le remboursement ne sera effectué qu'en cas de découverte commerciale. Dans cette éventualité la firme qui a découvert le gisement reçoit une part qui varie dans une fourchette de 10 à 50 % selon les contrats, par exemple en Tanzanie entre 10 et 40 % doivent revenir aux firmes opératrices. Ces deux dernières années, les pays africains ont conclu de nombreux contrats d'association. A titre d'exemple, nous donnons les principaux contrats pour l'année 1980, ainsi que quelques firmes déjà opératrices. (tableau 1/1). On remarque qu'en dehors des firmes transnationales de l'énergie, la participation d'autres opérateurs se limite à la Compagnie d'Etat Brésilienne BRASPETRO et à deux pays à économie planifiée. Pour éviter qu'une partie importante des découvertes commerciales ne revienne à ces firmes, il est important que l'exploration soit contrôlée par des capitaux africains.

La création au niveau de l'Afrique d'une société de services intégrant les différentes phases de l'exploration (sismique, forage...) est possible comme l'atteste un forage récent effectué par la SONATRACH (Algérie) pour le compte de la Tanzanie.

## 1.2 *Le Gaz Naturel*

La quasi-totalité des prévisions énergétiques indique que le gaz naturel va occuper une part de plus en plus importante dans la balance éner-

Tableau I/1 – Principaux contrats d'exploration en 1980

Pays et Firme Opératrice	Superficie (Km2)	Observations
<b>ALGERIE:</b>		
CFP (France)	4300	Dépenses d'exploration 206 MDA(1), partage de la production 60/40.
SCHIO (USA)	3645	Partage de la production 60/40.
BRASPETRO (BRES)	2800	Dépenses d'exploration 120 M DA. Partage de la production 62/38.
Groupe VEBA (RFA)	11000	Dépenses: 635 MDA – Partage de la production 60/40.
CFP	5000	Dépenses: 156 MDA. Partage de la production 65/35.
AMOCO(USA)	5000	Dépenses: 150 MDA, Partage de la production 58/ 421/4.
SUN-OIL (USA)	9000	Dépenses: 298 MDA – Partage de la production 64/35.
CFP et BP Gelsenberg	3855	Partage de la production 65/37.
<b>KENYA:</b>		
Kenya Cities Services (USA)	3330	La Banque Mondiale doit accorder en 1982 un prêt de 4M. de dollars pour financer un dossier sur les nouvelles zones d'exploration.
<b>LIBYE:</b>		
BRASPE-TRO DEMINEX (RFA) SHELL	62000	Depuis 1974 en Libye Accord de partage 81/19 Dépenses pour chaque compagnie au moins 100 M/. de dollars. Partage de la production 85/15.
MOBIL(USA) BULGARIE - ROUMANIE		
<b>SOUDAN:</b>		
CHEVRON (USA) CFP	145000	Plusieurs découvertes mais actuellement pas de production – permis accordé pour 10 ans
<b>TUNISIE:</b>		
Occidental (USA) Consortium ETAP (2) /A GIP/ CFP/ ELFAquitaine	2424	Permis off-shore avec ces 2 nouveaux permis, un total de 27 permis aura été accordé par la Tunisie.

**Source:** *Le Pétrole et le gaz arabe – Année 1980.*

(1) *Estimation: Pétrole et gaz arabes (PGA)*

(2) *ETAP: Entreprise Tunisienne d'activités pétrolières détient 55 % du capital du consortium.*

gétique des pays industrialisés grâce à son prix et son faible impact sur l'environnement.

Deux pays, la Libye mais surtout l'Algérie sont exportateurs de gaz (tableau 1/2) ; jusqu'à présent les exportations ont été faites sous forme de GNL. Cette formule tend à gonfler les coûts de production (unités de liquéfaction, coûts des méthaniers) et introduit des rigidités aussi bien au niveau du producteur que du client. Aussi l'Algérie a suspendu, pour des considérations de prix, les contrats à partir de GL 1Z et LG 2Z à destination des Etats-Unis et de la France (2) alors que le contrat avec British Methane (Grande-Bretagne) a été annulé en Octobre 1981 surtout parce que ce pays est devenu un important producteur de gaz naturel. Par ailleurs l'Algérie, pour remédier à certains inconvénients liés à l'exportation du GNL, a construit un gazoduc d'une capacité de 12 Gm<sup>3</sup> et d'une longueur de 1070 Km qui part du champ de Hassi R'Mel, traverse la Tunisie et rejoint la Sicile. Cependant, les exportations n'ont pas encore commencé car, là également, des négociations sont en cours avec l'ENI et le Gouvernement italien pour trouver un accord sur le prix.

L'exportation intercontinentale du gaz naturel est une activité aléatoire à cause de la lourdeur des investissements et de débouchés pas suffisamment diversifiés (dans le cas de l'Algérie - Etats-Unis d'Amérique 45 % et France 25 %) et de prix mondiaux qui pénalisent la thermie de gaz naturel par rapport à celle du pétrole brut. Dans ce domaine l'expérience de l'Algérie semble édifiante. Or les réserves considérables de l'Afrique pourraient rendre viable une valorisation sur le continent du gaz naturel à condition d'aplanir les contraintes politiques. Certes les réserves sont actuellement concentrées dans trois pays : l'Algérie (63 %), le Nigéria (19,5 %) et la Libye (11,5 %) mais à la fin de cette décennie au moins deux autres pays, le Cameroun et la Tunisie seront d'importants producteurs de gaz naturel. Le Nigéria et le Cameroun ont des projets d'exportation de GNL vers les Etats-Unis et l'Europe. La SEGAZCAM (Société d'Etudes de Gaz du Cameroun) (2) étudie la faisabilité économique d'une usine de 5 milliards de m<sup>3</sup>/an et qui nécessiterait 500 milliards de francs CFA (environ deux fois le budget camerounais de 1981) d'investissement. Le projet nigérian exigera des fonds plus importants (14 milliards de dollars) (4) mais déjà des retards sont enregistrés à la suite du retrait de Philips Petroleum (Etats-Unis d'Amérique et BP (Grande-Bretagne) du consortium qui a prix en charge ce projet.

A ce stade, il est nécessaire de réfléchir sur l'opportunité d'exporter une matière première noble et à rentabilité aléatoire alors que sa valorisation et sa consommation par les pays producteurs eux-mêmes ou les pays voisins d'Afrique nous paraissent plus intéressantes sur le plan économique, indépendamment du renforcement de la communauté africaine. Aussi, la faisabilité d'un réseau de gazoducs en Afrique, à partir des principaux pôles producteurs, destiné à la satisfaction des besoins internes, n'est pas utopique quand on connaît la durée de vie des réserves de gaz naturel en Afrique. Même si les ratios que nous avons donnés (tableau 1/3) vont baisser, ils resteront suffisamment élevés pour rendre crédible une vision à long terme d'une politique de valorisation interne du gaz naturel en Afrique.

Tableau I/2 - Unités de Liquéfaction de gaz en Afrique

Pays	Principaux constructeurs	Capacité de production (MMm3) & clients	Date de démarrage
<b>ALGERIE</b>			
GL 4Z	TECHNIP/PRITCHARD RHODES		
		France 0,5 ; GB :1,0	1964
GL 1Z	CHEMICO ensuite BECHTEL	Etats-Unis 10,5	1978
GL 2Z	PULLMAN KELLOG	BELE 5,0	1982
		France 5,1	1980/81
		Etats-Unis 4,5	1980
GL 1K (1,2,3)	TECHNIP	France 3,5 ; Etat-Unis: 0,7	1982 et 1976
GL 1K (4,5,6)	PRITCHARD/RHODES ensuite PULLMAN KELLOG	Espagne 4,5	1977
		Etats-Unis 0,7	1978
		-----	
		36,0	
<b>LIBYE</b>			
Mars-El-Brega	SNAM/PRGG ET II BECHTEL	Italie 2,4	1971
		Espagne 1,5	
		-----	
		3,9	

Source: *Bulletin de l'Industrie Pétrolière (B.I.P.) No. 4491 du 16/12/1981.*

Par ailleurs, l'exploitation du gaz naturel permet la récupération des sous-produits gazeux et liquides comme les GPL (Gaz de pétrole liquifié) et le condensat. Selon une étude récente, en 1990 la production de gaz destinée au marché interne et à l'exportation, permettra de récupérer 17 millions de tonnes de GPL et 11,2 millions de tonnes de condensat (5).

Les hydrocarbures gazeux pourront ainsi satisfaire une grande partie des besoins domestiques (cuisson, chauffage...) et industriels (production d'électricité, matière première pour la pétrochimie). Les hydrocarbures liquides (pétrole brut et condensat) seront réservés à des usages plus spécifiques comme la production de coupes légères (essences) pour alimenter le parc de transport, car dans ce secteur les substituts restent encore d'un coût trop élevé. Cependant, pour les pays africains alimentés en GPL, la possibilité (6) d'utiliser cette énergie pour les transports urbains doit être étudiée.

## 2. - L'URANIUM

Actuellement la seule forme de valorisation de l'uranium, hormis des quantités marginales utilisées à des fins militaires, est la production d'électricité. Mais à la différence des centrales thermiques classiques (au fuel, au gaz naturel ou au charbon), dans l'électronucléaire, la technologie du cycle du combustible est très complexe. Des deux filières actuellement commercialisées, la filière à eau légère utilise de l'uranium enrichi dont la

production est monopolisée par quelques pays du nord alors que la filière à eau lourde (type CANDU) fonctionne avec de l'uranium naturel mais nécessite de l'eau lourde comme modérateur dont la production est un quasi-monopole du Canada.

Pour des raisons techniques, seuls quelques pays africains où les prévisions de capacité installée seront suffisamment importantes, peuvent introduire l'électronucléaire (7). Si à moyen terme, la production d'électricité d'origine nucléaire risque d'accroître la dépendance technologique des pays africains, il convient d'analyser l'opportunité de la valorisation externe de l'uranium par le biais des exportations.

*Tableau : I/3 Production et Réserves de Gaz Naturel prouvées en Afrique (en milliards de m<sup>3</sup>).*

	Production		Réserves		% Mondial	Durée de vie des réserves Réser. 1.1.81/ Prod. 1980
	1979	1980	1.Jan.70	1.Jan.81		
Algérie	15,40	10,00	4106	3724	4,8	372
Angola	0,20	0,26	28	30	NEGLIG.	115
Congo	0,10	0,01	N.D.	57	0,1	—
Egypte	1,11	2,19	40	84	0,1	38
Gabon	0,06	0,07	14	14	NEGLIG.	200
Libye	4,60	3,30	736	674	0,9	193
Maroc	0,08	0,07	1	3	NEGLIG.	50
Nigéria	2,00	2,00	142	1161	1,5	581
Rwanda	0,01	0,01	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Soudan	—	—	—	3	NEGLIG.	—
Tanzanie	—	—	—	1	NEGLIG.	—
Tunisie	0,33	0,35	14	159	0,2	—
Zaire	—	—	—	2	NEGLIG.	—
	23,80	18,26	5081	5912	7,6	324

*N.D.*: Non disponible.

*NEGLIG.*: Négligeable: inférieur à 0,05 %.

Source: *Pétroleum Economist No. 18 – August 1981.*

**Remarque:** Dans cette statistique ne sont pas incluses les réserves du Cameroun de l'ordre de 150 à 200 milliards de m<sup>3</sup>.

– La baisse de la production en 1980 des deux principaux producteurs et exportateurs, Algérie, et Libye, de 35 % et 28 % respectivement est due aux négociations en cours sur le prix du gaz naturel et notamment son indexation sur le pétrole brut.

### 2.1 Localisation Géographique et Contrôle Economique des Ressources Uranifères.

Jusqu'à présent la production de l'uranium naturel et sa concentration afin d'obtenir le produit marchand (U308 ou yellow-cake) sont les

deux seuls segments localisés dans les pays producteurs du tiers monde. Si l'on se limite aux réserves raisonnablement assurés (RRA), on remarque qu'environ le cinquième est détenu par les pays du tiers monde (tableau II/1).

Tableau II/1: Ressources mondiales d'uranium (sauf pays socialistes) au 1.1.1979 (en 10<sup>3</sup> tonnes d'uranium)

	RRA (8)	RSE (9)
<b>1. TIERS MONDE</b>		
a) Principaux pays		
Niger	160	53
Namibie	133	53
Gabon	37	0
Algérie	28	5,5
Inde	29,8	23,7
Brésil	74,2	90,1
Argentine	28,1	9,1
	-----	-----
b) Autres pays	490,1	234,4
	-----	-----
Total (a + b)	531,8 (20,5)	254,5 (11,7)
<b>2. PAYS OCCIDENTAUX</b>		
a) Principaux pays		
Etats-Unis	708	1158
Canada	235	728
Australie	299	53
France	55,3	46,2
Suède	302	3
Afrique du Sud	391	139
	-----	-----
b) Autres pays	1989,3	2127,2
Total (a + b)	2052,2	2171,6
Total (1 + 2)	2584,0	2426,1

Source: OCDE, AIEA.

L'Afrique recèle 67 % des réserves du tiers monde et 14 % des réserves mondiales. Deux pays, la Namibie et le Niger, «possèdent» 55 % des RRA de l'Afrique.

Si le Tiers monde, et plus particulièrement l'Afrique, ne sont pas défavorisés quant à la localisation géographique des ressources uranifères, sur le plan économique, les réserves et la production sont contrôlées par des capitaux occidentaux notamment britanniques et français traduisant ainsi la domination des anciennes puissances coloniales sur leurs territoires respectifs. Cependant, on constate une pénétration relativement récente de capitaux américains (notamment les firmes pétrolières), Japonais, Ouest-Allemands et à un degré moindre d'autres pays notamment la Suisse et

l'Espagne (tableau II/2). Entre 1973 et 1978, les Etats-Unis, le Japon et la RFA ont multiplié les dépenses de prospection hors de leur territoire par un facteur de 12,3 - 19,8 et 4,6 alors que pendant cette même période, ce facteur n'était que de 2,5 pour la France. Toutefois en 1978, l'investissement en valeur absolue reste comparable à celui des Etats-Unis. Aussi un changement important de la structure du contrôle économique en Afrique ne pourrait avoir lieu avant la fin de cette décennie à cause des délais très longs séparant l'octroi des permis de recherche de l'exploitation à l'échelle industrielle. C'est ainsi que plusieurs pays africains ont entamé des campagnes de prospection ou signé des contrats de recherche ; les évaluations ne sont pas encore achevées ou n'ont pas été publiées (tableau II/3).

## 2.2 *Production, Prix et Revenus des Pays Producteurs*

La production en Afrique est limitée à trois pays : Gabon, Namibie et Niger. En 1978 et 1979 la production de ces trois pays correspond respectivement à 17 % et 20 % du total mondial.

### *Production d'Uranium Naturel en Afrique (en tonnes métriques)*

	Cumulée en 1975	1975	1976	1977	1978	1979
Gabon	5448	800	?	1408	1022	1000
Namibie	0	0	654	2339	2697	3692
Niger	3342	1306	1460	1609	2060	3300
Zaïre	25600	0	0	0	0	0
	34390	2106	2114	5356	5779	7992

Mis à part le Gabon, les deux autres pays sont étroitement tributaires des exportations d'uranium, par exemple au Niger l'uranium a représenté en 1980 70 % des recettes d'exportation et 50 % des ressources budgétaires. Or, il s'agit de recettes aléatoires car le prix de l'uranium est étroitement lié aux fluctuations des programmes nucléaires dans les pays capitalistes industrialisés. C'est ainsi qu'en dollars constants le prix de l'uranium a été multiplié par un facteur de 4 à 5 entre 1973 et 1978. Cette évolution est liée au taux de croissance accéléré des capacités installées électronucléaires pendant cette période ; mais la diminution des commandes de centrales nucléaires allait se traduire à partir de 1980 par une baisse du prix de l'uranium qui se négociait sur le marché libre à 28 \$ la livre d'U 308 en septembre 1980 (10). Cette situation allait entraîner une diminution de la production ou le report de l'exploitation de certaines mines comme l'a récemment annoncé la compagnie américaine Kerr Mc Gee.

Dans ces conditions, comment protéger le revenu des pays africains exportateurs d'uranium ? La distribution géographique des ressources uranifères, la possibilité de constitution de stocks à des coûts très bas, la diminution du taux de croissance de la demande, le poids croissant de l'uranium dans l'économie des pays africains sont des contraintes majeures

Tableau II/2 Distribution du Capital dans les Mines d'Uranium en Exploitation ou en cours d'Exploitation en Afrique (en pourcentage).

	Coge- ma	Ime- tal	Mina- tome	Société nationa- le du pays		Autres
<b>Niger</b>						
Somair***	27	19,4	7,7	Onarem	33	URG 6,5 Agip 6,5
Cominak**	34	—	—		31	Ourd 25 Enusa 10 (Japon = Espagne)
Djado*	25	—	—	”	25	URG 25 PNC 25
Imouraren*	5	—	—	”	30	Conoco 35
Afasto						
Ouest*	33	—	—	”	33	Ourd 33
SMTT	50	—	—	—	50	—
<b>Gabon</b>						
Comuf***	18,8	39	13,1	25		Divers 4 p.100
<b>Centrafrique</b>						
Urca	16,7	16,7	—	33,3		Alu-Suisse 33,3
<b>Namibie***</b>						
Rossing U.	—	—	10	—	RTZ 45 Rio Algom 10	General Mining 7 Divers 28.

\* pas encore de production

\*\* Production prochaine

\*\*\* Production effective

*Imetal: Société Holding industrielle – Groupe Rotschild, le nickel.*

*Minatome: Constituée en 1975 entre PUK (50 %) et la CFP (50 %).*

*Somair: Société des Mines de l'air, à l'origine, la République du Niger ne détenait que 17 % des actions.*

*Cominak: Compagnie Minière d'Akionta.*

*Comuf: Compagnie des Mines d'Uranium de Franceville. Ce n'est qu'en 1975 que le Gabon a acquis le quart du capital.*

*URCA: Société d'Uranium de Centrafrique. A l'origine, la République centrafricaine (RCA) ne détenait que 20 % des actions, le reste appartenait à des capitaux français. La production atteindrait 1400t/an environ.*

*SMTT: Société Minière de Tassan Taghalgué créée en 1978 entre l'Etat Nigérien (50 %) et la MOGEMA (filiale à 100 % du CEA) 50 %. La production démarrerait en 1982 avec une capacité initiale de 1000 t pour atteindre 1500 et 2000 t.*

*Consortium formé par l'Etat Nigérien: 30 % ; Cogema 35 % et Conoco 35 % qui exploiterait le gisement d'Imouraren à raison de 1500 t/an. L'investissement s'élèverait à \$ 500 M.*

*Onaren: Office National de Recherche et d'Exploitation Minière (capitaux publics Nigériens).*

#### Sources Diverses:

*Industrie et travaux d'Outre Mer, 1980. Guide International de l'Energie Nucléaire 1978. L'électro-nucléaire en France.*

Tableau II/3 *Observations sur la production en Afrique*

Pays	Champ de la prospection et partenaires	Financement & Résultats
Cameroun	La prospection a commencé en 1959 avec les représentants du CEA français. De 1959 à 1969, 59280 Km <sup>2</sup> ont été examinés.	Anomalies constatées en 230 points — Aucune évaluation officielle.
Guinée	— Signature d'une convention d'exploration début 1978 avec COGEMA et PNC et juin 1978 avec AGIP. COGEMA doit fournir le savoir-faire, PNC et AGIP les capitaux — Création le 1/12/81 de deux sociétés mixtes pour la recherche et l'exploration. a) Etat guinéen 50 %; Arafenco* 12,5 %; Roumanie (Zeomin) 12,5 %; Consortium belge 10 %; Hydro France 3 %; Davis Masty (US-GB) 1 %; reste à souscrire 11 % b) Etat guinéen 50 %; Nigéria 25 %; Maroc 1,5 % Arafenco 10 %; Yougoslavie (Rudis) 7,5 %; Davis Masty 1 %; reste à souscrire 5 %.	
Ghana	En 1968, Uranerzbergbau a entrepris une campagne de recherches d'uranium et de thorium sur 80000 Km <sup>2</sup> .	En 1977, 44000 dollars des Etats Unis ont été dépensés pour la prospection.
Libéria		Réserves de thorium évaluées à 500 tonnes.
Madagascar	Jusqu'en 1963, recherches effectuées en coopération avec la CEA. Création en 1976 de l'Office militaire national pour les industries stratégiques (OMNIS)	Entre 1955 et 1963 production de 400 t de concentrés.
Maroc	Recherches effectuées par le CEA en 1946 et 1947. Création en 1951 de la Somarem (Capitaux français, marocains et américains). Plusieurs régions prospectées en 1974.	Aucun gisement exploitable découvert. Mais possibilité de récupérer l'uranium contenu dans les phosphates — Etude de faisabilité en cours.
Somalie	Accord conclu en 1978 entre la Somalie et la société Arab Mining, étude de faisabilité des gisements de Mudugh.	
Soudan	Recherches avec l'aide de géologues anglais, italiens et les Nations Unies.	Dépenses de prospection très faibles. Pas de gisement exploitable.
Togo	A partir de 1969, travaux de recherche entrepris sur tout le territoire.	Minéralisation observée, mais quantités peu importantes et faibles teneurs. Non exploitable économiquement.
Zaïre	Recherches entamées dès les années 1920.	Production jusqu'en 1972 évaluée à 25600 t. Actuellement RRA: 1800 t et RSE: 1700 t.

**Sources:** — *Guide International de l'Energie Nucléaire 1980. Ed. Lesourd, 787 pages*  
— *Industrie Minérale, décembre 1981.*  
— *Divers.*

\* *Arafenco: Société de participation arabo-afro-américaine.*

à d'éventuelles nationalisations ou même de prise de contrôle largement majoritaire du capital minier. Si l'institutionnalisation d'une organisation des pays exportateurs d'uranium, à l'image de l'OPEP, est exclue, il n'en reste pas moins que pour des raisons stratégiques et économiques, une certaine quantité de réserves doit être préservée pour le long terme et financée par l'ensemble de la communauté africaine et éventuellement par d'autres pays du tiers monde selon des modalités qu'il reste à définir. Une telle politique permettrait de réguler la production et par conséquent d'élever le revenu unitaire des exportations mais surtout de constituer un stock d'énergie qui pourrait connaître à long terme plusieurs formes de valorisation interne dans les pays africains sans pour autant accroître la dépendance technologique.

### 3 .- LE CHARBON ET LES AUTRES ENERGIES FOSSILES

Le charbon a connu un essor considérable depuis la révolution industrielle comme source d'énergie ou matière première pour les industries de transport (terrestre et maritime), la sidérurgie, l'électricité et la chimie. Mais avec la mise en valeur de l'énergie hydraulique et surtout la découverte d'importants gisements d'hydrocarbures, la part du charbon a regressed de 93,6 % en 1900 à 30 % actuellement (11). Cependant en valeur absolue, la production charbonnière a plus que doublé en passant de 1,89 Gt en 1950 à 2,7 Gt en 1977 dont six pays, l'URSS, les Etats-Unis, la Chine, la Pologne, le Royaume-Uni et la République Fédérale d'Allemagne assurent 71 % de la production mondiale.

L'augmentation du prix des hydrocarbures mais surtout l'importance des ressources charbonnières ont suscité un nouvel intérêt qui se traduit par des investissements des firmes transnationales dans la production et le transport ainsi que le développement de nouvelles techniques d'utilisation du charbon comme la gazéification et la liquéfaction.

#### *Réserves et Production en Afrique*

La Conférence mondiale de l'énergie a évalué les réserves mondiales de charbon et de lignite à 10125,10<sup>9</sup> tonnes équivalent charbon (tec) et les réserves techniquement et économiquement exploitables à 636,10<sup>9</sup> tonnes équivalent charbon soit 6,3 % de ces ressources. Les ressources géologiques des pays du tiers monde ne représentent que 2 % du total mondial et leurs réserves techniquement et économiquement exploitables 10 %. Cependant cette situation résulte des faibles programmes de recherche dans ce domaine au profit des autres matières plus faciles à valoriser sur le marché mondial. A travers le nouvel effort de prospection dans certains pays du Sud (Inde notamment), il apparaît qu'une systématisation de la prospection pourrait élever dans des proportions importantes les ressources reconnues dans ces pays.

En Afrique, la production reste très faible (tableau III/1) , de 3,6M tec en 1950 (dont Zimbabwe 2,1 M tec) elle est passée à 5 M tec en 1977 (Zimbabwe 2,5 M tec). Toutefois pour les principaux producteurs africains,

Tableau III/1 *Production de Charbon en Afrique 1950-1977*  
(10<sup>3</sup> t.e.c.)

Pays	1950	1960	1970	1977
Algérie	258	119	18	—
Botswana	—	—	—	200
Burundi	—	—	—	11
Madagascar	2	—	—	—
Maroc	369	413	433	640
Mozambique	57	271	351	390
Nigéria	594	571	59	290
Zimbabwe	2 130	3 561	3 171	2 500
Swaziland	—	12	123	129
Tanzanie	—	—	3	1
Tunisie	41	2	—	—
Zaire	160	163	102	110
Zambie	—	—	623	800
	3 611	5 112	4 883	5 071

Source: «Coal Development», *World Bank op. cit. Annexe 2 page 3.*

Zimbabwe et Zambie notamment, l'utilisation locale du charbon peut permettre des économies en devises appréciables, par exemple la production en 1977 de ces deux pays représente l'équivalent de 2 M tec soit une épargne de plus de 500 millions de dollars.

Malgré le niveau relativement faible de l'exploration, les réserves mises à jour et récupérables sont importantes (tableau III/2). En se référant uniquement aux statistiques disponibles et en ne prenant en considération que les réserves techniquement et économiquement récupérables, les disponibilités sont de l'ordre de 7 220 millions de tec ou 4 693 millions de tec soit plus de quatre fois les réserves prouvées de pétrole brut d'un pays tel que l'Algérie. Ces réserves sont concentrées à plus de 80 % dans trois pays, le Botswana, le Zimbabwe et le Swaziland.

Dans le domaine du charbon, des travaux de prospection considérables restent à entreprendre, mais dès à présent, il est indispensable de mettre en œuvre une politique de développement et d'utilisation industrielle (sidérurgie, électricité...) et domestique du charbon en programmant notamment les investissements d'infrastructure (moyens de transport, structures de réception) qui doivent accompagner cette entreprise.

#### 4. — L'HYDRO-ELECTRICITE

L'énergie hydraulique est une des sources les plus anciennes que l'humanité ait pu utiliser d'abord pour actionner les moulins, ensuite au début du XX<sup>ème</sup> siècle pour la production d'électricité, ce qui explique la localisation de nombreuses industries consommatrices d'énergie à proximité des sites les plus favorables.

Tableau III/2 Réserves de charbon en Afrique

Pays	Ressources géologiques		Techniq. & économiq.		Degré d'ex- ploration
	10 <sup>6</sup> t.e.c.	% mondial	récupérables 10 <sup>6</sup> t.e.c.	%	
Botswana	100 000	0,99	3 500	0,55	F.M.
Swaziland	5 000	0,05	1 820	0,29	M.
Zimbabwe	7 130	0,07	755	0,12	M
Nigéria	180	..	90	0,01	M
Mozambique	400	..	80	0,01	M
Zambie	228	..	5	..	F.M.
Angola	500	..	N.D.	N.D.	F
Cameroun	500	..	N.D.	N.D.	M
Tanzanie	360	..	N.D.	N.D.	M
Maroc	96	..	N.D.	N.D.	M
Madagascar	92	..	N.D.	N.D.	M
Egypte	80	..	N.D.	N.D.	M
Zaire	73	..	N.D.	N.D.	M
Algérie	20	..	N.D.	N.D.	F
Malawi	14	..	N.D.	N.D.	M
<hr/>					
TOTAL:	115 300	1,14	7 200	1,13	

Remarques: Les travaux ne correspondent pas aux ressources additionnées par pays car les réserves de quelques pays africains n'ont pas été indiquées.

N.D. : Non disponible

.. : Négligeable, 0,01 %

F. : Peu de programmes d'exploration

M. : Quelques programmes d'exploration

Sources: «Coal Development Potential and Prospects in the Developing Countries», World Bank, October 1979.

L'énergie hydraulique présente plusieurs avantages. Outre son caractère non polluant (à condition de procéder à une approche multidisciplinaire), elle offre la possibilité de concevoir des projets à buts multiples (irrigation, électricité, loisirs...). De plus l'investissement hydro-électrique, malgré sa lourdeur, peut être justifié actuellement compte tenu de l'évolution à long terme du prix des énergies fossiles.

La conférence mondiale de l'énergie estimait que 23 % de la production mondiale d'électricité était d'origine hydraulique (12). En réalité, cette statistique cache des disparités extrêmes. Si dans les pays industrialisés, les sites équipables techniquement et économiquement sont limités, il n'en est pas de même pour les pays du tiers monde et notamment ceux du continent africain. Pour les pays d'Afrique, si l'on additionne la puissance installée, en cours de construction et projetée, seulement 10 % du potentiel sera mobilisé. La plupart des pays africains importateurs nets d'hydrocarbures disposent de ressources hydrauliques importantes. Ce potentiel est estimé à plus de 250 000 MW (tableau IV/1) soit environ deux fois la capacité électronucléaire mondiale de 1978. Même en supposant qu'une faible

Tableau IV/1 *Potentiel hydroélectrique en Afrique (en Megawatts)*

Pays exportateurs nets de pétrole		Pays importateurs nets de pétrole	
Algérie	4 800	Bénin	1 792
Angola	9 664	Botswana	2 984
Congo	9 040	Burundi	..
Egypte	3 800	Cameroun	22 960
Gabon	17 520	République Centrafricaine	11 040
Libye	160	Tchad	3 440
Nigéria	1 515	Guinée Equatoriale	2 400
Tunisie	29	Ethiopie	9 214
Zaire	132 000	Ghana	1 615
		Guinée	6 400
		Guinée Bissau	120
		Côte d'Ivoire	780
		Kenya	13 440
		Lesotho	490
		Libéria	6 000
		Madagascar	64 000
		Malawi	100
		Mali	3 520
		Mauritanie	2 000
		Maurice	80
		Maroc	975
		Mozambique	11 920
		Niger	9 600
		Réunion	82
		Rwanda	..
		Sao-Tomé-et-Principe	..
		Sénégal	4 400
		Seychelles	..
		Sierre Léone	3 000
		Somalie	240
		Soudan	16 000
		Swaziland	700
		Tanzanie	20 800
		Togo	480
		Ouganda	12 000
		Haute-Volta	12 000
		Zambie	3 834
		Zimbabwe	5 000
			253 406

.. : Non disponible

Ces statistiques incluent les capacités installées et installables. Il s'agit de capacités théoriques.

Sources: *World Energy Conference: Survey of Energy Resources 1974*, in *World Bank, Energy in the Developing Countries August 1980*.

partie de ce potentiel puisse être mobilisée à des conditions économiques satisfaisantes, la production qui en résulterait sera largement suffisante pour couvrir les besoins électriques de ces pays au moins jusqu'en l'an 2000. A titre d'exemple, nous avons recensé quelques principaux projets susceptibles d'être réalisés ou en cours de réalisation.

## **5. — LES AUTRES SOURCES RENOUVELABLES**

Les énergies renouvelables, et notamment l'énergie solaire, ont dépassé le stade de la curiosité pour devenir l'objet d'une concurrence de plus en plus vive entre les différentes firmes transnationales. Les technologies de mise en œuvre des énergies renouvelables ne sont pas toutes au même stade de développement. Pour certaines utilisations à basse température (production d'eau chaude sanitaire, chauffage des locaux), la technologie est banalisée alors que pour la production d'électricité, des prototypes commencent à fonctionner mais le passage à la fabrication industrielle nécessitera encore quelques années d'expérimentation et de recherches.

### *5.1 Les Institutions de Recherche et les Programmes*

Dans la plupart des pays africains, il existe des institutions spécifiques ou rattachées à d'autres organismes qui s'occupent des énergies renouvelables. Mais d'une manière générale, il y a absence de coordination entre ces différentes structures au niveau régional ou même à l'échelle d'un pays. Nous allons donner un aperçu des principales structures de recherche et de développement en Afrique. Cette étude n'est pas exhaustive. Par ailleurs certaines activités des unités de recherche ont pu être interrompues car la recherche en Afrique ne revêt pas encore ce caractère permanent sans lequel il ne saurait y avoir de progression.

#### *L'Algérie*

La recherche se déroule dans les centres de recherche sous tutelle du Ministère des enseignements et de la recherche scientifique (MERS) et à un degré moindre au sein de quelques sociétés nationales.

#### *Les Structures du MERS*

Le centre de recherche le plus important est la Station d'énergie solaire de Bouzaréah (Alger). Ce centre est doté d'un four solaire d'une puissance thermique de 50 KW conçu à l'origine pour l'expérimentation de la fusion des matériaux réfractaires. Une convention a été passée avec une société nationale (SN Métal) pour la réalisation d'une centrale héliothermodynamique à partir de ce four solaire. D'autres activités sont menées dans ce centre comme la mesure du rayonnement solaire, les capteurs-plans, les chauffe-eau solaires, les concentrateurs cylindro-paraboliques, la distillation...

La recherche sur la conversion photovoltaïque a lieu au centre scientifique de la technologie nucléaire (CSTN) et à l'université des sciences et de la technologie d'Alger (USTA). Une cellule photovoltaïque a été réalisée par l'USTA qui a utilisé le matériel du complexe électronique Grand

Tableau IV/2 *Principaux Projets Hydro-électriques en Afrique*

Pays	Capacité installée et/ou production	Nature du projet
Bénin	Production en 1978 : 140 GWh	Sur la rivière MONO (au Togo) 2x30 MW financement: Banque mondiale, RFA, France, Canada, FED, BAD.
Cameroun	315 MW dont 265 MW en hydraul.	En construction sur le SANAGA: Song-Loulou environ 300 MW. En projet: sur le SANAGA: Edea Mont: 300 MW, Goulet 420 MW, Kikot: 700 MW, sur le Nyong-Njock: 700 MW.
Côte d'Ivoire	1700 GWh en 1980 plus de 74 % hydraulique	Sur le Sassandra: Soubré: (1,2GWh) début des travaux 1982; coût 120 CFCFA. sur le Comoé: Attakro (1986) et Malamalasso (1990) sur le Cavally: barrage commun avec le Libéria Réperage de sites de microcentrates.
Gabon	209MW en 1979, production 526 GWh dont 390 hydraul.	Sur le Haut Ougoué: doublement de l'usine Petit Poubara – Plusieurs autres projets à long terme: Kingulé amont et aval...
Guinée	Production 500 GWh	Projet de Konkouré remis à jour Production 650 GWh – Etude par EDF /Dafeco.
Haute Volta	38 MW. Production en 1979: 100 GWh	Sur le Kimpienga: 32 GWh, étude par SLC Canada, coût: 10GFCFA pour la partie hydro-électrique sur la Volta Blanche et affluents: 303 GWh, investissements 47,3 GFCFA.
Maroc	4330 GWh en 1979	26 projets.
Mali	36 MW en 1979, production 102 GWh dont 17 % hydraul.	Mise en service récemment de la première tranche du barrage de Selingué financé par CCE: Banque mondiale, BADEA et BAD. Projet de Manantali sur le fleuve Sénégal avec la Mauritanie et le Sénégal. Le quart de la production (200GWh) doit être livré au réseau malien.
Niger	Consommation 95 GWh en 1978	Projet sur le Niger du barrage de Kaddaji: 5x25MW, Production 700GWh; coût 100 GFCFA.
Nigéria	1300 MW	Barrages de Teba 640MW (1983?); Shiroro 600 MW (1983–84) Kokoja (1987).
Sénégal	Production 520GWh en 1980 essentiellement thermique	Sur le fleuve Sénégal 2 barrages projetés (Diama et Manantali) – Autres projets sur les fleuves Gambie et Casamance.
Togo	Production 10GWh consommation 150 GWh	Projet d'usine hydro-électrique sur le fleuve MONO.
Zaïre	1700 MW	Projet Inga Ili: 228 TWh sur l'Oubangui: 27,5 MW.

Public de Sidi-Bel-Abbès. Le pompage de l'eau est un autre domaine de recherche relativement privilégié.

L'université de Annaba avait élaboré un important programme de recherche sur les énergies non conventionnelles notamment dans les domaines du chauffage à basse température, le dessalement de l'eau, la production de froid, le chauffage... Une grande partie de ce programme (chauffe-eau solaire, dessalement, miroir parabolique...) a fait l'objet de réalisations au sein de cette université. Mais la dislocation des équipes de recherche a entraîné une nette diminution des activités et ce n'est que récemment qu'un autre programme, essentiellement axé sur la géothermie, a été mis au point.

D'autres centres de recherche s'intéressent aux énergies renouvelables mais à une échelle beaucoup plus faible. C'est ainsi que le centre de Recherche en Architecture et Urbanisme (CRAU) mène des recherches dans l'habitat solaire, le Centre Universitaire de Recherche, d'Etudes et de Réalisation poursuit des études sur le chauffage solaire alors que l'université des sciences et de la technologie d'Oran (USTO) va acquérir une petite centrale de 30 KW auprès de la firme Ouest-allemande MBB (Messerschmidt Bolkow-Blohm).

#### *Les Sociétés Nationales*

Quelques sociétés nationales (SN Métal, SONATRACH mais surtout ONAMHYD et SONELGAZ) (13) développent des recherches dans les énergies renouvelables. A l'origine, la SONELGAZ avait envisagé un programme de chauffage de maisons solaires avec la participation du CRAU et de la Direction Nationale des Coopératives. Une villa solaire devait être construite au Sud (OUARGLA) pour tester le matériel et mesurer les économies d'énergie réalisées.

Avec l'Office National de la Recherche Scientifique (ONRS), une action avait été envisagée en vue de l'acquisition d'une centrale de 10 KW, de l'achat de pompes solaires de 1 à 2 KW, du chauffage, de la production d'eau chaude et de la climatisation. Ce programme n'a pas connu de réalisation concrète, SONELGAZ ayant avancé le coût excessif de certaines installations notamment dans le cas de la maison solaire de Ouargla. En fait c'est plutôt l'absence d'une politique clairement définie aussi bien à la SONELGAZ qu'au sein des autres organismes qui a constitué le frein majeur au démarrage de ces activités.

La recherche-développement au sein de cette société a été relancée avec la création de la Direction des Techniques Nouvelles (DTN) qui a entrepris des études sur les filières thermodynamique et photovoltaïque. La SONELGAZ compte acquérir une centrale héliothermodynamique d'une puissance de 500 KWe à 1 MWe afin de procéder à des expérimentations.

Une unité de l'ONAMHYD implantée à Laghouat produit des éoliennes pour le pompage de l'eau. Mais cette société s'est heurtée à des difficultés de commercialisation à cause d'une publicité inadaptée alors qu'il existe un marché potentiel relativement important.

En collaboration avec l'Université des Nations Unies (UNU) une équipe multidisciplinaire qui émane du secteur de l'enseignement et de la

recherche (USTA, CSTN, CRAU), de sociétés nationales (SONELGAZ) et de l'administration centrale (Ministère de la planification et de l'aménagement du territoire) a conçu et réalisé la construction d'un village solaire intégré dans la région de Bou-Sâada. Trois prototypes de maisons seront expérimentés avant le lancement des travaux à l'échelle du village.

### *Le Niger*

L'Office National de l'Energie Solaire (ONERSOL) a été créé dès 1965. Des études et des expérimentations ont abouti à la mise au point de chauffe-eau et de distillateurs.

La conversion thermoélectrique et photovoltaïque, la climatisation, le pompage et un projet de four solaire pour le traitement des matériaux de construction constituent les principaux axes de recherche de l'ONERSOL.

Sur le plan des équipements, le Niger est un des rares pays du tiers monde qui dispose d'une unité de capteurs-plans et mène une politique volontariste en rendant obligatoire l'installation de chauffe-eau solaire dans tous les nouveaux hôpitaux, hôtels, écoles et logements de fonction. Par ailleurs le Ministère des postes et télécommunications doit équiper dans les zones rurales, le réseau téléphonique de panneaux solaires.

### *Le Mali*

Dans ce pays, où le potentiel en ressources fossiles est faible, la recherche sur les énergies renouvelables se concrétise à partir de 1968 par la création du Centre Pédagogique Supérieur de l'Ecole Normale Supérieure de Bamako (avec la contribution de l'UNESCO) mais surtout du Laboratoire National d'Energie Solaire qui est rattaché au Ministère de l'Hydraulique et de l'Energie. Ce laboratoire a pour objet la mise au point, à partir des énergies renouvelables, d'équipements tels que chauffe-eau, séchoir de denrées alimentaires, pompe solaire, distillateurs.

Avec la coopération, essentiellement française, plusieurs projets ont été réalisés, par exemple, la centrale solaire de Diré, l'hôpital de San (avec le Commissariat à l'énergie solaire) ou le dispensaire de Dioina (avec la SOFRETES). Avec les Etats-Unis, un important projet centré sur le milieu rural et intitulé «Mali Renewel Energy Project» a été conclu.

Au cours de la réunion en octobre 1978 du quatrième sommet des chefs d'Etat de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), il a été décidé la création d'un centre régional de recherche et de production sur l'énergie solaire à Bamako. Le coût de ce projet serait de l'ordre de 16 milliards de francs maliens. L'UNESCO ainsi que certains pays arabes devraient contribuer à son financement.

Dans les autres pays d'Afrique, plusieurs projets sont en cours de réalisation ou vont prochainement démarrer. En ce qui concerne le milieu rural, l'ONU doit créer sous la direction du Conseil National Tanzanien de la Recherche Scientifique un centre de recherche sur les énergies à Dodoma, nouvelle capitale de ce pays. Avec l'Université d'Ife au Nigéria un projet de recherche sur les systèmes énergétiques a permis de réaliser une enquête sur la structure de la consommation d'énergie dans les zones rurales du sud-ouest de ce pays (14).

Au Gabon (pays membre de l'OPEP), un village solaire localisé à Akok (village distant de 55 Km de Libreville) a été inauguré en mars 1981. Les besoins en énergie de ce village (électricité, pompage, réfrigération, climatisation) sont couverts grâce à un ensemble de cellules photovoltaïques d'une superficie de 30 m<sup>2</sup> et d'une puissance de 2,2 KW. Le financement de ce projet est dû à 90 % à des capitaux français dont 60 % par les firmes pétrolières Elf-Gabon et Elf-Aquitaine, 20 % par le COMES et 10 % par le Fonds d'Aide Français (FAC). Le reste du capital a été fourni par le Ministère Gabonais des Mines, de l'Énergie et des Ressources Hydraulique.

Il en est de même pour la Tunisie, où un village solaire doit être construit à Hamman Biadha (100 Km de Tunis dans le gouvernorat de Siliana). Le maître d'œuvre est la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz (STEG) qui bénéficiera de l'appui de plusieurs ministères ainsi que de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID). La préférence a été donnée aux cellules photovoltaïques pour la fourniture d'électricité (puissance envisagée 15 KW). D'autres techniques seront utilisées pour couvrir les autres besoins énergétiques tels que chauffage, production d'eau chaude etc...

Au Rwanda, le Centre d'Études et d'Applications de l'Énergie (CEAR) rattaché à l'Université Nationale, regroupe quelques chercheurs. Les activités de ce centre concernent surtout la fabrication et l'installation de capteurs-plans pour le chauffage de l'eau, la mise au point de distillateurs et de séchoirs. Cette dernière application est très importante pour ce pays qui exporte surtout des produits agricoles (café, thé) qui doivent être séchés. Par ailleurs le Rwanda, grâce au lac Kivu, possède une gigantesque réserve de biogaz. Il est estimé qu'une exploitation intensive de ce gisement permettrait de récupérer annuellement et en permanence un milliard de m<sup>3</sup> de gaz méthane.

Quant à la géothermie, plusieurs pays africains (Afrique du Nord, Tchad, Mali, Kenya, Éthiopie etc..) disposent de potentialités appréciables. Au Kenya, à Olkaria (près de Nairobi) une première centrale, financée en partie par la Banque Mondiale, est en construction. L'Éthiopie projette également la construction d'une centrale géothermique expérimentale.

### *5.2 Contexte Mondial et Perspective pour l'Afrique*

Les pays du tiers monde sont déjà considérés comme un marché où s'affrontent les firmes transnationales. La conquête de ces marchés est soutenue ou parfois initiée par les pouvoirs publics des pays industrialisés comme l'attestent les nombreuses opérations de démonstration du COMES français dans les pays d'Afrique.

Aux États-Unis, le marché externe n'est pas actuellement considéré comme prioritaire car la demande potentielle interne est suffisamment importante pour permettre un développement de l'industrie des énergies renouvelables et notamment l'industrie solaire. Cependant, le Département Américain de l'Énergie (DAE) dispose d'un groupe de travail pour la commercialisation externe (International Solar Commercialisation Working

Group) dont l'objectif est à la fois la promotion des exportations et une réduction des coûts à la suite de ventes massives en dehors des États-Unis.

Ce processus de monopolisation des moyens de production par les grandes firmes des pays capitalistes industrialisés s'accompagne d'une complexification de la technologie afin d'élever les barrières à l'entrée. L'analyse montre d'ailleurs que les grandes firmes de l'électronique et de l'énergie investissent dans des créneaux technologiques de haut niveau tels que la production de l'électricité par les filières héliophotovoltaïque ou héliothermodynamique (15). On s'oriente ainsi vers un système de production essentiellement localisé dans les pays du Nord et qui fournirait des ensembles marchandises selon les formules clé en main ou produits en main difficilement reproductibles par les pays du tiers monde.

La coopération nord-sud, telle qu'elle se dessine actuellement, semble renforcer cette tendance. La plupart des pays d'Afrique servent de laboratoires pour expérimenter les nouveaux produits alors que pour certains pays du Moyen Orient, on remarque un transfert financier au profit de centres de recherche localisés dans les pays du Nord. Par exemple, le Centre Saoudien de consultation et de recherche technologique a accordé une subvention de 5,5 M \$ à l'Université de Sydney; l'Institut Arabe Saoudien a investi 850 000 \$ pour la climatisation d'un édifice public à Washington; l'Institut Kowétien de la Recherche Scientifique est étroitement lié aux universités américaines qui bénéficient d'une partie des contrats de recherche alloués par cet organisme.

Cette situation peut être inversée à condition de mettre en œuvre un programme coordonné de promotion de l'industrie des énergies renouvelables à l'échelle du tiers monde. Il est évident que dans ce contexte une sélection doit être faite des filières technologiques à développer prioritairement. Notre étude a montré que seulement pour l'Afrique, il existait plusieurs institutions de recherche et de développement. Sur la base des priorités préalablement définies, il est indispensable de créer des centres régionaux spécialisés dans certaines filières technologiques.

Par ailleurs, et sans exclure la coopération avec les pays capitalistes industrialisés à condition de l'inscrire dans un cadre multilatéral, la coopération doit être étendue aux pays à économie planifiée de l'Europe et de l'Asie et aux autres pays du tiers monde. Par exemple l'Inde dispose d'un programme très complet dans le domaine des énergies renouvelables. Plus de 30 instituts exercent des activités de recherche et de développement alors que l'industrie commence à produire certains biens d'équipement.

Pour les technologies déjà banalisées, notamment le chauffe-eau solaire, à court terme quelques unités de production doivent être construites surtout dans les pays africains où il existe des noyaux de cette industrie. Cette possibilité est également envisageable pour certaines tailles des micro-centrales hydro-électriques.

## CONCLUSION

Même si les grandes lignes d'une politique de l'énergie en Afrique apparaissent clairement, la réflexion doit être approfondie autour des axes

qui ont été mis en relief dans cette étude afin de passer au stade opérationnel. On peut déjà repérer un ensemble d'actions dont la mise en œuvre peut constituer la base d'une politique de l'énergie en Afrique.

Dans les activités d'exploration, et en dépit du coût financier élevé, la participation des pays africains doit être systématisée. Dans la mesure du possible, ils devraient pouvoir accéder à la fonction d'opérateur. Un approvisionnement régulier des pays importateurs nets d'hydrocarbures renvoie à la répartition spatiale de l'outil de raffinage ainsi qu'à la distribution des produits pétroliers.

L'utilisation interne du gaz naturel pour la plupart des usages doit être privilégiée notamment en étudiant la faisabilité d'un ensemble de réseaux de gazoducs interconnectés.

Pour l'uranium, une politique prudente doit être adoptée. En effet, la valorisation interne de l'uranium dans les centrales électronucléaires ne peut que se traduire par un renforcement de la dépendance technologique. Par ailleurs, l'exportation massive risque de démunir l'Afrique d'une matière première dont les utilisations futures dans plusieurs domaines semblent prometteuses. Aussi le financement de réserves stratégiques est indispensable, et doit être accompagné d'une politique de la recherche qui couvre toutes les applications de l'énergie nucléaire.

Une évaluation sérieuse des ressources houillères doit être entreprise et la construction de centrales thermiques au charbon encouragée.

Dans le domaine des énergies renouvelables, il faut distinguer l'hydro-électricité des autres sources. Le potentiel hydraulique notamment au sud du Sahara est considérable. L'expérience montre que les grandes unités conduisent à une concentration des activités et à la naissance d'industries exportatrices grâce à une dévaluation du prix de l'énergie. En outre, la participation locale à la construction ou à la production des biens d'équipement est très réduite. Il semble donc intéressant d'envisager la construction de petites et moyennes centrales hydrauliques.

Pour les autres énergies renouvelables qui ne sont pas encore mises en œuvre à une échelle industrielle, l'affectation des ressources financières à la recherche-développement doit être prioritaire. Cependant dès à présent, des unités de production en série de chauffe-eau solaire doivent être réalisées à partir des noyaux qui existent déjà en Afrique. De même il semble possible de produire certaines tailles de micro-centrales hydrauliques. Les autres applications risquent d'être rapidement banalisées. Il appartient donc aux pays africains afin de ne pas perpétuer leur fonction actuelle de consommation de technologies importées de réunir toutes les conditions pour une appropriation interne et de la technologie et des moyens de production qui en résulteraient.

## NOTES

1. Le pétrole et le gaz arabes no. 274, 16 Août 1980.
2. Début février, Gaz de France (GDF) et SONATRACH ont signé un accord qui conclut deux ans de négociation sur le prix du gaz naturel.
3. Cette société regroupe la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH) du Cameroun et les producteurs Eff, Total, Mobil et Pecten.
4. *Le Monde*: 6,02, 1982.
5. Cette étude est limitée aux 19 pays d'Afrique les plus importants. Dans les réserves de gaz naturel le gaz associé est comptabilisé BE. IC. IP : l'utilisation du gaz naturel dans les pays en développement. Etude multiclients, 980 pages.
6. Cette solution a été adoptée au Japon et dans quelques villes européennes afin de diminuer les rejets dans l'atmosphère. Une telle option ne demande que des modifications mineures du véhicule.
7. Pour maintenir la sécurité du réseau, un groupe ne doit pas dépasser 10 % de la puissance appelée. Or les tailles unitaires commercialisées sont supérieures à 400 MW. La norme dans de nombreux pays industrialisés est proche de 1000 Mwe.
8. RRA: Ressources raisonnablement assurées.
9. RSE: Ressources supplémentaires estimées.
10. *Revue de presse d'économie minière*, 1 au 16 décembre 1980.
11. *Acier arabe* no. 46, 1977.
12. E. L. Armstrong: «Ressources Hydrauliques». «Conférence Mondiale de l'Énergie — Ressources énergétiques mondiales 1985–2020 — Ed. TECHNIP.
13. SONATRACH: Société Nationale de Transport et de Commercialisation des Hydrocarbures.  
ONAMHYD : Office National du Matériel Hydraulique.  
SONELGAZ : Société Nationale de l'Electricité et du Gaz.
14. Pour plus de détails cf: Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables. Rapport présenté par l'UNU, Nairobi, 10–21 Août 1981.
15. KHENNAS, Situation et perspectives de l'énergie solaire — CREA. 1980, 123 pages.

## SUMMARY

*In this article, the author outlines the energy policy in Africa in relation to the recommendations of the Lagos Plan of Action. He particularly emphasizes the need for recording the energy potentials of Africa and the conditions of their uses within the framework of a coordinated policy throughout the whole continent. He focuses his analyses on fossil energy (hydrocarbon, uranium, coal) and renewable energy (solar and hydroelectric energy). In his concluding remarks he suggests actions whose implementation could provide the basis for an energy policy in Africa.*

# THE CHANGING ROLE OF MANUFACTURING IN AFRICAN ECONOMIC DEVELOPMENT: TRENDS, PROSPECTS AND ISSUES

By

*The Regional and Country Studies Branch  
Division for Industrial Studies  
UNIDO\**

## I. — INTRODUCTION

«Industrialization is the main hope of most poor countries trying to increase their levels of income» (1). This view, expressed over a quarter of a century ago, is still widely accepted among development economists and policy makers in the developing countries. Since then, manufacturing has transformed some developing countries, notably several in East Asia. In most of Africa (2), however, industrialization remains more a hope than a reality, for even though considerable progress has been made, levels of industrialization are low in comparison with other regions and the contribution of manufacturing to the economies of most African countries is still quite small. Moreover, critical views are increasingly being expressed regarding the structure of industrialization in Africa and the relationship of manufacturing to other economic sectors, especially agriculture.

This questioning of the role of manufacturing is part of a more general economic reappraisal, reflected in the Lagos Plan of Action and elsewhere, for it is perhaps no exaggeration to refer to the beginning of the 3rd UN Development Decade as a time of crisis in Africa. To overcome the crisis strong national and international policy actions, some of them painful, will be required.

This paper is intended as a modest contribution to the analysis of the situation upon which policy actions should be based. In part 2 the development of the manufacturing sector from 1970 to 1980 is reviewed and certain trends are discussed. In part 3 key macro-economic problems are identified and related to possible changes in the role of manufacturing which would help improve Africa's economic situation. The paper concludes with some brief general policy recommendations (3).

---

\* *This paper has been prepared without formal editing. The designations employed and the presentation of material do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country or its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers. The views expressed in the paper do not necessarily reflect the official views of UNIDO Secretariat and do not commit it to any particular course of action.*

## 2. – DEVELOPMENT OF MANUFACTURING SECTOR, 1970–1980

The significance of manufacturing varies greatly from country to country in Africa. Table 1 shows three key manufacturing indicators – manufacturing value added (MVA) per capita, the share of MVA in GDP and the country share in total African GDP – for all countries in 1970 and 1980. For inter-country comparison MVA per capita has the advantage that it does not reflect variation caused by the development of other sectors. The discovery of oil, for example, will raise a country's GDP and thus lower the MVA/GDP ratio without necessarily affecting the level of MVA or MVA per capita (4). The MVA/GDP ratio, expressed in current prices, is more useful for showing the relative importance of manufacturing within a country at a given point in time, whereas the country share in regional MVA reflects its population size.

As of 1970, MVA per capita averaged about \$ 8 for the 21 least developed countries, \$ 14 for the 4 OPEC oil exporters, \$ 23 for the 27 other countries and \$ 16 for all developing Africa. Per capita MVA ranged from as little as \$ 1–2 for Guinea-Bissau, Lesotho and Rwanda to \$ 55 for Zimbabwe and Namibia. As of 1980 the variation among countries was even greater. In the oil-exporting countries average MVA per capita almost doubled in real terms (constant 1970 prices) to \$ 26, whereas it declined slightly in the least developed countries and increased by about 20 per cent in other countries. Thus the average change for all developing Africa, about 30 per cent, conceals the great difference in performance of the oil exporters, especially Libya A.J. and Gabon, and the rest of developing Africa, especially the poorest countries. Whereas in 10 of the least developed countries and in 11 of the other countries group MVA per capita at constant prices actually declined, considerable increase occurred only in 3 of the least developed countries (Botswana, Malawi and Rwanda – from low 1970 levels) and in 8 other countries (Egypt, Ivory Coast, Kenya, Mauritius, Seychelles, Swaziland, Tunisia and Zambia). In current prices (and exchange rates) the picture as of 1980 was very different from that of 1970. MVA per capita in the later year averaged about \$ 92 for the oil exporters, \$ 25 for the least developed countries, \$ 66 for other countries and \$ 59 for all developing Africa. The range among countries was \$ 4 for Guinea-Bissau to \$ 456 for Gabon ; in 24 countries MVA per capita was below \$ 30 and in 11 countries it was above \$ 100.

As of 1970 the share of MVA in GDP averaged 5.2 per cent for the oil exporters, 8.7 per cent for the least developed countries, 12.7 per cent for other developing countries and 9.5 per cent for all developing Africa. Countries with the lowest MVA share (less than 2 per cent) were Guinea-Bissau and the Seychelles (reflecting under-development) and Libya A.J. (reflecting oil wealth), whereas Zimbabwe and Egypt had the highest MVA shares (21.3 and 19.6 per cent). At constant prices the MVA share rose to an average in 1980 of 6.4 per cent in the oil exporting countries, 13.7 per cent in other countries and 9.8 per cent in total developing Africa, but declined to 8.1 per cent in the least developed countries. Particularly large relative increases in the MVA share occurred in Libya A.J., Gabon, Botswa-



Table 1: (Continuation)

Other (27)	23.25	27.76	65.56	12.69	13.70	12.13	66.386	60.422	51.176
Angola	14.28	6.57	11.81	5.18	4.91	2.58	1.472	0.476	0.306
Gameroon	15.26	18.00	68.08	10.02	9.06	9.64	1.904	1.659	2.250
Gongo	13.25	12.01	39.68	6.63	5.24	4.62	0.290	0.200	0.237
Djibouti	23.98	19.91	71.71	6.09	8.53	8.60	0.074	0.071	0.237
Egypt	35.54	47.46	67.00	19.60	17.67	14.02	21.902	21.340	10.804
Equatorial Guinea	9.62	2.33	9.20	3.77	4.21	5.22	0.052	0.009	0.013
Chama	29.30	20.92	105.25	12.15	12.51	9.66	4.675	2.773	5.005
Ivory Coast	23.66	36.08	117.98	11.40	13.48	10.38	2.513	3.126	3.666
Kenya	15.00	22.57	47.68	12.13	16.02	12.49	3.218	3.997	3.028
Liberia	11.33	14.59	32.55	4.00	5.55	4.98	0.281	0.289	0.232
Madagascar	13.33	12.49	41.65	11.51	11.97	11.49	1.666	1.153	1.379
Mauritania	8.15	8.95	27.31	4.93	6.24	6.31	0.174	0.143	0.157
Mauritius	31.66	65.90	154.77	16.01	21.26	17.99	0.486	0.680	0.573
Morocco	35.58	42.49	122.70	15.86	15.51	17.50	9.836	9.178	9.507
Mozambique	12.84	9.57	22.70	5.89	6.12	8.65	1.920	1.051	0.894
Namibia	54.55	57.08	84.84	9.35	8.28	4.85	0.777	0.605	0.322
Reunion	39.15	38.78	152.65	4.94	3.26	3.67	0.323	0.230	0.354
Sao Tome and Principe	8.49	7.50	21.31	4.81	5.43	4.74	0.011	0.007	0.007
Senegal	27.66	26.06	66.74	15.93	18.24	16.89	2.257	1.588	1.459
Seyhelles	6.15	20.43	98.29	1.59	4.21	6.20	0.006	0.015	0.027
Sierra Leone	8.90	9.64	26.92	6.45	7.32	7.20	0.453	0.359	0.350
Swaziland	30.33	68.19	177.04	12.35	18.29	23.52	0.236	0.398	0.370
Togo	12.53	7.54	22.61	10.24	6.18	5.70	0.454	0.207	0.223
Tunisia	23.16	48.66	111.06	9.22	11.23	10.03	2.053	3.286	2.690
Zaire	5.12	3.65	8.16	7.55	6.50	8.36	2.053	1.134	0.910
Zambia	23.44	31.07	87.44	6.53	10.00	14.93	1.812	1.957	1.975
Zimbabwe	55.10	55.51	150.46	21.30	23.31	23.80	5.410	4.491	4.367
DEVELOPING AFRICA									
TOTAL (52)	16.29	21.07	58.75	9.50	9.77	7.63	5.408	9.258	25.811

a/ 1970 data in 1970 prices and 1980 data shown in current and constant 1970 prices.  
 b/ Value in US\$ millions.  
 Source: Computer printouts supplied by ECA Statistics Division, with calculations by the UNIDO Secretariat.

na, Lesotho, Rwanda, Upper Volta, Kenya, Mauritius, Swaziland and Zambia, but in 17 countries the MVA share was less than in 1970. At current prices the share of MVA in 1980 GDP was below that in 1970 in all the country groupings (down in 22 countries). Zimbabwe and Swaziland had the highest MVA shares in 1980 current prices (23.8 and 23.5 per cent) and Guinea-Bissau had the lowest (1.8 per cent).

As of 1970 the oil exporters accounted for 18.5 per cent of African MVA, the least developed countries accounted for 15.2 per cent and other countries for 66.4 per cent. The largest manufacturing countries were Egypt (21.9 per cent of the total), Morocco (9.8 per cent), Nigeria (9.6 per cent), Algeria (7.5 per cent) and Zimbabwe (5.4 per cent). Together these 5 countries accounted for about 54 per cent of the total, whereas 31 countries had shares of less than 1 per cent each (as little as 0.0006 per cent in the case of the Seychelles). The share of the oil exporters increased in constant prices to 28.3 per cent in 1980, and the shares of the least developed and other countries fell to 11.2 and 60.4 per cent. The share of the 5 main manufacturing countries increased to 58 per cent, with Nigeria's share increasing to 14.5 per cent, and with Zimbabwe now slightly behind Libya A. J. In current prices the share of the oil exporters was even greater, 35.1 per cent, and the share of the least developed countries was 13.7 per cent (largely due to the difference in Uganda's share in constant and current prices, a reflection of high inflation). The current price share of the other countries was only 51.2 per cent (resulting from the difference in Egypt's share in constant and current prices, a reflection of low inflation and currency devaluation). As of 1980 the 5 largest manufacturing countries, in current prices, were Nigeria (21.5 per cent of the total), Egypt (10.8 per cent), Algeria and Morocco (both 9.5 per cent) and Ghana (5.0 per cent). Together they accounted for 56 per cent of the total. The most significant change from 1970 to be noted among the positions of the main producers is the large increase in Nigeria's share and the large decline in Egypt's share. Compared to 1970, the 1980 current price shares of all the oil exporters were higher in only 9 of the least developed countries and in 10 of the other countries.

Table 2 shows that average real growth in MVA during 1970 – 1980 was high in the oil exporting countries (10.4 per cent), with a range of 7.7 per cent (Algeria) to 21.4 per cent (Libya A. J.). In the least developed countries average growth during the period, 2.6 per cent, was only one quarter of the rate in the oil exporters ; growth ranged from -4.0 per cent (Uganda) to 37.3 per cent (Rwanda). In the other countries growth averaged 4.6 per cent, with a range from -10.5 per cent (Equatorial Guinea) to 19.5 per cent (Seychelles). In terms of regional «growth poles» it may be seen that the most rapid expansion of MVA tended to occur in the far north and, with more exceptions, in the south of the continent, whereas in the rest of Africa high average growth (7 per cent or more) was achieved only by Gabon, Nigeria and Ivory Coast in the west and Rwanda and Kenya in the east. The table also shows that real MVA growth during the second half of the decade was less than in the first half in most countries (negative

growth in 13 countries), with an average of 9.1 per cent for the oil exporters, 2.1 per cent for the least developed countries and 3.9 per cent for other countries.

Growth of MVA exceeded that of GDP on average by 2.4 per cent in the oil exporting countries and by 0.8 per cent in other countries during 1970–1980, but the average MVA growth rate in the least developed countries was 0.6 per cent less than that of GDP during the period. Particularly after 1975 MVA growth averaged less than that of GDP for many (26) countries. Thus in much of Africa it seems that manufacturing as the «engine of growth» is faltering. This important phenomenon will be considered more fully in the next section of the paper.

Table 2 also shows the difference in 1970 and 1980 prices. The 1980 price deflator for manufactures (local currency, 1970 = 100) varied from less than 200 (Libya A.J., Ethiopia, Guinea, Namibia, Senegal and Tunisia) to over 1000 per cent (Uganda, Ghana and Zaïre). In most cases these wide differences in inflation were at least partly offset by foreign exchange rate alterations. Very high inflation in Zaïre, for example, was offset by drastic currency devaluation. However, in Uganda the equally high inflation was exacerbated by a slight upward revaluation against the US dollar, and devaluation in Egypt and Namibia, both with relatively low inflation rates, resulted in these countries having the lowest 1980 MVA deflators, corrected for exchange rate changes, in Africa. Calculated on the basis of equal weights for each country, average inflation in manufacturing expressed in US dollars was lowest in the oil exporters and highest in the least developed countries. Reflecting the large increases in oil prices, 1980 MVA price deflators were below those for GDP in all 4 oil exporting countries. The 1980 MVA deflator exceeded the GDP deflator by more than 10 per cent in 5 least developed countries and 8 other countries, whereas it was more than 10 per cent below in 2 least developed countries and 11 other countries.

Space does not permit a detailed examination of inter-country or inter-temporal differences in distribution of manufacturing, but the average structure of manufacturing in developing Africa as of 1975 is shown in Table 3, and for comparison, distribution by sub-sector for Zimbabwe, one of the most industrially advanced African countries, and Sudan, one of the least developed countries (and having a more diversified structure of manufacturing than many other least developed countries). Typically, food, beverages and tobacco (31 per cent share) and textiles and clothing (21 per cent) are still the largest components of manufacturing in Africa, although the share of these products is falling. In Sudan the shares of these sectors were 44 and 37 per cent, but in Zimbabwe their shares were only 18 and 17 per cent. In that country the shares of fabricated metal products and machinery (20 per cent), basic metals (15 per cent) and chemicals, (14 per cent) etc... were much higher than in Sudan, where basic metal production was almost non-existent, the share of fabricated metal products (based on metal imports) was only 4 per cent, and the share of chemicals and related products (mostly petroleum refining) was 9 per cent.

**Table 2.** Real growth rates in manufacturing value added (MVA) and difference between MVA and GDP growth, averages for 1970-75, 1975- and 1970-80, with 1980 price deflator for manufacturing and ratio of manufacturing and GDP price deflators, developing Africa, by:

Country/ territory	MVA real growth rate (per cent) a/			MVA real growth rate minus GDP real growth rate (per cent) g/			MVA price deflator, 1980 (1970=100) b/	Deflator corrected for change in US\$ value of local currency b/	MVA price deflator 1980 GDP price deflator 19 (1970 = 100 in per cent)
	1970-75	1975-80	1970-80	1970-75	1975-80	1970-80			
<b>Medn oil-exporters (4)</b>	11.60	9.11	10.36	4.14	0.74	2.44	250.20	320.64	70.96
Algeria	7.05	8.28	7.66	-1.48	2.64	0.57	240.10	310.13	73.09
Gabon	28.80	11.57	20.19	9.38	8.93	9.16	284.50	378.44	75.41
Ibaya A.J.	20.16	22.64	21.40	13.40	13.60	13.50	153.52	187.30	39.31
Nigeria	15.29	7.03	11.16	8.17	-2.30	2.93	322.69	414.41	96.03
<b>Least developed (21)</b>	3.04	2.07	2.56	0.21	-1.39	-0.59	348.94	393.51	107.66
Benin	5.77	-5.74	0.02	2.51	-6.75	-2.12	211.60	281.47	82.52
Botswana	15.86	14.71	15.28	7.28	1.68	4.48	224.46	262.93	67.18
Burundi	4.43	4.63	4.53	3.26	-0.24	1.51	358.00	347.98	148.85
Cape Verde	1.65	1.96	1.81	3.50	-1.12	1.19	481.90	361.63	94.63
Central African Republic	-0.27	3.94	1.84	0.68	2.17	0.75	246.60	328.02	100.32
Chad	6.18	-5.32	0.43	3.40	-4.15	-0.38	402.40	455.59	175.58
Comoros	3.70	-6.37	-1.34	1.46	-6.88	-2.72	314.55	411.42	112.02
Ethiopia	1.07	5.05	3.06	-1.19	1.76	0.28	194.45	186.53	109.27
Gambia	21.81	-13.49	4.16	16.46	-14.06	1.20	267.21	319.55	97.93
Guinea	2.58	3.23	2.91	0.32	1.45	0.57	157.70	222.28	102.85
Guinea-Bissau	0.14	2.61	1.37	-2.10	3.36	0.57	403.90	343.28	155.46
Lesotho	45.74	5.98	25.86	38.44	-2.50	17.97	262.05	241.40	98.16
Malawi	11.20	4.62	7.91	1.81	-0.51	0.65	220.27	227.14	97.22
Mali	3.06	2.82	2.94	0.28	0.89	0.56	320.00	426.67	121.69
Niger	2.52	4.42	3.47	3.11	-3.75	-0.32	279.20	371.39	92.73
Senegal	68.31	6.28	37.30	58.93	1.45	30.19	256.50	276.25	105.15
Sierra Leone	9.66	2.56	6.11	5.17	0.17	2.67	375.44	291.06	104.36
Swaziland	3.99	1.87	2.93	1.07	-2.01	-0.47	455.80	317.42	99.00
Tanzania U.R.	4.81	0.44	2.62	0.31	-5.38	-2.54	342.89	298.41	101.57
Uganda	-2.69	-5.37	-4.03	-2.88	-5.45	-4.16	1,344.25	1,344.55	99.11
Upper Volta	7.89	1.54	4.71	6.77	0.15	3.46	225.10	300.05	95.20

Table 2: (Continuation)

Other (27)	5.25	3.88	4.57	1.59	0.07	0.83	359.35	351.78	99.87
Angola	- 2.07	- 1.57	- 1.82	4.31	0.09	2.20	308.80	179.62	52.46
Cameroon	2.15	6.26	4.21	- 2.64	0.73	- 0.95	283.70	378.16	106.38
Congo	- 0.99	4.98	1.99	- 8.24	3.84	- 2.20	248.50	330.55	88.19
Djibouti	10.81	0.49	5.65	4.78	2.83	3.80	299.90	360.05	100.81
Egypt	4.06	6.50	5.28	- 0.36	- 1.81	- 1.10	227.22	141.14	79.35
Equatorial Guinea	- 2.29	- 18.76	- 10.53	6.86	- 4.77	1.04	371.40	392.45	123.07
Ghana	2.60	- 1.52	0.54	1.16	- 0.22	0.47	1,356.26	503.21	77.22
Ivory Coast	6.72	9.20	7.96	0.69	3.04	1.86	247.90	327.00	76.99
Kenya	8.25	7.70	7.98	3.50	2.66	3.08	219.49	211.21	77.95
Liberia	12.18	0.60	6.39	8.80	0.97	3.92	223.04	223.04	89.74
Madagascar	2.74	1.23	1.79	1.26	0.36	0.46	251.30	333.58	95.99
Mauritania	0.41	6.90	3.66	- 1.82	6.75	2.47	252.10	305.10	101.05
Mauritius	11.44	7.33	9.38	3.86	2.35	3.10	327.71	324.86	84.61
Morocco	6.55	3.11	4.83	1.33	- 1.81	- 0.24	220.70	288.80	112.83
Mozambique	6.22	- 3.37	1.42	7.86	3.56	0.60	407.42	237.09	141.30
Namibia	2.58	3.45	3.02	- 0.76	- 1.58	- 1.16	175.00	148.64	58.54
Reunion	- 1.23	6.09	2.43	- 8.04	0.14	- 3.95	297.30	394.66	112.78
Sao Tome and Principe	0.50	0.39	0.44	5.06	- 2.60	1.22	346.40	284.85	87.54
Senegal	0.37	0.15	2.26	1.88	1.17	1.52	192.50	256.06	92.57
Seychelles	25.93	12.99	19.46	21.75	6.21	13.98	647.06	481.59	147.55
Sierra Leone	7.26	- 0.12	3.57	5.86	- 2.12	1.15	352.35	279.40	98.37
Swaziland	17.07	5.98	11.53	9.86	- 0.73	4.62	305.81	259.74	128.62
Togo	- 3.64	- 0.35	- 1.99	- 5.70	- 3.64	4.67	225.30	229.69	92.22
Tunisia	13.50	7.60	10.55	3.47	1.32	2.40	175.40	175.40	89.35
Zaire	3.78	- 4.43	- 0.32	- 0.14	- 2.75	- 1.44	310.64	223.59	129.67
Zambia	19.99	- 1.11	9.44	14.84	- 0.15	7.35	510.64	281.44	149.34
Zimbabwe	6.55	1.04	3.78	0.06	1.83	0.94	253.87	271.06	102.09

a/ 1970 US \$ basis.  
 b/ Deflators for the three country groupings calculated on an unweighted arithmetic basis.  
 Sources: Computer printouts supplied by ECA Statistics Division, with calculations by the UNIDO Secretariat.

To summarize the main points of this part of the paper:

- The great diversity in level of industrialization among African countries existing at the start of the 1970s increased during the decade, with (especially) the oil exporters, the semi-industrialized countries of North Africa and a few other countries – mainly in Southern Africa – doing well, while in the poorest and least developed countries growth of manufacturing was generally much lower, with average 1980 MVA per capita below that of 1970 in real terms in the least developed countries,
- In most countries growth of MVA during the second half of the decade was well below that in the first half;
- Particularly in the poorest countries, but also to a large extent in other countries, manufacturing as the «engine of growth» faltered (especially in the second half of the decade), with MVA growth often below GDP growth,
- Price and exchange rate changes, as well as differences in real growth, greatly affected the shares of many countries in total African MVA, in particular with Nigeria's share increasing from 9.6 to 21.5 per cent and Egypt's decreasing from 21.9 to 10.8 per cent;
- The share of processed agricultural products, textiles and clothing, though accounting for about half of total MVA in developing Africa as of 1975 (more in poorer, less in richer countries), is declining, with the shares of metals and metal based products and chemicals increasing.

### **3. — UNBALANCED GROWTH: LINKAGES AND NON-LINKAGES BETWEEN MANUFACTURING AND GENERAL ECONOMIC DEVELOPMENT**

National accounts data for 1970 – 1980 reveal significant changes with regard to agricultural output, trade and public expenditure which interact with the development of manufacturing (5). These changes are shown below, and in the light of these and other factors the changing role of manufacturing is discussed.

In almost all African countries the rate of growth of agriculture slowed down in the 1970s to the extent that output per capita was falling and self-sufficiency was declining. The average real rate of growth (1970 prices) from 1970 to 1980 was 1.6 per cent in the 4 oil exporting countries (1980 population: 99 million), 1.8 per cent in the least developed countries (1980 population: 139 million) and 0.9 per cent in other countries (1980 population: 202 million), whereas average GDP growth (at factor cost) in the three groups was 7.9, 3.2 & 3.7 per cent. Thus the share of agriculture in GDP at constant prices dropped from 30.2 per cent (1970) to 16.3 per cent (1980) in the oil exporting countries, from 50.6 per cent to 44.2 per cent in the least developed countries and from 29.9 per cent to 22.6 per cent in other countries. Within the agricultural sector the drop in per capita production of food supplies, especially grains, was even greater than the decline for the sector as a whole (FAO data), so that combined

Table 3: Distribution of Manufacturing Value Added by Sub-sector, Developing Africa, Zimbabwe and Sudan, 1975

ISIC code (with Branch Description)	Developing Africa(a)	Zimbabwe	Sudan
	(percentage)(b)		
31 (food, beverages and tobacco products)	31.3	18.2	43.5
32 (textiles, wearing apparel and leather products)	20.6	16.9	36.6
33 (wood products, including furniture)	4.2	3.3	0.1
34 (paper and products, printing and publishing)	4.9	6.7	2.0
35 (chemicals and petroleum, coal, rubber and plastic products)	15.9	14.1	8.9
36 (non-metallic mineral products, except petroleum and coal products)	4.9	4.6	4.4
37 (basic metal industries)	4.2	14.9	0.4
38 (fabricated metal products, machinery and equipment)	12.6	19.9	4.1
39 (other manufactures)	1.3	1.2	0.1

(a) 45 countries.

(b) Sum of branch shares may not add up to 100.0 because of rounding.

Source: UNIDO data base. Information supplied by the United Nations Statistical Office, estimates by the UNIDO Secretariat.

with increasing per capita food consumption resulting from higher incomes per capita, the difference between local demand for and supply of food widened greatly. Thus agricultural exports declined and imports rose, negatively affecting foreign exchange availability (see below). By 1980 the situation was therefore at or near that of crisis, with few prospects for improvement.

In the oil importing countries, poor agricultural performance combined with the higher real cost of oil imports and a worsening balance of trade in manufactures led to a second crisis in the balance of payments. Net exports as a percentage of GDP (current market prices) is shown below for the oil exporters, least developing countries and other countries from 1970 to 1980.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Main oil exporters	4.69	5.87	5.18	5.05	16.16	0.35	2.10	2.63	3.41	6.83	14.82
Least developed	4.17	5.29	3.67	4.47	9.59	10.44	7.03	7.28	9.95	9.29	10.42
Other	0.79	3.72	1.95	0.80	2.32	8.23	7.00	6.70	8.20	8.92	8.03

The table shows that in the least developed countries, and to a lesser extent in other oil importing countries, a substantial and rising proportion of GDP was needed to offset the trade deficit, whereas, except in 1978, the oil exporters had a large trade surplus relative to GDP. This difference was largely the result of changing terms of trade: average rates of growth in exports and imports from 1970 to 1980 at 1970 prices were -1.4 and 10.9 per cent for the oil exporters, 0.8 and 3.2 per cent for the least developed countries and 4.4 per cent for other countries. The share of exports in GDP at 1970 prices dropped from 24.5 per cent (1970) to 9.4 per cent (1980) in the oil exporting countries and from 16.8 to 13.1 per cent in the least developed countries, but increased slightly from 26.5 per cent to 27.4 per cent in other countries. The corresponding share of imports rose from 19.8 to 23.3 per cent in the oil exporting countries, declined from 21.0 to 20.7 per cent in the least developed countries and rose from 27.3 to 28.4 per cent in other countries (all in 1970 prices).

A third area of concern, in that it may not reflect best use of resources (see below), is the rapid growth of public expenditure. In the oil exporting countries government consumption expenditure increased in 1970 prices from 1970 to 1980 at an average rate of 16.0 per cent, compared to 6.9 per cent for private consumption expenditure, and the share in GDP of government consumption rose from 10.6 to 20.3 per cent, while the share of private consumption dropped from 66.1 to 59.2 per cent. Public administration and defense spending increased at an average rate of 17.8 per cent (1970 prices), and its share in GDP increased from 8.3 to 19.5 per cent. In the least developed countries, growth rates for government and private consumption were lower, 4.7 and 3.1 per cent, and the share in GDP of government consumption rose from 14.1 to 16.3 per cent. However, the rate of growth in public administration and defense, 6.9 per cent, was considerably higher than in other activities (except mining) and its share in GDP rose from 7.0 to 10.1 per cent. In other countries growth of government consumption averaged 5.0 per cent, compared to 3.2 per cent for private consumption, and the share of government consumption rose from 17.4 to 19.4 per cent. Public administration and defense grew at an average rate of 6.8 per cent, well above growth in other activities, and its share in GDP rose from 10.2 to 13.6 per cent.

This rapid increase in public spending may have several undesired effects. First, it reduces capital resources available for activities greatly in need of additional investment, such as small scale farming. Second, it reduces availability of skilled manpower in sectors such as manufacturing where such resources are in short supply. Third, it generally adds to price inflation. These negative effects might be outweighed by contribution of such expenditure to overall economic development, but accumulating evidence suggests that in many countries this has not always been the case (6). Public spending and administration capacity has been used, for example, to manage complex schemes of trade and price controls and public enterprises which have tended to keep prices received by farmers below world prices, thus reducing output, and to distort the pattern of profitability within the manufacturing sector so as to reduce efficiency and increase the economic cost of

import substitution and exports. Although the extent of these and related effects is still controversial, and great variation clearly exists among countries, the generally disappointing economic performance in the 1970s suggests a need for reassessment of the extent and structure of public expenditure.

Bearing in mind these three macroeconomic problems, and the changes in the manufacturing sector in the 1970s shown previously, we now turn to an examination of how the contribution of manufacturing to economic development might be improved in the 1980s. Three major areas of weakness may first be identified:

(1) Investment in manufacturing has been over-emphasized in relation to that in agriculture, especially small scale farming, which, given higher priority, could help increase rural employment, improve the trade balance, reduce migration to urban areas and increase effective demand for basic consumer manufactures and farm inputs (machinery, chemicals) (7).

(2) Instead of being based on domestic resource endowments and linkages with the whole economy, so that a strong industrial structure could gradually be built, manufacturing has tended to be based, in an attempted great leap forward, on the transfer of often inappropriate ideas, values and technologies from the developed countries;

(3) Within the manufacturing sector too much emphasis has been placed on import substitution industries (frequently inefficient and badly managed, with little incentive to improve, and limited to small local markets), luxury consumer goods, heavy industry (now tending towards worldwide decline) and capital intensive techniques.

A more appropriate manufacturing structure could generally be based on the following «model». *On the demand side* (products), manufacturing would consist of:

- a) basic consumer goods for domestic use;
- b) export goods (to pay for imported products of types (a) and (c));
- c) intermediate and capital goods used to produce (a) and (b) and for use in other sectors, especially agriculture.

*On the supply side* (activities), manufacturing would consist, within the constraints set by demand, of:

- a) labour intensive – and capital, import, energy and management, saving-techniques;
- b) small scale and rural location (where feasible);
- c) linkages with (use of inputs from) domestic primary sectors, especially agriculture.

A manufacturing structure based on this model could provide a more sustainable and more equitable pattern of economic growth. The manufacturing sector would both directly benefit from and contribute to the balanced growth of the rest of the economy. A more detailed specification of the model would vary from country-to-country, depending upon differences in goals, resources and constraints (8).

#### 4. — POLICY REFORM

Several important conclusions regarding reform can be drawn from the preceding analysis. Essentially what is needed are greater incentives (and fewer disincentives) for productive activities, replacement of quantitative controls by a system of ad valorem taxes and subsidies (requiring less administrative capacity) and a reduction in the range of effective protection (9) among activities thus creating a price structure which more closely reflects producer costs and consumer values).

In many African countries prices paid to farmers are set by government authorities well below world prices in order to gain public revenue and keep living costs for urban dwellers low. As we have seen, the result has been a failure of local production to keep up with rising population. High priority needs to be given to increasing farm revenue. This could be done if increases in government spending were reduced (see below), and part of the income gained by farmers would go back to the urban sector through increased purchases of industrial goods by farmers. Farmers' incomes would also be positively affected by changes in trade policy outlined below.

Highly overvalued local currencies make imports seem cheap to domestic consumer and exports seem unprofitable to domestic producers, and thus tend to create a trade deficit. To offset this deficit, as well as to provide public revenue and protection for domestic producers competing with imports, taxes on imports are imposed. In many African countries, various administratively complex quota schemes are used instead of taxes (tariffs), and these vary widely from products to products, often without apparent reason (except that some producers of import substitutes are more successful in lobbying than others). The economic costs of such a trade regime have been frequently demonstrated (10).

In many African countries these costs include reduced market opportunities for farmers (exports being mainly agricultural products) and an inefficient protected manufacturing sector able to sell only within a small domestic market. What is needed is a realistically valued local currency combined with, in place of quantitative controls, a structure of ad valorem tariffs (and export taxes and subsidies) designed to provide modest and fairly uniform effective protection (11). Vested interest may make such a change politically difficult, but it should be noted that the balance of payments and domestic price effects of currency devaluation and a general reduction in the level of import protection will tend to cancel under many circumstances (12).

To successfully implement the policy changes discussed above certain changes in the role of the public sector may be required. Ways and means of reducing the growth of public spending need to be considered. A shift away from quantitative controls would allow a reduction in administrative costs. A reduction in the proliferation of public enterprises, many of which require substantial government subsidies, would also reduce public expenditure, and relaxation of central government intervention in the operational management of public enterprises would reduce administrative costs (and perhaps improve management performance) (13). Better ways to using scarce administrative capacity need to be investigated.

Clearly these changes cannot be made overnight, but a gradualist approach to policy reform may prove to be feasible in many countries.

Finally, it may be worth repeating some basic principles of policy design (14).

1. Policies should be as clear and direct as possible, yet flexible. By flexibility is meant that policies respond to changing circumstances, that they are dynamic and that they do not create vested interest groups. They should be clear and simple so that the cost of implementing them will be minimal, that time will not be lost in lobbying, tax manipulation and petitioning for licenses, and that the possibility of corruption will be reduced. The most direct policy intervention should be to achieve a particular goal.

2. Good, but not necessarily perfect, information is needed. When the costs of gathering information seem too high in relation to the benefits, adjustments should be made. Among these, sensitivity analysis and the «range» method of progressively reducing the uncertainty of important variables seem particularly useful.

3. Objectives and their conflicts and complementarities need to be clearly perceived and accounted for through policy trade-offs. For example, a conflict arising between present and future consumption levels would require a decision (trade-off) on their relative values. This may be reflected in the rate of interest on saving; the higher the rate the greater the relative weight placed on future consumption.

4. Constraints on policy changes should be identified so that practical policy alternatives can be assessed. Among the hierarchy of feasible policy instruments, those that come closest to the best should be selected. Unwanted side effects should be minimized (as they would by choosing the best possible policy solution). The over-use of policies which have a cumulative impact that is greater than desired should also be avoided. It should be recognized that constraints on policy change may apply for only a limited period. Efforts to relax constraints should be made when it appears that the benefits of eliminating them exceed the costs.

5. Policy design, national planning and project evaluation should be linked as much as possible. In concept, this link is provided by social cost-benefit analysis and shadow pricing based on welfare economics. In practice close co-operation between institutions engaged in these activities is required.

6. Good policies require more than just a sound conceptual basis. Well-developed public institutions and administrative skills are extremely important.

## FOOTNOTES

1. Opening sentence of H.B. Chenery, «The role of industrialization in development programmes», in *American Economic Review*, May 1955.
2. In this paper the term Africa is used for developing Africa, i.e., excluding the Republic of South Africa.
3. The recommendations correspond closely with those recently (1981) put forth in greater detail (although not specifically relating to manufacturing) by the World Bank in *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Also see J. Cody, H. Hughes and D. Wall (eds.), *Policies*

*for Industrial Progress in Developing Countries* (Oxford University Press, 1980 — Sponsored by UNIDO and the World Bank.

4. The discovery may of course cause resources to shift out of manufacturing and into oil production, which would result in a decline in MVA per capita. On the other hand, the additional oil production could be achieved through use of idle or foreign resources, or resources drawn from sectors other than manufacturing.
5. Data from computer printouts supplied by ECA Statistics Division unless otherwise noted.
6. For a detailed discussion see World Bank, *op. cit.*, Chapter 4, and T. Killick, «*The role of the public sector in the industrialisation of African developing countries*», UNIDO/ID/WG. 343/7 (10 Septembre 1981).
7. The discovery of oil may also lead to neglect of agriculture. For example, in Nigeria, formally a food exporter, food imports in 1980 amounted to US \$ 2,800 million. In a number of West African countries just starting to produce oil, agriculture is likely to be adversely affected unless appropriate policy measures are adopted. See «*The Economist*», «*Boom in oil bust on the farm*», (5 December 1981).
8. The definition of a «basic» consumer good, for example, will partly depend on a country's level and distribution of income. The role of foreign investment also will differ among countries, depending on factors such as the degree of emphasis on self-sufficiency.
9. Effective protection reflects not only taxes and subsidies on output, but also those on inputs.
10. See, for example, W. M. Corden, «*Trade Policies*», in Cody, Hughes and Wall, *op. cit.*
11. The concept of and justification for uniform effective protection is discussed in Corden, *ibid.*
12. For a detailed analysis of the recent attempts (some unsuccessful) of several countries to implement such changes in trade policy see A.O. Krueger, *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences* (New York, National Bureau of Economic Research, 1975).
13. See the «*Report*» of the Expert Group Meeting on the Changing Role and Function of the Public Industrial Sector in Development (UNIDO; ID/WG. 343/18, 11 December 1981), which considers these questions in detail.
14. From *World Industry since 1960: Progress and Prospects*, p. 140, (UNIDO, United Nations Publication, Sales No. E.79.II.B.3).

## RESUME

*L'industrialisation semble représenter pour la plupart des pays pauvres l'unique moyen de vaincre le sous-développement. La performance de l'Afrique en la matière n'a pas été concluante.*

*Dans cet article l'auteur, après une analyse de la situation à partir de laquelle des actions pourront être entreprises, passe en revue le développement du secteur industriel dans la décennie 1970–1980. Il identifiera ensuite les problèmes au niveau macro-économique pour en étudier le rôle dans*

*l'amélioration de la situation économique de l'Afrique. L'auteur conclura par quelques brèves recommandations.*

*Dans son analyse de l'évolution du secteur industriel entre 1970 et 1980, l'auteur fait remarquer que la différence entre les niveaux d'industrialisation des pays africains s'est considérablement accrue pendant cette décennie. Ainsi les pays exportateurs de pétrole, les pays semi-industrialisés de l'Afrique du Nord et quelques autres pays, particulièrement ceux de l'Afrique Australe, ont réalisé des performances acceptables alors que dans les pays pauvres et les pays moins développés, la croissance de l'industrie a été généralement très lente. Dans la plupart de ces pays la croissance de la part de l'industrie dans le développement économique pendant la deuxième moitié de la décennie a été même plus faible que pendant la première moitié. Toujours dans ces mêmes pays, l'industrie ne jouait plus le rôle qui lui était assigné, c'est-à-dire celui de «moteur du développement». Pour l'auteur, on est arrivé à cette situation à cause des trois problèmes macro-économiques suivants :*

- a) dans presque tous les pays africains le taux de croissance de l'agriculture a tellement baissé que la production par tête d'habitant avait considérablement chuté et que l'auto-suffisance était menacée.*
- b) dans les pays importateurs de pétrole, à cette mauvaise performance de l'agriculture sont venues s'ajouter une facture pétrolière plus élevée ainsi qu'une balance commerciale déficitaire.*
- c) la dépense publique s'est aussi considérablement accrue pendant cette période.*

*Après avoir passé en revue les points faibles de la structure de l'industrie en Afrique, l'auteur suggère quelques réformes d'ordre politique. Ces réformes seraient essentiellement constituées par :*

- a) plus de mesures d'incitations aux activités de production.*
- b) le remplacement du système quantitatif de contrôle par un autre système de taxes et de subventions selon la valeur.*
- c) une réduction des mesures de protections effectives entre les activités.*

# LE PLAN D'ACTION DE LAGOS ET LES FEMMES

Par

*Marie Angélique Savané\**

## INTRODUCTION

Sur la base du constat de l'état de stagnation et de vulnérabilité du continent, les Chefs d'Etat et de gouvernement africains réunis à Lagos (Nigéria) en avril 1980 ont décidé «de prendre des mesures en vue d'une restructuration des fondements économiques du continent et d'adopter une approche régionale de grande portée, basée essentiellement sur l'autosuffisance collective». Le Plan d'Action de Lagos (PAL) donne ainsi des orientations politiques aux différents domaines du développement économique en vue d'atteindre cet objectif.

Les Femmes et le Développement sont un des domaines sur lequel se penche le Plan d'Action de Lagos. Le fait que les femmes, en tant que groupe social retiennent une attention particulière dans de telles assises, est le résultat d'une prise de conscience sans précédent, dans l'histoire contemporaine, de l'importance du rôle des femmes dans la société et eu égard à cela, du statut inférieur qui leur est encore assigné dans leurs différentes aires socio-culturelles. C'est une victoire des femmes qui ont lutté et luttent encore contre le colonialisme, le néo-colonialisme et l'Apartheid. C'est une victoire des femmes qui luttent pour la libération sociale.

Les femmes, en Afrique, représentent la moitié de la population. Elles sont responsables de toutes les tâches inhérentes à la reproduction : mise au monde des enfants, leurs soins et alimentation, leur socialisation. Elles ont aussi la charge des personnes adultes et/ou impotentes ainsi que de toutes les tâches domestiques afférentes à ces responsabilités.

Les femmes interviennent aussi à tous les niveaux de la production. Dans l'agriculture, elles exécutent 60 à 80 % du travail agricole et fournissent la plupart des prestations nécessaires à la culture des denrées alimentaires, qu'elles transforment et conservent.

Dans l'industrie, elles travaillent de plus en plus dans le secteur alimentaire et dans les textiles où elles forment une main-d'œuvre non spécialisée mais bon marché.

Dans le commerce, elles interviennent surtout dans les marchés où elles écoulent au détail des produits agricoles transformés ou manufacturés.

Malgré ces rôles déterminants tant dans l'économie nationale que familiale, les femmes continuent d'avoir un statut inférieur dans la société où elles subissent exploitation et/ou oppression.

C'est pour pallier ces inégalités, et mieux utiliser les compétences des femmes que le PAL fait un certain nombre de propositions d'action dans les domaines de l'Education, de l'Emploi, de la Santé et de la Nutrition, de la Communication, de la Recherche, etc... mais aussi de structures à mettre en place en vue de faciliter la mise en pratique de ces propositions.

---

\* *Présidente de l'Association des Femmes Africaines pour la Recherche sur le Développement (AFARD) – B.P. 3186, Telex: 579 IDEP (Dakar).*

L'argument principal de ce papier est le suivant : la base conceptuelle qui est à l'origine de ces propositions d'action ne permet pas d'appréhender la réalité des mécanismes par lesquels les femmes participent à l'économie nationale. Aussi les propositions qui en découlent sont à bien des égards irréalisables dans le cadre des stratégies actuelles de développement.

## I. — L'APPROCHE CONCEPTUELLE DU PAL

Le PAL (comme beaucoup de documents officiels des gouvernements, de l'OUA, de la CEA), tout en reconnaissant par ailleurs la réalité de la contribution économique des femmes dans le développement, fonde ses analyses sur le concept de «l'intégration des femmes au développement». Les propositions d'action qui en découlent, semblent alors faire des femmes, une entité, sans interaction avec les autres membres de la société et dont la solution de leurs problèmes peut être envisagée de manière isolée et autonome. Les propositions sur les structures à mettre en place ainsi que les mesures légales à prendre ne reflètent pas la relation dialectique qui existe entre les problèmes des femmes et la société.

Le concept de «l'intégration des femmes au développement» se fonde sur l'idée que le travail des femmes, important surtout dans la production vivrière, l'artisanat, le petit commerce, les branches non spécialisées de l'industrie, etc... occupe une place marginale dans le processus du développement économique et social. Les femmes ont les revenus les plus bas, aussi bien lorsqu'elles sont salariées, paysannes que commerçantes. Pour remédier à cette situation, il est proposé des politiques visant à redresser la situation afin que les femmes puissent, elles aussi, tirer des avantages du développement — comme si tous les hommes en bénéficiaient de la même façon et qu'il pourrait en être de même pour *toutes* les femmes — si des mesures politiques et légales sont prises et les structures adéquates mises en place. Les propositions avancées dans le PAL, dans les domaines de l'Éducation, l'Emploi, la Santé et la Nutrition, les Communications, dans la Recherche et la collecte des données et des mécanismes nationaux sont autant de mesures et de moyens pour créer les conditions favorables à «l'intégration des femmes au développement» au même titre que les hommes.

Cet «idéisme» qui sous-tend cette démarche amène deux constats:

- a) une méconnaissance des mécanismes d'extorsion du surplus et d'accumulation ;
- b) une acceptation des stratégies actuelles de développement comme inévitables et bénéficiaires à tous ,

### (a) *Les Femmes et l'Extorsion du Surplus:*

L'intégration du continent africain au marché mondial s'est faite principalement par le biais de fournitures de matières premières agricoles et/ou minières, de main-d'œuvre bon marché. Cette intégration s'est traduite par un développement inégal des pays, des régions, mais aussi par une nouvelle stratification sociale. Ce développement inégal s'est manifesté au sein des familles par une nouvelle division du travail basée sur le sexe et l'âge mais aussi par des changements dans le statut des femmes, renforçant parfois leur subordination.

Ainsi, dans les zones des grandes plantations (café, cacao, ...) il s'est instauré une nette division du travail. Les hommes se sont adonnés aux cultures commerciales, alors que les femmes s'occupaient des cultures vivrières et participaient à certaines tâches agricoles dans les plantations.

Dans les zones essentiellement pourvoyeuses de main-d'œuvre bon marché, les migrations masculines vers les mines ou les grandes plantations, ont transformé les femmes en chefs de ménages, responsables de la survie. Ainsi les femmes, par le travail gratuit qu'elles effectuent dans les champs familiaux, par les denrées qu'elles cultivent sur leurs propres lopins, par les grains qu'elles retirent de l'artisanat et du petit commerce, permettent de minimiser les coûts de l'entretien et de la reproduction de la force de travail familiale, et la survie des personnes âgées ou malades. Dans le cas des zones de grandes migrations masculines organisées par la force par le système de l'Apartheid, le rôle des femmes comme agents permettant un coût presque nul pour le système de reproduction de la force de travail est encore plus édifiant.

Dans les industries, les tâches les plus fastidieuses, les moins spécialisées, les moins payées, sont confiées aux femmes plus soumises au patronat, et dont le coût de reproduction est pris en charge partiellement par la famille ou l'époux lorsqu'elles sont mariées. C'est ce qui justifie la préférence accordée aux femmes dans certains secteurs industriels car leurs salaires considérés comme un appoint sont extrêmement bas.

Ainsi les femmes sont parfaitement intégrées au système économique, même si c'est au niveau le plus bas, car idéologiquement aliénées par leur subordination à l'homme, elles ont intériorisé les rôles et les statuts qui leur sont assignés.

On peut donc écarter les arguments de type culturaliste qui expliquent la marginalisation des femmes dans le processus de développement. Ce ne sont ni l'incapacité des Européens, durant l'époque coloniale, à concevoir les femmes en dehors du foyer, ni le refus des planificateurs actuels d'accepter les prestations fournies par les femmes comme un travail au même titre que les hommes qui justifient l'invisibilité des femmes dans les plans de développement.

Cette marginalisation apparente est un élément déterminant dans l'accumulation du capital et l'extorsion du surplus. Elle est inhérente à la nature des stratégies actuelles de développement, sources de dépendance et d'inégalités sociales. Elle est nécessaire à sa survie en tant que système.

*(b) Une acceptation des stratégies actuelles de développement comme inévitables et bénéficiaires à tous :*

«L'intégration des femmes au développement» est une approche conceptuelle qui accepte implicitement le développement inégal. C'est une variante économique de la théorie de la modernisation qui accepte implicitement la dynamique de l'accumulation du capital et des lois du marché dans lesquels l'amélioration des techniques de production est un élément essentiel du développement économique comme un processus qui peut être bénéfique pour tous.

Une telle approche ignore les stratifications sociales qui se manifestent lorsque se transforment les rapports sociaux de production et la propriété des moyens de production dans lesquels se produisent les changements techniques.

Ce type de développement est un processus social qui implique d'un côté une séparation de plus en plus grande des producteurs des moyens de production et de subsistance par la concentration et le contrôle de la propriété foncière, la destruction de l'artisanat, la pénétration du capital commercial, la nécessité pour de larges couches de la population, pour survivre, de vendre leur force de travail et de s'adonner à la petite production de biens, le développement des migrations et l'accroissement d'une armée de réserve dans les bidonvilles.

De l'autre côté, ce processus implique aussi une concentration de la richesse, le développement d'industries extractives et d'une agriculture basée sur la mono-culture, une industrialisation limitée de substitution d'importation et d'exportation dominée par le capital transnational.

Ces processus sont basés sur une hiérarchie sociale de classe et sont contradictoires par essence: la richesse va de pair avec une paupérisation croissante et un chômage massif.

Il est certain que les femmes sont touchées par les mêmes processus d'enrichissement ou de paupérisation qui affectent les hommes. Si elles ont en commun leur subordination à l'homme, leurs positions économiques sont fondamentalement basées sur leur appartenance de classe. Par exemple, les femmes des paysans riches pouvant payer une main-d'œuvre salariée, vont se retirer des travaux des champs, alors que les paysannes pauvres ou sans terres deviendront des travailleuses rurales, surtout lorsque de grandes plantations existent dans le voisinage. D'autres par contre, lorsqu'elles sont jeunes émigreront vers les villes.

Dans les centres urbains, certaines femmes auront accès à des emplois rémunérateurs, alors que d'autres deviendront ouvrières dans les usines, petites commerçantes au détail, ou prostituées.

Ainsi ce type de développement basé sur le profit genère et intensifie les inégalités mais aussi les hiérarchies existantes entre les sexes.

## II. — LES PROPOSITIONS D'ACTION

### *A./ Femmes et Emploi*

Dans le domaine de l'emploi, le PAL situe le problème à deux niveaux :

#### 1) Dans les zones rurales

L'absence de données ne permet pas toujours d'apprécier la contribution des femmes dans l'agriculture. C'est pour cela que dans la résolution de la crise alimentaire, il est proposé de prendre les dispositions nécessaires pour utiliser les compétences des femmes par l'introduction de technologies appropriées, par l'amélioration des techniques de conservation et de stockage, par la création de coopératives, par l'élaboration de programmes de formation, et par la création d'activités rémunératrices pour freiner l'exode des jeunes femmes.

Il est vrai que les femmes effectuent 60 à 80 % du travail agricole, surtout en ce qui concerne la production des denrées alimentaires dont elles assurent la transformation et la conservation. Les femmes auraient un rôle déterminant à jouer dans la résolution de la crise alimentaire que traverse l'Afrique incapable de nourrir toute sa population. Cependant, les propositions avancées dans le PAL pour les femmes sont insuffisantes à résoudre un problème lié à la nature même des systèmes économiques qui limitent les possibilités de l'agriculture vivrière en compétition avec l'agriculture de rente. Car la plupart des efforts dans ce domaine sont toujours orientés vers l'agriculture de rente. Un changement qualitatif exige une redéfinition des priorités et une restructuration du développement rural.

Certaines des actions proposées, lorsqu'elles améliorent les conditions de travail des femmes et lorsqu'elles sont bien gérées, peuvent apporter des revenus aux femmes leur permettant ainsi d'amener des transformations dans leur vie familiale. Mais elles demeurent des palliatifs.

## 2) Dans les zones urbaines

En ville, les femmes occupent soit des emplois indépendants dans le commerce ou dans de petites entreprises, soit des emplois rémunérés. Il existe certaines dispositions réglementant ce travail. Le PAL propose d'augmenter les emplois indépendants pour les femmes grâce à un système de garanties ou de prêts et à une formation à la gestion. Il propose aussi d'accorder des indemnités de maternité aux femmes et filles travailleuses ainsi qu'une amélioration de la législation du travail et d'inclure dans les plans nationaux des mesures pour favoriser l'emploi des femmes.

Les législations du travail, il est vrai, sont conformes à l'organisation sociale du travail. Cependant en Afrique, beaucoup de gouvernements n'appliquent pas les Conventions du travail qu'ils ont ratifiées au niveau du Bureau International du Travail. Selon les pays, il y aurait des efforts certains à mener en vue de l'application des mesures favorisant l'emploi des femmes. Cependant, ceci relève de la volonté politique des gouvernements et de la force des mouvements des femmes dans les pays. Car si l'application de certaines mesures à caractère financier peuvent être source de dépenses pour les Etats, d'autres par contre dépendent essentiellement d'une volonté de changer les mentalités.

En ce qui concerne l'accès aux crédits, il est certain que si les activités des femmes ne sont pas en compétition avec celles des hommes, les blocages d'ordre «psychologique» sur la capacité des femmes à gérer des affaires pourraient, si des mesures sont prises, être dépassés.

Cependant, il faut toujours avoir à l'esprit que les femmes travailleuses demeurent malgré tout la grande «armée de réserve» des systèmes en place. Elles sont utilisées ou mises à l'écart selon les besoins.

### *B./ Les Mesures Législatives et Administratives*

Ces dernières années, certains pays africains ont promulgué un Code de la famille régissant les droits et les devoirs des personnes dans la famille. Ce code nécessite encore souvent des améliorations. Dans les autres pays où ce code n'existe pas, les femmes sont soumises à l'arbitraire des lois coutumières ou des préceptes religieux.

Il faut noter que la discrimination juridique à l'égard des femmes résulte de la conception selon laquelle elles ont un rôle économique marginal. Elle sanctionne ainsi leur situation désavantagée en ce qui concerne le contrôle des moyens de production.

Elle est perpétuée à cause de l'incapacité des systèmes économiques actuels à assurer un emploi salarié à toutes les personnes en âge de travailler. Quelque soit «l'authenticité africaine» qu'on veut leur donner pour justifier que les femmes continuent de faire l'objet de discrimination. Les propositions du PAL demeurent encore très timides, car elles ne remettent pas en question les législations existantes qui se basent sur la division sexuelle du travail comme si elle était immuable.

En fait, le PAL comme beaucoup de documents officiels soulève rarement la question de la subordination des femmes. Or il est pratiquement impossible de changer les conditions de vie des femmes sans remettre en cause leurs justifications culturelles. Car il existe une liaison dialectique entre l'économie et la culture.

## CONCLUSION

Dans ce papier, nous avons tenté de soulever quelques problèmes d'ordre théorique pour mettre en évidence certains biais dans l'analyse des femmes et du développement. Ceci pour montrer «l'irréalisme» contenu dans certaines propositions d'action car le PAL, se veut une rupture avec l'ordre existant et donne des orientations quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif «d'un développement et d'une rapide croissance économique autosuffisante et autocentrée».

Le chapitre sur les Femmes et le Développement semble à bien des égards, être en porte à faux avec cette orientation générale. Il est évident que ce chapitre en tant que tel n'a pas sa place dans un tel document. Les problèmes des femmes d'ordre économique, se trouvent dans l'alimentation et l'agriculture, l'industrie, la science et la technologie, l'environnement, l'énergie, etc... en fait dans tous les autres chapitres.

Ce chapitre spécifique ne fait que renforcer le statut de «ghetto» que l'on attribue généralement aux problèmes féminins. Un effort d'ordre conceptuel doit être fait pour introduire les problèmes spécifiques des femmes dans l'analyse de la situation économique de l'Afrique. C'est de cette manière seulement que la cause des femmes sera effectivement entendue.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMIN, Samir (1956) *Le Développement Inégal* Editions Minuit -- Paris.
- BENERIA, Lourdes (1980) - Class and Gender
- SEN, Gita Inequalities and Women's Role in Economic Development - Theoretical and Practical implications. Paper presented at the scholar and the feminist conference, Barnard College, New York, April 12.
- BOSERUP, Ester (1970) *Woman's Role in Economic Development* Allen and Unwin - Ltd - London.
- BUKH, Jelte (1979) *The Village Woman in Ghana - Scandinavian Institute of African Studies* - Uppsala.

- CARFF/CEA (1975) *Femmes d'Afrique d'aujourd'hui*.
- ENGELS, Frederich «*L'Origine de la Famille, de la Propriété Privée et de l'Etat*» – Editions Sociales – Paris.
- MEILLASSOUX, Claude (1975) *Femmes, Greniers et Capitaux* Ed. Maspero – Paris.
- SAVANE, M. A. (1977) «L'insertion des Femmes dans la Problématique du Développement en Afrique».
- UNECA (1974) *The Changing and Contemporary Role of Women in African Development* – Addis Ababa.

## SUMMARY

*As part of the integration of women into the African development process, the Lagos Plan of Action recommends a number of actions in the areas of education, employment, health, nutrition, communication, research etc... in order to make a better use of women's skills. In this article, the author wants to show that the concept on which these proposals of actions are based does not allow the proper apprehension of the mechanisms through which women contribute to the national economy and that such proposals cannot henceforth materialize within the framework of the present development strategies. After a brief introduction in which she sums up women's contribution to the African development process to demonstrate that despite their decisive roles both in the national economy and in the family, women still have a lower status in the society in which they are the victims of exploitation and/or oppression, the author analyses the conceptual approach of the LPA. Such an approach, in the author's view, is essentially characterized by an «idealism» which completely ignores the dialectical link between women's problems and society. Thus the recommendations seem to regard women as an entity without any interaction with the other members of society and the solution to their problems can be envisaged isolatedly and independently. In conclusion, the author expresses the view that the LPA neither raises the point of women's yoke in the measures advocated to solve the issue of women's employment nor does it do so in the administrative and legislative actions taken recently in the various African countries. Now, as far as the author is concerned, it is practically impossible to change women's living conditions without questioning once again their cultural justifications. Therefore the chapter devoted to women only reinforces the ghetto status usually given to women's problems. A conceptual effort should be made to include women's specific problems in the analysis of the African economic situation. Only thus can women's cause be effectively heard.*

# THE LAGOS PLAN OF ACTION AND THE DEVELOPMENT OF MINERAL RESOURCES IN AFRICA

By

G. M. HAMID \*

## INTRODUCTION

The Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action have underlined the following three objectives for the future development of mineral resources in Africa.

- (1) Recovery of total and permanent sovereignty over natural resources.
- (2) The establishment of mineral-based and related industries.
- (3) The need to develop national capacity through development of human resources.

The purpose of these preliminary notes is to examine some of the main issues concerning the realization of these objectives and raise additional questions concerning the development of mineral industries which require proper in-depth examination by African institutions, scholars as well as Governments at the national, sub-regional and regional levels. On the basis of the findings of these future in-depth studies African countries could draw up a practical, comprehensive and realistic strategy for the development of the mineral industries as an integral part of the African economies and for the benefit of the peoples of Africa.

This paper will be divided into three sections: —

- I. Mineral Resources in Africa — Their significance to World and African Economies.
- II. National Sovereignty over Mineral Resources.
- III. Prospects for Mineral-based Industrialization Strategy (MBIS) in Africa.

## I. — MINERAL RESOURCES IN AFRICA — THEIR SIGNIFICANCE TO WORLD AND AFRICAN ECONOMIES

1. There is no question that Africa is rich in mineral resources, and many of these have not yet been seriously explored as in the case of the developed countries. These resources account for a big share of world reserves production and exports of many energy minerals, common metals, alloys and precious metals. Mineral industries play an important role in the political and economic and social life of millions of people in Africa. In the following paragraphs statistical data about mineral resources in Africa and their significance to world and African economies will be given.

---

\* *The views expressed here are solely the author's own. They should not be attributed to the ILO Southern African Team for Employment Promotion (SATEP-Lusaka) with which the author is presently working.*

## 2.

*RESERVES*

In 12 out of 22 principal minerals in the world, Africa is comparatively better endowed than other continents (its share of world reserves is close to or substantially higher than its share in total world population of about 9.9 percent). In another 3 minerals it accounts for 6–7 percent of world reserves. Only in 7 minerals has Africa comparatively low shares. See Table (1). Furthermore, African mineral resources are diversified and cover energy minerals, common minerals, alloy minerals and precious metal. Africa accounts for the following shares in world reserves.

Energy Minerals: Uranium 27.6 %, petrol 10.5 %, natural gas 9.1 % and coal 79 %.

Common Metals: Bauxite 33 %, copper 13.3 %, tin 6.5 %, zinc 6.1 % iron ore 3.0 % and lead 3.0 %.

Alloy Metals: Chromium 97 %, manganese 50 %, and cobalt 42.4 %.

Precious Metals: Platinum 83.5 %, gold 64.3 %.

## 3.

*PRODUCTION AND CONSUMPTION*

Africa's share in world production is very significant in several minerals: Diamonds 75 %, Cobalt 75 %, Gold 60.9 %, Platinum 44.2 %, Chromium 42 %, Manganese 31 %, Phosphate 27 %, Uranium 18 %, Copper 17.5 %, Bauxite 15.6 %, Asbestos 10.3 %, Petrol 9.8 %, Nickel 8.7 %, Tin 7.3 %, and Iron and Steel 7.2 %.

Relative shares of world consumption of minerals is one of the indicators of the levels of economic development and industrialization of countries, regions and economic groups. Africa consumes an insignificant part of its own production of minerals and accounts for a very small relative share of world consumption. Africa excluding South Africa accounted for between 0.3 % and 1.5 % and an average of 0.9 % of world consumption of 14 major minerals, while its share in world population is 9.9 %.

The major world economic groups account for the following shares of world consumption of 14 major minerals and world population respectively:

Developed Market Economies:	56.66 % and 18.3 %
Centrally Planned Economies:	32.9 % and 32.5 %
Developing Market Economies:	10.5 % and 49.2 %
The North	27.1 % and 80.4 %
The South	19.6 % and 72.9 %

Within the developed market economies, the major groups account for the following shares of world consumption of 14 major minerals and world population respectively:

U.S.A. and Canada	30.7 % and 5.7 %
Western Europe	18.1 % and 8.7 %
Japan	3.4 % and 2.7 %.

These relative shares of Africa and the different world economic groups in world consumption of minerals and world population could be taken as one of the indicators of their level of development. Africa excluding South Africa comes at the bottom inspite of its comparative advantage in mineral resources endowment.

#### 4. EXPORT OF MINERALS

Since Africa consumes a very small part of its mineral resources, almost over 90 % of its production is exported. Major mineral producers in the developed countries consume substantial parts of their production. In consequence Africa's relative position in world mineral exports is substantially more important than its share in world production.

Three-quarters of minerals of Africa are exported to the developed market economies, and about 20 % to the developing market economies, and the remaining insignificant share for the centrally planned economies. Europe, Japan and U.S.A. are the main importers of African minerals.

U.S.A. is a major producer of many minerals, and is a net importer of several others. Europe, and to a much greater extent Japan account for low share of world reserves and production of the main minerals and hence they are more dependent on mineral imports than the U.S.A. All of them, however are very dependent on the imports of many minerals from Africa particularly uranium, cobalt, manganese, chromium, diamonds, phosphates, copper and bauxite.

#### 5. IMPORTANCE OF MINERAL RESOURCES FOR AFRICAN COUNTRIES

In many African countries mineral industries play an important role in the political, economic and social life of millions of people. They account for a major share of the GDP and export earnings and play a major role in influencing directly and indirectly the volume of imports, levels of investment, production, employment and incomes in the main sectors of the economy. For example, revenues from mineral resources account for a very large part of Gross National Product (GNP) in more than 21 countries. The ratio of mineral production to GNP is over 50 % in three countries, Namibia, Gabon and Libya, between 30 % and 45 % in five countries, Angola, Liberia, Botswana, Zambia and Algeria, between 15 % and 30 % in eight countries, Congo, Guinea, Mauritania, Nigeria, South Africa, Zaïre, Sierra Leone, Egypt and between 10 % and 15 % in five countries, Swaziland, Togo, Zimbabwe, Niger and Tunisia.

Earnings from the export of minerals play a dominant and sometimes decisive role in the total export earnings of many African countries. They account for more than 90 % in seven countries, Libya, Gabon, Algeria, Zambia, Nigeria, Mauritania, Namibia and Guinea, between 50 % and 70 % in eight countries, Zaïre, Namibia, Niger, Liberia, Congo, Angola, Tunisia and Togo, between 25 % and 45 % in Egypt, Morocco, Zimbabwe and South Africa.

The total population of African countries where mineral revenues account for a substantial share of GPD and export earnings is over 260 million people out of a population of about 400 million for the whole continent. Hence the mineral industry in Africa is the most important activity in the modern sector. As such any future plan of action for the development of national, sub-region and regional economies will have to pay great attention to the problems of the mineral industry.

## II. – NATIONAL SOVEREIGNTY OVER MINERAL RESOURCES

6. The Monrovia Strategy has correctly underlined that it is imperative for African countries to recover total and permanent sovereignty over their natural resources.

National sovereignty over natural resources basically means that:

- a) The government gets at least majority shares;
- b) The government should be able to control effectively the management of the different phases of production and have the authority and the capacity to take the basic decisions concerning exploration, mine development, production and marketing.

National sovereignty over mineral resources as defined above is a fundamental pre-requisite for the exploitation of mineral resources for the benefit of the overall development of the national economy and the people. This is due to the fact that in many countries mineral industries play a decisive role in the economy. The political, economic and social activities of millions of people in Africa, (in fact the majority of the population of the continent) are closely linked to and influenced by the performance of the mining industries. This explains the legitimacy of the long overdue objective of African countries to recover total and permanent sovereignty over their natural resources including minerals.

The recovery of national sovereignty over mineral resources in Africa and elsewhere has been and still is one of the complicated and sensitive issues in the relationship between the people and governments of the 'host' countries on the one hand and the mining companies and the industrialized countries on the other. By denying the 'host countries' their national sovereignty over their mineral resources, the mining companies are protecting their vital interests. Mining companies obtain high profits from their investments in the development of mines, production, processing, transportation and marketing of mineral resources.

The exploitation of mineral industries in Africa goes back to the third quarter of the 19th century. Two periods could be distinguished concerning the evolution of the forms of ownership and management of the mining industry, the colonial and post-independence one.

### *COLONIAL PERIOD*

7. The rich mineral wealth of Africa, which is briefly examined in section I of this paper, has occupied a prominent place in the plans of the colonial powers for the military conquest, political domination and economic

exploitation of the 'black' continent. The last third of the 19th century witnessed the beginning of more than a century of exploitation of Africa's minerals and resources when the diamond and gold mines of South Africa were discovered. British capital found in them an outlet for investment. Since then these investments have increased and today occupy a prominent place. These were followed later on by the exploitation of the rich resources of Southern Africa's strategic minerals such as uranium, manganese, cobalt, chrome, copper, to name only few of the important ones. The interwar period witnessed the opening of the rich resources of copper and associated minerals in the copper belt in Zambia, Zaïre and Rhodesia, followed by the exploitation of petroleum and natural gas in North Africa and Nigeria, bauxite in Guinea, iron ore in Liberia and Mauritania, uranium in Gabon, Niger, South Africa and Namibia during the 1960s and 1970s. The leading foreign mining companies in Africa are American, British, French, Italian, Belgian and more recently Japanese ones.

As a result of this Africa occupies an important place in world mining industry as an important source of supply of fuels and minerals and as a place where large capital investments are made which generate a high rate of profit. The preservation of these investments and their future expansion and consolidation is a prime concern of the industrialized countries and their foreign mining companies.

During the late 19th century and the first decades of the 20th century, many of the foreign mining companies (as well as those involved in other activities) supported and defended by their respective colonial powers, used brutal force and violence as a primary way of obtaining labour power. They coerced the African people, under the threat of severe sanctions, to build the necessary infrastructure, such as roads, railways, prisons, government offices, bungalows for the colonial administrators and to work in the mines under very severe and inhumane conditions. The 'wages' paid to the 'workers' were far below those paid to the white workers in the colonies and in the metropolitan countries and were just enough to cater for the bare physical existence. Forced labour was used extensively in the diamond and gold mines of South Africa, where African labourers worked deep underground to recover gold and diamonds from deposits which elsewhere would be regarded as non-commercial. The Portuguese had one of the worst records of engaging in forced labour practices for which they were repeatedly condemned by international public opinion. Angolans and Mozambicans were exported to South African mines to work for subsistence, while the capitalists in South Africa paid the Portuguese government a certain sum of money for each labour supplied. Forced labour under extremely low wages was used in the copper mines of Congo, in the tin mines of Nigeria, in the gold mines of Ghana and Tanganyika and in the phosphate mines of North Africa. The economic surplus from all these mining activities was exported by the foreign companies to Europe to finance their industrial development leaving only big holes in most African countries.

### THE MINING COMPANIES AND THE CONCESSIONS

8. It was not only by the use of forced labour that the Foreign mining companies extracted superprofits but also through the concession agreements which allowed them to plunder freely the natural resources of African countries.

The concessions for the exploration and exploitation of mineral resources which were made either during the colonial rule in the British, French, Portuguese, Belgian colonies or at the time of their formal independence, have many things in common. They were made between the colonial administration in the respective country and the foreign companies which were in most cases of the same nationality as that of the colonial administration itself. As such there were agreements between two sides whose role and common aim was to exploit to the full the mineral resources of the African colony concerned. The concessions made with the independent African countries in the early 1960s were not very much different from those made during the colonial era. The concessions were characterized by the following: —

- a) The area of concessions was enormous. If it did not comprise the whole country, it covered the best and largest part of it.
- b) The duration of the concession was exceptionally very long usually more than 50 years and in some cases 75 years.

The concessions gave the full ownership of the mining operation to the foreign companies. It allowed the foreign companies to retain all the profits except the small royalties paid to the 'host' government. These royalties could not compensate for the depletion of the mineral resources of these countries. In many cases these royalties were used to build up the necessary infrastructure of the mining companies, state apparatus and other services essential for the preservation of foreign domination and economic exploitation of the country.

The full ownership of the mining industry gave the foreign companies the right for complete control of the management of the *administrative, financial and technical aspects of the industry*. To secure the continuity of exploitation of the mineral wealth for as long as possible, all the important and effective posts in the administrative, financial and technical departments were given to expatriates usually with the same nationality as that of the mining company, and whose interests and those of the company coincided. *The indigenous staff were completely excluded from any jobs of importance and were essentially employed in manual and semi-skilled jobs. Even in cases where and when they were given senior posts under government and popular pressure, their posts were essentially symbolic and did not permit them to learn the real problems of management, finance and technology.*

By controlling the top administrative posts, the concessionaires retained the complete freedom in such vital matters as determining the level of production, investment, cost of production, utilization of profits, choice

of technology. This meant among other things that the financial aspects such as costs and returns were only known to the mining company, since the 'host' country was completely excluded. As such the company was capable and interested to minimize the royalties paid to the government. The foreign mining company usually overinvoiced the cost of the different factors of production and determined the price of the primary minerals with the aim of showing small profits for the company and small profits meant small revenues to the government. The success of OPEC in raising the price of oil, showed that the price of oil according to which companies paid royalties to the host government was low and administratively decided by the foreign oil companies and in their favour. It also shows the importance of controlling the management of these mining companies.

### *POST-INDEPENDENCE PERIOD*

9. The early sixties witnessed the achievement of political independence by the majority of African countries, which is a necessary prerequisite for winning economic independence, and regain national sovereignty over natural resources.

During the last two decades few positive and important changes in the ownership and management of the mining industry in Africa have taken place. These changes have been possible thanks to the struggle of the peoples and governments of these countries and the support they got from sub-regional, regional and international organizations for the establishment of a New International Economic Order.

Presently there are several forms governing the relationship between the Mineral Producing Countries and the Mining Companies in Africa. The spectrum of these forms begins with colonial and semi-colonial relationship that gives the mining companies full control over the mining industries and ends with the relationship where the Governments of host countries have full ownership and strong positive role in the management and control of the mining industries.

### *COLONIAL AND SEMI-COLONIAL RELATIONSHIP*

10. Namibia is probably the only country where classical colonial exploitation of mineral resources still exists, where the full ownership and management and control of the mining industries is completely in the hands of South African and other European and American Mining Companies. For example in the case of uranium, which is the most important mineral in Namibia, the principle interests in Rossing Uranium Ltd., the biggest uranium company in the country, are distributed as follows: -

- |   |                |
|---|----------------|
| 1) Rio Tinto Zinc RTZ and its Canadian Subsidiary | 46.5%          |
| 2) Industrial Corporation of South Africa (IDC)   | less than 20 % |
| 3) General Mining Federal Mynbou Group            | less than 20 % |
| 4) Total (Companie Française de pétrole)          | 10 %           |

Although RTZ has the largest share (but not majority share) the control over the voting rights of all shares is in the hands of the Industrial Corporation of South Africa and the General Mining/Federal Mynbou Group which holds (not exactly disclosed) a large number of the higher voting shares.

Other mining activities in Namibia such as diamonds, copper, nickel are controlled by South African, British and American companies.

The colonial nature of the exploitation of Namibia's mineral and other resources, is underlined by the fact that the Gross National Product is two thirds of the Gross Domestic Product, the difference being transferred by South African and other foreign mining companies working in the country. The policy of the mining companies is to keep complete control of the managerial, technical, financial jobs in the hands of non-Namibians. The five thousand qualified manpower are white South Africans, expatriates and settlers while the 20,000 African Namibians are semi-skilled and unskilled.

Zimbabwe is an example of countries where semi-colonial relationships exist in the mining industry. Zimbabwe won its independence just two years ago, and the Government has already started to take the necessary, appropriate and gradual steps to regain its national sovereignty over its mineral resources. One such recent step is the establishment of the public board for the marketing of minerals.

The major mining companies which fully own and control the mining industry are either British or South African; Anglo-American Corporation of South Africa, Lonrho Limited, Rio Tinto, Johannesburg Consolidated Investment Limited, Messine (Transvaal) Development Company Limited and Union Carbide. The managerial, professional, administrative and technical jobs have been reserved for the white expatriates and settlers while the black Zimbabweans occupy only semi-skilled and unskilled jobs in the mining industry. One of the first steps taken by the newly established Ministry of Manpower Planning and Development was to assess the skills of Africans. It was found that many of the semi-skilled workers were actually skilled but they were not allowed to fill skilled posts. The Ministry is presently upgrading these workers to enable them to occupy their rightful positions in the different sectors of the economy.

#### 11. *FOREIGN MINING COMPANIES HAVING MAJORITY SHARES AND EFFECTIVE CONTROL*

This is the second form of relationship. It differs slightly from the first colonial and semi-colonial form essentially with regard to ownership and hence the distribution of economic benefits. This is the case of some of the mining operations in countries like Gabon, Niger and Botswana.

In Gabon for example the main uranium mining company in the country is the «Compagnie des Mines d'Uranium de France-Ville» which was formed on the eve of independence in 1958. In 1976 the shares were distributed between the partners as follows:

Gabon Government	25 %
Compagnie de Uokta (French)	28.125 %
COGEMA (CEA subsidiary)	15.0 %
Minatome (French)	13.125 %
CFMU (French)	7.5 %
Compagnie de Gestions d'Investissements Internationaux (COGEI)	7.5%
Compagnie des Mines de HUNRON	3.75 %

In Niger the Government has minority shares in the two uranium companies, SOMAIR and COMINAK. The principal interests in SOMAIR are as follows: —

The Government Body (ONAREM)	33 %
COGEMA (French Company)	27 %

Other partners in the company are 'Compagnie Française des Minerais d'Uranium' CFMU 11.8%, Minatome (France) 7.6%, Peching Mokta 7.6%, West German Company Urangesellschaft 6.5 % and Agip Nuclear 6.5%.

The other company is Cominak which was created in 1964 with the following partners. ONAREM (31 %), COGEGA (34 %), CURD (Japan) (25 %) and ENUSA (Empresa Nacional del Uramo SA) (10 %). In both Gabon and Niger the foreign companies fully manage and control the mining industries.

## **12. GOVERNMENTS WITH MAJORITY SHARES OR FULL OWNERSHIP AND FOREIGN MINING COMPANIES MAINTAIN EFFECTIVE CONTROL OF THE OPERATIONS**

This is the situation in several of the mining activities in Africa. The recovery of majority shares or full ownership by National Governments is a necessary pre-requisite, but not sufficient for gaining more revenues from the mining operations and effectively controlling them. In some countries Governments have nationalized the industries but they have not been able to get substantially better distribution of mineral revenues, because the management has been left to the same foreign companies, who have succeeded in retaining their original benefits. Although the Government of Zaïre nationalized the main Belgian Copper Mining Company in the country, Union Minière du Haut Katanga, fifteen years ago the management of the copper industry is fully controlled by foreign companies.

In Mauritania the iron resources were exploited by the French 'Société Anonyme des Mines de Fer de Mauritanie' (MIFERMA) established in 1959. The Government nationalized it in 1974 but up to now the management is in the hands of the French foreign company.

## **13. GOVERNMENTS HAVING MAJORITY SHARES OR FULL OWNERSHIP AND SHARING IN THE MANAGEMENT OF THE MINING INDUSTRIES**

Few countries, like Algeria, Lybia, Nigeria and Zambia have managed to attain this relationship with foreign mining companies. Most probably the existence of strong political will to achieve economic independence

is the main factor behind this positive relationship. Other reasons could be that these countries are rich oil countries and as such are in a relatively strong financial position vis-à-vis the multinationals, and that oil is an important mineral. Lastly in some of these countries nationals are available to take key decision-making positions.

The examination of these different forms of relationships with the foreign mining companies clearly indicates that in spite of several positive developments over the last two decades no African Government has yet managed to regain total and permanent sovereignty over its mineral resources. The Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action have correctly identified the most important objective in the future plan of action in mineral resources as the regaining of national sovereignty.

#### 14. *PRE-REQUISITES AND PROSPECTS FOR REGAINING NATIONAL SOVEREIGNTY OVER MINERAL RESOURCES*

The two crucial pre-requisites for regaining national sovereignty over mineral resources are: (1) the existence of political will and (2) the development of national capacity.

The existence of political will depends on the outcome of the struggle between the nationalist forces calling for economic independence on the one hand and the foreign mining companies and their domestic political allies. In many African and third world countries the rise to power of nationalist Governments has frequently led to positive changes in the ownership and management of the mining industry favourable to the host countries.

The second pre-requisite is the existence of developed national capacity to run the mining industries. One of the strongest points of the mining companies allowing them to retain their effective control on the industries is that they have deliberately neglected the development of a national, technical and administrative cadre who could run the mining industries. Twenty years after the independence of the majority of African countries, little has been done in many countries to correct this situation.

The African Governments should prepare and implement a comprehensive plan for the development of national capacity. This plan should consist of the following:

- a) plan for the training of qualified manpower at all levels in cooperation with other African countries.
- b) plan for the programmed localization of key decision-making positions of *management, administration and finance* supported by statutory powers for the National localization committees.
- c) the appointment of nationals as counterparts in the technical posts with the purpose of gaining experience on the job.

#### 15. *PROSPECTS*

There are several favourable situations and options which are becoming increasingly available and which can help the African countries in achieving their objective of regaining national sovereignty over mineral resources:

a) the natural advantages of resource endowment; For example the African producers of Uranium, Copper, Cobalt, Chromium, Manganese are in a relatively strong position because of their large share of world exports to negotiate better deals with the mining companies.

b) there might be better prospects in dealing with the smaller mining companies – the «independents» – as opposed to the major ones. In order to increase their share in the market or gain access to raw materials such «independents» may be prepared to allow the national Governments to have a more effective role in the management of the industry.

c) presently mineral technology is widely available and could be bought from many sources.

d) technical assistance and expertise could be obtained from other developed countries, developing countries as well as centrally planned economies. The present mining companies in Africa no longer have the monopoly of technology and expertise.

e) even capital finance could be made available from financial institutions from the oil rich countries.

f) the prospects for cooperation between major mineral countries in Africa and Third World countries and the implications of this on regaining national sovereignty could be examined.

## 16.

### *OWNERSHIP AND REVENUES*

The question of ownership is basic to national sovereignty. Ownership of the dominant share, if not all, of the equity in mineral industries should be a fundamental objective of African mineral producing countries. While national ownership in itself may not necessarily provide either increased revenue or greater effective national control, ownership is an important aspect of the process of increasing national capacity.

Attention needs to be focussed on the terms under which national ownership is acquired, particularly where equity interests are purchased from TNCs and on the question of control, both in joint ventures where a TNC may retain significant decision-making power even though holding only a minority of the equity, and even in wholly nationally-owned industries which deal with TNCs for such downstream operations as processing, distribution and marketing.

### **III. – PROSPECTS FOR MINERAL-BASED INDUSTRIALIZATION STRATEGY IN AFRICA**

Presently most African and Third World countries export their minerals as ores and in few cases as refined metals. These crude minerals are sent to the developed countries where they are processed and used for the different needs of the metallurgical and engineering industries. This division of labour between the countries exporting crude minerals and the developed industrialized countries, denies the former of many benefits and favours the latter countries. The mining industries in Africa are closely integrated with the economies of the industrialized countries and consequently have very weak forward and backward linkages with economies of the mineral producing countries.

The developed industrialized countries provide the mining industries in Africa with the necessary capital goods and technology for exploration, mine development, mineral production, semi-processing of the minerals and other necessary inputs including the personnel needs of the mining communities.

Furthermore the crude minerals are sent to the developed industrialized countries where they are processed, semi-fabricated, fabricated and used for producing the necessary components for the manufacturing industries. Hence the mineral industries 'located' in Africa contribute more to the growth of the GDP, the development of manufacturing and technology, employment opportunities, balance of payment in the developed market economies *than* to the economies of the African mineral producing countries.

This becomes very evident when one compares the relation between export prices and consumer prices of selected minerals exported by developing market economies including the African ones. Let us take the example of copper, iron ore and aluminium.

For copper the average export price per metric ton for the period (1967-72) in the Philippines was US\$964, the corresponding price for refined copper in Zambia was US \$ 1154, while the price of copper wire in France was US \$ 1762 at the same period. The price of copper concentrates, (the form in which Zaïre, Uganda and partly Zambia export their copper) is 55 percent of the price of metric ton of copper wire in France and the price of metric ton of refined copper in Zambia is 65 percent of the price of a metric ton of copper wire in France.

For iron ore, the price of a metric ton of metal content exported by the developing countries was 10 percent of the price of merchant bars of iron in West Germany, 8 percent of the price of merchant bars in the U.S.A. and 5 percent the price of heavy plates in the U.S.A.

For aluminium, the export price of metric ton of bauxite in alumina content in the developing countries was 3.5 percent the price of a ton of aluminium rod in the U.S.A. and 4.7 percent the price of ton of aluminium sheet in France. Even the export price of a metric ton of aluminium (ingot in the developing countries) was 29 percent of the price of a ton of aluminium rod in the U.S.A.

These differences in export prices of the raw minerals from the producing developing countries and the prices of the fabricated metals in the developed market economies show that the different stages of processing and fabrication of minerals account for a major part of the prices of the fine metals. And this major part of the prices is partly due to the low prices of exports of ore and fuel dictated by the consuming countries on the producing countries and partly due to the value added created during the process of transportation, marketing, refining and ultimate fabrication in the developed countries.

To allow the African mineral producing countries to get greater benefits from their mineral wealth, it might be appropriate for them to integrate the mineral industries with the rest of their economies. This could mean that the mineral producing countries *adopt a new mineral-based industrialization strategy to:*

- a) manufacture necessary capital and intermediate goods for the mining industries;
- b) to process and refine and semi-fabricate the crude minerals.

It is not the purpose of this paper to examine all the aspects of the strategy of industrialization linked to the mineral wealth. The issue is very complicated and it needs a proper study at the theoretical and practical level by African governments and scholars before embarking on the implementation of this strategy.

In these brief notes, one would only try to raise some of the important issues which need to be studied in depth.

## 18. *GENERAL ISSUES FACING THE MINERAL-BASED INDUSTRIALIZATION STRATEGY (MBIS)*

Mineral-based industrialization strategy in African mineral producing countries raises four major issues which need to be examined at the general level and also in relation to the particular country and specific mineral concerned. The four major issues are:

- a) economic dependency;
- b) economic development and allocation of capital and human resources;
- c) industrial capacity and economic feasibility, and
- d) implications on the industrialized countries.

### 19. a) *Economic Dependency*

Presently the economies of major mineral producing countries are heavily dependent on one or two minerals for a big, and in several cases the dominant share of the GDP, total export earnings and Government revenues, which decisively influence the levels of public and private expenditures, investment and hence levels of employment and incomes in the economy.

The earnings of these countries from their mineral exports are determined by the world demand for minerals and their prices. The demand for and the prices of the minerals are closely linked to the business cycle in the Developed Market Economies. The instability in world demand for minerals and the unstable and generally low prices paid for the majority of crude minerals have adversely affected the economies of most of the major mineral-producing countries over the last two decades.

In consequence, the dependency of the mineral producing countries on the export of minerals is being seriously questioned. And these countries are advised to decrease this dependency through diversification of their economies.

The mineral-based industrialization strategy which requires that the mineral producing countries be involved in one or more of the stages of industrialization could probably increase the present undesirable dependency of these countries on minerals and hence increase the vulnerability of their economies.

20. *b) Economic Development and Resources Allocation*

Substantial and in many cases the biggest share of scarce capital resources, economic and social infrastructure, scarce human expertise, and concern and attention of society have been allocated to the mining industries in the major producing countries, while other important sectors of the economy like agriculture, particularly food production, manufacturing industries, and the informal sector have been neglected.

This has led to a lopsided development which is mainly responsible for many of the present economic problems in these countries. Mineral-based industrialization strategy might result in reallocation of present capital and human resources in favour of the mining sector and further lead to inadequate development of the other sectors and more lopsided development of the economy. Hence before embarking on mineral-based industrialization strategy, the question of the optimum sectoral allocation of national industrial resources and its implications on the economic development should be examined carefully.

21. *c) Industrial Capacity and Economic Feasibility*

Even if a mineral-based industrialization strategy does not lead to increased economic dependence on world markets or to lopsided economic development, it could still be not feasible for technical and economic reasons.

Because of the existing weak industrial structures in African countries, they are not technically equipped to implement a mineral-based industrialization strategy. This strategy requires the establishment of a number of engineering, electrical, processing, metallurgical, fabricating industries. Furthermore it requires the technology and technical expertise which is not available in most of the mineral producing countries.

It is true that the technical requirements for the MBIS are not available locally, but this by itself does not at all mean it is not feasible. Complete turnkey factories, technologies and technical expertise could be bought to establish any industry in the most underdeveloped country if money is available. Until recently, some of the present rich oil producing countries were among the most under-developed countries in the world. This however did not stop them from embarking on an industrialization programme based on imported factories, technologies and expertise.

More important constraint to MBIS is that economically this strategy might not be feasible in African countries. The economic feasibility constraint needs to be examined with regard to each of the two stages of the mineral-based industrialization strategy.

Let us consider the first stage, that of industries supplying the mining industries with the following types of inputs: –

- a) heavy duty transport, electrical, mechanical and engineering equipments and installations;
- b) light duty transport, electrical and engineering equipments and installations;
- c) chemicals, fuels timber, cables and building materials;

The size of the domestic, sub-regional and regional markets will be the most important factor for the economic feasibility of such industries. In certain cases where the domestic markets are very small it might not be economically feasible to establish any of these industries. In countries with large markets like Nigeria, Algeria and Egypt it might be feasible to establish some of these industries. In cases where national markets are very limited, the sub-regional and regional markets could be adequate for the establishment of one or more of these industries. The prospects for sub-regional and regional cooperation should be examined carefully to determine the economic feasibility.

For example in Southern and Central Africa there are good chances for such cooperation: Angola, Botswana, Namibia, Zambia, Zaïre, Zimbabwe are major mineral producing countries. Their total requirements for transport, electrical, mechanical equipment and installation fuels and chemicals could be adequate for the establishment of joint ventures to produce these requirements.

The establishment of these capital goods industries should not be confined to the provision of the mining industry with the necessary equipment. It must necessarily provide all the other economic sectors of the economies on the national, sub-regional and regional levels with their requirements. Hence MBIS could be more realistic and feasible if it is an integral part of a comprehensive development strategy that addresses itself to the basic transformation of the present under-developed national and sub-regional economies. In fact the Lagos Plan of Action has underlined the imperative of cooperation among African countries in the field of mineral resources and industrial development. It declares that:

«Member States are convinced of the fundamental role of intra-African industrial cooperation, in all its various forms, as an instrument for self-reliance and acceleration of industrial development to achieve the 2 percent Lima target for Africa, taking into account, in particular, the discouraging attitude of developed countries, and of the present low progress in the intra-African cooperation. Member States have therefore decided to give concrete expression to their will to cooperate by adopting the following measures:

a) preparation of sub-regional and regional plans for the creation of major industrial complexes whose cost and production capacity would exceed national financial and absorptive capacities;

b) giving high priority to the establishment of multinational industries in Africa, especially in such basic areas as metallurgy, foundry, chemicals, etc., with high investment costs, expand bilateral industrial cooperation among Member States through such means as joint ventures;

c) strengthening of existing institutions such as:

i) the African Regional Centre for Technology;

ii) the African Regional Centre for Engineering Design and Manufacturing;

iii) the African Industrial Development Fund.»

### *PROCESSING OF MINERALS*

As already mentioned, it is argued in developing mineral producing countries that by establishing processing industries at home they can capture important benefits since there is a big difference between the price of the raw mineral and that of the refined metal. (See Section III – 17). Most African countries export only crude minerals. There are very few processing industries. The refined petrol accounts for a small share of the total production of crude petroleum in Africa. There are few oil refineries in Africa and they supply only part of the domestic demand for refined oil. Liberia and Mauritania export their iron ore in its crude form. Steel industries are established only in South Africa, Zimbabwe, Nigeria, Algeria and Egypt. Zambia exports refined copper and Zaïre exports blister copper; the other remaining African countries export unrefined copper.

The question of processing of minerals needs to be looked at in detail in the light of specific circumstances in different industries and different countries. A few points could be mentioned here and which need thorough examination.

- a) the optimum scale of processing to satisfy each of the domestic, sub-regional, African regional and international markets.
- b) the social cost-benefit analysis of the different scales for the different cases.
- c) assessment of the role of size of the processing operation on:
  - national resource allocation
  - employment creation (direct and indirect)
  - technology diffusion and development of local technological capabilities
  - skill formation and training
  - development and use of infrastructure.

#### *d) Implications on the Industrialized Countries*

Any mineral-based industrialization strategy in Africa will have certain implications on the foreign mining companies and the industrialized countries. These implications concern the whole range of presently existing Engineering, Mechanical, Electrical, Chemical and Metallurgic Industries which account for a significant share of the industrial sector employing millions of people. Mineral-based industrialization strategy in Africa might lead to big losses and serious adverse consequences to the economies of the developed countries and the interests of the foreign mining companies.

The developed countries and the foreign mining companies would obviously not accept relocation strategy that will harm their interests, and will take the necessary measures to defend their present position in the international division of labour. Any industrialization strategy should examine carefully the possible reactions of the developed countries and TNCs in mining.

## RESUME

*Dans cet article l'auteur examine les principaux problèmes liés à la réalisation des objectifs du Plan d'Action de Lagos (PAL) en matière de développement des ressources minières en Afrique et soulève d'autres questions qui selon lui, appellent un examen plus approfondi de la part des Institutions africaines, des intellectuels et des gouvernements aux niveaux national, sous régional et régional. Après avoir montré que l'industrie minière est en Afrique l'activité la plus importante dans le secteur moderne et qu'en tant que telle, elle devra nécessairement figurer dans tout plan d'action futur pour le développement économique de ce continent, l'auteur aborde dans la deuxième partie de son article le problème de la souveraineté nationale sur les ressources minières. Il y étudie l'évolution des différentes formes d'appropriation et de gestion des industries minières et pose quelques conditions qui, si elles étaient remplies, pourraient aider à la récupération de la souveraineté nationale sur les ressources minières. Ces conditions sont essentiellement au nombre de deux : 1) L'existence d'une volonté politique et 2) Le développement des capacités nationales. Dans la troisième partie qui est consacrée aux perspectives d'une stratégie d'industrialisation de l'Afrique basée sur les ressources minières, l'auteur note d'abord que les industries minières installées en Afrique contribuent beaucoup plus au développement des économies des pays développés qu'à celui des pays africains producteurs de ces minerais. Pour que ces pays africains puissent tirer le maximum de profits de leur richesse minière, ils devront intégrer les industries minières dans la stratégie globale de développement économique. Ils devront aussi accorder une attention particulière aux problèmes suivants:*

- la dépendance économique*
- le développement économique et la répartition du capital et des ressources humaines*
- la capacité industrielle et la faisabilité économique ainsi que leurs implications dans les pays industrialisés.*

**THE LAGOS PLAN OF ACTION (LPA) AND THE WORLD  
BANK ON FOOD AND AGRICULTURE IN AFRICA:  
A COMPARISON**

By

*Thandika MKANDAWIRE\**

**INTRODUCTION**

The facts of Africa's poor performance in agriculture are well-known. Nevertheless some of the statistics may be worth recalling. Of all major geographical regions Africa was the only one to witness a fall in per capita food production during the 60s and 70s. While in 1960s agriculture production (crops and livestock) barely kept pace with population growth, in 1970 the former grew at 1.3 per cent per year while the latter grew at 2.7 per cent. The situation was particularly bad in sub-saharan Africa. As table 1 shows, out of the thirty two countries on which information was available, only eight maintained or exceeded their 1969-71 levels of per capita food production. Significantly, for Africa the decline was in both food crops and export crops so that what we in fact have is not a «food crisis» but a veritable agrarian crisis. It is important to bear this in mind because the fashionable «food first» slogan may, in fact, be dangerously misstating the issues involved. In addition, where output increased, it was due largely to an expansion of the areas under cultivation. Productivity was stagnant both in terms of land and, labour (World Bank, 1981 A). What is particularly ominous about these trends is that they occurred despite major investment efforts and additional use of farm inputs. For example, the average annual growth of fertilizer consumption was 9.7 per cent and compares favourably with 10.2 per cent in other underdeveloped regions and 5.7 per cent for the world as a whole (World Bank, 1981 A).

*Table 1 – Average Index of Food Production per Capita 1977-79  
(1969-71 = 100)*

Angola	85	Mauritanie	75
Benin	97	Mozambique	75
Burundi	105	Niger	89
Cameroon	110	Nigeria	87
Central African Rep.	102	Rwanda	107
Chad	91	Senegal	88
Congo	81	Sierra Leone	87
Ethiopia	84	Somalia	85
Ghana	82	Sudan	105
Guinea	86	Tanzania	94
Ivory Coast	102	Togo	81
Kenya	92	Uganda	90
Lesotho	100	Upper Volta	93
Madagascar	94	Zaire	90
Malawi	100	Zambia	99
Mali	88	Zimbabwe	100

Source: *World Development (1981 B)*.

\* *CODESRIA, Dakar, Senegal.*

The continuation of past trends is clearly untenable both politically and economically. Thus according to FAO (1980) projections, despite the assumption that between 1980–2000 production would be higher than in the previous two decades as a reflection of the hoped-for recovery from the depressed agricultural situation of the mid-seventies, there would be no material improvement in agricultural output per capita and the situation would be worse. While agricultural production was estimated to grow at 2.8 per cent per year during the next two decades, demand was expected to increase by 3.7 per cent and population by 3.0 per cent, a situation that can only be sustained by increased importation of agricultural products.

### THE CRISIS: POLITICAL DIMENSIONS

Behind these statistics is the grim reality of undernourishment and starvation. While moral revulsion at the cost in human terms may enter political statements about the crisis, governments are not usually moved by these moral considerations. Instead, they are moved to action by the impact of the crisis on such things as fiscal viability of the state and threats to its political stability that such a crisis may pose. Let us therefore briefly look at the governments perceptions of the crisis if only to place in their proper context the politically acceptable or viable options open to African governments.

Governments expect Agriculture to perform certain very clear roles. Agriculture is supposed to earn or save foreign exchange. It is supposed to contribute to the fiscal well-being of the State. It is supposed to help brake the tide of rapid urbanization. It is also expected to subsidize the process of industrialization by providing cheaply raw materials and a major component of the «wage basket», namely food. The crisis as perceived by governments is related to the failure of agriculture to perform these roles and not to its failure to improve the living conditions of the direct producers. More specifically, the immediate reasons for concern by African governments are the following:

a) Because of its changed character and geographical incidence, the agrarian crisis threatens political stability. It is no longer characterized by the silent and politically harmless undernourishment of a politically docile or inarticulate peasantry. Rather, it has now become an urban problem symptomized by escalating food prices and regular food shortages affecting large sections of the urban working class and the nascent middle class. By affecting groups that are politically more articulate and better organized than the rural poor, the agrarian crisis has become a veritable threat to many governments and the elementary class instinct of survival has imposed upon governments the issue of food supplies. Indeed, the agrarian crisis has already given name to a new genre of military coup d'états – the co-called «rice coups» – in which food shortages have sparked political action against governments and has intensified other grievances widely held by the urban masses.

b) The agrarian crisis threatens all efforts at accumulation and economic development because (i) to assuage the relatively more explosive urban population, governments have had to use their scarce foreign exchange to import food. Since African countries do not produce most of the capital goods and intermediary inputs, the allocation of substantial amounts of this foreign exchange earnings for food imports has reduced the capacity of these countries to import these essential inputs, thus halting most investment plans and creating underutilization of the puny industrial structures. (ii) as result of this foreign exchange squeeze, inflationary pressures – both locally – created or imported – have been intensified encouraging investments which are unproductive and less dependent on imports – real estate speculation, «services» etc.

c) The agrarian crisis pushes the rural population into the urban areas further compounding problems of urbanization and undermining rural recovery due to the age, sex and educational selective nature of the migration.

Such was the reality and perception of the crisis that lay behind the *Lagos Plan of Action (LPA)* adopted by the African Heads of State in 1980 and the World Bank's *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (henceforth referred to as the Report on Berg Report after Ellict Berg who headed the Bank's team).

## GENERAL CHARACTER OF THE DOCUMENTS

Before a more detailed study of the two documents, it is necessary to clarify some general points about them. First and foremost neither of the two documents is a plan in the strict sense of the word. The LPA is a statement of intentions, a listing of objectives, an exhortation of governments to do something about a situation considered alarming. The recommendations made, while laydable in themselves are not particularly informative on what are the strategic priorities and central links in the LPA. In a similar vein, the Berg Report is a neatly-packaged appeal for further capitalist penetration of African economies and especially agriculture. Facts, figures and «case studies» are carefully marshalled to show the vices of state activities and the virtues of market forces. Apparently where these facts and figures are presumed not sufficiently persuasive, the Report does not hesitate to pose poorly veiled threats of withdrawal of financial support to African governments if they fail to comply to the new policies:

*«African governments must... be willing to take firm action on internal problems, be more open to proposals to revise policies in the light of experience, and be willing to accept the proposition that without policy reform higher aid will be difficult to mobilize» (p. 8).*

In the spirit of the fashionable «Supply-side economics», the Berg Report proposes a disarmingly simple solution. It calls for currency devaluation and privatization of virtually all economic activities in the agriculture sector. The «Agenda for Action» is in fact an agenda for *state inaction* as *laissez-faire* is given greater reign.

## FOOD VERSUS EXPORT CROPS

In no other aspect are the two documents as divergent in their views as on the question of «food self-sufficiency». In the preamble of the LPA, the African heads of state declare:

*«... We commit ourselves individually and collectively on behalf of our governments to ... achieve self-sufficiency in food production and supply».*

The call for food self-sufficiency comes as no surprise when some countries, especially the USA view their «food power» as one more weapon in their diplomatic arsenal.

In sharp contrast to the LPA, the Report is opposed to strategies of food self-sufficiency. The Report argues that there is no empirical validity to the widespread view that there is a trade-off between export crops production and food self-sufficiency. Indeed, the Report argues that the bulk of the evidence points the otherway: «Countries that have been doing well in cash crop production have also been among the most successful in expanding food production» (p. 62). From this observation, the report advances the argument that there is complementarity between the two types of crops:

*«Export crops are the nucleus around which extension, input supply, and marketing services are built; these also benefit food producers. Second, food production directly benefits from after-effects of fertilizer expended on the commercial lead crop. Third the existence of a commercial crop facilitates the propagation of productivity-increasing equipment. Finally, where individual farmers undertake cash crops to such an extent that they develop a food deficit (which they usually do only if there is a reasonably well-developed local or regional food trade), cash crop production creates a market that is often more secure and stable than distant urban markets» (p. 63).*

But what if the complimentary argument is not valid and that instead there is a trade-off between export crops and food production? Not to worry, advises the report. With the support of spurious empirical precision, the report establishes that African countries have «distinct comparative advantage in export crop production». By an eerie coincidence these crops turn out to be precisely those that the colonialist imposed on the various African countries. We are thus now made to understand that Africa's colonial heritage and historical position in the international division of labour are economically efficient. It is strange that a report calling for a dynamic process of «accelerated development» can base its recommendation on the static doctrine of comparative advantage. It is perhaps worth noting here that the Report's opposition to African food self-sufficiency ties in very well with interests of grain-exporting countries especially the United States for whom the vertiginously mounting food deficits in Africa provide lucrative outlets for their grain surplus. For the US this would have the added advantage of further enhancing its political leverage in Africa through its «food power» which is inversely related to Africa's food

self-sufficiency. Here, as in many other parts, the Reports exhibits complete disdain for whatever remains of African nationalism. The *Leit motif* of the LPA is the nationalistic assertion of the need to alter the colonial patterns of Africa's position in the international division of labour.

## THE STATE AND AGRICULTURE

One striking common feature of the two documents is their naive conceptualization of state policies towards agriculture. This may be attributed to either diplomatic propriety or the wishful thinking of a benevolent technocracy. Whatever is the case, the naivety of most of the assumptions account for much of the vacuity of the recommendations put forward. Let us briefly list some of the explicit and implicit assumptions contained in the documents.

A major assumption in the LPA is that one is dealing with democratic/populist regimes whose peoples' welfare is the cornerstone of their socio-economic policies. Attached to this assumption is one that views the present crisis as simply one of production hence the preoccupation in the LPA with technical issues such as increased fertilizers, better infrastructure, more research, appropriate technologies, credit facilities etc. In egalitarian societies, it is reasonable to assume that increased food production will automatically lead to improved welfare for all members of the society. In the case of much of Africa this outcome of increased food production is far from certain. Indeed evidence already exists that even in those few countries that have enjoyed increased per capita food availability, large sections of the population have not benefitted from these increases.

One other assumption in the LPA is that the direction and speed with which government policies are formulated and implemented in OUA member states are determined autonomously within these countries. The truth, of course, is that there are many transnational actors on the African agriculture scene. There are transnational land owners, agrobusiness (in input production, marketing and production), international development aid organizations, as well as foreign governments through their national aid agencies.

Other assumptions concern the international environment within which the plan is to be implemented. On this issue the LPA clearly shows the uneasy marriage between its calls for collective self-reliance, on the one hand, and continued dependence of African economies, on the other hand. Undaunted by their endless failures to extract concessions from the developed countries (the Cancun debacle being a more recent case), the signatories of the LPA «consider that they are owed a massive and appropriate contribution by the developed countries to the development in Africa». It is apparently on the basis of this moral premise that it is assumed that half of the cost of Africa's strategy of collective food self-sufficiency will be underwritten by foreign sources of finance.

The implicit view in the Berg Report is that the state is socially neutral, its principle task being to maximize some socially accepted welfare function subject to certain constraints. Thus, when the Report is not outrightly condensing towards Africa regimes, it advances policy prescriptions in a manner which gives the impression that their nonadoption in the past was simply due to ignorance or misunderstanding of certain economic theories or relationships. The class content of policies hitherto pursued by African states is nowhere broached. Surely, even the World Bank must have noticed that during the entire period analysed certain social groups – both national and transnational – have amassed or extracted immense wealth from African agriculture and that, therefore, it is not too farfetched to conclude that what leverage these groups have had on the state apparatus has been deliberately used to their advantage.

### **AGRARIAN CHANGE, BASIC NEEDS AND EQUITY**

The LPA fervently subscribes to a «basic needs strategy» and proposes an integrated rural development strategy based on smallholders organized in co-operatives. This egalitarian objective may conflict with the widespread policy of assigning to the peasants such tributary functions as maintaining and reproducing a labour reserve, providing economic surplus for industrialization and the discretionary consumption of the dominant social classes, supplying the non-agricultural sectors with cheap wage goods and raw materials etc. Nevertheless, it is still politically significant that the African Heads of States called for a more equity-oriented strategy especially in the light of the Bank's argument that equity considerations were largely a concern of foreign aid donors and not African governments.

Although the BERG Report mentions «Basic Needs» the main stress is on growth and not equity. The Report indeed suggests an important change in World Bank rhetoric. The Report not only advocates social differentiation and inequity. Rather surreptitiously, it manages to argue that inequity is a useful component of its smallholder-based strategy. First, the report condemns African governments' attempts to reduce regional inequity through development schemes in marginal areas. Priority attention to smallholders must be «selective-targetting those areas where the physical resource base and existing human resource and infrastructure provide the pre-conditions for rapid pay-off from additional investment» (p. 52). Even where investments in marginal areas have been successful in terms of meeting social objectives, the Report concludes, on the basis of some unstated calculations, that the opportunity cost was high. Instead the Report suggests that programmes should be devised to facilitate the migration of people from poorest regions to those which are better endowed. Here the Report totally fails to understand the political imperatives of nation-building which compel African governments to seek or, at least, appear to seek to develop marginal areas. Any country that foolishly swallows the Reports ridiculously economic perspective of resource allocation will sooner or later find its national

cohesion threatened as the neglected regions seek to do something about their plight. It seems never to have occurred to the authors of the Report that the «civil strife» they cite as one of the causes of stagnation in Africa has been partly formented by the uneven development engendered by precisely the type of regional policies the Report is advocating. A more honest statement would have called for selective allocation of resources and increased militarization of the countryside to hold the already fragile nation together.

As far as intra-regional distribution issues are concerned the widely discredited «trickle down» theory of growth is advanced unabashedly. First we are informed that in some countries agriculture is «highly dualistic» (the examples cited are Kenya, Malawi, Swaziland, Zambia and Zimbabwe) with larger private firms providing major shares of market output. In such countries, «any growth-oriented strategy must include these islands of high productivity in agriculture» (p. 52). For other economies, the report argues: «In a smallholder-based strategy which places production first, larger farmers can be used to spearhead the introduction of new methods». The importance of inequality is further underlined by the Report's discussion of the Northern Nigeria agricultural development projects. As one of the factors contributing to the «success» of the projects, the Report cites «project design» and states, inter alia, the following:

*«The project... did not ignore larger farms, which had political clout and provided an informal channel to the government for reporting successes, obstacles and failures. Eventually, the larger farms provided a demonstration (over the fence) to smaller farmers. This trickle-down theory worked because the larger farmers proved to be the greater risk-takers and thus were more innovative» (p. 53).*

Other observers of these schemes are not so certain of the «trickle-down» effect of these schemes. Nor are they so certain that the «Political clout» possessed by the larger-scale farmers is used for the benefit of all peasants. For the local elites these projects «provide immediate benefits... in terms of contracts, kick-backs on contracts, misappropriation of compensation meant for the peasants, speculative land deals, and the acquisition of land and other vital resources for capitalist farming» (Nkom, 1981). In other words the «political clout» to which the World Bank is proudly associated is used to make the «trickle-down» as miniscule as possible. It may be of interest to recall that under the leadership of Mc NAMARA some surprisingly human utterances came from the World Bank. Equity and «Basic Needs» were put on the agenda. Quite a large number of people were taken in by these changes as the Bank spread the word that its «New Style» rural development projects were deliberately targeted at reaching the «poorest 40 per cent». Elites in both the rich and underdeveloped countries were told that «growth with equity» was not only economically feasible and morally desirable but that it was politically essential to systemic maintenance. Some observers believed that Mc NAMARA's fervent advocacy for the «New Style» was a genuine attempt to come to grips with poverty whose devastating effect had been vividly demonstrated in Vietnam.

Critics pointed out the many lacune in the new strategy. First, most of the concerns voiced by the Bank's leadership directly conflicted with the Bank's primary purpose – to stimulate capitalist development – and failed to fully take into account the logic of the Bank's investment criteria. Secondly, the Bank's emphasis on systemic maintenance would preclude the social transformations essential to strategies aimed at equity and elimination of poverty. Thirdly, there was the carvenous gap between the World Bank's policy proclamations and day-to-day «business as usual» practice. World Bank projects continued to favour the more privileged sections for the rural population. These projects tended to merely convert rural development into big business for experts, consulting firms, constructors, input suppliers etc., all of whom were more comfortable dealing with the privileged sections of rural society. Technologies used in the Bank's projects were not appropriate to the stated objectives of reaching the «40 per cent poor». Literature evaluating World Bank projects in the McNAMARA era generally suggests little evidence that recent World Bank agricultural projects did benefit the poorest farmers or have even been intended to (1).

#### PEASANTS AND AFRICAN AGRICULTURE

African agriculture is still predominantly in peasant hands and any plan to develop African agriculture must address itself to the peasant question. As we noted earlier, the LPA favours an integrated rural development strategy based on small producers organized in cooperatives. The BERG Report also claims that the smallholder sector is to be the focus of the «growth-oriented rural development strategy». Three justifications for the emphasis on smallholders sector are given: (a) the «massive potential of the sector is yet to be realized» (b) poverty in Africa being largely a rural phenomenon, development of smallholders agriculture would contribute to the meeting of basic needs, (c) attention to smallholders is a more cost effective way to raise output than other alternatives currently allow.

The stated objectives towards peasant producers do not, of course, unambiguously specify the position of the peasantry in the whole economy nor do they establish explicitly the relations between the peasantry and other actors in the agricultural sector, namely, the state and private capital both local and transnational. The failure by the LPA to be more specific on the positions of peasants may be a reflection of African governments' ambivalence towards peasant production. Because increases in productivity of peasants is slow and the necessary extensions services costly, a number of African governments are increasingly skeptical of reliance on peasant farming. Yet, on the other hand, this option is the easiest to «tax» since it involves social groups that are not represented in the state structure. The extraction of surplus through marketing boards, unfavourable terms of trade, overvalued exchange rates and other market mechanisms has a long history in Africa and bureaucratic inertia and political expediency would tend to favour its continuation if only for fiscal purposes. Against these beneficial aspects of peasant production, there are other aspects that render the option less favoured. One of these is that increased production is only

---

(1) See Feder (1981), Stryker (1979).

possible if higher producers' prices are paid to the peasants and if more public funds are allocated to this sector. Secondly, the major sources of foreign funds (e.g. the World Bank) apply investment criteria that makes most of projects aimed at peasants simply not «bankable». Thirdly the absence of social differentiation implicit in such a mode of production is not compatible with the nationwide process of social differentiation now taking place. Fourthly the new technologies favoured by governments, TNCs and foreign aid donors cannot be easily reconciled to this mode of production. If supporters of this option dream of «appropriate technologies», masters, of the new technologies are calling for «appropriate institutions» tending to dispossess the peasantry.

The BERG Report not only calls for measures leading to greater social differentiation among the peasantry by tending to favour «progressive farmers», but would favour the free-play of «market forces». Apparently the Report would favour land registration schemes which convert communally owned land to privately owned land. Under such schemes peasants become small landowners. However as experience has shown elsewhere, the giving of land title to individual peasants has tended to facilitate the dispossession of peasants who are obliged to give away the titles due to their indebtedness or inability to finance the new techniques accompanying the land registration programmes. Sections of peasants are then made landless and either become wage-earners in the rural areas or drift towards urban slums.

## FOREIGN CAPITAL AND AFRICAN AGRICULTURE

Foreigners have for more than a century now been involved in one way or other in African agriculture. Indeed, the integration of African agriculture within the world capitalist system was under the aegis of foreign colonial regimes and merchant capital. Today, large amounts of investment in agriculture are still carried out or controlled by foreign capital both public and private, bilateral or multilateral. The objectives and practices of colonial capital in African agriculture are well-known and need no detailed recounting here. Suffice it to recall that for the colonialists Africa's agriculture was a source of cheap raw materials for their industries and foodstuffs for their wage and luxury goods. It was also an outlet for the export commodities such as simple manufactured goods – textiles, bicycles, cooking oil etc. Agriculture was essentially export-oriented and export rather than food crops for the domestic market constituted the main component of «modern agriculture».

The interests of foreign capital in African agriculture, today, while containing significant residuals of colonial interests are substantially different and more complex. Consequently, foreign perceptions of the Africa agriculture crisis are today as complex as foreign interests. For some sections of foreign capital, the crisis provides an opportunity for export of food crops (1). The growing involvement of the major grain marketing

---

(1) According to FAO (1980) trend growth would mean an increase of Africa's grain imports 6.5 million tons in 1975 to 78 million tons in 2000 – a real bonanza – for the exporters.

companies in the provision of food to Africa is increasing as rapidly as Africa's food imports. Those fractions of capital reliant on African raw materials would want to see increased export capacities of Africa's unprocessed agricultural produce. Some like the World Bank are concerned with the effects of the crisis on political stability and see the crisis in terms of systemic maintenance. They are also concerned about threats of Africa's growing incapacity to service its mounting debt hence the emphasis on export-orientation. And still others, especially those involved in local import substitution industry see the crisis largely in terms of its inflationary pressures on wages and therefore, profitability. And finally there are input suppliers who see the increased emphasis on agricultural modernization as providing new lucrative markets for their products and technologies. Despite the divergent interests of these groups, they would all be served well by a basically capitalist agriculture, leading to increased privatization of the control of land. Fortunately for them, the beleaguered African governments are now more susceptible to pressures towards this option. The demands of both the IMF and World Bank and other foreign aid donors are for more private ownership of the means of production while, internally the failure of the types of agriculture hitherto followed makes the privatization of landownership more respectable – or, at least, worth trying.

This process of transnationalization of african agriculture is assuming various forms: joint-ventures with the state, management contracts, wholly-owned private estates and plantations, «nucleus farms» surrounded by smallholders or outgrowers etc. It should be stressed here that although some of these schemes are export-oriented, the new thrust now is the supply of the urban domestic market. The firms involved in this are not only the familiar ones like Unilever, Nestle or Del Monte. They include such mining giants as Anglo-America, Honda (Zambia's dairy industry), Kaiser Aluminium (in Ghanain rice schemes) etc. They also include foreign financed «integrated rural development» projects.

Disturbingly, the LPA is deafeningly silent on the role of transnational agribusiness in African agriculture. Although half of the resources for the implementation of LPA are supposed to come from non-African sources, the LPA does not state whether these are to be public or private loans or direct foreign investment. The BERG Report is, in contrast, more explicit about the role of agribusiness, although it goes about stating the case in a rather roundabout way. It will be recalled that the agricultural strategy proposed by the Report is largely export-oriented. It turns out that, according to the Report, export crops are particularly suited to agribusiness «because the marketing skills and market connections that are often associated with foreign investment could be well utilized». Governments are further urged to give more room to agroindustrial enterprises «whose external capital and technical know-how could be applied to plantation or irrigation crops as well as used in industrial processing».

The slippery ingenuity of the Report's proposal must not blind us to the main purpose – namely the further penetration and control of African agriculture by transnational capital. Reconstructed, the logic of the strategy is as follows: One first calls for a smallholder growth-oriented

strategy which is then found to be in dire need of large capitalist farmers who have the «political clout» and are innovators who the smallholders «over the fence» can emulate. Now, since the new strategy is export-oriented, the large capitalist farmers most appropriate to the strategy are transnational agribusiness firms.

What the Report envisages is a triangular relationship among African governments (which must undertake large-scale infrastructural development financed with borrowed money often from the World Bank), peasant farmers and foreign agribusiness which provides the technical know-how and managerial skills and undertakes processing and distribution of produce it receives under contract from the other two partners. These triangular agricultural schemes are now increasingly becoming familiar in Africa. They usually involve a transnational firm which has a nucleus estate surrounded by peasant outgrowers producing the same crop as that on the nucleus estate. Usually, the crop is one requiring high levels of industrial processing before being exported and the only processing plant will be that owned or managed by the TNC, which, as a result enjoys immense monopsonistic powers. In addition to purchasing, processing and marketing of the crop, the TNC will supply inputs and advice to the peasant outgrowers on what and when to plant, when to harvest etc. The advantages to the TNC are enormous. First, it is relieved of the cost of fluctuations in commodity prices by being able to shift the burden of these fluctuations on to the peasants. Secondly, the TNC need not bother about minimum wages, social security and health of the peasant since these are not its employees. Nor does it have to bother with strikes. Thirdly, since the outgrowers are «independent producers» they can make use of unpaid family labour. Finally, the outgrowers arrangement permits the TNC to make profits from agriculture without the political odium and risk associated with direct ownership of land.

### WHAT NEXT?

Read together the two documents illuminate the core of the conflict between those forces that would wish a greater transnationalization of African economies and the nationalistic forces that are still striving for self-reliance and Pan-African co-operation. In various Pan-African fora African governments have jointly expressed their misgivings about and even resentment of the BERG's Report. However, the Bank's main pressures on Africa take place not at the regional level but at the national level. Given the severe crisis faced by African states, their capacity to resist World Bank pressures at the national level is at its lowest. And we now see one government after another succumbing to these pressures and readjusting their development strategies towards the ones recommended by the BERG Report – drastic reductions in social expenditures, deemphasis on basic needs and equity, primary crop export orientation, devaluation, increased privatization of economic activity, etc. Unfortunately for the World Bank, the efficacy of these policies has been rendered questionable by the dee-

pening crisis in the «Star Performers» (Kenya, Malawi, Ivory Coast, Botswana) that the World Bank's Report puts forward as models, thus sustaining the spirit of regional co-operation and self-reliance embodied in the Lagos Plan of Action.

## REFERENCES

1. FAO (1979), *Agriculture: Toward Year 2000*, (Rome).
2. Feder Ernest (1981), «Monopoly Capital and Agricultural Employment in the Third World», *Journal of Contemporary Asia*.
3. Nkom, S. (1981), «Integrated Rural Development and the Marginalization of the Peasantry in Nigeria», *Africa Development*, Vol. VI, No. 4.
4. OAU (1981), *The Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Development of Africa* (Addis Ababa, 1980).
5. Stryker, R. (1979), «The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty» *World Development*, Vol. 7.
6. World Bank (1981 A), *World Development Report*, (Washington D.C.).
7. World Bank (1981 B), *Accelerated Development for Africa: An Agenda for Action* (Washington D.C.).

## RESUME

Dans cet article, l'auteur compare le «Rapport Berg» de la Banque Mondiale intitulé le Développement Accéléré au Sud du Sahara: programme indicatif d'action et le Plan d'Action de Lagos. Contrairement aux déclarations du «Rapport Berg», l'auteur soutient que les deux documents exposent deux approches totalement différentes du développement économique de l'Afrique. Alors que le Plan d'Action de Lagos cherche à instaurer une plus grande coopération régionale par le moyen d'une stratégie endogène à caractère régionale, le Rapport Berg propose une stratégie de développement extravertie, basée sur les matières premières, orientée vers l'exportation et dépendant essentiellement du capital étranger.

Étant donné la crise économique que les pays africains traversent, la Banque Mondiale est plus à même d'imposer sa stratégie de développement. Cependant la crise économique que traversent les pays donnés dans le Rapport comme modèles — Malawi, Côte d'Ivoire, Kenya — montre que l'option choisie par le Plan d'Action de Lagos est toujours à l'ordre du jour en Afrique.

# DOCUMENTS

## DISCOURS D'OUVERTURE DU PROFESSEUR ADEBAYO ADEDEJI SOUS-SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS- UNIES ET SECRETAIRE EXECUTIF DE LA COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

C'est un grand plaisir pour moi de vous accueillir tous à Africa Hall, siège de la Commission Economique pour l'Afrique et siège bien connu pour le grand nombre de décisions historiques – ayant influé et continuant à influencer sur la destinée de notre cher continent – qui y ont été prises et qui y sont encore prises.

La Commission Economique pour l'Afrique, en tant que cerveau de la Stratégie de Monrovia et du Plan d'Action de Lagos et en tant que principal centre économique et social des Nations-Unies dont les tâches spéciales consistent à «préparer des programmes d'action pour soutenir les efforts des pays africains en développement, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Internationale de Développement» (1) et à étudier et évaluer la stratégie, pense depuis un certain temps que pour atteindre nos objectifs de développement et nos buts économiques, tous les acteurs de la scène économique africaine doivent participer à leur mise en œuvre.

Si les gouvernements sont les acteurs principaux, ils ne sont pas cependant les seuls, dans le processus du développement. Nous ne pouvons et ne devons donc pas nous en remettre uniquement aux gouvernements pour la mise en œuvre de la Stratégie de Monrovia, du Plan d'Action de Lagos et de la nouvelle Stratégie Internationale de Développement.

C'est la raison pour laquelle, dans nos efforts acharnés pour nous assurer que tous les acteurs autres que les gouvernements sont pleinement conscients des tâches qui leur incombent respectivement et sont organisés de façon à définir les stratégies et les modalités à adopter pour leur mise en œuvre, la CEA, de concert avec les institutions régionales appropriées, s'est lancée depuis l'année dernière dans l'organisation d'une série de conférences à l'intention de quelques-uns des acteurs principaux dans le processus de développement, dont le rôle bien qu'essentiel a besoin d'être ré-évalué et redéfini.

Ainsi, en Juin 1981, de concert avec l'Association Africaine des Organisations pour la Promotion des Echanges Commerciaux patronée par la CEA, nous avons organisé une conférence à l'intention des Présidents et Secrétaires Généraux des Chambres de Commerce sur le rôle de ces institutions dans la mise en œuvre de nos objectifs de développement. De la même façon en Janvier 1982, conjointement avec l'Association des Universités Africaines, nous avons réuni les Présidents, Vice-Présidents et Recteurs des Universités Africaines. Aujourd'hui se trouvent ici rassemblés les Directeurs de nos Instituts de Recherche en Science Sociale. En ce qui concerne l'organisation de cette Conférence dont nous ouvrons aujourd'hui les travaux, la CEA remercie le Conseil pour le Développement de la Recherche Economique et Sociale en Afrique (CODESRIA) et son organe spécialisé, l'Institut pour le Développement Economique et la Planification (IDEP), de leur

---

(1) *La Stratégie Internationale de Développement pour la 3ème Décennie des Nations-Unies pour le Développement ; paragraphe 6.*

collaboration. En effet sans l'enthousiasme et le travail acharné du Dr. Abdalla S. BUJRA, le Secrétaire Exécutif du CODESRIA et du Dr. MON-TASSER, le Directeur de l'IDEP, cette conférence n'aurait pu avoir lieu.

Je me rejouis encore plus que nous soyons tous ici pour examiner le rôle des instituts de recherche économique et sociale dans l'interprétation, le perfectionnement et la mise en œuvre des objectifs, des principes directeurs et des buts fixés par la Stratégie de Monrovia, le Plan d'Action de Lagos, l'Acte Final de Lagos et la Nouvelle Stratégie Internationale de Développement dans le cadre de la Troisième Décennie des Nations-Unies pour le Développement car j'estime que ceux-ci constituent des défis à la *raison d'être* même de vos instituts. De plus j'ai la conviction personnelle que la Région de l'Afrique doit en partie ses difficultés actuelles au fait que tout ce qui aurait pu se faire dans le domaine de la recherche et de ses applications n'a pas été fait. Je vous prie de m'excuser d'être aussi franc étant donné que je suis conscient du volume des travaux dans lesquels vous et vos instituts êtes engagés et du fait que ces travaux ne sont pas aussi utilisés qu'ils devaient l'être par nos décideurs et nos planificateurs.

Si, par conséquent, cette conférence nous permet de définir très clairement le rôle de nos instituts de recherche en Science Sociale dans le relèvement des défis énormes auxquels l'Afrique est confrontée dans les années 80, elle aura été utile. Je voudrais donc vous faire part de mon opinion réfléchie sur le rôle que vos institutions devraient jouer, à mon avis, et comment elles devraient s'y prendre.

Vous êtes déjà au courant de certains des faits dont je vais vous parler alors que les autres seront probablement nouveaux pour vous ; j'ose espérer qu'à la fin de mon intervention, je vous aurais stimulés à telle enseigne que vous allez veiller à tout prix à ce que cette conférence ne se termine pas sans que ne soit clairement définie l'optique sous laquelle vous voyez votre rôle dans les années décisives à venir.

Mais avant d'énoncer ma conception de votre rôle, permettez-moi de mettre en exergue l'essence de la Stratégie de Monrovia, du Plan d'Action de Lagos et de la Stratégie de Développement Internationale.

Le Plan d'Action de Lagos et la Stratégie de Monrovia qui le sous-tend sont axés sur trois thèmes :

- (i) l'intégration comme méthode de développement en Afrique, tenant compte de l'interdépendance des secteurs et de l'existence de deux secteurs principaux – l'alimentation/l'agriculture et l'industrie – créés pour fournir l'un à l'autre de même qu'aux autres secteurs des intrants et assurer l'expansion des marchés domestiques pour l'approvisionnement en facteurs de production et pour la production et la distribution des biens et services de consommation finale ;
- (ii) le rôle des ressources locales dans la réalisation de l'auto-dépendance et du processus de génération interne de l'auto-suffisance dans le développement économique ; et
- (iii) la nécessité d'une plus grande coopération économique au niveau sous-régional et régional en matière d'approvisionnement en facteurs de production et de biens de consommation destinés aux marchés domestiques.

Ces trois champs de priorités forment également l'essence de la nouvelle stratégie internationale de développement qui dispose, et cela est inévitable, d'un autre champ de priorité : la création d'un nouvel ordre économique international qui veillera à la réalisation d'une participation effective, totale et équitable des pays en développement à la formulation et l'application de toutes les décisions portant sur le développement et la coopération économique internationale afin d'apporter des changements de grande envergure dans la structure du système économique international actuel sur une base juste et équitable et de conduire à la souveraineté totale de chaque état sur ses ressources et ses activités économiques (1). La nouvelle stratégie internationale de développement est en effet une vaste entreprise à laquelle toute la communauté internationale participe en vue de promouvoir la coopération internationale dans le développement sur une base de justice, d'égalité et de profits mutuels.

Vu que l'Afrique continue à rester en marge du système économique international, la poursuite d'un nouvel ordre économique international et la demande persistante d'une série de négociations générales qui, semble-t-il, aboutiraient à ce nouvel ordre, m'amènent à faire certaines observations sur l'Afrique.

La première est que le système économique international qui a été ajusté et rajusté au fil des années depuis la seconde guerre mondiale (ou même avant la guerre) se trouve actuellement dans de graves difficultés et il est peu probable que d'autres ajustements puissent lui rendre son efficacité. Non seulement en est-il ainsi mais il y a des preuves irréfutables qu'un nouvel ordre économique international imprévu est déjà né et que tout pays, tout groupe de pays ou toute région qui n'arrive pas à percevoir ce changement et à choisir sa place dans ce nouveau système, à partir de ses potentialités, va probablement se voir réduit à l'état de tutelle néo-coloniale. Parmi les faits dénotant la situation des affaires internationales, nous retiendrons :

- l'échec des remèdes répétés apportés aux restrictions géographiques et aux restrictions de produits relevant du système dette/aide/échanges des relations économiques Nord/Sud, c'est-à-dire : diversification des produits de base destinés à l'exportation ; stabilisation des denrées de première nécessité, industrialisation basée sur la substitution à l'importation, industrie d'exportation, tourisme, dévaluation, codes de conduite, zones franches industrielles et autres incitations aux investisseurs étrangers, etc...

- la crise des relations économiques au niveau des économies de marché développées (y compris les guerres de subventions et de crédits à l'exportation) ;

- l'émergence de relations économiques Est/Ouest et les problèmes d'ajustement Nord/Sud et Est/Ouest ;

- la naissance du trafic des armes en tant que facteur important dans la balance commerciale des économies développées ;

- la part croissante de la production des sociétés transnationales et des ventes en dehors des économies de marché développées ;

---

(1) *La Stratégie Internationale de Développement pour la Troisième Décennie des Nations-Unies pour le Développement, paragraphe 6.*

- la baisse depuis 30 ans de la part des denrées de première nécessité sur le marché international, parallèlement à l'émergence des économies développées devenues exportatrices de produits de base et des économies en développement devenues importatrices de ces produits ;
- la naissance de l'OPEP ;
- le changement dans la balance nette des emprunts et des prêts entre pays développés et pays du Tiers-Monde ; et
- le protectionisme massif et croissant.

Quelle est la position de la région africaine aujourd'hui ? Les décideurs et les planificateurs se sont obstinément accrochés à un concept du développement et de la croissance économique qui veille à ce que nous nous tenions aux restrictions géographiques et aux restrictions de produits instaurées par les relations économiques et commerciales Nord/Sud qui nous semblent être le moteur de la croissance. Les efforts frénétiques de plus de 120 pays (le Sud) pour exporter un volume croissant de produits de la même gamme vers les pays développés (le Nord) assurent non seulement à long terme la baisse des produits de base sur le marché international mais encore la persistance de termes de l'échange négatifs.

Ce qui est pire, le système Nord/Sud instauré pendant la période coloniale a légué aux pays africains une situation telle que, pour leur changement socio-économique ils sont tributaires des exportations d'un ou deux produits de base : le coton, le cacao, le café, la bauxite, le cuivre, les diamants, le minerai de fer, l'huile etc... Et dans les vingt années qui ont suivi l'indépendance, presque aucun pays africain n'a pu de lui-même changer ce modèle. La plupart des pays africains disposent d'une variété et d'une quantité de ressources naturelles telles qu'ils pourraient atteindre des niveaux élevés de croissance économique – marquée par la variété des produits – (que nous définissons comme croissance de la production physique des biens et services) ; mais ceci ne joue presque pas de rôle dans la politique et la planification économiques. En tout cas, les variétés régionales sont telles qu'aucun pays ne devrait se sentir limité uniquement aux matières premières/ressources naturelles qu'il peut produire sur son territoire car l'expansion de celles-ci pourrait être facilement amplifiée par le commerce inter-africain.

Comment en sommes-nous arrivés à nous attacher avec tant d'obstination à des théories, des philosophies et des politiques qui ne donnent aucun résultat ? A mon avis, c'est parce qu'un grand nombre de décideurs et de planificateurs ont mal assimilé des concepts, des définitions et des terminologies très simples de même qu'ils n'ont pas compris les implications de leur fonctionnement.

A la lumière de tout ceci, le premier défi lancé à nos instituts de recherche en science sociale est celui de trouver le moyen d'éclaircir cette confusion de longue date sur les concepts, les définitions et les terminologies en ce qui concerne leurs implications pour l'Afrique. Nos instituts de recherche en science sociale doivent absolument contribuer à faire la lumière sur les concepts fondamentaux de sciences sociales et à déterminer s'ils

peuvent s'appliquer aux conditions politiques, économiques et sociales de l'Afrique ; là où ils sont applicables ils doivent également contribuer à les adapter aux réalités locales. Pendant trop longtemps, les spécialistes africains en science sociale ont appliqué point par point à l'Afrique des concepts, des idées, des terminologies et des théories créés dans d'autres pays à l'intention d'autres sociétés et d'autres économies.

Comme vous le savez tous, la plupart des idées, des concepts, théories, stratégies et politiques africaines se basent sur le modèle conformiste de l'économie de marché de l'Ouest ou sur celui de l'économie planifiée de l'Est. Ces concepts, idées, théories etc... ne sont pas, pour ne pas en dire plus, nécessairement applicables au développement de l'Afrique car ils ont très peu de rapport avec les réalités politiques et socio-économiques de l'Afrique. Je ne suggère aucunement que tous les modèles et concepts de développement de l'Est ou de l'Ouest sont inapplicables à l'Afrique. Ce que je dis et que j'ai avancé pendant longtemps, c'est qu'il conviendrait que nos spécialistes en science sociale ne soient plus des imitateurs mais qu'ils commencent à faire des efforts pour donner à l'Afrique des idées, concepts, modèles et stratégies indigènes ; qui répondent aux réalités de notre continent et de nos sociétés qui ne sont pas des copies de modèles de développement occidental ou de stratégies socialistes de l'Est. Il nous faut d'urgence africaniser les concepts et les théories de science sociale.

Ce point m'amène au second défi qu'à mon avis nos instituts de recherche en science sociale doivent relever : la nécessité impérieuse d'africaniser nos recherches sur le futur. Je suis persuadé que nous soutenons tous l'idée de Timothy SHAW selon laquelle : «l'Afrique a besoin de son école de futuristes ayant leurs propres scénarios, si l'on veut qu'elle se détache du conformisme des modèles occidentaux et de l'entropie des systèmes basés sur les définitions et les préoccupations du Nord. Les études sur l'avenir et l'avenir lui-même ont besoin d'être décolonisées sur le continent africain». (1) Il nous faut créer immédiatement des instituts spécialisés en recherche sur le futur. Chaque institut de recherche en science sociale devrait se pencher d'avantage sur ce genre d'études.

Notre préoccupation vis-à-vis des études sur le futur ne signifie aucunement que le présent a moins d'importance. En effet toute étude réaliste et significative du futur se doit de se baser sur des explications bien renseignées de la conjoncture actuelle difficile. Je sais que beaucoup de travaux de recherche sur des aspects déterminés de la vie politique, économique et sociale de nos communautés respectives sont en cours dans vos divers instituts et ailleurs. Cela ne fait aucun doute qu'il reste encore beaucoup à faire. Tout d'abord, il faut créer et entretenir un climat favorable à la recherche objective et approfondie. Deuxièmement les activités de recherche doivent être amplement financées. Troisièmement, les activités de recherche en science sociale doivent être orientées sur les besoins de l'économie et de la société. Elles doivent s'atteler à résoudre les problèmes auxquels la société est confrontée. Trop d'activités de recherches ésotériques menées par le passé ont conduit à beaucoup de désillusions à l'endroit des

---

(1) Timothy M. SHAW (ed.) – *Alternative Future for Africa*, pp. 2–3.

chercheurs. Vu l'état actuel de notre développement, il convient d'orienter nos activités de recherche sur la résolution de problèmes et sur les politiques à mener. Quatrièmement, la coopération et la collaboration au niveau de nos chercheurs en science sociale se doit d'être plus intentionnelle non seulement à l'intérieur d'un pays donné mais également par delà les frontières nationales. Il est inutile de nous lancer tous en même temps dans la recherche des causes parce que nous n'avons pas su profiter des travaux qui ont été déjà entrepris ailleurs ou par un autre chercheur. Finalement il y a l'éternelle question de la diffusion ou de la commercialisation des résultats de recherches. Voici un domaine où on peut encore faire beaucoup à la lumière de notre situation particulière. Un des aspects de cette situation est le fait indéniable que notre communauté n'aime pas lire les sujets arides. Nos décideurs et nos hommes politiques en particulier ne s'intéressent pas beaucoup à la lecture de documents techniques. Nous nous devons, par conséquent, de trouver les voies et moyens de communiquer avec eux en ayant présent à l'esprit, constamment, que la recherche n'est pas une fin en soi mais toujours le moyen d'atteindre une fin.

En d'autres termes, le défi lancé à vos divers instituts est celui de trouver le moyen de soutenir par vos activités de recherches la mise en œuvre du Plan d'Action de Lagos, de la Stratégie de Monrovia et de la nouvelle Stratégie Internationale de Développement au niveau national, sous-régional et régional. Chaque centre de recherche en science sociale doit se sentir défié par les possibilités de recherche sur les idées, les problèmes, les programmes et les politiques figurant dans ces documents. Les possibilités de recherche sont pratiquement illimitées et il vous appartient de les identifier et d'entreprendre ces recherches. En effet, j'espère sincèrement que l'une des conclusions auxquelles cette conférence aura abouti sera l'élaboration d'une liste provisoire de thèmes de recherche à entreprendre dans le cadre du processus de mise en œuvre.

Ceci m'amène alors au dernier défi lancé aux instituts de recherche en science sociale ; c'est celui de leur rôle dans la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie Internationale de Développement et du Plan d'Action de Lagos. Il s'agit en particulier de l'examen et de la supervision de la mise en œuvre. La responsabilité principale de la mise en œuvre des buts et objectifs de développement incombe, à l'échelon national, aux gouvernements et aux principaux acteurs du développement. Bien que ce soit les ministères nationaux du Plan et du Développement qui assurent l'examen, l'évaluation et la supervision de la mise en œuvre au niveau du développement national, je pense que nos centres de recherche en science sociale ont un rôle très important à jouer ici. A l'échelon national il conviendrait qu'ils fassent périodiquement ce que la CEA fait depuis des années sur le plan régional pour faire une évaluation critique indépendante. La portée de la collaboration entre la CEA et l'IDEP d'une part et les instituts nationaux d'autre part est considérable dans ce domaine et j'espère que les travaux de cette conférence consacreront un peu de temps à explorer quelques-unes des possibilités.

En effet, vous devez avec mes collègues de la CEA explorer tous les domaines de coopération entre vos instituts et la CEA parce que j'ai tou-

jours eu le sentiment que notre coopération n'a pas été des meilleures là où elle existait et qu'il faut remédier à cette situation non seulement dans l'intérêt de l'Afrique mais également dans nos intérêts mutuels d'institutions créées pour satisfaire les besoins de développement de l'Afrique.

Je souhaite que votre conférence soit couronnée de succès et qu'elle se révèle productive.

**DECLARATION FAITE PAR M. S.A. OGUNLEYE,  
VICE-PRESIDENT DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT (BAD) A L'OCCASION  
DE LA RENCONTRE DES GOUVERNEURS  
AFRICAINS A DAKAR EN MARS 1982**

Monsieur le Président,  
Honorables Gouverneurs,  
Mesdames, Messieurs,

J'ai le grand honneur de vous remercier, au nom du Secrétaire Général de l'OUA, M. Edem KODJO, du Secrétaire Exécutif de la CEA, le Professeur Adebayo ADEDEJI, et du Président de la Banque Africaine de Développement, Monsieur Wila D. MUNG'OMBA, de nous avoir invités pour assister, en qualité d'observateurs, à vos débats sur les conclusions et recommandations du Rapport de la Banque Mondiale. Monsieur le Président, à travers vous nos trois délégations remercient le Gouvernement et le peuple sénégalais pour l'hospitalité qu'ils nous ont réservée depuis notre arrivée dans cette belle ville de Dakar.

A la suite de la publication du Rapport de la Banque Mondiale, un groupe de travail conjoint constitué des secrétariats de l'OUA, de la CEA et de la BAD s'est réuni en septembre 1981 pour étudier les recommandations comprises dans le Rapport. Les membres de ce groupe ont élaboré un document qui présente quelques critiques préliminaires du Rapport. Ce document, Monsieur le Président, a été soumis aux Gouverneurs Africains à Washington, et vous vous souviendrez qu'il avait été décidé que le Rapport devait faire l'objet, en Afrique, de discussions plus poussées, et que la BAD, la CEA et l'OUA devaient l'évaluer plus en détail.

Monsieur le Président, je suis heureux de vous informer que les trois institutions régionales, c'est-à-dire la BAD, la CEA et l'OUA se sont réunies à Addis Abéba en janvier 1982 et ont constitué un groupe de travail conjoint pour étudier le Rapport essentiellement dans le but d'aider à mieux comprendre les buts, objectifs et caractéristiques de celui-ci à la lumière du Plan d'Action de Lagos. Le rapport d'évaluation vous sera distribué dans l'espoir que les idées qu'il renferme pourront servir dans certaines de vos discussions. L'OUA a déjà soumis ce document conjoint à son Conseil des Ministres. La CEA le soumettra à sa Conférence Ministérielle qui aura lieu à Tripoli en avril prochain.

Monsieur le Président, l'optique dans laquelle la Banque Mondiale se place pour aborder les problèmes de l'Afrique au sud du Sahara peut être qualifiée de spéciale en ce sens qu'elle procède de l'expérience acquise par la Banque en matière de financement du développement en Afrique (et ailleurs dans le monde en développement) conformément au mandat que lui confèrent ses statuts d'institution multinationale spécialisée. Il importe de garder bien clairement à l'esprit ce point essentiel si l'on veut comprendre les limites de ce rapport, mais aussi son utilité en tant que point de départ d'un dialogue rationnel sur les réformes de politique à réaliser. C'est parce qu'il se situe sur ce terrain que le rapport laisse de côté certaines

questions pourtant fondamentales du développement. Pour illustrer cette remarque, on peut citer la réforme de l'ordre économique mondial selon les grandes lignes esquissées il y a quelques années dans la résolution adoptée par l'ONU sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Cette question capitale a fait l'objet d'un dialogue Nord-Sud dans différentes tribunes internationales, au sein de groupes de haut niveau spécialement constitués à cette fin (comme la Commission BRANDT) et à l'occasion de réunions Nord-Sud organisées dans ce but (la dernière en date étant celle de Cancun tenue au Mexique en octobre dernier). On n'a guère avancé dans la voie qui permettrait de résoudre ces problèmes dont l'importance ne saurait être trop soulignée. Pourtant, ces efforts internationaux touchent à un aspect décisif du développement. On pourrait d'ailleurs affirmer que les problèmes de l'Afrique au Sud du Sahara se ramènent dans une certaine mesure à cette question fondamentale de la structure de l'économie mondiale. Le Rapport sur l'Afrique au sud du Sahara ne l'aborde pas et, dans la mesure où il évoque l'environnement extérieur dans lequel évoluent les économies des pays sub-sahariens, on peut dire que la question est insuffisamment traitée.

Il n'en demeure pas moins que le rapport comporte plusieurs aspects positifs. A maintes reprises, il dégage et analyse correctement les problèmes prioritaires, et tire les conclusions qui s'imposent. La description que donne le Rapport de la crise que connaissent les économies des pays de l'Afrique au sud du Sahara en est peut-être l'illustration la plus éloquente. «Mais pour la plupart des pays africains, et pour la majorité de leurs habitants, les résultats ne sont guère brillants et il n'est pas exagéré de parler de crise», lit-on à la page 3 du Rapport qui se poursuit en ces termes : «la lenteur de la croissance économique globale, la médiocrité de la production agricole, ajoutées à la rapidité de l'accroissement démographique, sans parler des problèmes de balance de paiements et des crises budgétaires, sont d'inquiétants indicateurs de difficultés économiques. Le rendement par habitant a augmenté plus lentement en Afrique que dans toute autre région du monde, surtout pendant les années 70, et la croissance a été plus lente pendant cette période qu'au cours des dix années qui ont précédé». S'agissant des perspectives d'avenir, on lit ceci dans le Rapport : «Dans sa série d'hypothèses la plus favorable quant à l'expansion de l'économie mondiale, le 'Rapport sur le développement dans le monde, 1981' prévoit une croissance virtuellement nulle du revenu par habitant pour l'Afrique pendant la décennie en cours ; selon les hypothèses les moins favorables, les pays les plus pauvres enregistreraient même un taux de croissance négatif (-1 % par an)». (page 5)

Le Rapport évoque aussi les causes de cette crise persistante : sous-développement des ressources humaines, fragilité politique, augmentation rapide de la population, facteurs climatiques et géographiques défavorables, contraintes structurelles et institutionnelles qui ont entravé énormément le développement, surtout dans la période immédiatement postérieure à l'indépendance.

Le Rapport présente une analyse des problèmes-clés et il en tire des conclusions justes.

Pourtant, ce rapport n'est pas sans susciter des problèmes. Plusieurs des questions-clés abordées ont été analysées d'une manière qui soulève quelque inquiétude, de même que les recommandations auxquelles elles donnent lieu. Trois de ces questions méritent qu'on s'y arrête : l'importance des forces extérieures, la politique économique du laisser-faire, et le lien entre l'assistance extérieure et les réformes intérieures. Je voudrais, avec votre permission, Monsieur le Président, m'étendre quelque peu sur ces questions.

### IMPORTANCE DES FORCES EXTERIEURES

Dans l'analyse qu'il fait de l'aggravation du déficit de la balance des paiements dans de nombreux pays africains durant les années 70, le Rapport note que «des facteurs externes ont sans aucun doute joué un rôle dans cette détérioration», en ajoutant toutefois que «le jeu des forces externes n'est pas le principal facteur de l'accroissement des déficits» (page 20). Il poursuit en ces termes : «la médiocrité des exportations a été un élément plus décisif» (page 20).

Certes, les résultats des exportations dépendent de «facteurs externes», et cette dépendance apparaît de manière manifeste à deux égards. En premier lieu, la production destinée à l'exportation (et tout spécialement les biens agricoles) est pour beaucoup tributaire de l'importation d'intrants tels que : engrais, pesticides, carburant, pièces détachées de machines et matériels, voire occasionnellement semences améliorées. Quant aux biens manufacturés, dans la mesure où ils sont exportés, ils peuvent eux aussi être affectés par les importations de biens semi-finis, de substances chimiques, de combustibles et de machines. Outre les importations directes, les exportations sont fortement tributaires de l'existence de services raisonnables de transport (raisonnables sous l'angle de la capacité offerte et du coût). Or, les moyens de transport dépendent eux aussi de manière critique des importations. Le Rapport ne montre pas que ces facteurs ont joué un rôle décisif en freinant la progression des exportations africaines.

En second lieu, la demande mondiale est l'un des éléments déterminants des résultats de l'exportation. Le Rapport y fait d'ailleurs allusion à la page 54 (produit d'exportation) et montre combien la demande mondiale a influé sur les exportations. On lit notamment : «Le sisal a accusé une chute accentuée, due au fléchissement de la demande mondiale». Pour d'autres produits, le Rapport évoque une baisse relative des cours. (Il ne cite que deux cas d'augmentation des prix-café et cacao). Si cela est, il s'ensuit que les exportations ont été influencées non seulement par les facteurs internes mentionnés dans le rapport (sécheresse en Afrique de l'Ouest, désintégration de l'économie rurale, accroissement de la consommation intérieure), mais aussi par des forces externes défavorables. Pourtant, ce point de vue ne semble pas avoir été pris en ligne de compte dans le chapitre 3 consacré aux facteurs externes.

Le caractère crucial des facteurs externes a donné lieu à d'abondants débats et négociations à l'occasion de multiples réunions internationales. Le plan d'action présenté par le Groupe des 77 au Comité conjoint du développement de la BIRD et du FMI peu après la CNUCED V fait

ressortir que le monde en développement se trouve aux prises avec un environnement extrêmement défavorable et, à moins qu'une action vigoureuse ne soit entreprise pour réformer l'ensemble du système d'échanges entre pays développés et pays en développement, les perspectives d'avenir de ces derniers s'annoncent sous un jour plutôt sombre. La proposition tendant à lancer une série de négociations globales sur cette question, proposition avancée par l'ONU comme prélude aux sommets d'Ottawa et de Cancun, est une manifestation nouvelle de la thèse largement partagée par les pays en développement selon laquelle «les facteurs externes» pèsent d'un poids décisif sur leurs perspectives de développement.

A en juger d'après le peu de place accordée à cette question (six pages) et la remarque sur le fait que ces forces externes ne semblent pas devoir être retenues comme étant «le principal facteur» responsable de l'accroissement des déficits, il est évident que cet aspect n'a pas reçu toute l'attention qu'il méritait.

## L'ECONOMIE DU LAISSER-FAIRE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

Le trait peut-être le plus saillant de ce rapport est son plaidoyer en faveur du laisser-faire dans la gestion des affaires économiques, considéré comme une politique propre à accélérer le rythme du développement de l'Afrique au sud du Sahara. Il est certes compréhensible que le Rapport mette en relief cet aspect capital du développement de l'Afrique. De même qu'est légitime son souci (implicite dans de nombreuses remarques et conclusions) d'éviter la possibilité que les ressources consacrées au secteur public ne finissent par hypothéquer indûment le développement (en raison de la manière dont elles sont mobilisées et de celle dont elles sont employées). Mais il subsiste nombre de questions fondamentales que le Rapport aborde d'une façon qui n'est pas pleinement satisfaisante. On peut commodément regrouper ces questions sous trois rubriques :

### *Le Secteur Public*

De ce rapport se dégage l'impression subtile mais néanmoins nette que le secteur public a pris trop d'ampleur en Afrique et que cette circonstance n'est peut-être pas étrangère à la lenteur du rythme de croissance (se reporter en particulier au chapitre 4). C'est donc la dimension de l'appareil de l'Etat que le Rapport met essentiellement en cause. Mais est-ce vraiment ainsi qu'il convient de poser le problème ? Et la réponse que l'on donnera à cette question légitime ne sera pas forcément positive.

Il existe toute une série de raisons, d'ordre historique et pratique, qui expliquent pourquoi le secteur public est important dans les pays africains. Historiquement, et surtout après la guerre, les pays en développement (et les nations africaines n'ont pas fait exception) avaient le sentiment qu'il ne pouvait y avoir de développement économique rapide sans une très vigoureuse intervention du secteur public. Le secteur privé national était bien rarement en mesure de jouer un rôle actif dans le développement, surtout au niveau du secteur moderne. La fonction publique monopolisait

presque toute la main-d'œuvre qualifiée ; les ressources (pour maigres qu'elles fussent) étaient consacrées à des projets qui, directement ou indirectement, relevaient de l'initiative de l'Etat ; les pouvoirs publics avaient un accès infiniment plus aisé à l'information (sur la technologie, les marchés, etc...) ; enfin, les pouvoirs publics étaient organisés et le secteur privé national ne l'était guère. Pour ces raisons, mais aussi en partie à cause du paternalisme de l'Etat (et des élites) qu'encourageait la tradition, l'homme de la rue attendait des pouvoirs publics qu'ils prennent des initiatives, qu'ils ouvrent la voie, qu'ils influencent le cours du développement même en le forçant. En bref, le secteur public était très en avance (et était perçu comme tel) sur le secteur privé, il réglait la marche du développement. C'est-à-dire que la situation était presque diamétralement opposée à celle qui prévalait dans nombre de sociétés capitalistes avancées où c'était le secteur privé qui fixait l'allure du développement, le secteur public se contentant de faciliter cette marche en avant et/ou de s'accommoder des progrès lancés et nourris par l'initiative privée. Les choses ont manifestement évolué en Afrique dans le cours des deux dernières décennies, mais leur physionomie générale n'a pas profondément changé et le secteur public est vraisemblablement appelé à garder sa place dans les années à venir. Si l'on admet ce point de vue, on est amené à penser qu'il vaudrait mieux s'atteler à un objectif plus réaliste en essayant de rendre *le vaste secteur public efficace et plus directement axé sur le développement*, au lieu de chercher à diminuer son ampleur.

Pour qui voit les choses sous cet angle, il n'est pas du tout certain que le problème ait été abordé de manière pragmatique ou impartiale dans le Rapport. Celui-ci s'attache surtout à recenser les défaillances et les points faibles du secteur public. Indiscutablement, beaucoup de ses remarques sont justes et certaines de ses suggestions sont judicieuses. Mais il y a une autre face de la question. Il existe en effet des organismes para-étatiques qui, bien gérés, ont joué un rôle non négligeable dans le développement. Les leçons à tirer des cas de réussite sont tout aussi importantes que celles tirées des cas d'échec. Si le rapport avait fait une analyse plus pragmatique et mieux équilibré des échecs mais aussi des réussites, les recommandations qu'il formule n'en auraient été que plus utiles. Mais le Rapport se borne à citer un seul cas de réussite, et encore le fait-il dans un encadré où l'on peut lire : « Les entreprises para-publiques, qui assurent plus de la moitié de la production industrielle, sont rentables et l'Etat n'intervient généralement pas dans leurs activités ». (Encadré A, page 110). Là est en fait le nœud du problème. Ce qui importe est non pas tant la « dimension » de l'administration publique que l'efficacité avec laquelle elle est gérée, le soin qu'elle prend de ne pas soumettre ses organes autonomes à un contrôle bureaucratique, son adhésion aux critères de réussite et d'échec qui prévalent dans le monde des affaires.

On retire inévitablement de la lecture du rapport une impression de partialité dans l'analyse qui se polarise sur les effets négatifs imputables à la taille et au mode de fonctionnement du secteur public en passant pratiquement sous silence l'élan que ce secteur public à imprimé au développement.

### *Le Secteur Privé*

Il est fort possible que, dans beaucoup de pays africains au sud du Sahara, le secteur privé n'a pas su jouer le rôle dynamique qui aurait dû être le sien malgré les nombreux problèmes qu'il a à surmonter. S'il avait pu jouer son rôle, il aurait été certainement un facteur d'accélération du développement.

Mais, une fois de plus, l'analyse présentée dans le rapport n'est pas vraiment impartiale. La plupart des références au secteur privé sont un panégyrique de ses mérites et de ses potentialités, de la contribution qu'il pourrait apporter à la croissance. Pourtant, ce secteur pose bien évidemment des problèmes sur lesquels le rapport ne s'étend pas ou n'insiste pas suffisamment.

Outre les contraintes qui pèsent sur le secteur privé, les pouvoirs publics ont de bonnes raisons de ne pas soutenir à fond les initiatives privées dans de multiples aspects du développement. Dans le contexte des sociétés en développement, le profit en tant que « motivation » tend souvent non seulement à ignorer l'intérêt général mais aussi à jouer directement contre lui. Il y a certes de multiples causes à cela : manque de concurrence, désir de profiter au maximum d'une occasion « rare » dans un climat socio-politique incertain, sentiment que cette quête du profit peut se faire en toute impunité et dans la plus grande discrétion à condition de prendre les précautions voulues, etc, etc... Mais, quelles que soient les causes, les effets nocifs (réels ou potentiels) sont souvent graves pour les intérêts socio-économiques de la nation.

L'initiative privée soulève un problème plus fondamental encore. Dans un environnement de dénuement général, la richesse concentrée dans les mains de quelques rares entrepreneurs privés devient un ferment d'instabilité sociale et politique. La puissance qui va de pair avec la richesse (influence des fonctionnaires et des hommes politiques) n'est pas moins néfaste. Tel devrait être le point de départ de toute analyse sérieuse du secteur privé. De toute évidence, il convient de se faire une idée juste de la nature et de l'ampleur de l'initiative privée avant de pouvoir formuler des recommandations quant à un renforcement des encouragements au secteur privé.

### *Rôle des Coopératives*

L'une des grandes lacunes du rapport est qu'il ne dit rien du rôle que les coopératives pourraient jouer dans l'accélération du développement. Pourtant, cette question importante aurait certes mérité d'être traitée dans ce rapport où l'on trouve une critique abondante du secteur public et une analyse minutieuse des avantages qui résulteraient d'une participation plus active du secteur privé. A part quelques brèves allusions éparses, le rapport reste muet sur les résultats que pourrait donner une politique tendant à encourager le mouvement coopératif. Si la moitié de la place accordée au secteur privé avait été consacrée à l'examen de la question des coopératives, certaines conclusions utiles auraient pu se dégager.

*Liens entre l'Assistance Extérieure et les Réformes de  
Politique Préconisées*

Le dernier chapitre du rapport examine sous un angle général les liens entre les réformes internes de politique générale et l'assistance extérieure. Il contient plusieurs observations auxquelles il n'y a rien à redire, en particulier les points suivants : pour sortir l'Afrique au sud du Sahara de sa situation de crise, il faut à la fois une réforme de la politique générale des pays et une aide extérieure qui appuie cette réforme ; sans une conjugaison des deux, la croissance marquera le pas et les problèmes persisteront. Dans l'ensemble, ce chapitre élucide de manière cohérente et pondérée les liens qui unissent les efforts intérieurs et internationaux. Mais la façon dont ces liens sont conçus suscite un certain malaise.

S'agissant de l'incidence de l'aide dans le contexte des réformes de politique générale, le rapport note que «si des réformes de politique appropriées sont menées à bien, les perspectives s'améliorent». Puis il ajoute : «Ces réformes ont été décrites ci-dessus» (page 144). On est bien obligé d'en déduire qu'il s'agit uniquement des réformes décrites plus haut et d'aucune autre.

De toute évidence, beaucoup des réformes préconisées sont fort louables. Mais il est tout aussi évident que nombre d'autres ne le sont pas. Et d'ailleurs les bénéficiaires auxquels s'adressent ces recommandations (les pays de l'Afrique au sud du Sahara) devraient avoir leur mot à dire. Il faudrait leur donner l'occasion d'apprécier le bien-fondé, l'applicabilité et les avantages potentiels de ces «réformes décrites ci-dessus». Sur ce point encore, on relève çà et là des allusions à la nécessité d'une telle évaluation mais l'impression d'ensemble qui se dégage du rapport est qu'il offre un ensemble tout fait («Programme indicatif d'action») qu'il suffit de mettre en œuvre en se demandant seulement «comment» faire et «quoi» faire.

En dernière analyse, cet aspect ne prendra pas forcément un tour grave car, sûrement, il n'est pas à exclure que les pays concernés demandent une évaluation critique. Mais on a lieu de s'inquiéter de l'interprétation que pourraient donner de ces thèses tous ceux qui, dans les pays développés, se montrent généralement sceptiques sur l'aide extérieure et qui sont à même d'influencer, voire de formuler, la politique d'aide publique. Ceux-là pourraient faire valoir que l'apport d'une aide extérieure devrait être conditionné par l'acceptation de «l'ensemble de mesures politiques». Un article publié dans un des principaux pays donateurs peu après la parution du rapport assimilait celui-ci à une sorte de schéma à suivre pour l'octroi de l'aide. Dans ce pays donateur comme dans d'autres, le climat dans lequel s'inscrit l'aide extérieure s'est alourdi. Quiconque chercherait un prétexte pour limiter l'aide pourrait le trouver dans l'association aide-réforme qui transparaît de ce rapport. Il est par ailleurs possible que d'autres personnes soient sincèrement convaincues que l'énoncé des réformes de la politique générale à effectuer serait dans l'intérêt du sous-continent et que, dans ces conditions, il y a lieu de plaider en faveur de son *application immédiate*. Aucun de ces deux cas de figure ne sert la cause du développement.

Monsieur le Président, il est donc impératif de faire un examen critique des recommandations contenues dans le rapport sur l'Afrique au

Sud du Sahara avant de prendre quelque décision que ce soit sur la mise en œuvre de ce «Programme indicatif d'action».

La nécessité d'une réforme de la politique générale des pays s'impose à l'évidence. Mais ces pays ne devraient pas être contraints d'accepter l'ensemble des réformes préconisées par la Banque Mondiale. Ils devraient être libres de concevoir des variantes, aussi bien avec le concours de la Banque que seuls.

Ni la formule aide extérieure sans réformes, ni la formule inverse ne sont dans l'intérêt de l'Afrique au sud du Sahara. Pourtant cette aide ne saurait ni ne devrait être conditionnée par l'application d'une série bien précise de réformes. Il faut situer cette question dans la perspective d'un engagement général des pays africains au sud du Sahara en faveur de l'adaptation de mesures pertinentes, pratiques et efficaces permettant d'accélérer le rythme de la croissance.

Je vous remercie.

**MEMORANDUM DU GROUPE AFRICAIN A LA BANQUE  
MONDIALE ET AU FONDS MONETAIRE INTER-  
NATIONAL SUR LE RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE  
INTITULE: «LE DEVELOPPEMENT ACCELERE DE  
L'AFRIQUE AU SUD DU SAHARA –  
PROGRAMME INDICATIF D'ACTION»**

1. Les Gouverneurs africains à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International se sont réunis à Dakar, du 1er au 3 Mars 1982, sous la présidence de Son Excellence Monsieur Ousmane SECK, Ministre de l'Economie et des Finances de la République du Sénégal, Président du Groupe africain aux fins d'étudier les conclusions du Rapport de la Banque Mondiale sur le Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara.

A cette occasion, après avoir remercié la Banque Mondiale de leur avoir fourni une bonne base technique des discussions, ils ont procédé à un échange de vues sur les problèmes de développement de l'Afrique notamment sur la situation économique des pays africains au Sud du Sahara, objet dudit Rapport.

Ce Rapport dans ses aspects techniques positifs constitue un apport appréciable dans la mise en œuvre du «Plan d'Action de Lagos» pendant la décennie 1980/1990.

2. Les Gouverneurs africains sont vivement préoccupés par l'aggravation de la crise de l'économie mondiale qui frappe sévèrement les pays en voie de développement notamment les pays d'Afrique.

Ils constatent que les mesures de relance adoptées jusqu'à présent par les pays industriels ont eu pour effet d'aggraver davantage la situation très précaire des pays en voie de développement.

Ces mesures ont provoqué une hausse sans précédent des taux d'intérêt, l'instabilité des taux de change, le recours accru au protectionisme, le ralentissement des échanges internationaux et la diminution en valeur réelle du transfert des ressources publiques pour le développement.

Ces actions font reposer le poids du processus d'ajustement presque entièrement sur les pays en voie de développement et constituent par conséquent une entrave supplémentaire aux efforts de développement de ces pays.

Les pays africains ressentent plus durement encore les effets de ces politiques.

3. Les Gouverneurs africains constatent que la croissance économique a été décevante au cours des années 1970 ; les perspectives pour les années 1980 demeurent encore sombres.

En effet, le revenu par habitant de 19 pays d'Afrique au Sud du Sahara a augmenté de moins de 1 % par an pendant la décennie des années 1970 ; il a même diminué dans 18 autres pays de la sous région.

Les causes de cette mauvaise performance économique sont multiples, elles sont à la fois internes et externes.

Certains des facteurs internes sont en dehors du contrôle des pays africains. Parmi eux l'on peut citer les séquelles de la colonisation ; les aléas climatiques ; les calamités naturelles.

En outre les efforts déployés par certains pays africains en matière de développement économique n'ont pas produit les effets escomptés.

Cependant, force est de reconnaître que les contraintes extérieures ont lourdement pesé sur les économies africaines.

- la dégradation de l'économie mondiale ;
- la détérioration des termes de l'échange ;
- la stagnation des exportations ;
- les fluctuations des prix des produits de base ; et
- l'inflation généralisée.

De ce fait, les pays africains sont confrontés à une crise profonde des balances de paiement.

Pour l'ensemble de la Région, les déficits en compte courant sont passés de 1,5 milliard de dollars en 1970 à 13 milliards de dollars en 1981.

L'endettement extérieur a augmenté passant de 6 à 38 milliards de dollars entre 1970 et 1980.

4. Les Gouverneurs africains estiment que pour faire face à une telle situation, il faut donner au développement du Continent un souffle nouveau. Pour cela, il est nécessaire de compléter les efforts internes à entreprendre par les africains par l'accroissement du transfert de ressources pour le développement.

A ce sujet, les Gouverneurs africains reconnaissent pleinement la nécessité d'utiliser de façon efficace les ressources à leur disposition qu'elles soient humaines ou financières, publiques ou privées.

Les Gouverneurs africains affirment la nécessité de l'ajustement et celle de la constante réadaptation des politiques de développement.

Ils tiennent cependant à souligner que l'ajustement et la réadaptation des politiques relèvent de la souveraineté de chaque pays. Chaque pays y procédera selon ses spécificités propres, selon ses choix politiques et économiques.

Dans cet ordre d'idées, les africains sont déterminés à entreprendre avec la Communauté Internationale les actions requises pour enrayer la détérioration des économies africaines et assurer une croissance accélérée et régulière du continent.

5. Ces efforts devront s'appliquer notamment dans les secteurs moteurs de l'économie que sont l'agriculture, l'industrie et l'énergie.

En ce qui concerne l'agriculture, la production des cultures d'exportation n'a pas augmenté depuis 20 ans ; ce qui est plus grave encore, la production vivrière a regressé pendant cette période créant ainsi une dépendance alimentaire intolérable.

L'importance primordiale accordée notamment aux cultures vivrières reflète l'objectif d'auto-suffisance alimentaire que se sont assignées les plus hautes autorités du Continent dans le Plan d'Action de Lagos.

Dans ce contexte, l'accent devrait être particulièrement mis sur la sécurité alimentaire et la modernisation de l'agriculture africaine.

Cette priorité accrue à l'agriculture dans le développement de l'Afrique répond au double souci d'équité et d'efficacité.

Equité parce que la grande majorité des populations africaines vivent dans les zones rurales ; tout progrès économique et social réel en Afrique doit d'abord viser l'amélioration du sort de ces populations.

Efficacité parce que la croissance des pays africains dépend dans une large mesure du renforcement de la production agricole. Par ailleurs, il est indispensable d'entreprendre les actions appropriées pour permettre à l'Afrique de stimuler et d'accroître les exportations de produits agricoles en vue de regagner le terrain perdu.

Enfin, un plus grand accès des produits agricoles aux marchés extérieurs à des prix rémunérateurs et stables constitue un élément essentiel du succès de cette politique de relance de l'agriculture africaine.

6. Les Gouverneurs africains estiment qu'il est essentiel d'accroître considérablement les investissements dans le secteur de l'énergie en vue de mettre en valeur l'énorme potentiel énergétique de la Région.

Ils appuient pleinement l'augmentation des activités de la Banque Mondiale dans le secteur de l'énergie et demandent à toutes les parties intéressées de considérer tous les moyens possibles pour augmenter le financement de ce secteur-clé y compris la création de la «Filiale-Energie».

En outre, ils estiment que le développement des secteurs de l'énergie et de l'industrie constitue des domaines privilégiés de la coopération régionale.

La politique d'industrialisation des pays africains doit viser en tout premier lieu la valorisation des ressources locales.

Cette politique d'industrialisation doit en outre viser à assurer la satisfaction de la demande intérieure et la compétitivité des produits manufacturés en vue de l'exportation.

Les Gouverneurs africains réaffirment que la coopération régionale préconisée dans le Plan d'Action de Lagos constitue la pièce maîtresse et le cadre nécessaire à un développement harmonieux et autonome de l'Afrique.

7. Les Gouverneurs africains notent avec satisfaction l'idée d'une augmentation substantielle en termes réels du transfert des ressources publiques pour le développement de l'Afrique au Sud du Sahara.

Ils considèrent cependant que ceci est sans préjudice des décisions envisagées en faveur des pays les moins avancés.

Les Gouverneurs africains se félicitent de la proposition du Rapport de la Banque Mondiale relative au doublement en termes réels du transfert des ressources publiques en direction de cette partie de l'Afrique pendant la décennie 1980/1990.

Ce transfert doit s'appliquer notamment aux trois domaines suivants :

a) Le financement des projets dans les secteurs de l'agriculture, de l'irrigation, de l'industrie, de l'énergie des transports et communications, des mines, de l'éducation, de la formation et de la santé.

b) Les financements hors projets afin de réhabiliter les capacités productives des pays africains.

Ces financements hors projets peuvent s'effectuer par le mécanisme des prêts à l'ajustement structurel et des prêts-programmes ; l'accroissement des interventions du Fonds Monétaire International doit encore mieux contribuer au soutien à la balance des paiements.

c) Le réaménagement, le refinancement ou l'effacement de la dette publique extérieure des pays africains.

Concernant ce transfert accru de ressources, des engagements précis doivent être pris par la Communauté Internationale pour que les pays africains aient toute sécurité sur le volume de cette allocation pendant la période considérée.

Les bailleurs de fonds devraient en outre prendre toutes dispositions pour financer pendant la décennie considérée la majeure partie des coûts en monnaie locale engendrés par les projets.

Les bailleurs de fonds devraient aussi participer aux dépenses de fonctionnement des projets.

8. Les Gouverneurs africains notent avec satisfaction l'engagement de la Banque Mondiale d'affecter les 30 % des fonds de l'IDA à l'Afrique au Sud du Sahara.

Ce pourcentage ne revêt sa pleine signification pour les pays d'Afrique que dans le cas où les ressources de l'Association continuent à croître en termes réels d'une reconstitution à l'autre.

C'est pourquoi, ils déplorent profondément la réduction du programme des crédits de l'IDA pour l'exercice 1982 et les incertitudes et dangers qui planent sur les ressources de l'Association ainsi que sur l'avenir même de cette source principale de financement du développement de pays pauvres.

Les Gouverneurs africains lancent un pressant et urgent appel à tous les pays donateurs pour les inviter à honorer intégralement les engagements pris dans le cadre de la 6ème reconstitution.

Les Gouverneurs africains demandent instamment à la Banque Mondiale et aux pays donateurs d'entamer le plus tôt possible les négociations sur la 7ème reconstitution des ressources de l'Association.

Ils insistent sur la nécessité d'entreprendre une étude sur la mise au point d'un mécanisme approprié de reconstitution des ressources de l'IDA en vue de faire de l'Association une source sûre et continue de financement du développement des pays les plus pauvres.

9. Les Gouverneurs africains considèrent que les seuls efforts internes ne suffiront pas pour accélérer le développement en Afrique. Ces efforts doivent être complétés par un accroissement notable du transfert des ressources pour le développement.

Les deux sont également nécessaires sans qu'aucun lien de conditionnalité ne soit établi entre eux. C'est dans la concertation et la négociation que résident les possibilités de réussite.

C'est pourquoi, les Gouverneurs africains considèrent que la Banque Mondiale peut jouer un rôle d'intermédiaire et de catalyseur entre la Communauté Internationale et l'Afrique.

Pour mener à bien cette tâche, une concertation élargie doit s'instaurer entre l'Afrique et la Communauté Internationale avec l'assistance de la Banque Mondiale.

10. Les Gouverneurs estiment que certaines questions qui n'ont pas été abordées dans le Rapport de la Banque Mondiale telles que : la hausse des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux, les Négociations Globales en vue de l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique International, la stabilisation des prix des produits de base dans le cadre du programme intégré de la CNUCED, la montée du protectionisme dans les pays industrialisés et l'endettement des pays en voie de développement constituent des éléments essentiels dans la recherche des solutions satisfaisantes aux problèmes du développement en Afrique et dans le monde.

Fait à Dakar, le 3 Mars 1982

Le Groupe Africain aux Conseils des  
Gouverneurs de la Banque Mondiale  
et du Fonds Monétaire International.

**REPORT OF THE CODESRIA/ECA CONFERENCE OF  
DIRECTORS OF SOCIAL SCIENCE RESEARCH  
INSTITUTES AND POLICY-MAKERS ON THE  
THIRD UNITED NATIONS DEVELOPMENT  
DECADE, THE MONROVIA STRATEGY  
AND THE LAGOS PLAN OF ACTION:  
ADDIS ABABA, MARCH 1-4 1982.**

**PART I —THE GLOBAL CONTEXT OF THE MONROVIA STRATEGY  
AND THE LAGOS PLAN OF ACTION.**

The international context of the Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action was discussed at great length during which many serious issues were raised. Amongst these were:

- a) The 3rd UN Development Decade, like the previous ones, is unlikely to produce effective and positive results for Africa. The reasons for this pessimism were analysed and clearly stated or rather repeated, since these reasons are well known to both Governments and researchers.
- b) The fundamental idea enunciated in the UN resolution on the NIEO and in the Brant Report concerning a massive transfer of capital from the North was lauded as a good but idealistic idea, since the North is massively against it. Again the reasons for this resistance from the North are well known and need no repeating here.
- c) Since the S.N. dialogue concerning the creation of NIEO has bogged down because of the resistance and negative attitude of the North, it was argued that Africa should pursue a strong S/S dialogue in order to bring about effective but mutually beneficial trade, financial and technological relationships and linkages. African countries should use and expand existing S/S linkages whether on a bilateral, multilateral basis or through the UN system.
- d) The question of whether development within the continent should depend on internally generated accumulation of capital or «a massive transfer» of external capital into Africa was discussed extensively. Firstly there was unanimous agreement that the creation and use of internally generated capital, whatever form it takes, must be given absolute priority as a strategy of development. Secondly, it was also agreed that autarky, whether at the national, sub-regional or continental level, would be detrimental to any form of development in Africa. Hence the involvement of external capital — both from the West and East should be accepted as a necessity for any development process in Africa — at all levels. However, acceptance of external capital for development purposes, must be seriously and strictly negotiated with the following objectives in mind:
  - (i) Foreign capital should be directed to those areas of development where indigenous resources are inadequate or incapable of undertaking such development e.g. in the fields of energy, mineral resources and other areas which necessitate advanced technology etc...
  - (ii) Indigenous resources — manpower and capital should always be involved in all areas where external capital is used, with the aim of eventual takeover of management and equity.

(iii) The process of negotiation for obtaining external capital must be well prepared. Hence the creation of high quality expertise and accurate information must be given priority.

- e) The Monrovia Strategy clearly expresses the point of view of the African people on development and the principles which should underlie the process of development. The very strongly stated idea of self-reliance (at national or collective level) is considered to be important and compatible with economic cooperation amongst African countries and the eventual creation of a continental common market. However, the economic prescriptions of the Lagos Plan of Action, when placed within the framework of the Monrovia Strategy, are seen to lack overall coherence – intersectorially as well as within each sector. Hence further detailed work is needed in order to make the plan more logical and consistent by integrating and reworking the economic measures and policies prescribed in it.
- f) Despite these detailed shortcomings, the Lagos Plan of Action was considered to have laid down the correct orientation and framework for development in Africa. The correct orientation and therefore significance of the Lagos Plan of Action is clearly highlighted when it is contrasted with the World Bank Report. The orientation of the two «Plans» are opposite and contradictory, the Lagos Plan of Action advocating a form of development which would benefit the African people whereas the World Bank Report clearly and unambiguously represents the interest of foreign capital. The World Bank Report specifically expresses a very negative and demeaning attitude on the ability of African leadership and African institutions. The two documents must therefore be seen as representing sharply opposing points of view concerning African Development.

## PART II – SECTORIAL SECTION – COMMITTEE A

### 1. FOOD AND AGRICULTURE

The committee noted that while the Lagos Plan of Action rightly puts emphasis on self-sufficiency in food production, we must not lose sight of the fact that the performance of export crops, in countries where food crops have been doing badly, has not been that much better. This is because what Africa faces is a general agrarian crisis and not simply a food crisis. Nevertheless, the food crisis as recognized by the Lagos Plan of Action is real and manifests itself both in the rural and urban areas. We must therefore resist the temptation of narrowly defining the crisis in terms of the availability of marketed food, which largely affects the politically articulate urban crisis or affects the availability of foreign exchange.

The committee recognized that the thrust of the Lagos Plan of Action's recommendations for agrarian reform puts emphasis on peasant production and organized cooperatives. The objective reality, however, is that an increasing number of African governments and other actors such as the World Bank are directing their attention, to «progressive farmers» and are offering various incentives to transnational corporations to engage in farming. But while it is possible that these new actors in African agriculture – domestic

agrarian capitalists and TNCs – solve the problems of food self-sufficiency and possibly enable foreign exchange savings to be made, reliance on them is contrary to the spirit of the explicit option of the Lagos Plan of Action for development with equity.

The committee observed that past agricultural programmes have failed largely because of lacks of implementation and inconsistent agricultural policies. Political rhetoric was not matched with public investment in agriculture. In some countries it was noted that previous plans had shifted the emphasis from small scale farmers to large scale commercial farmers. This has necessarily implied the diminution of the flow of resources and sometimes the complete neglect of the small scale farmers even though they still account for the bulk of agricultural production and most particularly almost all of the foods production. It is clear however, that the implementation of the Lagos Plan of Action requires putting emphasis on the organization of peasants and the strengthening of the cooperative sector. Member states must be urged to closely monitor the activities of a new emergent class of farmers and government officials – who ultimately could cause the disappearance of the small scale farmers through large scale intensive farming. Member states should be urged to channel enough resources to the needs of small scale farmers and to ensure equity in food distribution in rural and urban areas.

The committee felt however, that in addition to agrarian reform and measures and to increase resource flows to small scale farmers veritable agrarian transformation will require a whole host of actions and policies which are of necessity of broad scope and as such cannot be strictly defined as agricultural. Among these, the improvement of the infrastructural and communication network, is one that readily comes to mind. More fundamental however, is the establishment of an industrial base capable of supporting the process of modernization in agriculture.

## 2. *INDUSTRIALIZATION*

The committee noted that in view of the role that industry must necessarily play in the process of agrarian revitalization, the emphasis placed by the Lagos Plan of Action on :

- a) the satisfaction of the basic needs of the population ,
- b) the establishment of a basis for the development of other economic sectors ;
- c) the creation of the basis for assimilating and promoting technological change ;
- d) the exploitation of local natural resources (within the context of regional and sub-regional collective self-reliance) to reduce external dependence, is extremely well placed.

Without question the two most important themes running through the chapter on industrialization are the establishment of links between industry and other sectors as well as between various sub-sectors to promote interdependence and harmonized industrialization and the selection of socially suitable technology which is compatible with resource endowments in order to reduce Africa's dependence on external technology.

The committee further noted that to date the industrialization strategies followed by African countries have either been based on repressive labour processes (low wages) or have led to inequalities. In the former case, domestic demand and hence the need to ensure adequate purchasing power was never the basis for success to industrialization. In the second case (i.e. important substitution industrialization) while the strategy did not need low wages within the industry itself (in fact employment generation is usually limited and concentrated on a limited number of highly skilled and highly paid workers), it required sizeable and continuing surplus extraction from other sectors for its existence and viability. This (among other reasons) led to the conclusion that the strategy is biased against the equitable distribution of income.

The committee pointed out, however, that if, as it is explicitly stated by the Lagos Plan of Action, the future industrialization of Africa is to be harmonized, autonomous and primarily oriented to internal demand and mass needs, then the latter has to be translated into real effective demand, with all that this implies in terms of the social relations of production, the nature, the character and the role of the state in the industrialization process as well as the political decision-making process. These very important pre-conditions are likely to be undermined by the call in the Lagos Plan of Action for a massive transfer of resources from developed countries to finance industrial projects and free access to developed countries markets for the industrial products of African States. For this call would suggest an industrialization strategy based on the transnationalization and transfer of capital (on a massive scale) for an export oriented strategy.

The committee concluded that a harmonized autonomous and mass needs oriented industrialization in Africa must be pursued with deliberate action and cannot be expected to evolve naturally. In this task the role of foreign capital must be marginal and not massive. In the final analysis the industrialization of Africa must rely on the exploitation of African's mineral, energy and raw materials not only to meet mass consumption needs but to support the process of modernization of other sectors, especially small scale agriculture.

### 3. MINING INDUSTRIES

The committee observed that Africa is rich and her minerals are well diversified. However, although Africa's share, in the world production of minerals is quite substantial, the consumption of minerals in Africa is insignificant. For example, Africa (excluding South Africa) on an annual average consumes only 0.9 % of the world consumption of 14 major minerals, while she accounts for 9.9 % of the world's population. This is an alarming situation because mineral resources are exhaustible as well as critical for Africa's future industrialization, conservation measures are clearly indicated for the sustained exploitation of minerals.

The Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action have underlined the following three objectives for the future development of mineral resources in Africa :

- a) the recovery of total and permanent sovereignty over national resources ;
- b) the establishment of mineral based and related industries ,
- c) the need to develop national capacity through the development of human resources.

But the committee noted that in all these three areas Africa's achievements have been very modest at best. This is because for national sovereignty for example, to be real, governments must have at least majority of shares, be able to *control effectively* different phases of production as well as the competence and authority to take basic decisions concerning exploration, mine development, production and marketing. Sadly, many governments rarely satisfy any of these conditions regarding ownership, control and basic decision making. This constitutes an obvious lack of political will since national capacities can easily be created in the plan for training of skills, management with the aim of gaining control over the country's resources.

The challenge facing Africa now relates to how best to control the exploitation of her mineral resources and to ensure that their utilization will serve the purpose of advancing autonomous industrialization and development in Africa. Among areas to be researched are the possibility for mineral based industrialization strategies and the mobilization of the financial potential of minerals and their transfer to other economic sectors. In this regard the committee noted that similar industrial infrastructure used in mining could also be used in other economic sectors and that it is possible for some mineral based industries to supply other related industries and sub-industries.

#### 4. HUMAN RESOURCES, DEVELOPMENT AND UTILIZATION

The Lagos Plan of Action deals with the difficulties of the planning of human resources. It was recognized that the allocation of human resources is very difficult in terms of planning. This difficulty is even aggravated by the lack of reliable data and information as well as what is meant by human resources utilization in both the formal and the informal sectors. Even if these data existed they are aggravated and published very often later than the planning process. It was suggested that an effort should be made to integrate national planning agencies at all levels. Education is viewed as a central variable in the development of human resources. Unless an effort is made to readapt the educational systems the imbalance between human resources and the level of their utilization will always persist in African countries. As far as the agricultural sector is concerned it was noted that small-scale farmers have often been ignored in previous development plans while they still occupy the central position in agricultural production. Any attempt to increase agricultural production should deal with the mobilization of farmers whose need should be considered. This can be achieved within the framework of integrated rural development programs. With regard to professional staff there was a concern about the minimal use of african experts to solve african problems. Efforts must be made to permit the use of indigenous professionals as experts and consultants. The Lagos Plan of Action recognized the role of woman in the development process. However, there was no clear indication of how women can influence this process. The role of women is still perceived as residual while the committee noted that actually women provide about 80 per cent of

the total food produced in Africa and consumed in rural and urban areas. In addition, no provision was made of how to protect women against increasing intensive farming in the agricultural sector. It was suggested that in the implementation of the Lagos Plan of Action more quantitative attention should be devoted to the role of women as housekeepers, mothers and wives. Also it was recognized that due attention should be given to women in social and political affairs and that it is necessary to give more positive view of the role of women in the development process.

## 5. SCIENCE AND TECHNOLOGY

The committee observed that there is a risk of contradiction between the objective of self-reliance, which the Lagos Plan of Action rightly puts emphasis on, and the Plan's strategy for science and technology. For whether it was meant to be the case or not the Lagos Plan of Action puts a great deal of emphasis on the importation of technology and the popularization of these techniques in the countries educational systems. There is silence on the creation of technology presumably because self-sustaining technology «would be expensive». The issue of technological dependence is not adequately addressed. The committee therefore felt that the implementation of the Lagos Plan of Action on science and technology was more likely to accentuate technological dependence than to lessen it.

It is imperative, however, that African countries from now on seek to control all national activities vital for science and technology advancement. In this regard the role of the masses in general and labour in particular in influencing the areas of development and the very choice of technology would be seen to be crucial for it is only in this context that self sustaining and socially suitable choices of technology can be made. There is furthermore a clear need to link up science and technological research currently being undertaken in our research institutes and the actual management or policy choices involving technology.

The committee stressed that there is a pressing need for the development of national engineering framework not only to promote the development of socially suitable technology but also to control the transnational corporations and to contain and neutralize their activities. This can be done in addition to the concerted effort at the development of self-sustaining technologies, through the diversification of the source of technology. Technologies from socialist countries, from small western countries and even from other Third World countries are avenues that can be explored to break the monopoly of transnational corporations in the transfer of technology and to reduce Africa's technological dependence.

## **PART III – COMMITTEE B NATIONAL ECONOMIES, REGIONAL CO-OPERATION AND THE LAGOS PLAN OF ACTION**

Committee B of the conference discussed the national economies of specific countries (5) as well as the question of regional cooperation of existing groups – ECOWAS, CEAO, UDEAC, SADEC and the former EAC.

## 1) The National Economies

All existing national economies have been inherited from the colonial past and are therefore distorted. During the last 20 years economic planning of most countries have been oriented towards expanding existing national economies-export of agricultural commodities and import of industrial products mainly consumer goods to and from the developed countries. Little regard was paid to inter-African trade and to plan for economic complementarity between neighbouring countries. Given this fundamental characteristic of the national economies, it was clear that serious restructuring of individual economies is not only essential but will entail crucial economic decisions for almost all the countries.

There are certain objectives in economic planning which are common to almost all African countries – namely self-reliance, expansion of agriculture with the aim of self-sufficiency in food, expansion of the industrial sector, expansion of physical institutional infrastructure etc... But the implementation of these common economic objectives have resulted in deepening the inherited distorted national economies, thereby militating against the emergence of any serious inter-African economic co-operation. Hence the recommendations of the Lagos Plan of Action that individual countries should restructure their economies towards the creation of an African Common Market will face serious difficulties at the level of implementation. In particular it was noted that there was no serious discussion (in the Lagos Plan of Action) on the criteria and mechanism for the restructuring of the national economies. Furthermore the uneven development within and between countries as a major impediment to inter-African economic co-operation has not been dealt with seriously. The Lagos Plan of Action simply misconceptualises the problem by categorizing countries into «less developed» and «least developed» and even then it makes no suggestions as to what should be the relationship between the two categories of countries.

## 2) Sub-regional Groupings

It was observed that formally a great deal of similarity exists between the objectives and strategies of existing groupings and those of the Lagos Plan of Action and that some of the recommendations of the Lagos Plan of Action have already been initiated.

The demise of the EAC was discussed with the aim of trying to understand the fundamental causes for its break-up. It was observed that in this particular case narrow national and foreign interests as well as specific political factors inter-acted to bring about the demise of the EAC. Similarly internal national and foreign commercial interests have been and still are playing a key role impeding the development of a healthy economic co-operation and integration within UDEAC. On the other hand it was noted that a strong political will for economic co-operation is an important factor in the case of CEAO, ECOWAS and SADEC.

Detailed discussions of these sub-regional groupings highlighted a number of important issues. Despite the strong political will for economic co-operation, the following issues need further thought and discussions amongst

member states in order to work out detailed criteria and mechanism for the implementation of sub-regional economic groupings :

a) Harmonization of national economic politics in order to eliminate unnecessary duplication of production and at the same time foster complementarity in different fields of production.

b) Serious sub-regional planning to create complementary transportation and communication networks as well as other institutional infrastructures.

c) Co-ordination of financial, institutional, monetary currency and trade policies.

d) Co-ordination of policies in education, technology, training and the free movement of labour.

e) Harmonization of the legal framework, standardization of the statistical and technical nomenclature and improvement of the system of official and technical communication system in terms of languages.

The committee noted that despite the signing of Protocols and Agreements on various issues between the member states of for example ECOWAS, there has been an undue delay at the implementation stage owing to political hesitation as well as bureaucratic inertia amongst the member states. The committee felt that member states should pay serious attention to such obstacles which arise at the implementation stage.

## CONCLUSION

The hypothesis of a self-sufficient and self-sustained growth of the African economies require a favourable socio-economic and political climate within every country and between the various countries. It is necessary to undertake a detailed analysis of social, cultural, political as well as economic conditions within these countries for the implementation of the Lagos Plan of Action.

The mobilization of human resources is a very important ingredient in the Lagos Plan of Action. Therefore there is a need to re-orientate the educational systems not only in order to eliminate the inadequacy of training, but also for a better utilization and exploitation of african resources. The massive external financing which the plan calls for, in order to achieve its broad goals, can be contained by a more rational management of internal financial resources and the creation of appropriate financial institutions. In the area of economic integration, it is recommended that in instances where obvious discrepancies and omissions exist between member states, the economic sub-regional groupings should revise their treaties to reflect the essential objectives of the Lagos Plan of Action and should set up appropriate institutions for the implementation and monitoring of the provision of the Lagos Plan of Action. This calls for a sound data base and indicators to monitor the progress of the implementation of the objectives of the Lagos Plan of Action. It is recommended that the ECA through various research institutes, undertakes decennial agricultural censuses to provide the necessary information for planning the agricultural sectors. In the industrial sector ECA and UNIDO should, as part of the industrial development decade of 1980–1990, support national research institutes to undertake

national industrial surveys to provide the data base with which to monitor the progress of the plan. The member states which do not have national industrial policies were also urged to formulate such policies together with the perspective programme for the exploitation of the nation's natural resources. In each member state a systematic analysis of the economies over the last two decades must be undertaken to determine the causes of the poor economic performances in agriculture and industry. It is hoped that the result of this effort would be the emergence of a theory of economic development based on the objective conditions of the individual countries and the continent as a whole. Finally the implementation of the Lagos Plan of Action requires a strong political will on the part of all governments.

To conclude, the conference substantively discussed 28 high quality papers and made many constructive suggestions and at the same time laid down the foundation of an immediate follow-up and a framework for a longer term collaboration between Research Institutes, CODESRIA and the ECA.

## DECLARATION DE TRIPOLI SUR LE RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE INTITULE «LE DEVELOPPEMENT ACCELERE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA : PROGRAMME INDICATIF D'ACTION»

Nous, Ministres africains responsables du développement économique et de la planification rassemblés à Tripoli pour la huitième réunion de la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique et la dix-septième session de la Commission, après avoir étudié attentivement le rapport de la Banque Mondiale intitulé «Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara : programme indicatif d'action» en fonction des principes directeurs ayant été énoncés pour la réalisation des objectifs d'un développement autonome et auto-entretenu dans nos pays respectifs et dans l'ensemble du continent africain conscients de la nécessité impérieuse de réduire la dépendance, actuellement extrême, de nos pays envers l'exportation des produits primaires et l'importation de presque tous les facteurs de production stratégiques nécessaires pour favoriser le développement et la croissance économique; et convaincus que les stratégies de développement extraverties, fondées sur l'exportation des produits primaires, n'ont pas aidé jusqu'à présent et ne pourront aider nos pays à restructurer leurs économies, à engager le processus de développement et de croissance économique endogènes, autonomes et auto-entretenus et à réduire progressivement, jusqu'à l'éliminer, le fardeau actuel de l'endettement extérieur;

*Déclarons* que la stratégie recommandée dans le rapport de la Banque Mondiale, qui insiste sur les exportations en général et celles de produits primaires en particulier, considère l'industrialisation, la coopération économique et l'intégration en Afrique comme des problèmes à long terme, ne tient pas compte des facteurs extérieurs qui sont pourtant des obstacles majeurs au développement et à la croissance économique de l'Afrique et adopte des conceptions et des objectifs différents de ceux du Plan d'Action de Lagos et de l'Acte final de Lagos, est fondamentalement opposée aux aspirations politiques, économiques et sociales de l'Afrique;

*Déclarons en outre* notre ferme volonté d'encourager la coopération économique à l'échelon multinational, sous-régional et régional car elle constitue l'un des principaux moyens de restructurer les économies de nos pays et de réaliser l'intégration économique de notre continent;

*Affirmons donc* que les buts et objectifs que les pays africains se sont assignés dans la Stratégie de Monrovia, le Plan d'Action de Lagos et l'Acte Final de Lagos demeurent les seuls buts et objectifs authentiques et légitimes de l'Afrique;

*Demandons donc* à tous les Etats membres de la Commission économique pour l'Afrique de poursuivre leurs efforts visant à assurer la mise en œuvre intégrale et effective du Plan d'Action de Lagos et de l'Acte final de Lagos aux niveaux national, sous-régional et régional;

*Par les présentes, prions instamment* la communauté internationale de fournir une aide et une assistance technique aux pays africains dans le cadre des buts, des objectifs et de la philosophie du Plan d'Action de Lagos et de l'Acte final de Lagos;

*Chargeons* le Secrétaire exécutif de la Commission de transmettre la présente Déclaration au Président de la Banque Africaine de Développement qui soumettra à la réunion du Conseil d'Administration de la Banque Africaine de Développement devant se tenir à Lusaka ainsi qu'aux gouverneurs africains de la Banque Mondiale avant la réunion du Comité de développement de la Banque prévue à Helsinki en Mai 1982;

*Enfin chargeons en outre* le Secrétaire Exécutif de la Commission de transmettre la présente Déclaration au Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine pour présentation à la prochaine Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation qui décidera des mesures à prendre.

Faite à Tripoli le 30 Avril 1982

## BOOKS RECEIVED

*Inclusion on this list does not exclude future review of the publication  
L'apparition d'un titre dans cette liste n'exclut pas sa future critique.*

1. **L. Ake Assi, J. Abeye, S. Guinko, R. Giguet, Y. Bangavu**  
Contribution à l'Identification et au Recensement des Plantes Utilisées dans la Médecine Traditionnelle et la Pharmacopée en République Centrafricaine (*ACCT*).
2. **E.J. Adjanohoun, L. Ake Assi, J.J. Floret, S. Guinko, M. Koumare A.M.R. Ahyi, J. Raynal**  
Médecine Traditionnelle et Pharmacopée : Contributions aux Etudes Ethnobotaniques et Floristiques au Mali (*ACCT 1981*).
3. **E. J. Adjanohoun, et al.**  
Médecine Traditionnelle et Pharmacopée : Contributions aux Etudes Ethnobotaniques et Floristiques au Niger (*ACCT 1980*).
4. **Bela Balassa, André Barsony, Anne Richards**  
The Balance of Payments effects of External Shocks and of Policy Responses to these Shocks in non-opec Developing Countries. (*OCCD Development Centre, 1981*).
5. **Fernand Bezy, Jean-Philippe Peemans, Jean-Marie Wautelet**  
Accumulation et Sous-développement au Zaïre 1960–1980 (*Presses Universitaires du Louvain – UCL, 1981*).
6. **Arne Bigsten**  
Regional Inequality and Development: A case study of Kenya (*Gower, 1980*).
7. **Enver Carim (Ed.)**  
Africa Guide 1982 (*World of Information 1981*).
8. **Gerard Chersi, Jean-Louis Rastoin**  
Multinational firms and Agrofood Systems in Developing Countries: A Bibliographic Review (French and English) (*OECD Development Centre 1981*).
9. **Chinyamata Chipeta**  
Indigenous Economics: A Cultural Approach (*Exposition Press, 1981*).
10. **Paul Conlen**  
The Historical Genesis and Material Basis of Racial Endogamy in Racist Societies (*LUND 1974*).
11. **CREA**  
L'Emigration Maghrébine en Europe – Exploitation ou Coopération (*SNED*).
12. **CREA**  
Forces et Faiblesses des Sidérurgies du Tiers-Monde (*CREA*).
13. **CREA**  
Les Politiques Agraires en Algérie vers l'Autonomie ou la Dépendance (*CREA*).

14. **CREA**  
Les Jeunes Ruraux et l'Ecole: Mythes et Réalités (*CREA*).
15. **Biplab Dasgupta (Ed.)**  
Village Studies in the Thirld World (*Hindustan Publishing Corp. 1977*).
16. **Basil Davidson**  
No Fist is Big enough to Hide the Sky: The Liberation of Guinea and Cape Verde, Aspects of an African Revolution (*ZED Press 1981*).
17. **Bernard Duhamel**  
La Coopération Trilatérale: Les Relations entre l'Europe, l'Afrique et le Monde Arabe (*Le Sycomore 1982*).
18. **René Dumont, Claude Rebout, Marcel Mazoyer**  
Pauvreté et Inégalités Rurales en Afrique de l'Ouest Francophone (*OIT 1981*).
19. **A. L. Epstein (Ed.)**  
The Craft of Social Anthropology (*Hindustan Publishing Corp. 1979*).
20. **Maïin Falkenmark (Ed.)**  
Rural Water Supply and Health: The Need for a New Strategy (*Scandinavian Institute of African Studies 1980*).
21. **FES**  
Democratic Socialism in 36 theses (*FES 1981*).
22. **FES/IIB**  
Toward a New World Information Order: Consequences for Development Policy (*FES/IIB*).
23. **Vilho Harle (Ed.)**  
The Political Economy of Food (Taken by Thandika Mkandawire for Review) (*Saxon House 1978*).
24. **Björn Hettne**  
Development Theory and the Third World (*SAREC R2: 1982*).
25. **Ken C. Kotecha, Robert W. Adams**  
African Politics: The Corruption of Power (*University Press of America 1981*).
26. **John P. Lewis (Ed.)**  
Coopération pour le Développement: Efforts et Politiques poursuivis par les Membres du Comité d'Aide au Développement (OC-DE 1981).
27. **Paul E. Lovejoy (Ed.)**  
The Ideology of Slavery in Africa (*Sage Publications 1981*).
28. **Prasanta S. Majumdar & Ila Majumdar**  
Rural Migrants in an Urban Setting (*Hindustan Publishing Corpn. 1978*).
29. **D. Marci**  
La Durée du Travail dans les Pays en voie de Développement (*BIT 1981*).

30. **Hans H. Münkner**  
Le Statut Juridique de la Pré-coopérative (*FES 1980*).
31. **Davidson Nicol, Luis Echeveria (Ed.) Aurelio Peccei**  
Regionalism and the New International Economic Order (*Pergamon Press 1981*).
32. **J. Raynal, G. Troupin, P. Sita**  
Flore et Médecine Traditionnelle: Mission d'Etude 1978 au Rwanda – Observations Floristiques (*ACCT 1981*).
33. **Jean Louis Reiflers, André Cartapanis, William Experton, Jean Luc Fuguet**  
Sociétés Transnationales et Développement Endogène (*UNESCO 1981*).
34. **Idrian N. Resnick**  
The Long Transition : Building Socialism in Tanzania (*Monthly Review Press 1981*).
35. **John Rex (Ed.)**  
Apartheid and Social Research (*UNESCO 1981*).
36. **Chris Searle**  
We're building the New School! Diary of a Teacher in Mozambique (*ZED Press 1981*).
37. **A. Temu and B. Swai**  
Historians and Africanist History: A Critique (*ZED Press 1981*).
38. **SWAPO**  
To be Born a Nation: The Liberation Struggle for Namibia (*ZED Press 1981*).
39. **Togba-Nah Tipoteh**  
Democracy: The Call of the Liberian People (*The Susukuu Corporation*).
40. **Carol Cosgrove Twitchett**  
Europe and Africa: from Association to Partnership (*Saxon House 1979*).
41. **Reuben K. Udo (Ed.)**  
Population Education: Source Book For Sub-Saharan Africa (*African Social Studies Programmes 1979*).
42. **UN Centre on Transnational Corporations**  
Transnational Banks: Operations, Strategies and their Effects in Developing Countries (*United Nations New York, 1981*).
43. **Eugène L. Versluysen**  
The Political Economy of International Finance (*Gower 1981*).
44. **Ton de Wilde**  
Use of Technology: Rural Industrialization in Sri Lanka (*Sarvodaya Research Institute July 1980*).
45. **Marshall Wolfe**  
Elusive Development (*UNRISD 1981*).
46. **Maureen Woodhall**  
Education, travail et Emploi: Revue sommaire (*IDRC 1982*).

## NOTES TO CONTRIBUTORS

All manuscripts should be in duplicate and in a form suitable for sending to the printer. Both copies must be typed in double spacing. Articles should be accompanied by a record of the authors name and affiliation, and by a résumé of 500 words (for translation purposes) giving a clear indication of the nature and range of the results in the paper.

Citations in the text should read thus: (Amin, 1975) or, for specific quotations, (Amin, 1975 pp. 61-62). The convention (Amin, 1975 A), (Amin, 1975 B) should be used if more than one publication by the same author (s) in a particular year is cited. References should be listed in full, alphabetically at the end of the paper in the following style:

Nabudere, D.W. (1978) *Essays in the Theory and Practice of Imperialism*, London, Onyx.

Yachir, F. (1978) «Recherche Economique et Système Mondial Capitaliste : Le Tiers Monde et l'Instrumentalisation de Recherche» *AFRICA DEVELOPMENT Vol III No. 4.*

## NOTES AUX AUTEURS

Les manuscrits doivent nous parvenir en deux exemplaires et prêts à être imprimés. Les deux exemplaires doivent être écrits à interligne double. Doivent être joints à l'article :

- des détails concernant l'auteur : le nom et l'affiliation
- et un résumé de 500 mots (pour traduction éventuelle) donnant une indication précise de la nature de l'article et une vue d'ensemble des résultats atteints.

Les citations à l'intérieur du texte doivent être libellées comme suit : (Amin 1975) ou, dans le cas des citations particulières (Amin, 1975 pp. 61-62). La convention (Amin, 1975 A), (Amin, 1975 B) doit être employée si plus d'une publication du (es) même (s) auteur (s) est citée. La Bibliographie doit être donnée en entier et par ordre alphabétique à la fin de l'article sous la forme ci-dessous :

Nabudere, D.W. (1978) *Essays in the Theory and Practice of Imperialism*, London, Onyx.

Yachir, F. (1978) «Recherche Economique et Système Mondial Capitaliste : Le Tiers Monde et l'Instrumentalisation de la Recherche» *AFRICA DEVELOPMENT Vol III No. 4.*

## ANNUAL SUBSCRIPTION/ABONNEMENT ANNUEL

African Institutes/Instituts Africains dollars 20 US/20 dollars US – 102 FF  
Other Institutes/Autres Instituts dollars 25 US/25 dollars US – 127 FF  
Individuals/Individuels dollars 15 US/15 dollars US – 76 FF

Postage/Expédition:

African Institutes/Instituts Africains – by Air Mail/par Avion  
Rest/Reste – by Surface Mail/par Voie Ordinaire

Current Individual Copy – dollars 7 US – 35 FF  
Exemplaire en cours – 7 US dollars – 35 FF

Back Issues/Numéros précédents – dollars 10 US/10 dollars US – 51 FF

Subscription should be sent to:

The Editor,  
CODESRIA,  
B.P. 3304,  
Dakar/SENEGAL.

## CONTENTS/SOMMAIRE

- Abdalla S. BUJRA : *Editorial*
- A. BENACHENHOU : *La Coopération Sud-Sud : Le Plan de Lagos et l'Indépendance de l'Afrique.*
- S. AMIN : *A Critique of the World Bank Report entitled «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa».*
- Fayçal YACHIR : *A Propos du Plan de Lagos sur la Science et la Technologie.*
- Wilfred A. NDONGKO : *Central Africa Regional Cooperation in the Context of the Lagos Plan of Action.*
- Joseph TEDAJO : *Commerce, Change et Régulation des Economies africaines au Sud du Sahara au cours des Années 80.*
- Ahmed MOHIDDIN : *L'Expérience de la Communauté de l'Afrique de l'Est dans le Contexte du Plan d'Action de Lagos.*
- UNDP Special Unit for TCDC : *The Third United Nations Development Decade, the Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action : A TCDC perspective.*
- Smail KHENNAS : *L'Energie en Afrique et le Plan d'Action de Lagos.*
- Regional and Country Studies Branch, Division for Industrial Studies, UNIDO : *The Changing Role of Manufacturing in African Economic Development: Trend, Prospects and Issues.*
- Marie Angélique SAVANE : *Le Plan d'Action de Lagos et les Femmes.*
- G.M. HAMID : *The Lagos Plan of Action and the Development of Mineral Resources in Africa.*
- Thandika MKANDAWIRE : *The Lagos Plan of Action and the World Bank on Food and Agriculture in Africa: a Comparison.*
- DOCUMENTS:**
- Discours d'Ouverture du Professeur Adebayo ADEDEJI à la Conférence Organisée par le CODESRIA et la CEA sur le PAL.
- Déclaration faite par M.S.A. Ogunleye, Vice-Président de la BAD à l'occasion de la Rencontre des Gouverneurs Africains.
- Mémoire du Groupe Africain à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International.
- Report of the CODESRIA/ECA Conference on the LPA.
- BOOKS RECEIVED.**