

AFRIQUE

et développement

AFRICA

development

VOL. V — No. 3



CODESRIA

Editorial Board – Comité de Rédaction

Editor – Rédacteur en Chef
Abdalla S. bujra

Assistants Editors – Rédacteurs en Chef adjoints.
C. Atta-Mills, T. Mkandawire

Publication Assistant – Assistant de Publication
Abdoul A. Ly.

Technical Adviser – Conseiller technique
Hans Löser

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	Abdellatif Benachenhou
Mokhtar Diouf	Ilunga Ilunkamba
Peter Anyang Nyong'o	Claude Ake
Jacques Pegatienan Hiey	
Fredj Stambouli	

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 à l'IDRC pour leur contribution à la publication de ce journal

AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT

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

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

VOL. V – No. 3

July September 1980

Juillet Septembre 1980

Edited by

Abdalla S. BUJRA

C.O.D.E.S.R.I.A.

CONTENTS – SOMMAIRE

SAMIR AMIN

Du Rapport Pearson (1970) au Rapport Brandt (1980) Ou la Crise de l'Idéologie du Développement.....	5
--	---

FAWZY MANSOUR

Sustainable Agricultural Systems and Global Interdependence.....	21
--	----

BERNARD FOUNOU–TCHUIGOUA

L'Approche par les Besoins Essentiels, Une Théorie Nouvelle de Développement pour la Décennie 1980 ?.....	37
--	----

THANDIKA MKANDAWIRE

The New International Economic Order, Basic Needs Strategies and the Future of Africa.....	68
---	----

CECIL RAJANA

Lome II and ACP–EEC Relations: A Preliminary Assessment.....	91
---	----

DU RAPPORT PEARSON (1970) AU RAPPORT BRANDT (1980) OU LA CRISE DE L'IDEOLOGIE DU DEVELOPPEMENT

Par

Samir AMIN

1. Il est maintenant reconnu par tout le monde que le système mondial est entré dans une crise structurelle durable qui frappe tous les aspects de la vie sociale, économique et politique, remet en question les modalités de la division internationale du travail sur les bases de laquelle la croissance exceptionnelle des années 1945-1971 s'est développée, comme elle remet en question les modèles nationaux de croissance et de développement des différents segments du système mondial, Nord et Sud.

L'objet de cet article n'est pas de revenir sur la nature et les perspectives de cette crise, sujet sur lequel nous nous sommes déjà exprimés au moins quatre fois depuis 1974 (1). Il est d'examiner les «solutions» proposées, singulièrement en ce qui concerne les rapports Nord-Sud, par le rapport de la Commission Brandt et par les stratégies de la «troisième décennie du développement» des Nations Unies (2).

Il va de soi, néanmoins, que notre hypothèse, implicite ici, explicite ailleurs, est que cette crise, dont l'aspect principal est situé au plan de la division internationale du travail, est la résultante normale de changements des rapports de force, économiques et politiques, accumulés par la croissance même des années 1945-70. Les principaux de ces changements sont d'ailleurs situés le long du 40e parallèle et intéressent : (i) les rapports économiques intra Ouest, marqués par la fin de l'hégémonie américaine et l'émergence du Japon d'une part, de l'Europe (en particulier de l'Allemagne) d'autre part, comme partenaires désormais compétitifs, voire même capables d'arracher aux Etats Unis certains au moins de leurs portions dominantes ; (ii) les rapports militaires Ouest-Est soviétique, marqués par l'égalité des deux super-puissances depuis 1960 ; et (iii) les rapports politiques Ouest-Est soviétique, Chine, marqués par l'émergence de la Chine, devenue nation autonome, capable de soumettre sa stratégie internationale aux impératifs de ses choix de développement. Par contre les rapports Nord-Sud ne se sont modifiés que marginalement : victime du développement extraverti, qui s'est poursuivi et approfondi durant la période 1945-70, le Tiers-monde est entré dans la crise en partenaire faible, qui subit de plein fouet les effets de celle-ci. Aussi, pour cette raison essentielle, le projet de «Nouvel Ordre Economique International», qui traduit les aspirations des Etats du Tiers-monde, n'a pas reçu le moindre début de mise en oeuvre. Dans ces conditions, les sociétés du Tiers-monde, enfermées dans une voie sans issue, ne parviendront à sortir de l'impasse que dans la mesure où elles seront capables, par leur propre transformation interne, de se «déconnecter» au maximum du système mondial, de «prendre leurs distances», de se concentrer sur la construction d'une économie et d'une société nationale et populaire. En seront-elles capables ?

Seront-elles capables d'améliorer leurs chances par un soutien mutuel qui constitue le contenu progressiste éventuel d'une «autonomie collective», complémentaire de leurs efforts «autonomie nationale»? En tout cas il n'y a pas de choix. Car, à défaut, il n'y a guère de perspective que celle de la soumission totale de ces sociétés aux stratégies des transnationales, ce qui implique une mise sous tutelle politique aggravée. Ou encore d'expressions populaires de types «populiste» qui, bien qu'elles expriment avec force ce que les peuples en question refusent, s'avèrent incapables de définir le contenu d'une stratégie positive cohérente de développement national et populaire, et, de ce fait, amorcent une série de processus d'effondrement et de désintégration dont il est impossible de prévoir l'issue. Mais après tout l'histoire s'est largement faite de cette façon.

La crise, parce qu'elle est globale, est donc naturellement aussi celle de la «théorie», que ce soit la théorie de la croissance et de l'accumulation capitaliste au centre (où les politiques inspirées par le keynésianisme ou par le monétarisme classique font faillite et ne sont pas capables de rendre compte des phénomènes nouveaux comme la «stagflation») ou la théorie conventionnelle du «développement-modernisation».

Le Nouvel Ordre Economique International, les recommandations du rapport de la Commission Brandt, les stratégies des Nations Unies pour la décennie 80 constituent des tentatives de répondre aux défis de notre époque en sauvegardant ce qui, aux yeux des responsables, paraît être essentiel : «l'interdépendance globale» des sociétés contemporaines.

2. Nous nous sommes déjà exprimés sur le sujet du NOEI et avons tenté d'en dégager la nature, la cohérence des propositions, les divergences dans son interprétation et les échecs de sa mise en œuvre. Nous n'y reviendront pas (3) et mettrons ici l'accent sur le rapport Brandt.

2.1. Le rapport Brandt partage cette philosophie générale – que son titre même, «un programme de survie», rappelle – selon laquelle l'interdépendance est synonyme d'intérêts communs des partenaires. Ce qui doit être sauvé, c'est donc bien cette «interdépendance globale» menacée. Le système mondial – un système mondial – (sous-entendu capitaliste ?) doit être maintenu, et les différentes sociétés nationales doivent trouver leur place et situer leur développement dans le développement globale du système. Tout le rapport, ses recommandations et ses analyses (ou son absence d'analyses précisément), sont fondés sur ce choix. L'hypothèse que l'intérêt commun l'emporte sur les conflits d'intérêts appelle inexorablement le style «voeux pieux» : citons les gouvernements du monde voulaient bien . . .

Bien entendu cette philosophie n'est pas la nôtre. Nous pensons que l'histoire lui a infligé trop de démentis pour continuer à l'accepter (i) car l'histoire a été jusqu'ici celle à la fois de l'interdépendance et de l'asymétrie dans celle-ci (le terme même d'interdépendance est donc inexact, et celui de dépendance est plus correct). (ii) L'histoire de ce développement inégal est celle de l'évolution inégale des forces des partenaires et, par conséquent celle d'une succession de phases de développement dans le système (phases «A» de croissance globale dans un système défini par des règles – notamment de la division du travail – et des hiérarchies, une ou plusieurs hégémonies etc . . .) et de crises, passages forcés d'une phase A, à une phase A₂ par une crise B,

(définie par la remise en cause des règles et des hiérarchies). Les phases B de crise expriment le conflit des intérêts ; et le changement, qui résulte du règlement de ces conflits, est fondé sur la reconnaissance du nouvel équilibre des forces. (iii) Les modifications des rapports de force trouvent leur source à la fois dans les effets cumulés de l'interdépendance inégale et dans les transformations internes des sociétés. C'est en définitive l'évolution et le changement dans les ordres internes qui commande l'ordre international, et non l'inverse.

Notre période est précisément celle d'une phase B de « crise ». Il ne sert donc à rien de gommer les conflits d'intérêts, qui sont primaires, ou de les tenir pour mineurs. C'est s'interdire de comprendre.

On opposera donc aux recommandations déduites de cette philosophie - dont on montrera l'inconsistance - la recommandation globale, et exactement inverse dans sa direction, d'une « déconnexion » maximale. Réduire l'interdépendance, voilà le mot d'ordre. Donner la priorité au développement autocentré et populaire, amorcer et renforcer l'autonomie collective du Sud, voilà le sens aujourd'hui du non-alignement.

2.2 Le « remède » à la crise globale proposé par le rapport est celui d'un « Keynésianisme mondial » selon l'expression heureuse d'André Grunder Frank (4). « Un transfert massif de ressources du Nord vers le Sud permettrait de relancer la machine en panne (et, en passant de résorber le chômage), au Sud et au Nord . . . » (pages 67 et suiv.).

Le NOEI propose, dans cette même perspective, mieux, plus fort, et sans le détour - discutable - inutile, par le biais du « transfert des ressources ». Le NOEI propose en effet simplement une industrialisation d'exportation du Sud vers le Nord, fondée sur les salaires bas et les ressources naturelles abondantes. Cette délocalisation massive de l'industrie aurait sans aucun doute l'effet de relever globalement le taux de rentabilité : le Keynésianisme dans ce domaine simplifie : il attribue la crise à une insuffisance de la demande qui peut être stimulée par une redistribution du revenu. Il s'abstient de passer au plan de l'organisation de la production. Le NOEI vise directement celle-ci. La délocalisation est évidemment à la fois redistribution des forces productives, donc des revenus, et relèvement du taux du profit. De plus, loin de mendier un « transfert » supplémentaire dont l'histoire a démontré les limites et les caractères - largement néfastes - le NOEI envisage le relèvement des prix des exportations traditionnelles du Sud (et invite pour cela à l'action unilatérale par la cartellisation, suivant l'exemple du pétrole) et la mobilisation des ressources supplémentaires dégagées de cette manière (et surtout des rentes minières et pétrolières) pour financer la nouvelle étape de la croissance sans « transfert ».

Bien entendu les partenaires de la redistribution en question ne sont pas les « peuples », mais les pays. Le NOEI n'a pas cette naïveté de les confondre. En fait une industrialisation d'exportation fondée sur la main d'œuvre à bon marché suppose : (i) une agriculture exploitée qui fournit aux villes à la fois la force de travail prolétarisée en surabondance et des vivres à bon marché, et (ii) le chômage urbain, une classe ouvrière et des classes moyennes subalternes pauvres. Le projet n'est donc pas un projet de « développement en faveur des pauvres », mais un projet d'accumulation du capital.

Bien entendu aussi les partenaires dans le conflit n'étant pas les « peuples », mais les classes dirigeantes, la bataille pour la redistribution en

question oppose les capitaux du Nord aux Etats du Sud sur le terrain du partage d'un surplus croissant. Et c'est là que s'opposent deux interprétations du NOEI : celle des monopoles du Nord (redéploiement sous leur houlette) et celle des Etats du Sud (industrialisation d'exportation certes mais aussi nationalisation de la rente, cartels de producteurs et mise en place parallèle d'une économie et d'une industrie – capitalistes certes – mais non moins autocentrées, dont les exportations prolongent des productions tournées vers l'intérieur en les rendant possibles par l'importation massive de technologie). Que les Etats du Sud n'aient pas la force d'imposer le repartage, cela paraît clair aujourd'hui. Qu'il faille alors se rabattre sur le redéploiement des monopoles, comme s'y rallie le rapport Brandt, il est douteux que cela soit compatible avec l'intérêt des peuples et même des Etats du Sud.

2.3 L'absence d'analyse relative aux causes et mécanismes du «sous-développement» conduit le rapport Brandt à proposer, pour chaque question abordée, des solutions insuffisantes et illusoire.

a) S'agissant des pays «les moins développés», le rapport fait comme s'il s'agissait d'un groupe homogène, alors que l'analyse historique nous avait amené à proposer plusieurs types de pays «moins développés» pour des raisons différentes, tenant à leur intégration dans le système mondial comme «périphéries de périphéries» fournisseurs soit de main d'œuvre migrante (par exemple : (i) l'économie de traite au «second degré» comme la Haute Volta par rapport à la Côte d'Ivoire ou (ii) les «réserves», comme les Bantoustans, ou le Lesotho) soit de produits vivriers (par exemple : les pays du Sahel exportateurs de viande, et naguère de céréales vers la Côte du Benin...). (5)

La «recommandation» faite par le rapport – donner la priorité à l'agriculture – est de ce fait, superficielle. Sans doute cette priorité s'impose-t-elle. Mais les modèles d'exploitation coloniale, fondés aussi sur cette priorité (l'économie de traite, celle des compagnies concessionnaires et celle des réserves) sont à l'origine historique de la misère actuelle des campagnes africaines. (6) Et les politiques «nouvelles» – l'encadrement bureaucratique, la koulakisation ou l'agrobusiness – que préconise la Banque Mondiale – en réduisant la priorité vivrière à celle de projets vivriers sans remise en cause de la politique globale d'intégration mondiale – sont, de ce fait, voués nécessairement à aggraver la misère des paysans.

b) La «priorité vivrière» – qui ne s'impose pas seulement pour les pays «moins développés, mais pour les autres aussi» – NICs, pays nouvellement industrialisés ou «semi-industrialisés» aussi – exige bien autre chose : (i) la remise en cause de la politique globale à tous les plans (distribution du revenu, salaires réels et prix agricoles, fiscalité et financement etc...) ; (ii) la mise en place d'industrie au service de la priorité agricole (et non de l'exportation ou de la satisfaction de la demande solvable sur la base des structures actuelles) ; (iii) l'autonomie des communautés paysannes dans la conception et l'exécution de leurs projets de développement (et cela va bien au-delà des réformes agraires préconisées dans le rapport) ; et enfin (iv) la prise de distance à l'égard des critères de rentabilité étant entendu que la mise en place d'une économie et d'une société nationales et populaires entre en contradiction avec les exigences de la «compétition internationale».

Ce qui est dit de l'agriculture est valable aussi, mutatis mutandis, pour les autres secteurs d'intérêt populaire : les activités de la petite entreprise et de l'artisanat au service de la consommation populaire. Le rapport Brandt préconise «l'assistance au secteur informel» ; mais il ignore que ce secteur, articulé comme il l'est à une économie qui n'est pas tournée vers la satisfaction des besoins populaires, est, de ce fait, exploité. Et le discours classique sur les «services sociaux» ne saurait être substitué aux exigences de l'autonomie réelle des collectivités populaires. (7)

La construction d'une économie au service de la satisfaction des besoins populaires exige certainement des «réformes internes». Mais l'histoire – et la politique – démontrent que ces réformes sont fort peu compatibles avec les exigences de l'intégration au système mondial. Et pourquoi le rapport est-il si timide au point de n'oser point condamner les politiques de «déstabilisation» des régimes populaires, mises en œuvre par les puissances et les institutions internationales comme le FMI ? Dans ces conditions les gouvernements du Tiers-Monde ont raison de considérer que cette recommandation est démagogique, parce qu'elle attribue la responsabilité de la situation actuelle à ces seuls gouvernements.

c) Timidité à l'encontre du capital des monopoles dominants que l'on retrouve au chapitre du commerce. Préconiser encore aujourd'hui des Fonds communs et autres modes de stabilisation du commerce sans tenir compte de l'échec des négociations, n'est-ce pas dérisoire ?

Pourquoi ignorer la possibilité, entrevue en 1975, d'une cartellisation des producteurs du Tiers-Monde ? (8) N'est-ce pas là le seul moyen de modifier le rapport de forces en faveur du Sud ?

d) Concernant les ressources minérales et l'énergie, domaines où les intérêts du Nord sont précisément en jeu, le rapport se contente : (i) de proposer l'accélération de la recherche minière dans le Sud par la création d'un Fonds spécial ; (ii) d'attribuer à la hausse des prix du pétrole, la misère du «quart-monde». Mais pourquoi donc accélérer le pillage des ressources naturelles du Sud pour permettre au Nord de maintenir son gaspillage ? Pourquoi le mutisme du rapport sur l'économie politique de la rente minière et ses rapports à la division internationale du travail ? (9) Pourquoi ignorer non seulement la responsabilité historique du Nord dans le développement inégal du Sud, mais encore celle de la stratégie du Nord dans la crise contemporaine ? (10)

e) Concernant l'industrialisation, le rapport semble considérer comme positifs les résultats obtenus dans les «NIC» – pays semi-industrialisés – (Brésil, Mexique, Corée du Sud, etc...). Mais pourquoi ignorer :

(i) qu'une stratégie globale de délocalisation accentuerait nécessairement le développement inégal du Sud. Pourquoi ignorer que l'industrialisation accélérée du Brésil est concomitante à la désindustrialisation de l'Argentine ?

(ii) que cette stratégie est fondée sur une politique sociale répressive. Dans tous les NIC la croissance – fût-elle prodigieuse – du PIB et du produit industriel, s'est accompagnée d'une stagnation ou même d'une répression des salaires ouvriers et des revenus paysans. Au contraire on voit dans le cas des développements accélérés au centre du système, en Espagne par exemple, la croissance s'accompagner d'une croissance parallèle des salaires et des revenus paysans. (11)

(iii) que, pour cette raison, les peuples de NIC ne paraissent guère apprécier le modèle proposé. L'Iran du Shah s'est effondré en pleine accélération de sa croissance. La Corée du Sud dément les discours sur la prétendue «croissance avec redistribution».

(iv) que, contrairement aux prétentions du modèle l'option prioritaire en faveur de l'industrie d'exportation n'améliore pas la balance extérieure. La preuve : les NICs ne sont-ils pas les pays du Tiers-monde les plus endettés ?

f) On pourrait multiplier à l'infini les exemples d'insuffisances du rapport.

Le rapport, par exemple, réduit pratiquement ses commentaires concernant les transnationales à la défense de l'idée d'un «code de conduite», mais n'y a-t-il pas un danger pour les pays du Tiers-monde à accepter ainsi de se plier aux exigences d'une nouvelle étape de la mondialisation de la vie économique par les transnationales en lui donnant un statut juridique qu'elle n'a pas encore ?

Le rapport considère les migrations internationales de travailleurs comme profitables pour les deux partenaires (pp 108 et suiv.). Quelle erreur quand on sait que l'histoire a montré que les pays d'émigration sont toujours allés en s'appauvrissant (voir l'Irlande qui avait la population de l'Angleterre lors de sa malheureuse conquête, achevée par son émigration . . .), et que lorsque, par exception, un pays se développait, il cessait de fournir une émigration appauvrissante (voir l'Italie et l'Espagne contemporaines) ! (12)

2.4. Le rapport Brandt donne finalement beaucoup d'importance aux problèmes immédiats et particulièrement au danger de crack financier global, en relation avec l'inflation mondiale et la croissance vertigineuse de la dette extérieure de certains pays.

André Gunder Frank va jusqu'à soupçonner que l'objectif réel du rapport – et le principal objet du sommet proposé – serait précisément d'étudier les voies et moyens d'éviter un crack financier (13).

La solution, l'établissement d'un «lien» (link) entre l'émission des liquidités internationales et l'aide au développement, envisagée il y a déjà de nombreuses années, puis abandonnée, est reprise par le rapport. Ce «lien» permettrait d'éviter l'effondrement financier de certains pays du Tiers-monde dont la dette extérieure menace l'équilibre global. C'est là, dit A. G. Frank, le «vrai terrain d'un intérêt mutuel, celui de l'ensemble des Etats». Mais est-il possible d'établir un «lien» de ce genre ?

Les considérations générales du rapport concernant le système monétaire international paraissent naïves. Le rapport souhaite l'établissement d'un «système monétaire mondial juste . . .». Cela n'a jamais été le cas jusqu'ici. Tout d'abord il n'a existé de système monétaire mondial que durant les périodes caractérisées par l'hégémonie économique d'un centre national. Ce fut le cas au XIXe siècle, jusqu'en 1914, où l'étalon or (en fait Sterling) coïncidait avec l'hégémonie britannique. Cela a été à nouveau le cas, de 1944 (Bretton Woods) à 1971 (suspension de la convertibilité du dollar), pendant la durée de l'hégémonie américaine. Par contre durant ce que nous appelons «la guerre de 30 ans» pour la succession britannique, qui a opposé les Etats Unis et l'Allemagne de 1914 à 1945, il n'y a pas eu de système monétaire mondial.

mais un grand chaos. Ce n'est pas parce qu'il n'y avait pas de système monétaire mondial qu'il y a eu ce chaos, y compris le crack de 1929, mais c'est au contraire parce qu'il n'y avait pas de puissance hégémonique mondiale qu'il n'était pas possible d'avoir un système monétaire mondial. Or nous sommes à nouveau entrés dans une période où la succession des Etats-Unis est ouverte. En faveur de l'Europe (plutôt que du Japon), au moins à l'échelle du système capitaliste, soit global, soit de l'ancien hémisphère (Europe-monde Arabe-Afrique en premier lieu, zones de pénétration en Asie – en accord ou non avec le Japon, quelques zones de pénétration en Amérique Latine...) ? Les jeux sont ouverts. (14)

Le désordre appelle nécessairement l'inflation. Ce fut le cas durant la période 1914–45. C'est à nouveau le cas depuis la seconde moitié des années 60, dans des formes nouvelles, mais pour la même raison fondamentale. La crise a commencé par être celle des rapports dollar versus mark, yen et autres monnaies européennes, et cela pas par hasard. L'incapacité des Etats Unis à assumer leurs responsabilités économiques (compétitivité décroissante vis-à-vis du Japon et de l'Allemagne sur le marché mondial) et politiques (guerre du Vietnam), s'est soldée par... la chute du dollar.

Sans doute l'inflation a-t-elle désormais des causes structurelles internes qui tiennent à la stratégie des monopoles, renonçant à la concurrence par les prix, et à l'ordre social organisé par «contrats collectifs». C'est pourquoi l'inflation est continue, sous sa forme rampante, depuis 1945. Sans doute cette inflation continue devait-elle impliquer tôt ou tard la réévaluation de l'or, comme la distribution inégale de ses taux, le réajustement des taux de change. Mais tant que l'on était en phase A (1945–70) l'équilibre structurel global (donc entre autre celui – en gros – des balances de paiements... ; peu importait qu'il ait eu un malade chronique, la Grande Bretagne, entretenue par le patron américain pour services passés rendus, et quelques malades épidémiques dans le Tiers-Monde...) assurait le fonctionnement du système monétaire mondial fondé sur l'hégémonie américaine.

Entré dans une phase B, le système se détraque : l'inflation de rampante prend le trot, puis le galop ; les rythmes sont de plus en plus inégaux (de 7 à 30 % l'an) et les changes entrent dans l'instabilité permanente ; le décrochage de l'or s'impose (en 1971) et le métal jaune passe du taux officiel de 35 l'once à celui du marché, désormais libre, de 600 ou 700 l'once ; la crise s'accompagne alors de ce nouveau phénomène : la stagflation. Protester, comme le fait Robert Triffin, (15) contre ces faits – l'instabilité des changes, la non-adéquation des réserves, l'absence de processus d'ajustement – n'avance à rien : il n'y a pas de remède monétaire à une maladie qui a son origine ailleurs que dans la monnaie. Les monétaristes parviendront-ils à le comprendre ?

On suppose en effet que «tout le monde souffre de l'inflation». Non. Les monopoles y trouvent leur compte, comme le chômage vient à temps pour exercer une pression sur les salaires et faciliter les restructurations. Par ailleurs l'inflation, inégale dans ses taux, opère à l'avantage des puissances montantes au détriment de celles en déclin.

On suppose aussi qu'il pourrait exister des mécanismes d'ajustements. En phase A, oui, c'est pourquoi le FMI parlait de l'hypothèse que le déficit d'un pays était dû exclusivement à sa politique nationale. Mais en phase B le déséquilibre est structurel et global et le déficit des uns a pour contrepartie

l'excédent des autres. Il n'est plus possible d'attribuer ces déficits à des politiques nationales «déficientes» ; ils sont la contrepartie nécessaire d'excédents non moins difficiles impossibles même à résorber.

L'ordre monétaire – mondial ou régional, c'est-à-dire alors le désordre monétaire, reflète l'équilibre des forces, ou l'absence d'équilibre entre les pays capitalistes développés et non les rapports Nord-Sud. Or nous avons déjà prétendu que ce qui avait changé c'était bel et bien les rapports entre pays développés. C'est pourquoi le discours sur les «besoins spécifiques des pays en voie de développement» entre autre, «le lieu», est un discours naïf. La question n'est pas là.

Dernière question : le danger de crack financier est-il réel ? ou Est-ce seulement un épouvantail ? La faillite d'une grande institution financière peut toujours être évitée formellement si la banque centrale du pays préfère lui venir au secours (quitte à la nationaliser) et accepter l'inflation qui en découle. En 1929 ce choix était impossible sans suspendre la convertibilité. Or aujourd'hui il n'en est plus de même. Certes la banque centrale d'un Etat donné pourrait hésiter si elle se trouvait seule à la faire parce que l'accélération de l'inflation nationale qui en découlerait contribuerait à détériorer la position de sa monnaie vis-à-vis des autres. Mais la précaution n'est-elle déjà pas prise par l'association dans des consortia des prêteurs des principales institutions financières de tous les pays prêteurs pour chaque prêt international, important et même mineur d'ailleurs ? Dans ce cas le défaut d'un emprunteur important menacerait l'ensemble du système, appelé à réagir d'une façon solidaire pour éviter le crack.

Mais qui sont ces emprunteurs ? Les pays de l'Est et les pays nouvellement industrialisés du Tiers-Mond (les NICs). A propos de ces derniers on rappellera que leur endettement croissant dément l'optimisme de convention de la Banque mondiale qui prône l'industrie d'exportation... Mais en fait les prêts octroyés à ces pays ne sont nullement appelés à être remboursés. Le voudrait-on que l'excédent structural des prêteurs l'interdirait. Ces prêts, bien que pas toujours affectés à des investissements déterminés, constituent la forme contemporaine de l'investissement extérieur. Ils sont destinés à rapporter, et le taux d'intérêt qu'il faudra leur servir, ira sans doute en s'élevant. Par là même une ponction grandissante sera effectuée sur le revenu réel du Tiers-Monde, ce qui est l'objectif même de l'opération. C'est pourquoi le danger de crack nous paraît moins grave qu'on ne le pense. Car ou bien ces pays continueront à aliéner leur indépendance (et leur revenu) par la poursuite indéfinie de ce mode de développement, et tout ira bien, ou bien, à la suite de changements politiques, ils refuseront de rembourser et pourront le faire dans la mesure où, comme dans les exemples historiques précédents, ils seront l'objet de mesures de rétorsion qui les contraindront à l'autarcie, nationale ou collective. Et dans ce cas les banques centrales associées des centres prêteurs viendront au secours de leurs «sinistrés»...

Le danger de crack viendrait plutôt d'ailleurs : des flux erratiques de liquidités détenues par les transnationales (plus encore que par les Etats pétroliers), n'obéissant qu'aux règles de la spéculation à court terme. Dans ce domaine les partisans des changes flexibles ont rendu service aux spéculateurs, mais au détriment de l'intérêt collectif, à éviter la catastrophe... C'est pourquoi peut-être après tant d'engouement pour l'école de Milton Friedman, sans doute pour des raisons d'aliénation idéologique attachée au renouveau néo-libéral les autorités monétaires et politiques de l'Occident amorcent-elles un retour à des comportements moins absurdes.

3. La «stratégie de développement des Nations Unies pour la Troisième décennie», celle des années 80, a été définie par le Comité de Planification du Développement lors de sa 16e session (janvier 80), tandis que sa mise en œuvre pour l'Afrique a été formulée dans un document soumis par la CEA à la conférence des planificateurs africains (session de mars 1980, doc. E/CN14/737).

3.1 La conclusion du premier document – à savoir que «le NOEI doit s'adapter au marché» (para. 133) est révélatrice. La stratégie choisie a donc opté en faveur de l'interprétation de NOEI par les transnationales. Car l'interprétation des 77 – à la fois développement national indépendant et participation à la DIT – entre naturellement en contradiction avec les «règles du marché».

Cette option réduit donc la portée de la stratégie proposée. Celle-ci est certes volontariste : ni le taux de 4 % de croissance annuelle pour la production agricole du Tiers-Monde (pour éviter l'écart grandissant entre la demande solvable et l'offre locale des produits alimentaires), ni celui de 9 % pour l'industrie (pour réaliser l'objectif de Lima d'une part du Tiers-Monde égale à 25 % de la production industrielle mondiale) (16) ne correspondent à des «tendances spontanées». La délocalisation sous la houlette des transnationales permet d'atteindre les objectifs industriels (et même de les dépasser), mais pour quelques pays seulement, et cela sans bien entendu que les objectifs agricoles puissent l'être. D'où la fragilité des NICs.

Des calculs économétriques simples auraient démontré que les deux taux retenus impliqueraient une croissance très forte des importations, (7 à 8 % l'an) plus forte que celle du PIB. Il s'agit donc d'une stratégie extravertie et non d'un développement autocentré, quoiqu'on dise. Or il est douteux qu'en phase de crise l'Occident puisse absorber un tel volume d'importations concurrentielles du Sud !

La stratégie proposée se contente de ces généralités discutables, et n'envisage pas les moyens de la mettre en œuvre. Proposer, en ce qui concerne l'agriculture, des «réformes agraires» et la mise en œuvre du programme intégré de la CNUCED et de la convention de Lomé, est notamment insuffisant. Or la lenteur du développement agricole, caractéristique de la périphérie depuis son origine, est la raison ultime des distorsions de son développement d'ensemble. En ce qui concerne l'industrialisation la stratégie d'ailleurs se garde d'entrer dans le détail : un objectif d'exportations industrielles du Sud vers le Nord égal à la moitié du flux inverse (para 61) ; des généralités sur la mise en œuvre parallèle de la grande et de la petite industrie, qui, formulées de cette manière, sans relations avec les problèmes de la technologie, des prix relatifs et des formes sociales et politiques de la propriété et de la gestion, sont valables pour tous les temps (para 55) ; un coup de chapeau en faveur de la construction des systèmes industriels nationaux (para 56) qui entre en contradiction avec l'ensemble de la stratégie...

Par ailleurs les considérations sur les réformes du système mondial notamment monétaire demeurent vagues à l'extrême.

Dans ces conditions on peut douter que les «objectifs sociaux» (éliminer la famine et l'analphabétisme, réduire la mortalité et assurer le plein emploi pour l'an 2000) soient compatibles avec la stratégie proposée. En particulier il est certain que la famine ne trouvera pas de réponse sans bouleversement radical dans l'articulation agriculture-industrie ; comme il est

certain que l'industrie d'exportation (qui, par définition doit être compétitive) est incapable d'absorber la croissance du chômage urbain prévisible dans le Tiers-Monde.

3.2 Si la stratégie globale pour la 3e décennie est politiquement naïve, sa mise en oeuvre pour l'Afrique est, de surcroît, techniquement misérable.

Faisant preuve d'un manque absolu d'imagination, les auteurs du document ont repris pour l'Afrique les taux mondiaux moyens (4 % pour l'agriculture, 9 % pour l'industrie et 8 % pour les importations !!). Si, évidemment les mêmes taux étaient retenus pour chaque pays, la moyenne serait identique... C'est oublier (i) que les performances de l'Afrique non seulement ont été inférieures à celles des autres régions dans le passé mais encore que l'effondrement de la croissance dans la crise actuelle y est beaucoup plus marquée et ce à des niveaux médiocres de production par tête (un tiers ou moins que pour d'autres régions qui résistent mieux au choc de la crise), (ii) que la loi en Afrique comme ailleurs est celle du développement inégal.

La «technique» du modèle africain est par ailleurs curieuse. Elle est fondée sur une désagrégation du continent dans les groupes suivants : (i) pays moins développés ; (ii) pays de l'OPEP, (iii) autres pays par classe de PIB par tête. Ainsi en ce qui concerne le premier groupe, dont nous avons rappelé l'hétérogénéité, on met ensemble le Soudan, dont le potentiel agricole est le plus riche du continent, et le Lesotho, réserve «surpeuplée» exigüe, annexe de l'économie minière de l'Afrique du Sud. Les paramètres du modèle agricole, essentiel pour ce groupe – une fonction linéaire des superficies et du travail – font donc la moyenne entre les extrêmes du continent ! En ce qui concerne les pays pétroliers, le bon sens aurait voulu que l'on considère séparément la Lybie, l'Algérie et le Nigéria, fondamentalement différents à tous plans, et que l'on évite ici encore l'absurde «moyenne». Enfin, en ce qui concerne le troisième groupe, il n'est pas venu à l'observation des auteurs que le calcul de paramètres «moyens» pour l'Égypte (le pays le plus industrialisé de l'Afrique) et la Guinée Equatoriale (!!), qui, par hasard se retrouve dans la même tranche du revenu, était pour le moins que l'on puisse dire, dénué de sens.

Bien entendu aucune proposition concrète concernant les moyens tant pour les objectifs que pour ceux de l'industrie. A-t-on réfléchi à la concurrence d'autres régions du Tiers-Monde en matière d'industries d'exportation à main d'œuvre bon marché ? A-t-on réfléchi aux perspectives des industries minières compte tenu de l'évolution des centres développés ? A-t-on réfléchi à ce qu'impliquerait une industrie au service de l'objectif agricole de 4 % de croissance annuelle ? Il n'y en a pas trace.

Enfin, pour couronner le tout, on découvre que le modèle «économétrique» démontre que si les coefficients de capital et les élasticités de la demande d'importations résultant de l'observation (les paramètres du «modèle») demeuraient ce qu'ils sont, les objectifs ne pourraient être atteints... le déficit de la balance extérieure allant grandissant. On le savait sans faire l'exercice de calcul du modèle, puisque le développement extraverti des années 50 et 60 a déjà conduit à ce type de crise... Alors, la solution ? On «suppose» que les coefficients de capital et les élasticités de la demande d'importation baisseront... Comment cela sera-t-il possible sans remettre en cause les choix technologiques, sectoriels etc... ? Dieu seul le sait, et on espère bien qu'il interviendra.

Dans ces conditions que conclure de l'emploi –abusif – des termes de «développement endogène» qui sont égrenés au long du texte : que ses auteurs ignorent le sens des mots ?

4. Que faire ? Quelle stratégie opposer à ces projets incohérents, naïfs ou impossibles ? Deux documents importants et lucides dans leurs principes, indiquent la possibilité d'une autre voie.

4.1 La déclaration de Kenneth DADZIE au groupe des 77 (mars 1980) (17) part de constatations réalistes : (i) l'échec de la gestion efficace par le système ; (ii) le changement des rapports internes à l'Occident, à l'origine de la crise du dollar et du système monétaire ; (iii) le changement des rapports Est-Ouest ; et (iv) le refus du Nord de faire des concessions au Sud. Le Directeur général en tire la conclusion qui s'impose pour le Sud, la priorité au développement autocentré au niveau national et collectif. Les réformes éventuelles du système mondial passent alors au second plan, envisagées seulement comme pouvant être, dans l'hypothèse optimiste, des moyens susceptibles de faciliter le développement autocentré du Sud.

Le programme d'action du Sommet africain de l'OUA (Lagos, Avril 1980), reprend ces thèmes : priorité au développement endogène national et collectif, action commune pour tenter de peser sur l'évolution du système mondial dans le sens d'une adaptation meilleure aux exigences de développement autocentré des Etats africains. On aurait seulement souhaité que ce programme fut soutenu par un projet «technique» pour l'Afrique, ce qui, comme on l'a vu plus haut, n'est malheureusement pas le cas.

4.2 Des programmes nationaux et régionaux doivent être élaborés dans le sens indiqué ci-dessus.

Pour tous les pays du Tiers-Monde, moins développés ou pas, NICs ou pétroliers, l'essentiel est de faire la révolution agricole et, pour cela, de restructurer l'industrie (ou de la construire) pour la mettre au service du développement agricole ; de déconnecter donc cette industrie de l'exportation et de la demande solvable interne des couches privilégiées ; d'amorcer un processus de développement de créativité en matière technique qui permettra de mettre au point des technologies adaptées, libérant progressivement de l'importation d'équipements mal adaptés.

Bien entendu les formes et les contenus de la révolution agraire ne sauraient être identiques dans les pays «réservoirs de main d'œuvre» et dans ceux qui ont un potentiel d'expansion agricole vaste. Bien entendu les formes de l'industrie dépendent de nombreux éléments (taille des économies, ressources naturelles et énergétiques etc...) mais aussi et surtout des formes du développement agricole que l'industrie est censée servir. Dans tous les domaines la communauté de l'objectif global et des principes n'exclut pas, loin de là, la variété des situations concrètes, des bases de départ et partant des moyens.

Il reste que nous sommes très loin d'être engagés dans cette voie.

L'Amérique Latine dans son ensemble présente les caractéristiques des «pays nouvellement industrialisés» (NICs). De surcroît elle paraît mieux résister au choc de la crise et a maintenu des taux de croissance honorables au

cours des années 70, alors que ceux-ci s'effondraient tant dans le monde capitaliste développé que dans d'autres régions du Tiers-monde, notamment l'Afrique: L'Amérique Latine pense pouvoir poursuivre ce type de développement, en complétant davantage la gamme des industries d'exportation par des gammes destinées aux marchés locaux, nationaux et régionaux. Elle estime avoir besoin pour cela de pouvoir poursuivre son recours au marché des capitaux et à l'importation massive de technologie. Elle accepte de ce fait une dépendance accrue, d'autant qu'elle tend à se solidariser du monde développé dans le domaine des politiques de l'énergie.

Le monde arabe et (l'Iran), bien que présentant dans l'ensemble un niveau d'urbanisation et d'industrialisation qui le rapproche de l'Amérique Latine, subit les conséquences de sa contribution massive, mais inégalement distribuée, à la production de pétrole. Faiblesse agricole (et potentiel réduit et très inégalement réparti dans ce domaine), question palestinienne, conflit des superpuissances dans la région, impasses des forces politiques qui ont occupé le devant de la scène pendant 30 ans, interfèrent et créent une situation passablement chaotique, analysée dans un texte auquel nous renvoyons (18).

Les NICs d'Asie orientale sont menacés par l'inexistence de leurs marchés internes et leur dépendance extrême du marché mondial, plus marquée encore que pour l'Amérique Latine. La poursuite de leur modèle de développement s'avèrera probablement impossible et le chaos en Corée du Sud n'est sans doute pas indépendant des difficultés d'une «reconversion». Les pays d'Asie du Sud et du Sud-est, comme l'ensemble de l'Afrique, souffrent déjà du report massif des conséquences de la crise. L'effondrement de la croissance et celle des investissements productifs comme l'accentuation des déficits financiers publics et extérieurs y sont déjà situation courante.

Mais si l'ensemble Afro-asiatique constitue d'évidence la chaîne des maillons faibles du système mondial, aucun des pays du groupe (pas même l'Iran bien sûr, ni l'Algérie, l'Angola, l'Ethiopie ou la Tanzanie) ne s'est engagé encore dans la direction systématique d'un développement autocentré véritable. Au mieux quelques éléments d'une telle stratégie ont connu et connaissent un développement embryonnaire et fragile.

Le développement autocentré doit être d'abord national. L'autonomie collective peut faciliter ce choix national, elle ne peut se substituer à sa carence. Dans ces conditions on comprend que la «coopération Sud-Sud» apparaisse comme un prolongement de la «coopération Nord-Sud», et innove peu. Les propositions du rapport Brandt dans ce domaine s'inscrivent dans cette perspective conventionnelle et le plaidoyer en faveur d'une opération triangulaire (finances de l'OPEP et technologies du Nord au secours du Sud) a appelé de la part de certains le mot sarcastique mais juste «continuer à faire la même chose, mais avec l'argent des autres» ! Les mièvreries des conférences des Nations Unies (TCDC, ECDC . . .) innoveront encore moins, et de surcroît n'ont pas de moyens ! Un bilan critique de l'aide de l'OPEP et des pays arabes notamment dans le cadre de la coopération afro-arabe démontre que si les volumes de transferts financiers sont devenus importants les projets proposés, comme d'ailleurs ceux qui sont demandés, restent conventionnels.

Pourtant la crise semble précisément offrir l'occasion d'amorcer une stratégie véritable d'autonomie collective qui pourrait constituer un encouragement puissant à des stratégies nationales autonomes. Les orientations de

«l'aide» affectée au développement remises en cause, le nouveau fonds de l'OPEP pourrait envisager des actions systématiques : (i) pour le soutien à une industrialisation autocentrée. La sidérurgie offre un bel exemple de ce qui pourrait être fait. (19) La crise de celle-ci a en effet arrêté le processus de délocalisation vers le Sud de segments destinés à l'exportation et dominés par les monopoles du Nord. Cet arrêt constitue un motif puissant pour lui substituer une stratégie sidérurgique orientée vers les besoins internes. La distribution inégale entre les pays du Sud des gisements de minerai de fer, des besoins du marché interne et des capacités de financements et de fournitures technologiques devrait appeler des coopérations triangulaires Sud-Sud. Dans le domaine de l'énergie également le développement de ressources de substitution au pétrole pour la consommation interne des pays en voie de développement non pétroliers doit constituer un chapitre important de cette aide nouvelle. Enfin dans le domaine de l'exploitation des minerais la mise au point et l'exploitation de petits gisements destinés à des consommations locales et régionales modestes appelle aussi une aide financière et technique (y compris de recherche appropriée), (ii) pour le développement agricole, notamment dans les domaines qui exigent des investissements importants (irrigation, mécanisation, production des engrais) ; (iii) pour la recherche technologique, notamment dans le domaine de la mise au point d'industries au service des besoins de l'agriculture. Il est intéressant d'observer que la tendance à réfléchir dans ces directions trouve, au sein du Fonds de l'OPEP, des échos favorables.

Par ailleurs la crise a déjà conduit nombre de pays à l'effondrement financier. Or la réponse du système à cette situation — la mise sous tutelle du FMI et du «Club de Paris» — par ses recettes archi-réactionnaires et de surcroît inefficaces, ne peut qu'aggraver le report de la crise sur les partenaires faibles : il s'agit en effet en définitive de faire payer les «pauvres», les couches populaires du Tiers-Monde, pour relever le taux du profit et maintenir les niveaux de consommation et de gaspillage des pays développés. Il est significatif qu'un colloque comme celui récemment organisé à Arusha (Mai 1980) au moment même où la Jamaïque et la Tanzanie refusaient de subir le sort du Zaïre, ait condamné ouvertement la politique du FMI et conclut que cette institution, qui ne constitue plus un véritable système monétaire mondial, avait fait son temps (lié comme on l'a dit à l'hégémonie des Etats-Unis). Or il est intéressant d'observer qu'au Fonds de l'OPEP on prend également conscience de l'exigence de soutiens à court-terme, non pour compléter l'action néfaste du FMI mais pour lui substituer une autre perspective. Le FMI qui est chargé de contribuer à la «déstabilisation» des Etats qui tentent une expérience nationale et populaire autonome — apparaît en effet comme l'Agence chargée de créer les conditions immédiates permettant ensuite aux monopoles d'imposer leur stratégie globale.

L'assistance à court terme nouvelle irait précisément aux pays qui, décidés de s'engager dans une voie autonome, doivent faire face à ces tentatives de déstabilisation.

Finalement l'autonomie collective ainsi conçue constitue le sens que le «non alignement» doit acquérir aujourd'hui. A l'origine, mouvement de solidarité politique pour soutenir les luttes de libération nationale sans devenir l'enjeu des superpuissances, le non alignement peut aujourd'hui contribuer à élargir l'espace d'autonomie des sociétés qui refusent le choix tragique — Chili ou Afghanistan.

A défaut de cette option, les pays d'Afrique et d'Asie tomberont inexorablement, au cours des années de crise à venir, dans le chaos et la désintégration. Ils deviendront l'enjeu de forces extérieures. A moins que les révoltes populistes n'y amorcent des changements plus fondamentaux.

NOTES

- (1) Les quatre articles sur la crise sont les suivants :
 - a) Vers une nouvelle crise structurelle du capitalisme, Minuit 9, 1974
 - b) C'est une crise de l'impérialisme, Minuit 14, 1975
 - c) Développement autocentré, autonomie collective et nouvel ordre économique international, Revue de l'AETM, No 1, 1977
 - d) A propos du NOEI et de l'avenir des relations économiques internationales, *Africa Development* No 4, 1978
- (2) North-South, A Programme for survival, Pan Books, London 1980
– Comité de Planification des Nations Unies, 16e session (Janvier 1980), New York ONU, 1980
– Stratégie de développement pour la 3e décennie du développement en Afrique, doc. ronéoté CEA, E/CN14/737, mars 1980, Addis Ababa
- (3) Voir article cité en 1 (d)
- (4) André G. Frank, *Keynesian North-South and Easy-West paradoxes in the Brandt report*, mimesg, 1980.
- (5) Pour une critique du concept de «pays moins développés» et une typologie de ceux-ci voir, Samir Amin, CNUCED III – Un bilan, Bulletin of Peace Proposals, Oslo, No 3, 1972.
- (6) Concernant les différents modèles coloniaux en question (économie de traite compagnies concessionnaires, économies de réserve...) voir S. Amin, *Sous-Développement et Dépendance en Afrique Noire*, Tiers-Monde, No 52, 1972.
- (7) Le rapport Brandt traite un peu les peuples comme on traite de la question des femmes dans la plupart des rapports : on leur consacre un chapitre particulier, sans se soucier de savoir si ce que l'on dit dans ce chapitre n'est pas en contradiction avec ce qui est dit ailleurs ! Pourtant on sait bien maintenant, grâce précisément aux travaux importants des groupes féministes que les conditions du travail domestique non rémunéré (mais néanmoins producteurs de valeurs d'usage) agissent sur les valeurs caractéristiques du produit du travail social (producteur de valeurs d'échange). En ignorant ces travaux, le rapport Brandt tombe, en ce qui concerne le «secteur informel» dans des platitudes creuses.
- (8) Nous faisons référence ici au programme adopté par la conférence des non-alignés à Dakar en février 1975 qui préconisaient la constitution d'associations de producteurs du Tiers-Monde (et non d'associations mixtes de producteurs et de consommateurs) et la création d'un Fonds commun permettant de soutenir les luttes engagées par ces associations pour un relèvement des prix (et non un Fonds de stabilisation).
- (9) Pour l'économie politique de la rente minière, voir S. Amin, la loi de la valeur et le matérialisme historique Chap. VI Ed. Minuit, 1977.
- (10) La stratégie du Nord concernant les ressources minières, fondée sur des considérations multiples (prix, sécurité des approvisionnements, perspectives à long terme des réserves...), est ignorée dans le rapport. Or cette stratégie, qui vise souvent

- à la centralisation des actions (par exemple la «ceinture de sécurité» en ce qui concerne le minerai de fer), est à l'origine de développements inégaux dans le Sud.
- (11) Pour une comparaison éclairante entre le développement industriel extraverti de la Corée du Sud et le développement autocentré de la Corée du Nord et leurs Effets sociaux voir :
Korea, North and South, the deepening crisis ed. by Gavan Mc Cormack and Mark Selden, MR Press, 1978.
Cet ouvrage permet de corriger les commentaires naïfs concernant la Corée du Sud que l'on trouve dans un ouvrage comme «Redistribution et Croissance» (ed. par I. Chenery, R. Jolly et All...), PUF 1977. On sait qu'au Brésil par exemple, l'industrialisation accélérée a été accompagnée par une réduction des salaires réels et des revenus des paysans (voir les études de F.H. Cardoso, R.M. Marini etc...). Par opposition en Espagne, le «miracle» des années 50 et 60, a été caractérisé par une croissance parallèle de la productivité et des revenus du travail. Il y a là toute la différence entre le développement périphérique et celui des centres, même «attardés».
- (12) On était parvenu aux mêmes conclusions dans l'étude des flux migratoires en Afrique de l'Ouest, à savoir qu'ils appauvrissent le pays d'émigration (par exemple la Haute Volta) aux bénéfices des régions d'immigrations (par exemple la Côte d'Ivoire) voir, les migrations contemporaines en Afrique de l'Ouest, par S. Amin, Oxford V. Press 1974.
- (13) Article cité en (4).
- (14) Va-t-on ou non vers une nouvelle «hégémonie» européenne ? La question est à discuter. Ce qui est sûr c'est que le développement inégal au sein de la CEE a amené l'Allemagne à être compétitive avec les Etats-Unis (voir l'analyse de ses exportations motrices), tandis qu'au contraire la France et l'Italie, malgré leur croissance forte, optaient pour des secteurs moins dynamiques à long terme, et que le déclin de l'Angleterre ne cessait de s'aggraver. Il y a deux issues à cette évolution : (i) ce développement inégal conduirait à l'éclatement de l'Europe et le déclin relatif des pays incapables de rattraper l'Allemagne, ceux-là se verraient de plus en plus concurrencés par les «nouveaux pays industrialisés» de l'Est et du Tiers-Monde ; (ii) au contraire le maintien de l'unité européenne permettrait, fut-ce sur la base d'un développement inégal en son sein, de mettre les avancées allemandes au service de la nouvelle hégémonie économique européenne. Nous reviendrons sur ce sujet ailleurs.
- (15) On pense ici aux nombreux articles de Robert Triffin, accusant «l'inflation mondiale» et prônant la création d'un système monétaire universel fortement centralisé, une sorte de Banque centrale mondiale, capable de mettre un terme au désordre actuel...
- (16) Référence est faite ici à la Déclaration et au Plan d'action de Lima adoptés par la Conférence générale de l'ONUDI (Lima, 1974).
- (17) Référence est faite ici au discours prononcé en Mars 1980 par Kenneth DADZIE au groupe des 77 à New York, doc. ronéoté, ONU 1980.
- (18) Samir Amin, l'Economie Arabe Contemporaine, Ed. de Minuit, 1980.
- (19) Un travail sur la sidérurgie et les stratégies que le Sud pourrait adopter dans ce domaine est en cours au sein du groupe de l'UNITAR (Programme «Stratégie pour le Futur de l'Afrique»). Ce travail de Feyçal Yachir sera disponible fin 1980.
- (20) Le colloque d'Arusha (Juillet 1980) organisé par la fondation Dag Hammarskjöld et l'IFDA (Genève) a développé une critique systématique du rôle du FMI à laquelle nous faisons référence ici.

SUMMARY

The World System is undergoing a structural crisis. Samir Amin's purpose in this article is to re-examine the solutions proposed in the report of the Brandt Commission, particularly as regards the North-South relations.

He first states that this crisis is the normal resultant of changes in the economic and political power relations during the 1945–1970 period of growth. The Third World countries entered the crisis as victims of extroverted development. The crisis, because it is global, is consequently a crisis of the theory of development. The author then criticizes the theoretical principles which underpin the proposed solutions.

Thus, analysing these solutions in agriculture, he first points out that the priority given to it is rather superficial because it recommends the reduction of food priorities to food projects without reconsidering the overall policy of world integration. Such measures would only sharpen the poverty of the peasants. As for industry, he shows that the success of the «New Industrialized Countries» as defined in the report is certainly not in terms of the incomes of the workers and of the peasants; neither is it in terms of the social policy of these countries since it is a repressive one. The priority given to export industry does not in any case improve the foreign trade balance of these countries; the proof being that these are the most indebted countries.

He then discusses issues such as Transnationals (about which the comments of the report are limited to the idea of a code of conduct), international migrations (which contrary to what is said in the report, are not always advantageous to the countries) and the imminence of a financial breakdown which would be more likely caused by the erratic liquidities of transnationals (which are more than those of the petroleum exporting countries) than the world inflation.

The author then draws the conclusion that the solutions proposed in the report are incoherent, naive and impossible. Any strategy oriented towards a genuine ideology of development should give priority to the following:

1. a self-centered development at the national and collective level;
2. a restructuring of industry which would be at the service of agricultural development. For the author, the salvation lies in a maximum delinking of the Third World from the World System.

SUSTAINABLE AGRICULTURAL SYSTEMS
AND
GLOBAL INTERDEPENDENCE

By

Fawzy MANSOUR *

*Unsustainable Agricultural Systems in both developed and
underdeveloped parts of the World*

Whether in the developed part of the World Capitalist System or in its underdeveloped part, nothing at present, not even man's energy resources in relation to his requirements, seems to be less sustainable than the agricultural system.

In the United States, where agriculture is most bountiful and productivity seems to be highest, soil scientists estimate that, on the average, each acre of farm land is losing 9 to 12 tons of top soil a year (1). As Robert Dale clearly demonstrates (2), the factors which make for present high productivity: clean-cultivation, deep ploughing, heavy use of non-organic fertilizers, herbicides and insecticides, etc., are the very factors which are making for soil erosion. As a result, a situation is being created whereby, in Rodale's expressive words «the soil is used not primarily as the self-renewing food source of the plants, but mainly as a prop to hold them up. Food for the plants comes from fertilizers, usually the artificial kind». «Top soil losses», reports the U.S.A. General Accounting Office, «are threatening continued crop productivity» (3). Since present high productivity is being achieved through the heavy use, in the form of various chemical agricultural inputs, of non-renewable resources, and at the cost of permanently destroying the recuperative power of the land, this seems to be a classical example of securing short-run gains at the cost of immensely greater long-run sacrifices. Nor is the interest of this example limited to the USA. That country merely blazes a trail which other developed countries are taking, one after the other, and along which some of the developing countries are being pushed.

Developed countries, however, are at present on the whole agricultural surplus countries. Especially as regards staple foodstuffs, they produce much more than they need to consume. Between today and the day of reckoning, much can be done to arrest erosion, and these countries have the material, though not necessarily the institutional means, to do it with: scientific research capacity and basic capital equipment. With the favourable population/arable land ratio which a great many of them enjoy, they can trade off space against time. Not so with developing countries, where the day of reckoning has already arrived. The clear signs are well documented in scientific works and – more importantly – in peoples living conditions: the dramatic transformation within two or three decades of developing countries, albeit still predominantly agricultural, from net food-exporters to net food-importers

* *Professor at IDEP.*

which moreover are increasingly unable to pay for their imported food requirements; the creeping desertification in the Sahelian and similarly situated regions, the resultant increasing incidence of malnutrition among the poorer segments of the population; the greater devastation caused by droughts and other natural calamities, and so on. In 1970, there were apparently at least some 500 million hungry and undernourished people in the world; by 1985, their number is expected to increase by nearly two-thirds. By far the greater part of these millions lives in Third World *mainly agricultural* countries.

Agriculture becomes a subordinate industry in developed countries

That agriculture is the sector where sustainable growth seems to be least secure, both in developed capitalist countries and in developing countries, is rather curious. The long-run threat to the agricultural systems of the West, we have seen, essentially comes from soil erosion. Yet it was only a century and half ago that Ricardo, that most prominent exponent of capitalist political economy, was speaking – in connection with rent – of the «original and indestructible powers of the soil». At the time he wrote, Ricardo was right, but times have since then changed. Though agriculture was being progressively transformed in Ricardo's time into capitalist agriculture, it had not yet become an industrial activity. It was still a way of life, in which man's relation to nature, personified by land – a particular piece of land, to be handed over whole and if possible better to one's children – played a central role. Land was not just an economic asset, interchangeable with others, and discarded when its income-yielding capacity is exhausted. At least as far as production was concerned, the farm was almost a self-contained unit, in which land was the main means of production, and which produced on a regular basis, not only outputs, but also its own inputs. The productive circle was almost complete, and self-perpetuating.

Now in advanced capitalist countries, not only is agriculture being transformed into an industry, an agro-business where land plays a progressively less important part than other *extraneous* inputs machinery, fuel, packaged seeds, artificial fertilisers, insecticides, herbicides, etc., *that agro-business itself is also becoming more and more subordinate – technically and economically – to the industries which provide it with these inputs, or to the industries which process and market the outputs, or to the financial interests* (mortgage banks, commercial banks, insurance companies, etc.) *which preside over the various parts of the productive process*, and see to it that they get for themselves the best part of its product. To give an illustration. (4) an Iowa farmer who owns 1,200 acres who operates with 130,000 dollars worth of heavy equipment, who enlists the services of a sophisticated computer which helps him master his complex finances and consults commodity exchange reports as well the computerized cost-benefit analysis of various farm operations provided by the Central Iowa Farm Management Association, may look – and think – like a corporate board-chairman. He would be reported upon as a model of farming success. (5) The farm winds up grossing nearly 130,000 dollars. «After all the bills were paid, they were left with an impressive net of 62,000». «They», the farm family, are four adults working

full-time on the farm, supplemented by the work of their children. What is more, «Most of that (net income) had to be plowed right back into the farm as working capital to pay for seed, fertilizer and other supplies for this year – all of which have soared in cost recently. Diesel fuel, for example, costs 39 cents a gallon (up from 15.9 cents in 1970), corn seed costs 50 dollars a bushel (up from 27 dollars in 1973) and his fertilizer prices have quadrupled in the last two-years to 16 cents a pound» (6). It transpires then that, especially judging by his net earnings as compared with those of skilled workers in other industries, the model farmer, far from being the sophisticated modern entrepreneur he is portrayed to be, is in actual fact the modern equivalent of the eighteenth century european weaver or the twentieth century japanese artisan who works under contract at home for the suppliers of inputs and collectors of outputs. They all have the semblance of independent producers. In fact they are purveyors of sweated labour in return for mediocre wages. The real profits are realized elsewhere, in the case of our modern farms in the input industries, the processing and marketing industries, as well as in the financial institutions, standing behind these industries, and behind the diminutive «agro-businesses» themselves. Under these conditions of short-sighted pursuit of profit by *dominant* industry and finance, land which had been the main means of agricultural production, with its own in-built self-regenerating mechanism, is being displaced in favour of industrial inputs based on non-renewable resources.

So long as a given economy can obtain unlimited supplies of these non-renewable resources, either from its own deposits, or by virtue of its ability to import them, and on extremely favourable terms, from abroad, no harm is done to the economy in the short run. In fact, under certain conditions relating to the disjointed nature of the market mechanism, a continuous short-run rise in productivity can be quite compatible with a long-term undermining of this productivity caused by an increasing scarcity of inputs based on non-renewable resources, coupled with a parallel deterioration of the self-regenerating capacity of the land. Nor do the farmers in such an economy need to feel permanently penalized as a special closed group. As labour directly applied to land becomes less and less needed, they, or their sons and daughters, can move on to other highly remunerative occupations within the same economy, including, of course, occupations within those industries which support agriculture or complement it, and where the profits from the agricultural sector - in the larger sense of the word - are being realized.

Unsustainable Agricultural Systems in Third World Countries

In some parts of the Third World, where the interests of local rural capitalism and Transnational Corporations (TNCs) producing agricultural machinery and inputs coalesce to produce what is commonly called the green revolution, or where TNCs are directly involved in Third World agricultural productive activities, similar developments are taking place, with the difference however that, as we shall see, *the negative effects of industrializing agriculture along capitalist lines are being magnified and produced now* rather than at a future date, while the *positive effects – profits and the creation of up-stream and down-stream remunerative employment – are being realized elsewhere, in the developed part of the system.* This process of industrializing agriculture, however, is limited to certain regions, and is of recent origin.

Yet most of the Third World countries which are not directly affected by it experience an equally acute crisis in their agricultural systems.

The fact of the matter is that, whether in the first or in the second type of Third World countries, the roots of the agricultural crisis are to be sought not in the introduction of certain technical innovations or in the absence there of, but in their particular pattern of socio-economic development. More specifically, *they are to be sought in the accelerating integration of these countries into the world capitalist system and the accelerating development of rural capitalism within these countries themselves.*

Varieties of Pre-Capitalist Sustainable Agricultural Systems

It is customary in western literature dealing with underdevelopment to blame certain antiquated Third World social systems: feudalism and semi-feudalism, absentee landlordism, etc., for the misfortunes of agriculture in these countries. No doubt many evils and drawbacks are associated with some or all of these systems: despotism, harsh exploitation of the peasantry, back-breaking labour, lack of dynamism, etc.. But whatever else they were, they were not producing unsustainable systems of agriculture. Whether in the tributary social formations which established themselves in the river basins and deltas of Egypt, India and China, or in the rain-fed peasant communities south of the Sahara, or in the nomad-inhabited deserts in-between, techniques appropriate to each particular environment were evolved and corresponding forms of socio-economic organization were maintained which ensured a remarkable degree of viability based on the sustainable nature of supporting agricultural systems (7). They all had this in common:-

(a) The first claim on agriculture or stock breeding was - naturally - that of feeding, more or less adequately, the population, especially the rural or pastoral population;

(b) The techniques evolved elicited from nature its self-regenerating powers rather than destroyed those powers:

Much has been written about the great irrigation and drainage works, canals, dams, etc., undertaken by the ruling classes in the tributary social formations of Egypt, India and China to extend the cultivable area and ensure a relatively stable supply of irrigation water. Yet these would not have been of much avail had not the intricate, highly technical systems of land service and land utilization, evolved by peasants through centuries of practical experience, ensured the maintenance of land fertility and the optimum assortment of agricultural products grown on a particular piece of land. One has to consult a rare classic such as F.H. King's «Farmers of Forty Centuries» (8) to understand how, through composting, green manuring, scooping silt from canals and putting it back on the fields, crop rotation, careful terracing and irrigation, the same fields were farmed for 4,000 years without destroying their fertility, farmers could support families of as many as 12 to 15 people (with something more to spare for the rapacious governments and landlords) on

less than two acres, and do it generation after generation without buying fertilizer.

Examples from Sub-Saharan and Saharan Africa:

Sub-Saharan Africa presents, or used to present, as many examples of sustainable agricultural systems as there were variations in that environment. These systems were the result of ingenious technical and social adaptation to the varied conditions of the physical environment. To make one illustration, in the Balant country, in middle Casamance, Senegal, the one available source of organic matter, in an otherwise exposed and infertile land surrounded by forests and watered only by seasonal rain, is animal manure. Accordingly, cattle herds – fed on stubble and grass during the dry season and on forest undergrowth when the fields are cultivated – are raised almost exclusively to act as moving organic fertilizer factories: The fairly-sized pens in which they are sheltered at night are the future fields intended for annual intensive cultivation of staple foodstuffs, hence these «pens» and with them the whole family compounds, are moved from one place to another every few years. The other surrounding areas where the cattle roam in search of food during the day, and thus receive smaller amounts of manure are left for less intensive, less dependable cultivation of less essential food. A spacial system of ploughing is devised whereby water is economised and soil erosion is minimized. Soil conservation is further strengthened by careful maintenance of forest coverage on the sloping borders of the cultivated areas: With the practice of shifting homesteads from one area to another, individual property in land (as contrasted with communal family rights to it) fails to appear and so does the hierarchical social systems characteristic of dense village communities. Almost everywhere in Saharan Africa, similar examples of sustainable adaptations to environment can be found.

No life can be more hazardous than desert life, nor can physical environment be less hospitable. Yet everywhere where a desert exists, nomads have developed methods and procedures which enable them to make the best of this harsh environment and minimize the risks attached to it, methods and procedures such as rotating grazing lands, diversifying herds to suit both variations in pastures and in climate, matching herd-size to the productivity of the land and evolving various patterns of collective security. It is only now when these methods and procedures are being irrevocably undermined by the intrusion of outside forces, that their functions in sustaining life in a harsh environment are being noted and scientifically studied.

Sustainable Systems But not Idealized Ones

To emphasize the sustainable nature of these different agricultural system means neither to idealize them, nor to ignore the terrible risks to which they were sometimes exposed, and which occasionally led to their complete break-down. If they all, under normal circumstances, warded off hunger and starvation, in many cases food was neither sufficiently varied nor, by modern standards, fully nutritive. Especially in the first type of agricultural systems, food production on a large enough scale to sustain dense populations required an inordinate amount of physical hard labour, and left little room for other pursuits aiming at improving the material conditions of the majority of

the population. And, of course, these systems were all exposed in their different ways to the disruptive influences of man and the vagaries of nature. Foreign invasions and corrupt governments frequently destroyed intricate irrigation systems or allowed them to decay, causing untold sufferings to the population and leading occasionally to irreversible processes of desertification. Droughts and floods caused famines and catastrophes, and so on. What the previous paragraphs intended to bring out in relief, however, is the following:-

(a) Whenever catastrophes and pronounced imbalances occurred, they were usually due to factors *extraneous to the agricultural systems* themselves;

(b) Except in very special circumstances, *these systems contained in-built mechanisms for restoring their own viability*;

(c) *They also contained in-built technical and social mechanisms for moderating the disruptive effects of natural calamities* (e.g. homestead grain storage in peasant communities, expanded herds in pastoral communities which can be traded off against grains in lean years with neighbouring peasant communities, plus special ways of treating meat which made it last from one year to the next, all supplemented by various traditions of communal solidarity, etc.).

Comparison with Modern Third World Non-Sustainable Agricultural Systems

The features stand out clearly in contrast with the main tendencies of present Third World agricultural systems. The crisis through which these systems are passing – epitomized by their increasing inability to feed their population – is due, not to extraneous factors, but to reasons inherent in the socio-economic systems prevailing in those countries, though these systems can in their turn only be understood as part, the dominated part, of a much larger and more complex socio-economic system: the world capitalist system. The crisis is deepening with no in-built self-correcting mechanism within sight, so long as the socio-economic conditions which gave rise to it are being maintained. Finally, contrary to what might be expected in an age of advanced technology and easier transport and communications, the effects of droughts and other natural calamities are – as the recent experience of the Sahelian regions demonstrate – much more disastrous, much more far-reaching and, it is feared, much more permanent than anything within recent memory (10).

Society, not nature is the culprit in the case of desertification:

Extraneous factors, that is extraneous to the socio-economic system, are sometimes invoked to explain the deterioration of agricultural systems at least in some Third World regions. Climate is one such reason, especially in connection with increasing desertification. Case studies recently undertaken for the United Nations Conference on Desertification, however «yield no evidence of a general regular decline in rainfall as a cause of desertification». The document reporting on these case studies states, it is true, that «many of them indicate the importance of drought or long periods of below-average

rainfall, as in India or the Sahelan zone of Niger Republic», but it also hastened to add that «the decisiveness of a particular climatic fluctuation may not be measured simply by its duration, or magnitude in physical terms, but its interaction with biophysical and human livelihood systems, and accordingly on the status and resilience of those systems at the time of crisis» (11).

In a more explicit statement, the same document reports that «the consensus from the studies must be that desertification is manmade, and that man in the drylands has not been the passive victim of adverse environmental deterioration. The search for causes is complicated by our ignorance concerning the degree of disturbances of dryland ecosystems under human land-use that is consistent with sustained productivity, and by the background of climatic fluctuations that hinders comparisons in the long term. The case studies do however indicate that the rate of environmental degradation in the drylands, defined as desertification, has quickened over recent decades, and with it the vulnerability of their populations, and this requires an analysis of the human and societal factors»(12)

Societal Factors are not just Population Growth and Rising Expectations

Having emphasized the human and societal factors as the operative and meaningful causes of the creeping desertification, one would have expected the United Nations study to address itself to the way different forms of socio-economic organization affects desertification or react to it. Instead, true to a certain pattern of thought prevalent in the West since the early forties, population growth and rising expectations, *taken in isolation from the socio-economic context within which they operate*, are identified as the primary causes of desertification. Thus, the above-cited study interprets undoubtedly lie within the dryland societies themselves, notably population growth as a determinant of increasing pressure on the environment. This has everywhere been reinforced by rising expectations in living standards and by an increasing technological means of attaining these in the short run. It is directly reflected in increases in the area of arable lands and in livestock numbers, and in the removal of trees and shrubs from uplands and desert plains to meet the increasing demand for fuel and timber»(13). This type of explanation, of course, is not limited to the problem of desertification. It is fashionably advanced whenever the deficiencies of the Third World agricultural systems or more generally, the problems of Third World poverty are being discussed.

Systems of production for Consumption and Production for Profits

But if population pressure and rising expectations were the *primary* factors in causing desertification and other deficiencies of agricultural systems, it is difficult to explain how certain societies are successfully combating desertification and in fact reclaiming desert for agriculture, in spite of their remarkable rates of population growth and their continuously rising standard of living (14); or how, in western societies at certain periods of their recent history, remarkable agricultural growth was combined with population

growth and, finally, why many sub-Saharan African countries suffer from malnutrition and are exposed to desertification and other forms of agricultural malfunctioning in spite of the fact that, by any standards, including the potential arable land/population ratio, they are grossly underpopulated rather than over-populated.

Population rates of growth, and even climatic changes, do of course like everything else affect in various degrees the viability of different agricultural systems. But this amounts to little more than saying that everything depends on everything else. If one wants to go beyond a catalogue listing of all the various factors affecting a given situation, the first thing to do is to distinguish what is essential from what is accidental or subsidiary. Not only is this the essence of scientific analysis; it also happens, in the present context, to be the only meaningful guide to consequential action. For, just as man's action can have at present little effect on climatic fluctuations, in the same way can man's (that is government's) direct action have little impact on rates of population growth, these being influenced under modern conditions — by cultural factors directly related to the mode and quality of performance of various socio-economic systems.

And it is the mode of performance of different socio-economic systems that causes agricultural economic systems to be sustainable or unsustainable. Going back to the various socio-economic systems which were cited above as giving rise to sustainable agricultural systems (the tributary systems, the Sub-Saharan African peasant communities, the nomads) one common trait clearly stands out. In all these systems, consumption, and — in the main — consumption of the producers themselves, was the direct purpose of production: there was no divorce, nor lengthy and intermediate steps between the one and the other. Hence the care of producers to apply all their ingenuity and experience to ensure the long-term viability of the natural systems on which production — hence their existence and that of their descendants — depended, for there was nothing else beyond what they immediately controlled to fall back upon.

In a monetarised, capitalist economy, production is only indirectly geared to consumption — with the profit motive and the market mechanism providing the intermediate links. The progressive specialization and social division of labour which are at the basis of this monetarization, are at the same time the source of the greater productivity of the system. Nevertheless, the various deficiencies of the market mechanism calculus can create such discrepancies between short-run profit making (and even productivity) and the long-run interests of the community as would undermine the long-run viability of the agricultural system (paragraph 2 of the present paper). It is not the place here to expand on this point, but it should be noted that in such an economy, there is at least the consolation that short — or medium — run prosperity, even if it is gained at the expense of one sector, or at the expense of the whole eco-system, can potentially be more or less shared by all sectors including the victimized sector itself. This is due to the relative mobility of the labour force and the compensating actions of an established central authority, the government of the given country.

*Effects of Integration into the World Capitalist System
during the Colonial Period*

That consolation does not exist where the agricultural sector is part, not of a progressive national economy, but of an underdeveloped one which, being part of a much more complex world capitalist system, is dominated and disfavoured – in fact kept in a «progressive» state of underdevelopment – by the more advanced part of that system. Under these conditions, the main gains from industrializing agriculture accrue to the supporting (input) or complementary (processing and marketing) industries which are located in the advanced part of the system, with no possibility of the redundant local farmers moving into these industries and sharing part of their benefits, and no central authority to redress the balance in favour of the farmers. If anything, whenever political authority was exercised by the dominant colonial power, it was to provide the suitable conditions for the operation of these economic forces or to accentuate their tendencies and aggravate their effects: by forcing (through taxation and other means) a shift from subsistence and self-sustaining agriculture to raw material and other exportable agricultural production; by financing from local resources such public works as favoured that line of development, thus actually subsidizing exports in a market context which secularly shifted the terms of trade between exported agricultural products and imported manufactures in favour of the latter; and by taking various legislative, administrative and fiscal measures which blocked the development of national industries.

Thus emerged a pattern of international division of labour and of «global interdependence» which actually meant the complete subservience of one part of the system to the other. As far as agriculture is concerned, the substantive advantages of certain pre-capitalist institutions (the self-sufficiency of feudal and semi-feudal systems) were gradually lost, while their drawbacks were maintained (since the local dominant classes were supported – sometimes even created – by the colonial powers themselves) and aggravated by the superimposed negative effects of an alien and dominant capitalism (15).

*Third World Agricultural System becomes even less Sustainable after
Independence. The greater Integration into the World Capitalist
System and Speedier Internal Capitalist Development*

Paradoxically enough, it was not until after Third World countries attained political independence that the unsustainable nature of their agricultural systems became more and more pronounced. The paradox is more apparent than real, and has little to do with the proverbial «population explosion and expectations revolution». It is simply that, except for those among the Third World countries which managed to pursue an auto-centered self-reliant strategy of development, the post-independence period meant greater, not less, integration into the world capitalist system (still as an economically dominated and subservient part of the system) as well as a speedier rate of internal capitalist development, though that capitalist development may of course assume different forms: neo-colonial, bureaucratic or just plain liberal capitalism.

The analysis of the deep-seated causes, nature and results of this double-tiered pattern of capitalist development would take us far afield. Those which are directly related to agriculture, however, can be briefly summarized in a few points. Whether in its neo-colonial, bureaucratic or liberal forms, post-indepen-

dence peripheral capitalism led to a great numerical expansion of local privileged classes with voracious appetites for the western-type of luxury consumption goods. These had to either directly imported from advanced societies, or locally assembled from imported parts in what has come to be known as the strategy of import-substitution, with even more disastrous effects on the balance of payment. In view of the various obstacles raised by advanced countries against developing countries' exports of manufactured goods, the strategy of «export promotion» – industrializing for the external market provided no viable alternative. Thus agriculture, more specifically agriculture oriented towards exports and not towards the satisfaction of the needs of the local population, was left to shoulder the main burden of importing the increasingly more highly-priced luxury consumption goods, or that of an ill-advised accumulation not directed towards serving the needs of the people or helping to develop agriculture itself.

The development of rural capitalism, even in societies where communal peasant or nomadic life was the dominant pattern before, worked in the same direction, since it shifted agriculture away from production for the immediate satisfaction of local needs towards serving the foreign markets which could bring to the local capitalists the cash in which they were interested; and away from self-sufficiency in inputs and the intensive use of local labour towards a pattern of industrialized agriculture gradually approaching the western pattern without however, as has often been repeated here, its compensating advantages. In certain societies, the destruction of the ecosystem resulting from capitalist development did not have to wait until the arrival of a faraway day. As the Sahelian experience demonstrates, the impact was immediate and particularly disastrous (16). The impact of what? *In the final analysis, it is the impact of the greater integration of the Third World into the World capitalist system; of dependency masquerading as global interdependence.*

Are different Types of Global Interdependence Possible?

But perhaps there is another type of interdependence quite different from the present one, the one, for example, that is being paraded under the name of the New International Economic Order, which would allow nations to co-operate for their mutual and equal benefit, while maintaining or initiating in different parts of the world sustainable systems of agriculture? We have reasons – developed in some detail elsewhere – to believe that no such Order is readily forthcoming in the foreseeable future, and that, if anything under this name is established through coordinated international action, it will be a variant of the present system of international division of labour which changes its form while maintaining its essence (18).

Global Interdependence in Relation to Agricultural Systems

But apart from the general considerations which were advanced in support of this view, what would a New International Economic Order, a system of Global Interdependence, specifically mean in connection with agriculture? *At best*, it would mean a system of equal exchanges and comple-

mentarity based essentially, not on differences in levels of economic development, but on the difference in immutable factor endowments and non-essential specialization – similar, for example, to the type of interdependence which now exists between advanced countries. For this to happen, it would require the repetition of a nineteenth century pattern whereby the flow of capital and technical knowledge from one western country to another western country similarly sovereign but less developed helped to diminish the difference in levels of development. Or, alternatively, it would require the operation on a massive scale of a new Marshall plan directed towards Third World countries and yet helping them maintain their economic sovereignty.

Since the present relationships between the developed north and the underdeveloped south is qualitatively different from that which exists between western societies, neither of these two processes is likely to take place, or, if they did, to lead to results similar to those which obtained in the West. But, even if that double unlikelihood miraculously materialized, the end result would be equal, and in the short run useful, interdependence, but not sustainable systems of agriculture, since the Third World newly established more productive systems will conform to the same pattern now operating in the West: the establishment of an industrialized agriculture, based on non-renewable inputs drawn from the four corners of the world, hence undermining in the long-run, and on a global scale, the natural eco-systems on which agriculture should be based.

What is more likely to happen, however, if the present drive towards global interdependence is maintained, is not that «best» solution, but a greater hold of metropolitan based TNCs on the agriculture of Third World countries, especially those TNCs exporting agricultural machinery and other industrial inputs used in agriculture, or transporting, processing and marketing its products. Much that is actually now taking place under the slogan of Reforming the New International Order, or under various aid schemes designed and supplied by such international institutions – let alone private financing ones – as the World Bank and FAO conforms to that pattern. In its more moderate form it is leading to some such results as are taking place where a «green revolution» is underway: greater physical productivity in certain agricultural spheres but on the basis of greater differentiation among the peasantry, since only the better placed farmers and land owners are likely to gain access to the capital and credits required to have the installations or buy the expensive industrial inputs that go with that type of «revolution». Though productivity may in certain areas remarkably increase it is doubtful, given the specific conditions of population density and balance of payment difficulties which exist in those countries where that revolution is taking place, that this revolution is creating even a short-run sustainable system of agriculture.

The Effects of the TNCs.

These results become much more pronounced, and the agricultural systems less sustainable from every point of view, where TNCs move in a massive and systematic form, to take direct hold of agricultural development, usually in less densely populated countries such as Latin-America (and now more frequently in some Sahelian and Sub-Saharan African countries) where agriculture is being transformed into industrial enterprises using relatively

capital intensive methods (especially in the form of inputs and fixed installations) in close backward and forward linkages with foreign based industries. Salaried labour is replacing the peasant economy, giving rise to a permanent army of the unemployed. The big agrarian enterprises, the agribusinesses, are rapid growth units strongly linked with international markets through marketing and transportation networks, in contrast to the slowmoving, even stagnating, units producing for the local market. Naturally such a development makes nonsense of the claim that what Latin America needs is agrarian reform, since the new agribusinesses are part of the capitalist industrialization of society, albeit a dependent industrialization. Capital accumulation is based on the appropriation of profits resulting from the use of wage-labour, and working under contract, hence becoming an appendix to metropolitan enterprises, whether these deal with agricultural machinery and inputs, or with processing commerce and finance, or even directly with special types of on the spot agricultural activities.

Lop-sided Development and Food Deficiency

Rather paradoxically, this type of development is leading to a reduction, not an increase, in food production for local consumption, not only in Latin America, but also in parts of Africa and Asia. Since it is the demand originating from the central advanced economies that is giving the main impulse to development, a new International Division of Labour is taking place whereby Latin American and other countries specialize in commercial products destined for exportation while importing an increasing part of their requirements from the United States, or doing without when no means of payment are available. Thus, within the realm of agriculture the new international division of labour means the concentration of strongly mechanized cereal production in metropolitan advanced countries, while developing export agricultural production requiring more intensive labour in the peripheries.

This, in fact, is the type of specialization that is favoured by financial international and metropolitan institutions. Interdependence, in this context, apart from the unequal exchange which it necessarily entails, means the increasing dependence of Third World countries on the advanced center for that most essential of all human requirements: food. Whatever else such agricultural systems may be called, they and the economies of which they are part can hardly be called sustainable (19).

The «Distribution with Growth» and «Basic Needs» Approach

Whether in its more moderate form of «Agrarian Revolution», or in the more pronounced form of TNCs's take-over of Third World agriculture, the *social* results of this type of dependent agricultural development have become too obvious – and threatening – to be ignored, especially as it directly affects the great majority of the populations of Third World countries, the rural population, the most disfavoured among them, and where it can be most felt: the need for food. Together with this goes such well known developments as pauperization, permanent unemployment and marginalization. Hence the new strategy, orchestrated and promoted by a group of interna-

tional agencies under the name of «Redistribution with Growth», «the Satisfaction of Basic Needs...» etc. If growth is to be meaningful, that strategy claims, it must lead directly to a rise in the standard of living of the people. This can best – perhaps, in the light of past experience, only – be achieved by directly orienting developments towards certain target segments of the population, the poorest segments and for the satisfaction of certain target needs, the basic needs. Both targets can be reached if development is concentrated in the rural areas, oriented towards the production of food and other necessities, and secured by means – such as appropriate, or non-sophisticated technology – to which the poor can gain access and which would give them full employment. A whole new science is being developed and theoretically refined to devise project and program criteria which would make them satisfy these requirements.

Obviously, such a strategy has its heart in the right place. Yet it is doubtful, whether it can successfully achieve its aims:-

(a) On the one hand, it is extremely doubtful that by concentrating on a number of projects and programs or even of over-all national policies, however well selected and «scientifically» based these may be, significant modifications can be introduced in the working of a given socio-economic system which run counter to the basic tendencies of that system and, even more importantly, to the basic tendencies of the complex world economic system of which that system is but a subservient part. Such strategies might – and did – achieve certain results when applied in the social-democratic context of developed countries. Conditions however are radically different in the dominated, underdeveloped part of the world economic system.

(b) On the other hand, that strategy, by emphasizing simple technology applied essentially to the agricultural sector, runs the risk of slowing down growth without achieving much in the way of a more equitable distribution (19).

The Strategy of Auto-Centered Self-Reliant Development

The fact is, significant changes in the right direction cannot, in the specific conditions of most Third World Countries, be brought about piecemeal, e.g., by selecting certain projects and programs according to certain specified criteria, while leaving intact the rest of society: ruling classes with expensive consumption habits, free market laws or bureaucratic development strategies pulling in inappropriate directions, subordinate and unfavourable relations with the outside world..., etc.

No doubt the corner stone of a sustainable economy, including a sustainable agricultural system, would be the orientation of production towards the satisfaction of the basic needs of the people, and the efficient, free mobilization of the productive powers and creative abilities of the people for the achievement of this aim. This, however, cannot be reduced to the propagation of simple, labour-intensive technologies spread in thousands of

agricultural units over the country side and producing food and other necessities for the rural population. That might be necessary. In fact, in the specific conditions of Third World countries, it is necessary, especially in their initial stages of economic development. But concentrating on this aspect would be tantamount to walking on one leg. The other leg would be the parallel development of industry — using a varied assortment of techniques — not for import substitution or export promotion, but to serve the industrial needs of developing agriculture as well as the consumption needs of the producing population. But to walk it is not enough just to have two well-balanced legs. A number of essential other things would be needed. In our present context, chief among these would be the major structural changes which would make the implementation of such a strategy possible, a sane system of social calculus which would take into account the future needs a self-sustaining eco-system, and a sane relation with the outside world which makes the best of the opportunities offered by the world economy without being subservient to or bled by it. In the short-run this might concretely mean reducing or cutting away many of the existing links of «interdependence» with that outside. But the reward would be, besides ensuring a sane and balanced pattern of development, a different type of real and more fruitful interdependence at a future date (20).

FOOTNOTES

1. Robert Rodale: «Where Are Our Children's Farms», in *Organic Gardening and Farming*, Sept. 1977, p. 63.
2. Ibid.
3. Ibid., p. 65.
4. See the feature-article «The New Up Life Down on the Farm» in *Newsweek*, May, 1976. The same article mentions also that the tractor which cost 17,000 dollars in 1973 costs about 30,000 dollars today. The new tractor has an enclosed cab air conditioning and AM-FM radio, thus the farmer «can stay out in the fields a couple of extra hours when it is cold or wet or hot» — that is, lengthen his working time.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. The term agricultural system is used in the present context in a wide sense which includes pastoral systems.
8. First published in 1911, and recently reprinted by the Rodale Press Inc., Book division, Emmaus PA.
9. The adaptation of the Balant community to their physical and historical environment is much more complex, sophisticated and effective than these lines suggest. For an analytical description of this and other Senegalese rural communities, see the monumental work of Paul Pelisier «Les Paysans du Senegal», 1966.
10. For an account of the extent of the disasters caused by drought in the Sahel as well as the reasons why these disasters were magnified by the development of local capitalism among the nomadic population. The opening to the world market and the activities of ranching and other TNCs, see «Qui se nourrit de la famine en Afrique? Un document politique sur la famine au Sahel», 1974, Paris, Maspero. For a simi-

- lar analysis concerning the drought in Somalia, consult: «Somalia in Transition; Proceedings of the IDEP-SIDAM Seminar on Socio-economic transformation and the Problems of the Transition in Developing Countries, The Case of Somalia». Mogadiscio, October-November, 1977.
11. United Nations Conference on Desertification, August-September 1977. Document A/CONF. 74/4: «Synthèse of Case Studies of Desertification» p. 67.
 12. *Ibid.*, p. 72.
 13. *Ibid.*, p. 72.
 14. c/o documents of the UN Conference on Desertification No. A/CONF. 74/18 «Combating desertification in China»; document Gobi»; Document A/CONF. 74/17 «Control the desert and create pastures» in China; Document A/CONF. 74/22 «Integrated Desert Development and Desertification Control in the Turkmenian SSR»; Document A/CONF 74/23 «GOLODNAYA STEPPE, USSR». Also, according to recent FAO projections, there is likely to be a gap of 76 million tons for the year 1985 in terms of foodgrains for the developing countries as a whole. For Asian Centrally planned economies, these projections imply a surplus of 9 million tons.
 15. For an analysis - among many others - of this process, cf. section I of our essay «Third World Revolt and Self-Reliant Auto-Centered Strategy of Development», IDEP reproduction/406. A summary of this essay appeared under the same title in «Towards a New Strategy for Development», A. Rothko Chapel Colloquium, Pergamon Press, 1979, p. 198-239.
 16. See references cited in footnote 10.
 17. Cf Sections II and III of our above-cited essay «Third World Revolt... etc.».
 18. The analysis of the Latin American experience is based on an article by James Petras: «Les Nouvelles Formes d'exploitation des Paysans par le Capitalisme Mondial», *Le Monde Diplomatique*, juin 1977.
 19. For a development of this view, cf, Fawzy Mansour «Third World Revolt...etc.» paragraphs 45-46.
 20. For a detailed analysis of the strategy of Auto-Centered Self-Reliant Development, especially as it relates to the issues of global interdependence, confrontation and co-operation, cf. *ibid.* Section IV.

RESUME

Dans l'article qui précède, l'auteur essaie de faire une étude comparée des systèmes agricoles dans les pays avancés et dans les pays du tiers-monde. Après avoir montré le rôle que joue le sol et les engrais et autres produits utilisés dans l'agriculture dans les pays avancés, il aboutit à la conclusion suivante qu'en définitive les pays développés ne courent pas un risque mortel en adoptant un tel système agricole car en gros ils produisent tous un surplus agricole surtout en ce qui concerne les produits de base et qu'en plus ils disposent de beaucoup de moyens pour arrêter l'érosion des sols qui résulte de l'utilisation de tous ces produits. Et comme il le dit «dans ces conditions d'une recherche de profits immédiats par les industries dominantes et les finances, la terre qui

avait été le moyen principal de la production agricole avec son propre mécanisme régénérateur est entrain d'être remplacée par les inputs industriels basés sur des ressources non renouvelables».

Tel n'est pas le cas du système agricole dans les pays du tiers-monde. L'auteur passe alors en revue toutes les raisons avancées pour expliquer les problèmes agricoles qui se posent aux pays du tiers-monde notamment la sécheresse, la désertification, un système social trop archaïque ne permettant pas la production du surplus agricole etc... Ensuite il fera remarquer que «ce n'est qu'au moment où ces méthodes et procédures sont entrain d'être irrémédiablement minées par des forces extérieures que leur pouvoir de conserver la vie dans un environnement hostile commence à être noté et analysé scientifiquement». Pour l'auteur c'est la société qui est coupable dans le cas de la désertification et la crise est due non pas à des facteurs externes mais à des raisons inhérentes aux systèmes socio-économiques qui prédominent dans ces pays bien que ces systèmes ne peuvent se comprendre que comme une partie, celle qui est dominée, d'un autre système socio-économique beaucoup plus large : Le système capitaliste mondial. C'est ce système capitaliste mondial qui a donné naissance à un modèle de division internationale du travail et à une interdépendance globale qui dans les faits voulait dire une soumission complète de l'une des parties du système à l'autre. Dans la dernière partie de son article, et à la lumière des analyses et critiques qu'il a formulées dans les différentes parties, il propose quelques solutions comme la stratégie des besoins essentiels et le développement auto-centré non sans préciser les limites de ces stratégies et les conditions à remplir pour que ces stratégies puissent être efficaces.

NEW BOOKS PUBLISHED BY CODESRIA

1. J. F. Rweyemamu (Editor) Industrialization and Income Distribution – Hard Cover (pounds 14.95 UK dollars 25.00 USA), Paper Back (pounds 4.95 UK, dollars 9.95 USA) Distributed by ZED Press, 57 Caledonian Road, London NI 9DN.
2. F. Yachir (Editor) Technology and Industrialization in Africa
Technologie et Industrialisation en Afrique – Paper Back
Distributed by CODESRIA, B.P. 3304
Dakar, Senegal.

L'APPROCHE PAR LES BESOINS ESSENTIELS,
UNE THEORIE NOUVELLE DE DEVELOPPEMENT
POUR LA DECENNIE 1980 ?

Par

Bernard FOUNOU-TCHUIGOUA *

Le monde occidental entre dans une phase de restructuration des relations entre centre et périphérie du système capitaliste mondial. Les théories les plus pertinentes du point de vue du maintien du système seront celles qui prendront acte de ce fait. La situation nouvelle a été imposée par l'irruption des Etats du Tiers-Monde sur la scène économique internationale en 1973, avec le quadruplement du prix du pétrole brut par les pays membres de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP). L'économie politique conventionnelle n'a pas encore élaboré de théorie reflétant la nouvelle situation. Mais pour les responsables politiques et économiques des économies centrales, c'est dans ce contexte que s'inscrivent désormais réflexion et action. «En 1975, le raisonnement central partait de la sous-utilisation des capacités de production. Or depuis la révolution économique déclenchée par la guerre du KIPPUR, la rareté a changé de camp. C'est de l'analyse de l'évolution du monde qu'il faut partir et non plus de l'examen de la situation française»(1). Ainsi s'exprime le Commissaire Général au Plan français.

La première fonction d'une théorie économique actuellement est d'intégrer cette «révolution économique» dont parle le Commissaire Général et de montrer comment elle modifie l'édifice antérieur dans son ensemble.

En apparence, le champ de la théorie des besoins essentiels (ou l'approche) (2) serait la pauvreté, le chômage, l'inégalité et la participation des populations, dans les pays sous-développés. Elle serait tout simplement un substitut à la théorie de la croissance des années 1950 et 1960. Son rôle dans la recherche des solutions à la crise que traverse le système serait mineur ou localisé par ses effets dans le Tiers-Monde même. Nous prétendons que son champ est l'ensemble du système, car elle contribue à créer les conditions nécessaires à la relance de la croissance économique dans les pays du centre. Des problèmes de la pauvreté à la périphérie (champ explicite de la théorie) et des problèmes de la reprise économique dans les centres (champ apparemment exclu de la théorie), lesquels sont les mieux cernés, parce que les plus cohérents avec les hypothèses implicites (notamment celle de l'inversion)? Telle est la question essentielle à laquelle notre texte va répondre. La première partie et la deuxième partie traiteront de la pauvreté et de l'approche par les besoins essentiels tandis que la troisième traitera des relations entre l'approche par les besoins essentiels et la relance de la croissance économique dans les centres. Dans une dernière partie qui servira en même temps de conclusions nous rappellerons l'essentiel des propositions alternatives.

* Professeur à l'IDEP, Dakar. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et n'engagent pas nécessairement l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification.

I — PRESENTATION SCHEMATIQUE DE L'APPROCHE

L'approche par les besoins essentiels met l'accent sur des points très divers de la vie sociale. Elle a été véritablement l'occasion pour la théorie conventionnelle du développement, d'introduire non seulement la politique dans l'analyse économique, mais aussi la culture. Nous développerons ce point plus loin, à propos des relations entre cette approche et la conjoncture économique et sociale dans les centres au début de la décennie 1970. Dans le schéma théorique, nous voulons seulement rappeler l'essentiel du diagnostic de la situation des pays sous-développés et le schéma de développement économique proposé. Ce diagnostic insiste particulièrement sur la pauvreté, le chômage et l'inégalité de répartition des revenus. C'est par là que nous allons commencer.

1. *Sur l'Origine de la Paupérisation et du Chômage*

Il est patent que la pauvreté au sens général n'a pas diminué dans la plupart des pays sous-développés durant le quart de siècle qui a précédé la récession de 1974 dans les pays du centre. David MORAWETZ (3) résume la position des fondateurs de l'approche par les besoins essentiels sur l'origine de la coexistence de la croissance et de la paupérisation. Selon lui, après la 2^{ème} guerre mondiale, la plupart des théoriciens du sous-développement et du développement étaient préoccupés par les solutions au problème de la pauvreté et de l'inégalité de la répartition des revenus au cours du processus de croissance. La politique économique s'orientait dans la même direction. L'auteur rappelle que le premier Plan indien était non un Plan de croissance seulement, mais un plan de développement économique et sociale. Le PNB n'était pas encore sacré indicateur universel du niveau de développement. Mais à partir de 1954-55, théories et politiques de développement furent orientées quasi exclusivement sur les problèmes de la croissance. MORAWETZ attribue la responsabilité essentielle de ce revirement à LEWIS qui publie en 1955 «La théorie de la croissance», livre dans lequel il soutient que les problèmes de la croissance doivent être traités séparément de ceux de la distribution. En même temps, KUZNETS montrait par des séries statistiques qu'au moment du démarrage de croissance, les inégalités s'accroissent, puis s'atténuent à mesure que cette croissance prend de l'ampleur et dure. Dès lors, l'accent était mis sur les moyens à mettre en œuvre pour maximiser le taux de croissance. Nous pourrions ajouter que ROSTOW a poussé dans le même sens, puisque dans «Les étapes de la croissance», il propose des taux d'investissements à réaliser pour passer d'une étape à l'autre. Dès lors, pour maximiser le taux de croissance, l'accent était mis sur les techniques à forte intensité en capital au détriment des techniques à forte intensité en travail.

Les résultats des politiques de développement inspirés par la théorie de la maximisation du taux de croissance ont été remarquables sur l'augmentation du produit, mais n'ont pas entraîné les changements structurels escomptés, tant au niveau de la technologie que de la répartition et de l'emploi. MORAWETZ constate que le «PNB par tête du groupe des pays en voie de développement a crû de 1950 à 1955 au taux moyen de 3,4 par an, c'est-à-dire plus rapidement que celui des pays en développement eux-mêmes ou des nations développées (KUZNETS 1971) au cours des périodes antérieures à

1950 de même durée et plus que prévu par les milieux officiels ou par les chercheurs» (1). Même les régions les moins performantes ont connu des taux non négligeables (Afrique 2,4% ; Asie du Sud 1,7%).

«Mais d'une part la répartition a été très inégale puisque» bien qu'il soit vrai que le revenu par tête a grosso modo triplé pour 33% environ des habitants du monde en développement au cours de la dernière période des vingt cinq ans, il est vrai que pour 40 autres %, l'augmentation du revenu par habitant n'a guère été que de un ou deux dollars par année» (5). D'autre part, la technologie moderne ne s'est point assez développée, d'où le gonflement d'un secteur informel, caractérisé par un niveau très bas de l'outillage automatique dans le travail, par des rapports sociaux de production relevant à la fois du capitalisme et des rapports non capitalistes, mais dominés par la logique de la plus-value (6). La répartition inégale des «fruits de la croissance» s'est faite aux dépens des groupes ne disposant pas d'assez de stock de capital. C'est l'inégalité de la répartition du stock de capital à laquelle la théorie de la maximisation du taux de croissance est indifférente qui est à la base de la «segmentation» de la structure économique en secteur moderne et secteur informel et des inégalités de productivités qui entraînent à leur tour l'inégalité de répartition. Le stock de capital est défini (7) comme l'ensemble des moyens physiques, financiers et intellectuels qui permettent la production et agissent sur la répartition du produit entre catégories socio-professionnelles. Chaque catégorie de capital donne lieu à perception du type de revenu correspondant. Ainsi, la propriété du capital physique donne lieu à perception du profit, tandis que la détention du capital intellectuel (force de travail qualifiée) donne lieu à perception d'un salaire stable. Le travail non qualifié donne lieu à la plus faible rémunération. Les riches ont en général des revenus provenant de plusieurs stocks de capital et tirés du secteur moderne. Par contre, pauvres et chômeurs qui forment la majorité de la population sont dans le secteur informel en général.

2. Schéma de base

Il n'est pas évident que tous les auteurs se réclamant de l'approche par les besoins essentiels adhèrent à un schéma de base très déterminé. Il en existe plusieurs. La synthèse n'est pas encore réalisée. L'un des plus intéressants est celui d'IGNACY SACHS qui a beaucoup de points communs avec le schéma de Samir AMIN, sur l'accumulation à l'«échelle mondiale» (8). Néanmoins à l'heure actuelle, le schéma dominant est celui qui a été établi par AHLUWALIA et CHENERY en 1974 (9). Partant du diagnostic présenté plus haut ils construisent une théorie intégrée de la croissance et de la répartition que nous résumons ici. Le développement y est présenté comme un processus de croissance du PIB au cours duquel s'opère l'augmentation du poids relatif du stock de capital allant aux pauvres afin de permettre à chaque individu de mieux produire et de recevoir une plus grande part du produit sous forme de revenu et de services. Il faut donc, et c'est la proposition centrale de la nouvelle théorie, transférer les ressources du secteur moderne au secteur informel. Comme les forces du marché et les intérêts acquis résistent à un tel transfert, le gouvernement doit intervenir. En particulier il doit «encadrer» les salaires du secteur moderne afin d'y permettre des taux d'épargne (nous dirions des taux de profit) élevés sans lesquels les occasions de travail futures pour les

pauvres seraient réduites, faute d'investissements nouveaux. L'accroissement du stock de capital du secteur informel en améliorant productivité, revenus et conditions de vie, contribuent à la baisse du taux de croissance démographique chez les pauvres, ce qui est considéré comme une des conditions de l'élimination de la pauvreté. La théorie repose donc sur l'idée que, pour promouvoir un développement égalitaire, il est nécessaire de dynamiser le secteur informel aux dépens du secteur moderne considéré comme porteur des inégalités. Le schéma qui se dégage de cette conception est celui d'un système économique capitaliste dualiste du point de vue des secteurs dynamiques : dans les centres un développement avec concentration du capital et développement des technologies de plus en plus brain-intensive du moins au niveau de la conception et à la périphérie une technologie à haute intensité en travail. D'un côté l'industrie, de l'autre l'artisanat, les deux étant dynamiques. Que penser de cette théorie ?

II – APPRECIATION CRITIQUE

Le Tiers-Monde dans son ensemble rejette un tel modèle parce que son application conduit à la stagnation. Cependant, certains auteurs pensent que l'approche des besoins essentiels n'impose pas cette stagnation et soutiennent qu'elle est compatible avec la croissance (10) et même avec l'industrialisation (11). D'autres ont montré les intérêts de classe qui s'opposent à la généralisation de ce procès d'industrialisation (12), notamment en Afrique. Notre point de départ est le même que celui de MKANDAWIRE. Cependant, alors qu'il se demande surtout si le jeu des intérêts de classe permet d'appliquer une stratégie des besoins essentiels, nous voulons nous interroger aussi sur la logique interne de la théorie, eu égard à l'hypothèse implicite fondamentale qui est celle de l'extraversion des économies.

S'agissant des problèmes de développement du Tiers-Monde, la question est de savoir si la proposition selon laquelle le développement passe par la dynamisation du secteur informel est fondée. Mais avant de répondre à cette question principale, il faut d'abord porter une appréciation sur le diagnostic et sur les relations que l'approche par les besoins essentiels suppose en économie extra-vertie entre secteur informel d'une part et marché mondial d'autre part. Nous verrons quel peut être le contenu réel d'une politique économique inspirée de cette approche. Ici l'argumentation sera suivie de deux illustrations dont l'une porte sur la technologie et l'autre sur l'auto-suffisance alimentaire.

1. *L'ensemble du Diagnostic appelle deux remarques :*

La première, c'est que LEWIS estime que sa position n'est pas démentie par les faits, du moins sur le problème des rapports entre les étapes de la croissance et la distribution. Par une étude économétrique, il soutient qu'en-deçà d'un seuil de revenu annuel par habitant de 300 à 500 dollars USA 1980, c'est la stratégie de la croissance qui s'impose, puisqu'au-delà de ce seuil, les inégalités s'atténuent statistiquement (13). En quelque sorte, il considère l'approche par les besoins essentiels, comme un aspect de l'approche par la croissance. La deuxième remarque a trait à la façon dont le diagnostic est fait. MORAWETZ et les autres attribuent à la théorie une res-

ponsabilité trop grande dans l'histoire économique. La paupérisation à la périphérie a son origine principale dans les relations inégales entre pays du centre et pays de la périphérie, relations qui remontent au moins au XVI^{ème} siècle, en ce qui concerne l'Afrique. Ce sont les relations sociales et internationales réelles qui expliquent les structures socio-économiques des pays de la périphérie et non les théories ou les politiques économiques qui n'ont qu'une responsabilité mineure. Pourtant c'est sur la base de ce diagnostic très partiel qu'est construite la nouvelle théorie de développement de la périphérie (14).

2. *Inadéquation du Schéma à la Réalité*

Nous n'allons pas discuter ici de la pertinence du concept de capital utilisé par AHLUWALIA et CHENERY, ni surtout de la relation entre la répartition des moyens de production et celle des revenus. Karl Marx avait fait le point sur la question avant d'écrire le *Capital* (15). Avant d'examiner la validité de la proposition centrale, c'est-à-dire la dynamisation du secteur informel, nous allons d'abord faire la critique de la forme des relations que l'approche suppose entre le secteur informel et le reste de l'économie nationale et mondiale.

La théorie des besoins essentiels propose un transfert de valeurs et de biens du secteur «moderne» vers le secteur informel, afin de satisfaire les besoins des pauvres. C'est comme si dans le système actuel la part de chaque secteur était proportionnelle à sa contribution à la croissance globale, et que le secteur moderne recevait plus en raison de l'efficacité de ses méthodes, de son stock de capital plus important, etc... D'où la proposition de transfert nécessaire au nom de l'équité ou de la préservation de la paix sociale et même mondiale, de la solidarité humaine et nationale. La théorie des besoins essentiels apparaît ainsi comme une version de la théorie de l'Etat de bien-être pour pays sous-développés. Or, dans le système tel qu'il fonctionne, il n'y a pas une répartition primaire des valeurs selon les lois économiques spontanées que l'intervention de l'Etat pourrait corriger par des mesures fiscales ou autres afin de satisfaire les besoins essentiels. En réalité, il y a *surexploitation* de la force de travail du secteur informel au bénéfice aussi bien de la bourgeoisie locale que du centre (16).

Le concept de besoins essentiels et de transfert que la théorie emploie provient d'une analogie superficielle avec ce qui s'est passé dans les centres, au cours de leur évolution historique où l'on est passé de la surexploitation des paysans à une exploitation compensée par des transferts à travers des mécanismes fiscaux et budgétaires. C'est que le besoin, exigence née de la nature ou de la vie sociale (Petit Robert) n'est pas un concept de base de l'économie politique du capitalisme. Même la théorie néo-classique n'emploie le concept d'utilité que dans l'analyse de la demande dans une économie marchande où la satisfaction d'un besoin est médiatisée par l'argent et donc par un pouvoir d'achat, ou par des relations d'ordre politique ou idéologique. La notion de satisfaction des besoins individuels ou collectifs, comme exigence sociale est apparue dans l'économie politique à un moment où les forces sociales en présence, la productivité du travail et le pillage du Tiers-Monde, avaient permis la naissance de l'Etat du bien-être, ou Etat redis-

tributif des revenus et prenant en charge la satisfaction des besoins de logement et de santé des groupes de populations inactives pour des raisons d'invalidité ou d'âge (PIGOU 1929). La tendance à l'homogénéisation des rapports de production et des techniques, et donc des profits, d'une branche à l'autre, a facilité le processus. Le point le plus important dans ce mouvement a été l'extension des bénéfices de la sécurité sociale au sens large aux exploitants agricoles et aux artisans. La tendance de fond a été de rémunérer la force de travail indépendamment de la productivité individuelle ou même sectorielle. L'agriculture après avoir subventionné l'accumulation dans l'industrie, notamment à travers le mécanisme des prix a bénéficié à son tour des transferts compensatoires malgré l'endettement des exploitants moyens dans beaucoup de pays développés. Il en est résulté une tendance à l'alignement des conditions de vie des travailleurs agricoles et industriels. Dans cette évolution, la fiscalité a joué un rôle essentiel. C'est ce concept de transfert de ressources que certains théoriciens des besoins essentiels veulent transposer dans les économies sous-développées. Mais ils oublient que dans les économies du Tiers-Monde en général, le transfert des valeurs se fait du secteur informel vers le secteur formel intérieur et vers l'extérieur. En toute rigueur donc, on ne saurait proposer actuellement un transfert vers le secteur rural, mais le plus souvent une réduction du taux de surexploitation dont les paysans sont l'objet. Cette erreur sur la direction actuelle des transferts provient de la structure théorique proposée qui confond force de travail et capital et ne peut donc intégrer le concept de génération et de transfert de surplus à travers les mécanismes des prix et autres ; concept sans lequel la compréhension des mécanismes de sous-développement et de développement est impossible. A cause de cette erreur sur la direction des transferts de ressources, la théorie des besoins essentiels ne peut exploiter l'avantage qu'elle a eu sur la théorie de la croissance de LEWIS-ROSTOW en reconnaissant implicitement (quoique tardivement) que la structure «segmentaire» est une donnée caractéristique du capitalisme périphérique, que la maximisation des taux de croissance ne saurait réduire. Statistiquement ce phénomène de transfert est réperable à l'écart entre le pourcentage de l'emploi du secteur informel par rapport à l'emploi global et le pourcentage du produit qui lui revient: Alors que la population active agricole est en général de 80 % environ, la part du produit de l'agriculture dans la plupart des économies africaines est de l'ordre de 30 %, soit un écart de 50 % ; on retrouve le même phénomène au sein du secteur urbain où parfois l'essentiel de l'emploi de l'industrie manufacturière est fourni par le secteur informel, (comme le montre le tableau ci-dessous ; IRAN 76 % en 1970 ; TUNISIE 70,7 % en 1971) ; alors que le pourcentage de la valeur manufacturière qu'il reçoit est très significativement inférieur : 42 % en IRAN ; 54 % en TUNISIE ; 14 % à TRINIDAD et TOBAGO ; 10 % en COREE du SUD ; 6 % à SINGAPOUR.

En fait les écarts sont minimisés par le fait que l'on ne tient pas compte des valeurs réelles, mais des prix. Une comptabilité en temps de travail montrerait des écarts plus importants, car généralement la journée de travail est beaucoup plus longue dans le secteur informel que dans le secteur formel. Il faudrait aussi tenir compte d'autres formes de transfert ; par exemple, des travailleurs ayant acquis de l'expérience dans l'informel passent ensuite dans le secteur formel comme ouvriers.

Contribution des petites entreprises manufacturières à la production manufacturière globale

(Prix courants)

ANNEE	PAYS	Nombre de travailleurs/ établissement	Emploi milliers	%	Valeur Ajoutée			Valeur Ajoutée par travailleur dans toute l'indus- trie manufacturière
					Millions dollars	%	par travailleur	
1970	IRAN	1 à 19	600,5	76,4	613,1	34,8	1 020	2 319 (1969)
1971	COREE du SUD	5 à 19	149,1	17,6	135,1	7,3	906	2 111 (1970)
1971	SINGAPOUR dont	10 à 19 20 à 49	28,4 8,9 19,5	20,3 6,4 13,9	80,1 26,2 53,9	14,1 4,6 9,5	2 820 2 944 2 764	2 870 (1969)
1973	ZAMBIE dont	1 à 19 20 à 49	7,0 1,9 5,1	17,2 4,6 12,6	nd	15 15	nd	3 255 (1968)
1969	COLOMBIE	5 à 19	41,6	12,6	50,3	5,1	1 209	
1970	TRINIDAD et TOBAGO	10 à 49	13,6	38,8	23,5	24,0	1 724	3 261 (1969)
1971	TUNISIE	0 - 49	111,2	(70,7)	43,2	16,3	3 857 *	2 943 (1970)

Source : IBRD and SIDA — Bank Staff working paper, No. 19, 1974.

* par travailleur permanent seulement.

3. *Contrairement à ce que suppose l'approche, le Secteur Informel n'a pas de moteur propre.*

Nous avons dit que la proposition centrale de l'approche consiste dans la dynamisation du secteur informel. D'où provient le moteur ? Est-il interne ou est-il extérieur à ce secteur ? Nous partirons de la question des débouchés qui est pour nous essentielle.

La théorie suppose presque toujours donner les débouchés. Pour qu'elle atteigne son objectif qui est de montrer comment le développement signifie le processus de suppression de la pauvreté absolue et la réduction des inégalités économiques, il faudrait qu'elle montre que la production du secteur informel dispose de débouchés créés sous sa propre dynamique. Si cette condition n'est pas satisfaite, la théorie manque de fondement. Or, elle suppose toujours la polarisation au sein du système entre centre et périphérie. Dans un tel système, la production pour la satisfaction des besoins des travailleurs n'est pas séparable du besoin de surplus dont la réalisation ne peut se faire qu'en dehors du secteur informel. Pour accroître les débouchés internes au secteur, il faudrait qu'il soit de plus en plus intégré, c'est-à-dire que les échanges s'intensifient, notamment entre l'agriculture et le secteur artisanal produisant des moyens de production pour lui-même et pour l'agriculture. Un tel processus n'est pas compatible avec un système dominé par les sociétés transnationales et les «élites» pour qui les devises pour l'achat des biens de consommation dans les centres sont essentielles. Or, les stratégies de développement ne sont point choisies par les «petits capitalistes» du secteur informel comme le suppose la théorie, mais par un ensemble d'intérêt dans lequel ils ne peuvent jouer au plus qu'un rôle d'alliés subordonnés à la coalition formée par les sociétés transnationales et la bureaucratie locale. La nécessité de réaliser en dehors du secteur informel le surplus qui y est généré enlève à la théorie des besoins essentiels son fondement le plus important. Il s'y ajoute que l'équivalent de ce surplus une fois réalisé ne s'y accumulerait qu'en cas d'expansion régulière des débouchés dans le secteur moderne ou à l'étranger. Or, dans une économie globalement extravertie, notamment de type africain, l'activité intérieure est conditionnée par la demande extérieure. L'expérience historique nous montre que c'est précisément l'extraversion qui est la cause fondamentale de la paupérisation dans les pays sous-développés.

En résumé, la théorie intégrée de la croissance répartition, propose une explication du processus de paupérisation qui est très partielle parce qu'elle ne prend pas en compte la dimension historique dans toute son ampleur. Sa théorie de répartition du stock de capital repose sur une conception erronée de la direction du transfert du surplus économique. Elle n'a pas pu montrer comment le processus de paupérisation peut être renversé à partir de la dynamisation du secteur informel.

4. *Stratégies, programmes et actions de satisfaction des besoins essentiels.*

Si l'approche ne peut montrer que le secteur informel dispose d'un moteur interne pour se dynamiser par des décisions propres, il en découle qu'une stratégie globale de développement basée sur elle n'est pas réalisable aussi longtemps que les relations centre-périphérie sont aussi inégales qu'elles le sont aujourd'hui et devront le rester au cours des années 1980. Néanmoins

des actions et même des programmes de lutte contre la pauvreté peuvent être lancés dans le cadre de stratégies qui continuent à être guidées par la recherche de prélèvement de surplus, comme cela a été le cas jusqu'ici. Nous entendons par actions, des opérations ponctuelles, non articulées réellement aux politiques globales et sectorielles et dont les résultats sont aléatoires dès le départ. Nous entendons par programmes, un ensemble d'actions coordonnées, de grande envergure. Quelles conditions doivent être réunies pour que ces programmes soient lancés ? Sont-ce les pays de la périphérie potentiellement les plus riches ou les pauvres qui risquent d'en bénéficier ? Dans la mesure où les pays africains constituent notre référence essentielle, nous allons d'abord rappeler leurs caractéristiques moyennes.

Selon la Banque Mondiale, 770 millions d'habitants de pays sous-développés vivaient dans la pauvreté absolue en 1975 ; depuis, le chiffre a dû augmenter considérablement. En Afrique sub-saharienne, la fraction de la population vivant dans la pauvreté absolue «représente au moins un tiers de la population totale dans presque tous les pays et plus de la moitié dans la majorité des pays de l'Afrique de l'Est. Le revenu par habitant de la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne à revenu intermédiaire (dont le TOGO et le GHANA) est trompeur, du fait qu'il s'agit en réalité, à quelques exceptions près de pays pauvres dans lesquels une enclave minière fournit de l'emploi à une faible fraction seulement de la population active» (17). Pour comprendre la place de l'Afrique au sein du système mondial, il faut se rappeler deux principes essentiels inspirés par l'histoire du développement du capitalisme :

1.) - le passage d'une forme de division du travail entre le centre et la périphérie a toujours eu un caractère partiel à la périphérie. Alors que le centre dans son ensemble subit une mutation au cours de chaque passage, une partie de la périphérie seulement voit sa division interne et la forme de ses échanges se modifier. Ainsi l'industrialisation par substitution d'importations n'a été accomplie réellement qu'en AMERIQUE LATINE, en INDE et en EGYPTE ; ces pays continuent par ailleurs à exporter des produits primaires pour financer l'achat des équipements et des biens intermédiaires. De même, la promotion des exportations industrielles n'a profité, qu'à quatre pays à peine situés dans le Sud-Est asiatique. La redistribution d'industries délocalisées dans le cadre d'un redéploiement de l'industrie mondiale se ferait non pas en fonction de la localisation des matières et des sources d'énergie bon marché mais des potentialités des marchés internes ou régionaux des pays où des industries délocalisées seraient implantées.

2.) - depuis le XIXème siècle, à quelques exceptions près, l'Afrique n'a connu de modification substantielle ni de sa division sociale du travail, ni dans la structure de son commerce extérieur. A l'exportation, ce sont toujours des produits primaires ou à peine dégrossis qui prédominent ; à l'importation, ce sont toujours les produits industriels destinés à la demande finale ou à l'infrastructure qui continuent de jouer un rôle essentiel. Le nombre de pays africains dont les structures de production peuvent être modifiées du fait d'une nouvelle division internationale du travail entre le centre et la périphérie est très faible (marchés internes très réduits, coûts de main-

PLACE DE L'AFRIQUE DANS LE SYSTEME DES PAYS SOUS-DEVELOPPES

(1976)

	en milliers d'habitants	en %	Taux de croissance 1970/76	Densité 1976 (hab.Km ²)	Millions de dollars U. S.	% du Total	Par habitant en dollar U.S.
AFRIQUE	383 297	12,4	2,6	13	153 841	12,2	401
A M L (sans les Antilles)	327 009	10,6	2,8	14	402 402	32,1	1230
ASIE (dont Asie du Sud et du Sud-Est)	1 254 175	40,4	2,9	80	453 037	36,1	361
Total	3 098 220		2,3	119	245 861	19,1	217
					1 255 141		

Source : *CNUCED Manuel de Statistiques du Commerce International et le Développement 1979.*

d'oeuvre relativement élevés par rapport aux autres régions concurrentes : potentialités énergétiques électriques non mises en exploitation (18). A titre d'exemple rappelons qu'en 1980, la population moyenne par pays africain, membre de l'O.U.A., est estimée à 8,9 millions, et à 7,8 sans le NIGERIA. Sur cinquante pays africains dont l'Afrique du Sud, 12 ont moins d'un million d'habitants. Même en ne retenant que les pays d'au moins un million d'habitants, la moyenne n'est que ce 12 millions. La prétendue intégration économique sans unité politique ne peut éliminer cet handicap très sérieux. Dans ces conditions, l'Afrique considérée avec l'Asie du Sud, comme la partie la plus pauvre des régions du Tiers-Monde, peut-elle bénéficier de programmes de lutte contre la pauvreté ou d'actions seulement ?

Le lancement de tels programmes dans une formation sociale périphérique doit résoudre en premier lieu le programme du financement (19). Par définition, les bénéficiaires sont dans l'incapacité de le faire. Il faut donc trouver des sources de financement ailleurs que dans le secteur informel. Le financement doit provenir d'une source «externe» au secteur. Son ampleur est liée à la capacité de remboursement du secteur lui-même dans une économie à source de financement interne. Pour cela, il faut que toute l'économie soit en expansion puisque le secteur informel n'a pas de moteur propre. Mais la plupart des pays africains doivent recourir au financement extérieur. Dans ce cas, le taux de croissance économique et surtout le taux de croissance du secteur d'exportation détermine la capacité du pays à rembourser ses dettes ou bien alors il faut des potentialités de remboursements très élevées pour justifier des prêts importants. Donc, que le financement soit intérieur ou extérieur, des taux de croissance élevés en dehors du secteur informel constituent une condition essentielle de lancement de programmes de lutte contre la pauvreté. Les programmes lancés en dehors de ces conditions n'auront jamais de ressources pour réaliser des programmes à impact significatif à l'échelle nationale, notamment s'ils touchent le secteur de la production agricole et artisanale. De ce point de vue, la théorie des besoins essentiels aurait été plus appropriée en 1950 qu'en 1980. Pendant la période de forts taux de croissance au centre, la dynamique dérivée des Etats africains avaient créé des conditions plus propices aux programmes des besoins essentiels que depuis 1974.

Nous pouvons tirer deux conclusions, premièrement, au cours de la décennie 1980 et en raison de la crise, les programmes de lutte contre la pauvreté seront limités dans l'ensemble. Deuxièmement, les pays les mieux situés pour bénéficier de tels programmes, surtout s'ils sont financés de l'extérieur, seront les pays riches et non le «Quart Monde» dont la capacité de remboursement est très faible. C'est que ce financement est en rapport avec la ponction du surplus. Plus un pays peut fournir de surplus au centre et à la bourgeoisie locale, plus il peut bénéficier sinon de programmes, du moins d'actions de promotion de la petite production. Evidemment, la prise en compte de facteurs géopolitiques complique nécessairement cette présentation schématique.

L'examen de la répartition des prêts de la Banque Mondiale pour le financement des projets agricoles et ruraux nous permettra de concrétiser ces points par quelques statistiques.

En 1979, la Banque Mondiale qui joue le rôle de leader dans le financement des projets de basic needs a accordé des prêts pour un montant

de 2521,8 millions de dollars USA. Sur ce montant, 513,2 millions, soit 20,3 %, étaient prêtés à l'ensemble des pays africains, 14 % à l'INDE, 11,2 % à l'INDONESIE, 7 % au MEXIQUE et 3,7 % au BRESIL. La part des différents pays africains étaient respectivement :

ALGERIE	1,6 %	COTE D'IVOIRE	1
KENYA	4	LIBERIA	0,2
MADAGASCAR	0,4	MALAWI	8,8
MALI	0,9	MAROC	2
NIGER	1	NIGERIA	2,7
RUANDA	0,3	SOMALIE	0,7
SOUDAN	0,6	TOGO	0,5
TUNISIE	1,1	ZAMBIE	0,2

Source : *Banque Mondiale, Rapport annuel 1979, p. 96-97.*

Parmi les 15 pays africains qui ont bénéficié de prêts, 4 (ALGERIE, MAROC, TUNISIE, NIGERIA), sont classés en 1979 parmi les pays à revenus intermédiaires, les autres étant des pays à bas revenus. Mais à eux seuls, les premiers totalisent 36,4 % du total. Trois pays sahéliens (SENEGAL, HAUTE VOLTA, TCHAD) ne figurent pas sur la liste. De manière générale, plusieurs pays ayant réalisé des taux de croissance annuels moyens de la production agricole par tête n'ont pas reçu de prêts de la Banque en 1979 pour des projets de développement rural : ZAIRE, MAURITANIE, ANGOLA, GHANA, CONGO. Par contre, les pays qui ont reçu les prêts les plus importants ont connu généralement des taux de croissance industrielle supérieurs à 7 % : KENYA 11 %, NIGERIA 10,3 %, MAROC 7,8 %, COTE D'IVOIRE 7,9 %. Certes les chiffres cités ne portent que sur une année, mais ils sont significatifs tout de même. De manière plus générale, on constate que le potentiel de remboursement de la dette et non le besoin de financement pour chaque pays détermine comme dans le passé le flux du capital étranger. Cette tendance devrait se renforcer au cours de la décennie 1980. En effet, selon les projections faites par la Banque Mondiale pour 1990, on prévoit que les ratios du service de la dette publique extérieure exprimés en pourcentage des exportations des biens et services seraient de 19,2 pour les pays à revenus intermédiaires et de 9,8 pour les pays africains à faibles revenus contre 11,8 et 9,6 respectivement en 1977 ; soit une augmentation de 7 % pour les premiers et de 0,2 % pour les seconds. Si le ratio est calculé en pourcentage du PNB, nous aboutissons aux mêmes tendances. Pire, lorsque des pays sans grands potentiels de remboursement lancent des programmes de satisfaction des besoins essentiels, le FMI refuse des prêts lorsque le pays est en difficulté. Dans son rapport, qui a été à la base des discussions du colloque Sud-Nord d'Arusha,

Ismail Abdalla écrit : «A travers des conditions appropriées accompagnant l'octroi de ses crédits («stand by») et un «Programme de stabilisation», le Fonds impose à l'emprunteur le genre de modèle de comportement qui rassure la finance internationale et l'Ouest en général. Les gouvernements qui acceptent de se montrer économiquement timorés, socialement conservateurs et politiquement dociles peuvent ainsi espérer obtenir du Fonds un certificat de bonne conduite, que les pourvoyeurs de crédits commerciaux sont censés prendre pour un «feu vert» (20). Autant dire que même la réussite de programmes de lutte contre des poches importantes de pauvreté suppose la réforme du système monétaire international, c'est-à-dire la diminution du poids des Etats du Centre dans les décisions. Or, même si une réforme a lieu, il n'est pas évident que ce sont les pays ayant les moins grandes capacités de remboursement, mais lançant des programmes de satisfaction de besoins essentiels, qui seraient les plus grands bénéficiaires des prêts internationaux ; au contraire.

En résumé, la théorie des besoins essentiels ne permet pas de concevoir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Elle peut inspirer des programmes. Mais ce sont les formations périphériques à fortes potentialités, porteuses d'activités à surplus important, qui pourront lancer ces programmes. Les pays du «quart monde» ne pourront tout au plus bénéficier que d'actions financées sur fonds publics extérieurs. Nous allons illustrer la démonstration générale par l'analyse de deux points essentiels sur lesquels insiste la théorie, à savoir la réduction du chômage par l'application de la technique dite appropriée et l'autosuffisance alimentaire.

5. La Technique à haute intensité de travail et l'évolution du chômage structurel en économie extravertie.

L'approche des besoins essentiels accorde une importance particulière aux relations entre la technique d'une part, l'emploi et le revenu d'autre part, mais aussi à la capacité des pays et des populations de développer leur propre technique.

1.) En général elle prête beaucoup de vertus (21) à la technique à haute intensité de main-d'oeuvre, aussi pour le B.I.T. «jugés selon des indicateurs pertinents... les résultats obtenus par les petites entreprises qui appliquent un ensemble de technologies traditionnelles ne le cèdent en rien à ceux des grandes entreprises (22). Mais l'avantage essentiel de la technologie dite appropriée est la potentialité de création d'emplois productifs (23) supplémentaires qu'elle porte. Aussi la question essentielle est celle de savoir si la technique à forte intensité de main-d'oeuvre peut entraîner ou non le renversement de la tendance à l'augmentation du taux de chômage et de sous-emploi et donc conduite au plein emploi de la force de travail. Actuellement, prétend la théorie, le ratio salaire-productivité est trop élevé dans le secteur dit moderne, ce qui encourage les investissements à haute intensité en capital, peu créateurs d'emplois. Pour favoriser l'adoption de techniques à haute intensité de travail, on propose de réduire les rémunérations dans le secteur moderne et d'augmenter celles du secteur informel. On suppose ainsi que cette structure des rémunérations entraînera une augmentation du taux de surplus prélevé par travailleur et attirera des investissements. En effet si le

coût de création d'unité d'emploi est donné, le taux de croissance des emplois est une fonction linéaire du volume de l'investissement. Celui-ci dépend à son tour des produits escomptés. Or, l'augmentation des investissements est, dans une économie extravertie, fonction non seulement du taux de profit, mais de la fraction transférable à l'extérieur, notamment pour le compte des sociétés transnationales. C'est pourquoi en cas de réduction de l'écart des salaires entre le secteur moderne et le secteur informel, rien ne garantit l'élévation du taux d'investissement, contrairement à ce que pensent les experts du B.I.T. Certes, pendant un laps de temps, une redistribution des rémunérations au profit du secteur informel peut augmenter la demande des produits locaux et donc entraîner la création d'emplois supplémentaires. Mais l'effet de cette redistribution variera beaucoup d'une formation périphérique à une autre. Ce sont les pays à vaste potentiel de marché interne ou à main-d'œuvre très abondante et très bon marché qui peuvent attirer des volumes importants d'investissements. La majorité des pays africains ne remplissent aucune de ces conditions. Ils ne peuvent attendre de ces stratégies une solution même partielle, à leur problème de chômage. Il s'y ajoute que la conjoncture de la crise n'est pas favorable aux secteurs d'activités tournés vers les marchés du centre.

Mais plus généralement, le problème de fond n'est pas de savoir si la technologie à forte intensité en travail a créé plus d'emplois que les techniques à forte intensité en capital pour un niveau d'output déterminé (c'est en effet une tautologie), mais de savoir si en économie extravertie la priorité donnée à cette technique permet de renverser la tendance au développement du chômage structurel. Nous n'en connaissons pas d'exemple dans les pays sous-développés qui ont adopté ces techniques, à savoir TAIWAN et la COREE du SUD. La raison en est que l'extension soutenue du marché, sans laquelle il n'y a pas un processus continu d'investissement, n'existe pas. Donc la technique à haute intensité de main-d'œuvre n'est pas une condition suffisante pour résorber le chômage.

2.) A défaut de résoudre le problème du chômage, la technique à haute intensité de travail qui est préconisée peut-elle être endogène ou du moins contrôlée localement en économie extravertie ? Dans les pays sous-développés, il n'y a de recherche au niveau national que dans quelques grands pays comme l'INDE. Ailleurs, ce sont les sociétés transnationales qui y contrôlent le marché de la technologie, notamment en ce qui concerne les techniques de fabrication. Ce contrôle ne s'arrête pas au secteur moderne. En effet elles vendent des équipements au secteur informel dès lors qu'il devient dynamique. Les machines, même assez simples, utilisées dans le secteur sont en général fabriquées par des sociétés transnationales ou sous licence. Sans préconiser la création de techniques endogènes, la théorie des besoins essentiels considère que la technique appropriée par excellence est celle qui est « appropriée par la peuple » (24). En d'autres termes, la capacité technologique ne doit pas se limiter aux connaissances nécessaires pour négocier avec les sociétés transnationales, mais aussi s'étendre à la meilleure gestion d'une économie à secteur informel prioritaire et à l'invention et la fabrication d'outils pour ce secteur. Voyons si c'est possible.

(a) La capacité de gestion dépend de l'adéquation entre le système éducationnel et les problèmes auxquels la formation sociale est confrontée. En dynamique, les formations socio-économiques centrales résolvent périodiquement ces problèmes par des réformes des systèmes éducationnels pour les adapter aux exigences nouvelles nées des changements économiques déjà accomplis ou en cours. En économie extravertie, ce degré d'adaptation est variable. En effet, les systèmes éducationnels sont plus ou moins extravertis suivant les types de formations sociales. En Afrique et notamment en Afrique sub-saharienne, le degré d'extraversion dans le domaine de la formation scolaire et universitaire est extrême, car le système éducationnel n'est ni enraciné dans les traditions, ni efficient. L'enseignement supérieur absorbe des ressources énormes sans fournir pour autant des cadres capables de gérer convenablement les économies nationales. Sur ce continent, l'assistance technique continue de jouer un rôle de premier plan. En effet, dans tous les pays développés, des institutions se spécialisent dans les problèmes du sous-développement alors que dans nos universités, la formation sur ces problèmes reste des plus médiocres. L'enseignement de technique de gestion dans une économie où domine la petite production suppose des réformes profondes, car l'enseignement actuel est dominé par les besoins des grandes entreprises. Il faudrait donc opérer des réformes allant dans le sens contraire de ce qui se passe dans les centres où la tendance est toujours à la formation de grandes unités de production et où le système éducationnel est organisé en conséquence. Des réformes supposent une réallocation des ressources de formation en faveur de l'éducation de base et de la formation technique secondaire et supérieure. Or le système actuel qui donne la priorité à l'allocation des ressources en faveur de l'enseignement supérieur est cohérent avec la manière dont les économies sont insérées dans le système. C'est cette priorité qui permet à la classe dirigeante de se reproduire dans une grande partie de l'Afrique où les classes sociales ne sont pas cristallisées, l'occasion à l'échelon de la direction du pays étant le plus souvent condition d'appartenance à la minorité privilégiée. Donc, rien ne montre qu'une telle refonte est possible au sein du système.

(b) Les pays centraux consacrent de plus en plus d'argent à la recherche-développement (3 à 5 % du PNB pour les pays de l'OCDE) (25) — des milliers de chercheurs y travaillent. Les pays sous-développés ne consacrent que très peu de moyens à la recherche-développement (0,2 à 0,3 % du PNB). Pour en accroître l'efficacité, la théorie des besoins essentiels propose de donner la priorité aux secteurs qui n'exigent pas nécessairement des moyens sophistiqués ni des chercheurs très spécialisés. Pour cela, la recherche locale doit satisfaire en premier lieu les besoins (et non pas seulement la demande) des petites unités de production, situées pour l'essentiel dans le secteur informel. Or, pour qu'une telle proposition se réalise il est indispensable que les unités de production atteignent des dimensions assez grandes et soient inter-connectées ; ce qui suppose l'élévation du taux de croissance de la part de la main-d'oeuvre salariée ou de travailleurs regroupés dans des coopératives de production, ce qui est incompatible avec le culte de l'unité de production familiale que prône la théorie, à cause de l'échec de la Révolution Verte. Il s'agit là d'une position dogmatique d'autant plus étonnante

que les auteurs supposent toujours que les unités fonctionnent dans les économies capitalistes. Quoi qu'il en soit, la recherche appliquée locale ne peut se développer que si la taille des unités de production est assez grande pour justifier des recherches d'un niveau supérieur aux connaissances que les travailleurs ont déjà acquises par la pratique. Sinon, les chercheurs s'aperçoivent, frustrés, que les soi-disant illettrés en savent plus qu'eux sur la petite technologie. Sur ce point, la théorie des besoins essentiels proposent la quadrature du cercle. Il en résulte que les pays de la périphérie qui pourront créer de manière significative des capacités technologiques nationales seront ceux qui disposent d'un potentiel articulé sur la recherche dans les centres, soit par accord d'Etat, soit à travers les sociétés transnationales. L'un des éléments essentiels de ce potentiel est l'existence de grandes entreprises susceptibles de rentabiliser par la production de masse, les dépenses consacrées à l'acquisition ou à la création de techniques. Une fois de plus, on vérifie que ce sont les conditions économiques qui déterminent la technique et non le contraire.

3.) De ce point de vue, il faut écarter une confusion entre les problèmes du travail tels qu'ils sont ressentis par les travailleurs des centres et ceux de la technologie appropriée au Sud, comme le fait, par exemple, ELLIS qui insiste à la fois sur le fait que la technologie appropriée est celle qui émane de la population et en même temps sur le transfert de ces mêmes techniques des Etats-Unis vers les pays du Tiers-Monde (26). Le problème de la participation des citoyens à la création technologique se pose dans un contexte très différent de celui du Tiers-Monde. Aux Etats-Unis, la sensibilisation sur les problèmes énergétiques et écologiques est l'occasion de la constitution d'associations formées de personnes hautement qualifiées, cherchant à créer des petites poches de technologie douce, sans toucher à l'armature essentielle du taylorisme et de l'automatisme. De manière plus générale dans les pays développés, le bricolage est une activité marginale. La Recherche-Développement est orientée vers la recherche de la plus grande productivité du travail et non vers la résolution du problème du chômage. Même les expériences limites de travail moins parcellisé ne sont retenues que lorsqu'elles se soldent par une élévation de la productivité du travail (27). C'est pourquoi, alors que le chômage ne cesse de gonfler dans les centres actuellement, la productivité du travail ne fait qu'y augmenter, de sorte que le taux de croissance réel du PNB habituel ne baisse pas. Même dans l'agriculture, l'accumulation se développe à un rythme accéléré (28).

En résumé, la réduction du taux de salaires des travailleurs du secteur moderne n'a d'effet créateur d'emplois que si d'autres conditions sont réunies. L'innovation technologique ayant pour effet la multiplication des emplois dans le secteur informel ne peut être réalisée sans réforme profonde du système éducationnel et de la recherche pour les adapter aux problèmes du développement. Mais cette réforme n'est dynamique, c'est-à-dire évolutive, que si les secteurs et les branches de l'économie sont de plus en plus intégrés, à mesure que la productivité du travail s'élève. Ce que la théorie ne montre point. Dans le monde actuel chaque formation sociale devrait chercher à accéder aux niveaux les plus élevés de la technologie dans un laps de temps raisonnable. La formation de grandes unités de production, condition de cette accession, est en contradiction avec le dogme de l'unité de production familiale, présentée comme diéale pour les pays du Tiers-Monde.

6. *Limites Structurelles à la Réalisation de l'Auto-Suffisance Alimentaire Préconisée*

L'analyse que nous venons de faire sur le plan global devrait être reprise au niveau des différents secteurs d'activité qui concernent les besoins essentiels à satisfaire (agriculture pour l'alimentation, petite production industrielle et artisanale, formation, santé . . .). Nous allons nous limiter à l'agriculture et montrer que dans les conditions moyennes de l'Afrique, sans secteur extérieur dynamique, l'agro-alimentaire stagnera ou regressera.

Pendant tout le 19^{ème} siècle et jusqu'au début des années 1960, les objectifs assignés à l'agriculture africaine étaient de produire des matières premières de biens alimentaires, de procurer des devises en cas de vente hors de la zone impériale, de financer les importations nécessaires aux colonies et les dépenses budgétaires. La production pour la consommation paysanne était considérée comme une condition nécessaire à la production du surplus et non comme objectif prioritaire. Dans la majorité des cas, les conditions nutritionnelles se détérioraient sous l'effet de la baisse des revenus réels, de la détérioration des prix relatifs des produits agricoles, de la baisse de productivité et des rendements et de la pression démographique. Les conditions physiques de reproduction se dégradaient aussi, allant dans certaines régions jusqu'à la désertification. L'accession à l'indépendance n'a pas changé radicalement la tendance. Au contraire, dans bien des cas, le processus de surexploitation des hommes et de la nature a continué. Au cours de la décennie 1970, l'indice des produits agricoles par habitant a considérablement baissé. La famine s'est étendue. Or, avec la crise mondiale actuelle, les termes de l'échange extérieurs se détériorent davantage. A la malnutrition ou à la faim est venue s'ajouter la dépendance alimentaire sans que les pays disposent de moyens financiers pour importer. La situation tend à s'aggraver du fait de la stagnation de la productivité et du rétrécissement des débouchés urbains sous l'effet d'une distribution de revenus favorables aux couches qui consomment des produits alimentaires importés, et du façonnement du modèle de consommation à partir de l'extérieur. La théorie des besoins essentiels propose de renverser la tendance en accordant la priorité à l'agro-alimentaire par l'auto-suffisance paysanne. A la suite de quoi, un excédent disponible pour le milieu urbain se dégagera. D'où des recommandations de politique de développement rural intégré, donnant la priorité à la production vivrière d'autoconsommation paysanne. Que vaut cette proposition ? Pour prétendre renverser la tendance à la croissance de la famine, il faudrait non des actions ponctuelles mais des vastes programmes de développement à l'échelle des pays qui en souffrent. Mais pour que de tels programmes soient lancés il faut disposer de moyens de financement (29) très importants du moins au départ. Si le pays ne dispose pas d'une rente minière, c'est à l'agriculture de fournir ces moyens de financement nécessaire à l'inadaptation des biens de consommation intermédiaire. Il faut donc que le sous-secteur agricole producteur de surplus, c'est-à-dire l'agriculture d'exportation, soit développé au moins autant que l'agriculture d'auto-suffisance alimentaire paysanne. Ce qui signifie que l'expansion du sous-secteur agro-alimentaire dans une économie extravertie, notamment de type africain, est subordonnée à celle de l'agriculture d'exportation. Les théoriciens des besoins essentiels peuvent renverser cette hiérarchie verbalement mais pas dans la réalité.

Comme la demande extérieure est en relation avec la croissance dans les centres, le développement de l'agriculture d'auto-suffisance paysanne est ainsi dépendant du sens de l'évolution de l'économie mondiale jusqu'à un certain point.

La production alimentaire pour la consommation urbaine ne peut-elle aussi se développer à long terme en économie extravertie que si une demande croissante se manifeste en milieu urbain ? Cette demande est déterminée par le modèle de consommation dominant, par le montant du revenu et par sa distribution, par les prix de produits concurrents importés. De ces déterminants, les plus importants sont les revenus et les prix. Outre le revenu urbain provenant de la redistribution du surplus agricole, la deuxième source fondamentale du revenu est la production industrielle. Le volume de surplus agricole redistribué en ville varie en sens inverse avec le prix agricole au producteur, en supposant la valeur et la productivité constante. Par conséquent toute tentative d'augmenter le revenu urbain par l'augmentation du taux d'exploitation de la paysannerie devrait être exclue. L'augmentation de l'emploi urbain devient donc le moyen essentiel d'augmenter la demande urbaine de produits agricoles. Ce qui revient à dire que c'est l'industrialisation qui conditionne la réussite d'une politique d'auto-suffisance alimentaire. Sans un programme d'industrialisation ambitieux, la révolution verte n'aurait pas permis à l'Inde de réaliser l'auto-suffisance alimentaire (30). Si cette industrialisation est dépendante de l'extérieur, la réalisation du programme d'auto-suffisance peut être compromise. Ce risque est d'autant plus élevé que la dépendance porte non seulement sur les équipements et machines, mais aussi sur les débouchés. L'Afrique dans son ensemble est donc mal placée. En effet, l'industrialisation par substitution d'importation ne se développe pas vraiment faute de débouchés intérieurs. C'est à une stratégie d'industrialisation à débouchés extérieurs qu'invite la stratégie de développement agro-alimentaire préconisée par la stratégie des besoins essentiels. Or, la stratégie d'industrialisation par promotion des exportations est d'une part une industrie de la période de forte croissance au centre, et d'autre part mal adaptée aux conditions africaines actuelles. Les conditions de faveur que fait présentement la Communauté Economique Européenne aux pays associés par la Convention de LOME ne doivent pas faire illusion. Son comportement le plus probable dans le futur sera celui qu'elle a adopté vis-à-vis des pays de l'Asie de l'Est, à savoir le nouveau protectionnisme.

En définitive donc et malgré les apparences, les pays souffrant le plus de famine pourront bénéficier certes de «programme d'aide alimentaire», mais pas de grands programmes d'éradication de la faim. L'éradication dépend du développement général.

III — L'APPROCHE PAR LES BESOINS ESSENTIELS, THEORIE DE LA RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE DANS LES CENTRES

Dans la partie précédente nous avons soutenu, preuves à l'appui, que l'approche par les besoins essentiels ne peut donner lieu à une véritable stratégie de développement, éliminant pauvreté et chômage, c'est-à-dire le sous-développement. Pourtant cette approche dispose de plus en plus de moyens intellectuels et matériels pour s'imposer comme alternative au développement

durant les années 1980 et au delà. On peut penser avec F. Perroux (31) que c'est parce qu'elle fait renouer avec l'économie politique, puisqu'elle met au premier plan de ses préoccupations des problèmes relevant de la lutte des classes, notamment en renonçant implicitement au dogme de l'égalité entre la productivité marginale du travail et la rémunération, en mettant l'accent sur la dimension industrielle de l'économie, etc. L'approche n'hésite d'ailleurs pas à proposer ouvertement des réformes politiques par exemple. Mais pourquoi des institutions qui en général s'opposent à des réformes profondes pouvant mettre fin au chômage et à la pauvreté, soutiennent-elles tant la théorie des besoins essentiels ?

La réponse doit être située à l'intérieur d'un débat plus général, celui qui porte sur la théorie des maillons faibles au sein du système capitaliste mondial, par rapport à la problématique du socialisme, tant il est vrai que, comme l'écrit Myrdall « nos opinions – depuis les idées populaires jusqu'aux théories les plus sophistiquées – tendent à être influencées par des intérêts communément exprimés, quoique souvent de façon erronée, par les groupes dominants de nos sociétés (32). Certains auteurs soutiennent que la périphérie est la zone des maillons faibles par excellence (33). L'histoire leur a donné raison. En effet, c'est là que certaines luttes de libération nationale ont débouché sur la sortie (rarement définitive d'ailleurs) du système. Par contre, une révolution socialiste endogène par son déclenchement n'a encore réussi dans aucune formation capitaliste centrale, si l'on excepte le cas un peu spécial de la Russie. Mais quelle est la stratégie qui détermine les comportements des responsables économiques et politiques des centres dans la conjoncture économique des années 1980, sur le problème des maillons faibles ? Selon eux, il faut en premier lieu sauvegarder les formations centrales comme bastions, sans remettre en cause les aspects de ces formations qui exercent une forte attraction sur les couches moyennes dans le monde entier, à savoir les performances dans les domaines technologique (et pas nécessairement économique et social), politique et culturel. Cette attraction constitue pour l'Occident un avantage comparatif global extrêmement important. Or la conservation de ce dernier est liée à la croissance économique qui, à défaut de réduire les inégalités (34) facilite la mobilité sociale, (une des conditions essentielles de cette démocratie).

Concernant le Sud, les responsables politiques et économiques considèrent que le maintien dans le système peut nécessiter le recours à des moyens multiples, y compris à des guerres civiles et à la répression aveugle pour sauvegarder les intérêts des sociétés transnationales et de leurs alliés (35).

Au total, dans la conjoncture actuelle, ces responsables des grands pays de l'Occident, apprécient la pertinence d'une théorie non d'après sa contribution à l'élimination de la pauvreté à la périphérie, mais d'après son impact sur les conditions de la reprise de la croissance dans les centres. Le test d'efficacité de la théorie des besoins essentiels ne saurait échapper à cette règle.

Pour comprendre les fonctions idéologiques de cette théorie, il importe de la placer dans le contexte de la crise et des relations centre-périphérie (nouvel ordre économique international). Jusqu'ici la bourgeoisie occidentale a réussi à faire en sorte que la crise économique ne dégénère pas en crise sociale et politique. Au contraire, partout un consensus social s'est ins-

tallé. C'est une atmosphère assez différente de celle de 1929–45, caractérisée par des crises sociales et politiques très violentes. Si la théorie keynésienne a eu tant de succès, c'est parce qu'elle a proposé une solution socio et même politico-économique et non une solution économique «pure» à la crise de 1929. Keynes a mis en avant le rôle de l'Etat et montré comment passer d'une situation de crise socio-politique à une situation caractérisée par le consensus social, la crise économique ne pouvant être résolue que lorsqu'elle a perdu son contenu politique. En somme il a montré qu'il fallait mettre sur pied l'Etat Providence. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'interventionnisme étatique préconisé par un homme très libéral dans sa démarche intellectuelle. A l'époque de Keynes, le Tiers-Monde politiquement inexistant, n'intervenait pas dans la solution de la crise. Aujourd'hui, bien que le problème à résoudre soit semblable – renverser la tendance à la baisse du taux général de profit à l'échelle du système, mais par des mesures le plus souvent nationales – deux données fondamentales ont changé :

1.) Un consensus social est réalisé au centre, malgré l'augmentation du taux de chômage et de l'inflation, qui permet de remettre en cause les acquis de l'Etat Providence pour sortir de la crise. *Le néolibéralisme économique* triomphe, peut-être parce que les crises politiques (1968) et philosophiques ont précédé la crise économique au lieu de se combiner à elle. Au plan politique, il est visible aux victoires électorales des partis conservateurs.

2.) Les Etats du Tiers-Monde sont très actifs. Ils remettent en cause l'ensemble des relations qui ont permis aux pays du centre de surexploiter ceux de la périphérie depuis plusieurs siècles. L'action unilatérale du relèvement des prix du pétrole en 1973, par les pays membres de l'OPEP, est devenu un symbole. Malgré la diversité des situations et même les divergences d'intérêts les Etats du Sud sont d'accord sur un point essentiel, la résolution de la crise ne doit pas se faire à leurs dépens, ce qui n'est possible que si le Sud crée et renforce des liens de solidarité. Trois conditions sont indispensables pour que les relations Sud/Sud se développent (à l'intérieur du système polarisé non remis en cause par les Etats) : Premièrement un consensus social dans chaque Etat, afin que les Etats apparaissent comme porte-parole de leurs peuples. Deuxièmement des programmes d'industrialisation ambitieux qui ne peuvent être mis sur pied que par l'étatisation des économies. Troisièmement, un consensus entre les Etats du Tiers-Monde.

A notre avis, la théorie des besoins essentiels développe des arguments qui vont à l'encontre de la réalisation de ces trois conditions. C'est en cela qu'elle assume des fonctions idéologiques au service des intérêts dominants.

(a) Même la version de droite de la théorie insiste sur les inégalités dans les formations sociales périphériques, les versions de gauche insistant sur l'absence de démocratie politique, présentée d'ailleurs comme cause des inégalités. Or, nul n'ignore que le fonctionnement du système global bloque le développement et engendre inégalités et pauvreté. D'ailleurs ces inégalités ne datent pas de 1973. Il est clair que les grands intérêts entendent utiliser la théorie pour affaiblir les Etats du Tiers-Monde, même si la version de gauche s'en défend, en montrant qu'ils ne représentent qu'une fraction de leur peuple, que le consensus social est imposé et non accepté comme au centre.

(b) Le centre a remarqué que les Etats qui sont à l'avant-garde des revendications du nouvel ordre économique international sont ceux qui ont lancé des programmes d'industrialisation importants. Par nécessité, ils interviennent de manière essentielle dans la vie économique, non seulement comme planificateurs mais aussi comme entrepreneurs. Ces Etats ont un besoin objectif plus pressant d'un changement de l'ordre international que ceux qui se contentent d'une évolution spontanée de la division internationale du travail. La multiplication de ces expériences contribuerait au renforcement des relations Sud/Sud, y compris sur les plans politique et culturel, car ces plans ambitieux sont en général accompagnés d'un regain d'agressivité anti-occidentaliste. Or la théorie des besoins essentiels suppose dans sa version dominante une économie libérale. En effet le libéralisme est considéré comme plus favorable à la participation des populations et à la démocratie à la base que le capitalisme d'Etat. Dans la mesure où le capitalisme libéral est incapable de lancer de véritables programmes d'industrialisation, condition nécessaire au renforcement des relations Sud/Sud, le néo-libéralisme implicite de la théorie des besoins essentiels sert les intérêts des centres. Ceci est d'autant plus vrai que le néo-libéralisme est considéré par les grandes institutions financières et monétaires et par les sociétés transnationales comme favorable au gel des salaires dans le secteur moderne et comme favorable au transfert des valeurs.

La troisième condition du renforcement des relations Sud/Sud est l'existence d'un consensus entre les Etats. Les situations sont très diverses et les intérêts parfois divergents, mais les Etats se montrent solidaires au moins pour faire pression globalement sur le centre. Or ce dernier considère comme condition essentielle pour lui, le retour à la situation antérieure à la crise, où le Tiers-Monde ne faisait pas de revendications communes. La théorie des besoins essentiels met l'accent sur ce qui sépare les pays sous-développés. A ce propos, l'expression de «Quart Monde» a été forgée. La théorie prétend proposer des solutions surtout aux problèmes des pays les plus pauvres. Nous avons montré qu'il n'en est rien malgré les apparences. Néanmoins, certains Etats sont sensibles au fait que l'aide publique leur soit accordée même si ce n'est pas immédiatement pour accompagner les intérêts des sociétés transnationales comme dans les Etats riches. La théorie des besoins propose des solutions fausses aux problèmes des pays économiquement les moins intégrés, afin de créer des fissures dans le front des «77» (36). L'autre versant serait le rapprochement entre pays du centre et pays «semi-industrialisés» (37).

En résumé, la théorie des besoins essentiels est un auxiliaire du néo-libéralisme qui se développe au centre à la faveur de la crise économique actuelle. Sa fonction idéologique est d'affaiblir le Sud dans les relations avec le Nord, en mettant l'accent sur les inégalités réelles, mais non résorbables dans le système sur le libéralisme économique incompatible avec l'industrialisation, et sur les intérêts spécifiques du «Quart Monde», alors que le Grand Capital traite surtout avec les pays riches. Elle essaie ainsi de justifier le retour à l'ordre économique international imposé par le Centre, afin d'assurer la relance de l'activité économique. Si les contradictions réelles sur lesquelles compte le centre pour diviser les Etats du Sud se développent, le résultat n'en sera pas évidemment nécessairement le retour à l'ancien ordre économique. Au contraire, les peuples réagiront et imposeront une solidarité Sud/Sud, qui, jusqu'à maintenant, n'est que virtuelle.

IV — RESUME ET REFLEXIONS FINALES

Nous sommes partis de l'idée qu'une approche aux problèmes économiques de notre temps doit prendre le système global comme champ. Or, le système est en proie à une double crise : crise nationale et crise internationale. La théorie des besoins essentiels prétend s'attaquer directement aux problèmes de la pauvreté dans les pays du Sud, à partir d'un schéma qui perpétue l'avance économique et donc la domination politique et culturelle du Nord. Nous pensons avoir montré qu'elle ne fournit pas un cadre intellectuel satisfaisant pour poser et résoudre les problèmes de la pauvreté dans les économies extraverties. En effet la théorie repose toute entière sur la possibilité de dynamiser le secteur informel. Si celui-ci n'a pas de moteur autonome, toute stratégie globale de lutte contre la pauvreté s'avère impossible. On ne peut alors concevoir au mieux que des programmes dans des économies d'ailleurs dynamisées à partir du secteur moderne ou des pays du centre. Dans les économies qui ne remplissent pas les conditions d'une dynamisation extérieure au secteur informel, l'approche ne peut justifier que quelques opérations incohérentes sans effet significatif sur la réduction du taux de pauvreté. Si donc l'approche par les besoins essentiels peut inspirer des programmes de lutte contre la pauvreté, ce sont les pays « riches » du Tiers-Monde qui risquent d'en bénéficier le plus et non pas, contrairement aux apparences, les pays les « plus pauvres » en potentialité d'exportation ou d'expansion de marché intérieur (38). A notre avis, cette incapacité de l'approche de contribuer à l'éradication de la pauvreté du Tiers-Monde, est si patente que bien des intérêts importants qui la soutiennent accordent une place plus importante au rôle qu'elle peut jouer dans la relance de la croissance au Nord. A ce propos, nous avons montré que pour le système, il est vital que cette relance ait lieu, une des conditions étant l'affaiblissement du Tiers-Monde dont les Etats réclament la réorganisation des rapports Nord-Sud, dans un sens moins inégalitaire que dans le passé. Il faudra nécessairement un compromis, mais le Nord pense qu'en développant les thèmes idéologiques et politiques liés aux problèmes de la pauvreté, à l'inégalité et à l'absence de démocratie dans le Tiers-Monde, il affaiblira assez le Sud, de manière à pouvoir reprendre l'initiative. Alors que faire au niveau du Tiers-Monde en général et de l'Afrique en particulier ?

1.) Le Tiers-Monde ne peut pas accepter le cadre proposé par l'approche des besoins essentiels pour résoudre ses problèmes de développement. Le schéma dont part l'approche résume tout au plus les tendances passées. Ce n'est pas un schéma d'avenir. Faut-il pour autant accepter les propositions relevant de l'utopisme, comme nous y invite tout un courant de pensées inspirées négativement par les effets non désirés de la période de l'accélération de la croissance et positivement par l'idée que l'on s'est faite pendant longtemps de la « Révolution culturelle » en Chine ? A la fin des années 1960, le modèle de croissance accélérée, avec gaspillage des ressources non renouvelable et aliénation croissante du travail, y compris dans le secteur tertiaire, est de plus en plus remis en cause dans les centres ; c'est ce qui explique le retentissement qu'a eu la première publication du Club de Rome « Halte à la croissance ». Intellectuellement donc, le combat était engagé pour la « qualité de la vie ». L'utopisme commençait à se développer. La dominance de

l'économie dans la vie sociale était contestée même par les couches moyennes et non pas seulement par des groupes d'intellectuels. On s'interrogeait sur les effets du développement économique sur la vie des individus et non pas seulement sur les classes sociales. L'idée que le développement en cours était un «mal développement» germa. Dans son document préparatoire à la première session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1974, consacrée aux problèmes du nouvel ordre économique international, le groupe Hammarskjöld caractérisait ainsi le développement : «Le développement est un tout. Ses dimensions écologiques, culturelles, sociales, économiques, institutionnelles et politiques ne sauraient être comprises que dans leur système de relations» (39).

La distinction entre mal-développement et développement est venue s'ajouter à celle établie entre développement et croissance. La distinction entre croissance et développement était faite sur la base de critères économiques pour l'essentiel. La croissance avec développement est censée être accompagnée d'une structuration de l'économie nationale qui peut déclencher un mécanisme de croissance auto-entretenu au bout d'une certaine période ; elle est accompagnée d'une élévation du niveau de vie de l'ensemble de la population. Mais une croissance sans développement n'entraîne pas cette structuration. Si cependant, le développement économique ainsi défini, est accompagné de l'aliénation accrue du travail, du gaspillage des ressources non renouvelables, de pollution, du dépérissement des valeurs, de la déshumanisation des relations sociales, etc..., on se trouve en présence non du bon développement, ou développement véritable, mais du mal-développement. La définition du *développement véritable* (ou autre développement) tend à remettre en cause la priorité donnée à l'économique et à privilégier au contraire les autres aspects. Ignacy Sachs résume la pensée de ce courant en écrivant que le développement nouveau devrait être considéré comme un processus inachevé de maîtrise de l'homme sur ses relations avec le milieu physique et sur ses relations sociales (40).

De là est née l'idée que le Tiers-Monde doit éviter d'imiter l'Occident (41). Mais nous devons remarquer qu'actuellement la lutte pour un autre développement marque le pas dans les centres, en raison de la situation de crise. Depuis 1974 en effet, pour des couches importantes de la population, les problèmes du pouvoir d'achat, et de la sécurité de l'emploi sont devenus des préoccupations essentielles. Un des symptômes les plus visibles est le recul de l'audience dont jouit le mouvement écologiste (42). Les syndicats ne développent plus le thème de la qualité de la vie que de manière marginale. Au contraire les responsables politiques et économiques insistent plus que jamais sur la nécessité d'accroître la productivité du travail aussi rapidement que possible.

L'approche utopiste va très loin dans l'analyse, mais elle suppose qu'au sein du système mondial, la convergence des intérêts de classes et de nations l'emporte sur les divergences. Nous n'avons pas de raison objective d'accepter cette hypothèse. Au contraire, nous devons considérer que le fonctionnement du système, même légèrement modifié, continuera de reposer sur l'exploitation des pays du Tiers-Monde, aussi longtemps que ceux-ci n'auront pas *rattrapé* les pays centraux dans le domaine, vital au plan international, qu'est la technologie. L'une des critiques essentielles que nous fai-

sons à l'approche utopiste est qu'elle minimise le rôle des forces productives dans la définition des objectifs de développement. Dans les définitions que nous avons citées plus haut, la place de l'économie est relayée à un rang inférieur à celui des valeurs culturelles, etc. Nous pouvons utiliser les apports de l'utopisme et enrichir la théorie du développement autocentré et de l'autonomie collective, mais la substitution de l'utopisme à la problématique du développement autocentré ne peut que semer des confusions.

L'approche par le *développement autocentré* part de l'observation selon laquelle, l'inégal développement des forces productives entre formations sociales ne donne qu'à quelques unes la capacité de procéder à des réajustements dans des directions meilleures (43). En plus, il entraîne un transfert des ressources des moins développés vers les plus développés, et donc accentue ce processus de l'inégalité et de l'exploitation. C'est pourquoi, tout en rejetant l'économisme, reproché avec raison aux expériences menées dans les démocraties populaires d'Europe notamment, nous pensons que l'économie reste la base essentielle à partir de laquelle il faut partir pour déterminer les objectifs du développement et qu'il faut donner autant d'importance au développement des forces productives qu'aux rapports sociaux de production. La domination qu'exerce les pays occidentaux sur le plan technologique permet d'y construire des théories reléguant plus ou moins l'impératif du développement des forces productives à l'arrière plan. Nous ne pensons pas qu'il y ait de la place pour de telles théories dans le Tiers-Monde. Il ne s'ensuit pas que le PNB par habitant synthétise convenablement le degré de leur développement ; le développement est en effet une combinaison de la productivité du travail social et du degré d'intégration de l'économie nationale. Une formation sociale où la productivité du travail s'élève en même temps que l'articulation des secteurs et des branches de production, produisant des biens intermédiaires et des biens de consommation de masse, est en voie de développement du point de vue économique, car elle acquiert la capacité de poser les problèmes qui surgissent et éventuellement de leur trouver des solutions. Evidemment le développement des forces productives doit être considéré sur une longue période, afin d'assurer les conditions de la production élargie future. Sur un tel développement, des luttes politiques et culturelles peuvent s'articuler sans que la formation sociale éclate. Dans le cas contraire, l'éclatement d'un État peut se produire facilement à la suite de luttes régionales. Or la plupart des formations africaines sont fragiles, non seulement sur le plan économique mais aussi culturel et politique. Aucun programme de formation de la conscience nationale à travers les partis uniques, la centralisation administrative ou le «retour aux sources» par exemple, ne réussira à écarter le danger d'éclatement des pays africains, si le processus de développement de forces productives ne s'opère pas.

Le respect des valeurs doit être une condition essentielle de l'adhésion populaire à de telles transformations. Mais il faut se méfier des savants qui veulent donner la priorité au spirituel dans un monde basé sur les rapports de force. Les mouvements populistes à contenu purement idéologique et culturel ne doivent pas faire illusion sur ce point. Le rejet des valeurs du capitalisme et du socialisme vécus, non accompagnées du développement simultané des forces productives au sens défini plus haut, conduit nécessairement à des impasses, à la repression politique et à la récupération qui fait

retomber le pays dans la dépendance après un laps de temps plus ou moins long. Pour conserver les valeurs et libérer l'homme, le processus de l'élévation de la productivité sociale du travail et de l'intégration de l'économie nationale est un impératif de première catégorie. Il implique nécessairement des changements profonds, tels que le peuple accède à la sphère des grandes décisions. Les rapports extérieurs avec les centres subissent alors des changements, car la spécialisation internationale imposée est remise en cause. Dans ce processus, la résorption de la pauvreté est liée à l'intégration progressive de l'économie nationale et à l'augmentation du pouvoir des travailleurs. C'est dans un tel cadre en général que la dynamisation du secteur informel peut avoir une place.

Quelle que soit la diversité des critères choisis pour définir le développement au sens abstrait, il nous semble que le processus de l'articulation interne de l'économie nationale est la caractéristique de base d'une formation sociale en voie de développement au sens réel (44). Il crée les conditions objectives nécessaires à la croissance de la consommation de masse et de plein emploi dans un temps raisonnable.

Il facilite la participation, car la classe dirigeante a besoin d'un appui politique des masses, le retour à la coercition dans une économie intégrée où la productivité du travail s'élève, ne pouvant être que provisoire. Par contre cette recherche de l'appui des masses au groupe (et non la classe) dirigeante n'est pas imposée par la structure théorique des besoins essentiels. Les alliances extérieures peuvent par conséquent y suppléer, et bloquer ainsi le processus qui conduit à la résorption de la pauvreté.

2.) Dans le cas de l'Afrique, nous constatons que l'idée d'un développement autocentré fait son chemin (45) mais très lentement. Aux conditions générales nécessaires pour amorcer un tel développement, il faut ajouter pour notre continent la nécessité d'un processus *d'intégration politique*, en commençant bien évidemment, par les unités régionales. La coopération économique régionale, notamment par la formation de zones de préférences douanières (46) est une source de discussions innombrables, tant le problème du partage des coûts et des avantages entre Etats est difficile à résoudre, dans le cas des regroupements régionaux entre pays sous-développés. A notre avis le respect des frontières des Etats nés de la colonisation devrait aller de pair avec la lutte pour l'intégration politique sans laquelle l'Afrique ne pourra pas peser d'un poids essentiel dans les transformations sur le continent et dans le monde. Comment chaque Etat africain peut-il sauvegarder individuellement son originalité culturelle et son indépendance politique, conditions de son développement économique, même s'il coopère avec les voisins au lieu de s'unir à eux ? Le développement autocentré sans pan-africanisme nous paraît très difficile. De ce point de vue, la différence de conception ne porte pas tant sur le calendrier que sur le principe. Dans l'appel de Nkrumah à l'Unité continentale immédiate en 1960, il faut voir plutôt l'expression d'un principe dont la réalisation pourrait être différée. Mettre l'accent sur le caractère irréaliste de la proposition, revient à passer à côté de l'essentiel. En effet, l'opposition n'est pas entre partisans de l'Unité immédiate et ceux de l'Unité par étapes mais entre ceux qui adhèrent au principe de l'Unité, fût-elle régionale et progressive, et ceux qui pensent que la coopération économique ou encore mieux l'intégration économique régionale — peut servir de substitut à l'Unité

politique. Les pays africains sont trop petits pour que la coopération économique puisse apporter une contribution essentielle au développement des micro Etats. Tout en renforçant la coopération économique régionale et en tâchant de neutraliser au mieux les forces qui tendent à sécréter l'inégal partage des avantages, il ne faudrait donc pas perdre de vue l'impératif de l'Unité politique.

Nous aboutissons donc à la conclusion générale que le rejet du schéma de développement proposé par l'approche des besoins essentiels ne devrait pas se faire seulement au niveau des principes. Un tel rejet, non accompagné de l'alternative autocentrée, revient à accepter dans les faits, la perpétuation de l'inégalité du développement et des relations inégales au plan international qui en est à la fois cause et conséquence. Pour l'Afrique, remettre en cause simultanément l'ordre économique international actuel et l'approche par les besoins essentiels signifie en premier lieu, donner une place essentielle au processus de l'unité politique malgré les obstacles très nombreux qui s'y opposent. Dans ce mouvement vers l'Unité—d'abord régionale—l'économie sera la pierre angulaire, si l'on veut que les revendications de participation à la construction d'un Ordre International Nouveau soient effectives. C'est dire l'urgence qu'il y a à remettre le pan-africanisme militant à l'ordre du jour.

FOOTNOTES

- (1) Michel CROZIER — Une stratégie pour la Société Française. . . Le Monde 8 Août 1980.
- (2) Les termes centre, pays capitalistes développés, Nord, sont synonymes dans ce texte. En toute rigueur, le Nord comprend aussi les pays socialistes développés, mais leurs relations avec les pays sous-développés du système capitaliste sont négligeables. De même les termes périphérie, sous-développés, Sud, Tiers-Monde, extravertis, sont synonymes. Pour les définitions rigoureuses, voir Samir AMIN «Le Développement Inégal (1973) ou «L'Accumulation à l'Echelle Mondiale» (1970).
- (3) David MORAWETZ, Vingt cinq années de Développement Economique, Paris, Economica, 1977.
- (4) David MORAWETZ, o.c., p. 12.
- (5) MORAWETZ, o.c., p. 12.
- (6) Pour une définition plus complète du secteur informel selon l'approche des besoins essentiels, voir par exemple : H. SINGER : Employment, incomes and equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya. BIT, Geneva, 1974, p. 6.
- (7) AHLUWALIA et CHENERY — Un modèle de répartition et de croissance *in* : Redistribution with growth, Paris, P.U.F. 1974.
- (8) IGNACY SACHS, Développement utopie et projet de société : Revue Tiers-Monde No. 75, Juillet—Septembre 1978.
- (9) AHLUWALIA et H. CHENERY.

- (10) HICKS N. Peut-on éviter un arbitrage entre la croissance et les besoins fondamentaux. *Finances et développement*, juin 1980.
- (11) SINGH (Ajit) «The basic needs approach» to development vs the New International Economic Order : the significance of the Third World Industrialisation. *World development*, Vol. 7, No. 6, 1979.
- (12) MKANDAWIRE Thandika. N.E.O and basic needs. Social responses and implications with special references to Africa. CODESRIA, Dakar, August 1979.
- (13) D.M. LEIPZIGER and H. LEWIS, Social indications, growth and distribution. *World development*, Vol. 8, No. 4, April 1980.
- (14) Sur la distinction entre centre et périphérie au sein du système mondial et l'inégalité qui caractérise leurs relations, voir : Samir AMIN «l'Accumulation à l'Echelle Mondiale» Paris, Anthropos, 1970. Ou «Le développement inégal» Paris, Ed. de Minuit, 1973.
- (15) «Dans la conception la plus banale, la distribution apparaît comme distribution de produits, et ainsi comme plus éloignée de la production et pour ainsi dire indépendante de celle-ci. Mais avant d'être distribution de produits, elle est :
1) distribution des instruments de production et, 2) ce qui est une autre détermination du même rapport, distribution des membres de la société entre les différents genres de production (subordination des individus à des rapports de production déterminés). La distribution des produits n'est manifestement que le résultat de cette distribution, qui est incluse dans le procès de production lui-même et détermine la structure de la production». K. MARX, Contribution à la critique de l'économie politique. Ed. sociales, Paris, 1957, p. 161.
- (16) FOUNOU-TCHUIGOUA (B) — Elément de surexploitation et capitalisme informel, IDEP 1980.
- (17) Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1978, p. 53.
- (18) Tout semble indiquer que le Sud-est asiatique, y compris la Chine, restera pendant longtemps la région par excellence de l'industrie de biens de consommation destinés au marché des pays des centres. «Le Monde» du 27 Août 1980, citant le «Financial Times» informe que la Chine est en train de créer un nombre important de zones franches, accordant de larges facilités aux sociétés transnationales.
- (19) La mobilisation des forces vives est très difficile à effectuer dans une économie capitaliste.
- (20) Le Monde, 15 Août 1980.
- (21) Pour BROWN et ECKHOLM par exemple, la petite entreprise agricole présente les avantages suivants ; la possibilité de rendements élevés à l'hectare avec un fort taux d'utilisation de main-d'œuvre. Le progrès de la petite exploitation entraîne l'amélioration des revenus, la réduction du chômage, le ralentissement de l'exode rural et l'augmentation de la production alimentaire nationale et mondiale. L'élévation des revenus est un facteur favorable à la limitation des naissances. *D'abord le pain*, Economia, Paris, 1978, p. 167.
- (22) B.I.T. l'emploi, la croissance et les besoins essentiels, problèmes mondial. Genève, 1978, p. 167.
- (23) Emploi procurant sécurité et revenu supérieur à celui d'une ligne de pauvreté déterminée nationalement ou internationalement.
- (24) ELLIS, W.E. and others. Appropriate technologies developed in the USA and their relevance to the Third World — Paris, OCDE, 1975, p. 7.

- (25) a) La France prévoit d'employer vingt mille personnes en l'an 2000 dans le cadre du développement de son programme de l'énergie solaire.
 b) En 1980, les Etats Unis, La France et la République Fédérale d'Allemagne consacrent ensemble plus de huit cent millions de dollars aux énergies non renouvelables, (0,5 % du PIB de l'Afrique en 1976). *Le Monde* 21 Février 1980.
- (26) Il y a quatre moyens principaux par lesquels le développement du Tiers-Monde peut être renforcé par l'association avec le travail de technologie appropriée à l'œuvre aux Etats-Unis et dans d'autres pays industrialisés. Le premier est d'informer davantage les pays en voie de développement sur le mouvement de la technologie appropriée dans les pays riches. Le second est d'impliquer davantage de gens de la technologie appropriée dans le travail Outre-Mer. Le troisième est d'utiliser les organisations de la technologie appropriée comme centres de formation des ressortissants de pays en voie de développement. Le quatrième est de fournir support adéquat et encouragement aux groupes américains pour expérimenter et tester les petites technologies qui améliorent les technologies traditionnelles des pays du Tiers-Monde. *In* ELLIS W.E., o.c.
- (27) Par rapport à 1970, l'indice de la productivité du travail dans l'industrie était en 1976, de 123 dans les pays capitalistes développés (taux de croissance annuel moyen de 0,8 %).
- (28) De 1968 à 1978, 35 % de la valeur ajoutée agricole ont été réinvestis en RFA ; 30 % au Danemark et aux Pays-Bas, un peu moins de 30 % en France et en Italie.
- (29) La théorie des besoins essentiels ne présuppose pas une réelle mobilisation de l'ensemble de la force de travail disponible.
- (30) La révolution verte a permis l'auto-suffisance céréalière en Inde sans éliminer la famine, car des conditions autres que le processus d'industrialisation sont nécessaires.
- (31) F. PERROUX — La lutte pour un «autre» développement fait progresser la pensée économique. *Le Monde*, 9 Octobre 1979.
- (32) Gunnar MYRDALL — Procès de la croissance — Paris, PUF, 1978, p. 80.
- (33) S. AMIN — Le Développement inégal, o.c.
- (34) Dans un pays comme la Grande-Bretagne, les inégalités n'ont pas diminué depuis la deuxième guerre mondiale. «Malgré la mobilité accrue des classes et les réformes des dernières décennies, aucune réduction sensible des inégalités sociales n'a vraiment été accomplie. Telle est la conclusion principale qui ressort de deux ouvrages récemment publiés et complétant l'enquête menée par un groupe de sociologues du Nuffield College d'Oxford. . . Selon le professeur Halsey, les chances d'un jeune issue de la classe ouvrière d'accéder à l'enseignement supérieur ne sont pas meilleures que celles de ses parents dans les années 30» — Henri PIERRE, Grande Bretagne, Eternelles inégalités — *Le Monde*, 20 Juillet 1980.
- (35) La Banque Mondiale propose que les «petits capitalistes» à promouvoir participent aux prises de décisions au niveau micro-économique. Dans un article paru dans le *Monde Diplomatique* d'août 1973, James F. PETTAS montre, chiffres à l'appui, comment la Banque Mondiale appuie les dictateurs et pénalise les expériences démocratiques en Amérique latine et notamment en Brésil, en Bolivie et au Chili. A la Bolivie la Banque a prêté 195 millions de dollars entre 1970 et 1977 (période du régime militaire) alors qu'elle n'avait rien prêté au régime populiste de 1952 à 1970. Au Chili, la Banque a suspendu ses prêts de 1971 à 1973 durant l'expérience de la social-démocratie.

- (36) La presse occidentale a donné une grande publicité à la déclaration du Président du Bangladesh devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, déclaration qui attribue à l'OPEP une partie des responsabilités dans les difficultés actuelles des pays les plus pauvres, alors que le délégué algérien a insisté sur les causes structurelles tenant aux relations inégales entre le Sud et le Nord (Le Monde 28 Août 1980).
- (37) MKANDAWIRE, NEO and Basic needs. Social responses and implications with special reference to Africa: CODESRIA, Dakar 1979, p. 23.
- (38) Pour une opinion contraire, voir Arnold (1980) qui écrit : «Les Nations africaines devraient adopter la stratégie des besoins essentiels comme programme immédiat de développement». Third World quarterly, April 1980, p. 303.
- (39) a) Que Faire. Rapport du groupe Hammarkjöld Stokholm – 1975, p. 28.
b) Ponna WIGNARAJA (voir bibliographie) se livre à une véritable sur-enchère à ce sujet et propose une définition très utopie du développement, en prenant comme centre l'Homme au sens très abstrait. Il résume ainsi ses cinq propositions sur le développement.
- 1) L'homme est la fin du développement (qui doit être par conséquent pour lui).
 - 2) L'homme doit être dé-aliéné (il doit se sentir lié au développement non comme objet, mais comme sujet).
 - 3) Il faut développer la personnalité collective dans laquelle il trouvera son expression la plus riche.
 - 4) La participation est la vraie forme de la démocratie.
 - 5) La foi de l'homme dans ses propres capacités s'exprime dans la «Self-reliance».
- (40) Ignacy SACHS, o.c.
- (41) TEVOEDJERE (A). Pauvreté, richesses des peuples, Paris, Ed. ouvrières 1978.
- (42) Alors que jusqu'en 1976–1977, le débat écologique avait tenu une place honorable dans les grandes campagnes électorales, il n'en est plus de même actuellement.
- (43) Nous ne partageons donc pas le point de vue de Maxime Aubry qui met les problèmes des pays développés sur le même pied que ceux des pays sous-développés en écrivant : «Les modèles dominants de développement et de sociétés nous conduisent tous – pays dominants et pays dominés – dans une impasse» – Rev. Tiers-Monde, No. 75.
- (44) S. AMIN – Développement auto-centré, autonomie collective et ordre économique international nouveau. Quelques réflexions – IDEP R/2773 – 1976.
- (45) Le sommet économique de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), tenu à Lagos en avril 1980, recommande le développement endogène pour le continent.
- (46) L'Union douanière des Etats de l'Afrique Centrale (UDEAC), Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont en réalité des zones de préférence douanière, plutôt que des unions douanières et encore moins des marchés communs, comme le montre bien Mactar DIOUF.

BIBLIOGRAPHIE

- AHLUWALIA (M.S.)* – Inequality, poverty and development. *Journal of development studies*, Vol. 3, No. 4, 1977.
- AHLUWALIA (M.S.)* – *CHENERY (H)* – Un modèle de répartition et de croissance *in*: Redistribution et croissance, PUF, Paris, 1977.
- AMIN (Samir)* – L'accumulation à l'échelle mondiale. Paris, Anthropos, 1970.
- AMIN (S)* – Le Développement inégal. Paris, ed. de Minuit, 1975.
- AMIN (S)* – Développement autocentré. Autonomie collective et ordre économique international nouveau. Quelques réflexions. IDEP, R/2773, 1976.
- ARNOLD (Hugh)* – Africa and the International Economic Order. *Third World quarterly*, April 1980, Vol. II, No. 2.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL*. L'emploi dans la croissance et les besoins essentiels. Problème mondial. Genève 1976.
- CLEVELAND (H)* – *ABDELRAHMAN (I.H.)*. Dynamism and development. *World development*, Vol. 8, No. 4, April 1980.
- CROSSWELL (M)* – Basic needs. A development planning approach. AID Discussion paper, No. 38, 1978.
- Towards a theory of Rural development – Development dialogue: 1977, 2.
- DIOUF (Mactar)* – L'échange inégal et le nouvel ordre économique international. (NEA, Dakar 1977).
- Les expériences d'intégration économique en Afrique Noire. Evaluation et suggestions – C.R.E.A., Université de Dakar.
- DUPONT (J.M.)* – La fin du Taylorisme. *Le Monde*, 17 Janvier 1978.
- ELLIS (W.E.)* – *MAC ROBIC (G)* – *DARROW (K)* – Appropriate technology developed in the USA and their relevance to the Third World. Development Centre of OECD, Paris, 1979 (USAID, IBRD, (OECD).
- FAHRI (A)* – Quelles stratégies pour l'Afrique ? *In* : L'industrie et l'avenir de l'Afrique, Colloque IDEP-UNITAR, CS/2796, 1977.
- FOUNOU-TCHUIGOUA (B)* – Marché réel et marché formel de la force de travail. *La Pensée* août-sept. 1970.
- FOUNOU-TCHUIGOUA (B)* – L'élément de surexploitation dans le capitalisme et le secteur informel. IDEP 1980.
- FOUNOU-TCHUIGOUA (B)* – Les grandes lignes d'une méthodologie d'identification des groupes défavorisés en Afrique sahélienne. Dakar, UNESCO, 1979.
- GAKOU (M. Lamine)* – Critique de la stratégie des besoins essentiels dans le monde rural – C.S. 2796-6, IDEP, Dakar 1979.
- HANSEN (R.D.)* – The political Economy of North South relations. An overview and alternative approach in Albert Fishlow and others, Ed. Richard.
- HICKS (N)* – Peut-on éviter un arbitrage entre la croissance et les besoins fondamentaux. Finances et développement, juin 1980.
- KUZNETS (S)* – Economic growth of nations. Cambridge, Mass, Harvard U.P. 1971.
- LAL (D)* – Distribution and development : a review article, *World development*, Vol. 4, No. 4, April 1976.
- LECAILLON (J)* – *GERMIDIS (D)* – Inégalité des revenus et développement économique. Etude réalisée par le B.I.T. – Paris, PUF, 1977.

- LEIPZIGER (D.M.), LEWIS (M.A.)* – Social indicators; growth and distribution, World Development, Vol. 8, No. 4, April 1980.
- LIPTON (M)* – Why poor people stay poor. London, The Pitman Press 1976.
- MANSOUR (Fawzi)* – The World Bank: Present role and prospects. An outsider view. IDEP/R/103/79 – 1979.
- MKANDAWIRE (T)* – NEO and Basic Needs. Social responses and implications with special reference to Africa. CODESRIA, Dakar 1979.
- MORAWETZ (D)* – Vingt cinq années de développement économique. Economica, Paris 1977.
- PERROUX (F)* – La lutte pour un «autre» développement fait progresser la pensée économique. Le Monde, 9 Octobre 1979.
- QUE FAIRE ?* – Rapport du groupe Dag HAMMARSKJOLD, Stokholm 1979.
- SACHS (I)* – Développement, utopie et projet de société. Revue Tiers-Monde No. 75, juillet–septembre 1978.
- SINGER (H)* – Technologies for Basic Needs – Geneva ILO, 1977.
- SINGH (Ajit)* – The Basic Needs approach to development vs the New International Economic Order: The significance of the Third World industrialization. World Development, Vol. 17, No. 6, June 1979.
- TEVOEDJERE (Albert)* – Pauvreté, richesse des nations – Ed. Ouvrières, Paris, 1978.
- Tiers-Monde, Utopie, projets de société* – Rev. Tiers-Monde, No. 75, Jul.-Sept. 1978.
- WIGNARAJA (Ponna)* – An annotated agenda for the discussion on new development strategies in the development of development thinking. Inter-regional Meeting 12–16 September, 1976, IDS, Sussex.

SUMMARY

The author wants to show the contradictions of basic needs approach in various aspects.

Firstly, on a purely theoretical basis, it supposes a transfer of values from a high labour productivity sector (formal sector) to a low labour productivity sector (informal sector) which is not demonstrated. It also supposes an autonomous concentration of the informal sector, which is erroneous.

Secondly, countries with no large financial resources and/or cheap labour and/or high potential extension of the interior market (which is the case of the majority of African countries) cannot benefit from programmes built on the theory of basic needs and even less on this strategy for development. On this point, a few examples on the problem of technology and food self-sufficiency are given.

Thirdly, a few prerequisites of the theory (democracy, equality, etc...) are inconsistent with maintaining the relationships of exploitation (not questioned by the theory) which govern the links between the Centre and the Periphery. On the contrary, they are consistent with the conditions for the recovery of economic growth in the Centres with the dismantling of the economic front which the Periphery has been trying to set up since 1973.

The author concludes that the means for salvation lie in a self-centered development which Africa can achieve only if it builds, at least on a regional basis, large political units but not the so-called common markets.

THE NEW INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER, BASIC NEEDS STRATEGIES AND THE FUTURE OF AFRICA

By

Thandika MKANDAWIRE *

In this paper we shall discuss the future of Africa in light of the socio-economic basis of two separately conceived international development strategies which over time have become increasingly closely linked. The strategies are the New International Economic Order (NIEO) and the Basic Needs Strategy (BNS). The close link between these strategies has been established from two different perspectives. The first perspective is diplomatic in which in the course of international debate various groups advocating one or the other of these two strategies have, by way of compromise, agreed to merge the strategies into one (*1*) although, of course, each group continues to lay greater stress on the part it views as more important of the twin objectives calling for changes on both the national and international levels.

The other perspective has been largely analytical seeking to answer the question : what level of economic growth is essential or compatible with a strategy to meet the basic needs of the peoples of the Third World and what changes on the international economic level are desirable to sustain this level of growth? It also seeks to answer the question whether the pre-empting of resources for the attainment of a minimum absolute level of consumption in the nearest possible future would entail a lower rate of growth than would otherwise be possible as well as socially acceptable. In addition it addresses itself to the issue of the appropriateness of the policies of both the advanced and poor countries in facilitating a basic needs approach to development in the Third World. The relation between BNS and NIEO is thus established on the grounds of «growth with equity». The generally accepted position seems to be that to meet the basic needs of the poor in the Third World on a suitable basis, it is necessary to transform its productive structures. In this transformation modern industry (including in most cases an appropriate capital goods industry) must play a crucial role. In turn the establishment of such industries essential to a BNS strategy requires a new international division of labour (Singh, 1979).

We shall therefore treat the two strategies as twin-objectives on the international agenda. Our purpose in this paper will be to bring out the social context of the debate on these twin international strategies and to try to indicate on this basis the possible NIEO-BNS outcomes in the near future. For the Third World countries, we confine ourselves to the African case although it would not surprise us if the same arguments applied with equal force for much of the underdeveloped world.

* *CODESRIA, Dakar. The author would like to thank various colleagues at CODESRIA and the United Nations Institute for Development and Economic Planning, Dakar for extremely valuable comments and criticism. However, the responsibility for the end result rests entirely with the author.*

An appreciation of the social implications of the New International Economic Order (NIEO) requires an understanding of three issues of fundamental importance to the nature of the «order» desired and historically feasible:

- (1) *We need to understand the nature of the present economic order especially the manifestations of this order in its more or less spontaneous development.*
- (2) *We need to understand the nature of the response – both economic and political to these manifestations.*
- (3) *We need to grasp the class content of these responses both on a national and international level for it is the constellation of class forces around the various issues and problems thrown up by the old and present order that will ultimately determine the outcome of the various challenges to this order. The last point is of vital importance in indicating the nature, or rather the social implications and content of the various schemes aimed at reshaping the present order for it permits us to ask the crucial question: by whom and for whom is the economic order being reshaped?*

THE SEEDS OF DISCONTENT WITH THE «OLD» ORDER

Until a few years ago only a few scholars in the Third World, governments in the periphery and a few «radical» scholars in the advanced capitalist countries viewed the post-war system as basically unsatisfactory. For most Western social scientists and their governments in the advanced capitalist countries the prevailing post-war system was *basically* sound. The unparalleled economic growth in these economies, accompanied by remarkable stability founded on Keynesian economies, left little room for doubt that the stability and dynamism of the capitalist system was a permanent feature of the «postindustrial state» and that the system would, by its internal logic and dynamism, spread prosperity to the underdeveloped parts of the capitalist system if only the governments in these countries would learn proper management of their economies, create favourable conditions for the inflow of private capital and generally ensure stability.

The rise of the welfare state on the wave of high growth rates and full employment strengthened the faith in the important role of growth of GNP as a key indicator of success. It was, to be sure, conceded that underdeveloped countries while striving for high rates of growth would have to downplay matters relating to equity until such a time that their incomes had attained a certain level when the initial inequities generated by rapid growth would begin to decline. The beauty of the whole thing was that governments needed not do anything about inequity since the empirical record (the so-called Kuznet's Hypothesis about the relationship between growth and equity) showed that market forces, while generating inequity in the initial stages, tended to lead to more equitable distribution of income in the long-run. Thus the «evidence» from the advanced countries tended not only to promise rapid growth but also equity in the long-run.

Actual experience in the periphery did not provide much solace to the poor of the earth nor did it justify the optimism in the advanced countries. First, the promised economic growth proved extremely elusive and where it was achieved it did not seem to bring nearer the day when the «turning point» from more inequity to increased equity would be reached. Furthermore literature from the periphery began to show the contradictory nature of the growth process on a world scale. Here the work of such economists as Prebisch and the ECLA school played an important role in revealing the now widely accepted fact that the rules of the game as presently played did not in anyway guarantee co-prosperity (2). Indeed in the Prebisch and the Latin American schools' views there was something structurally or inherently vicious in the form of the relationship between the periphery and the centre so that progress in the latter could easily lead to stagnation in the former. Thus, for instance, technological progress, by creating substitutes for the primary products of the periphery would tip the terms of trade against those of the periphery, the welfare state, by making full employment politically expedient would lead to a rigidity of prices so that technological progress would not necessarily be accompanied by the lowering of prices of goods imported from the centre; the rationalisation of the production processes through concentration of production structures to capture the benefits of scale economies would entail that while primary producers sold their products under competitive conditions the producers of industrial goods enjoyed the advantages of monopsonies in the primary commodity markets and those of monopolies in the selling of their industrial products to the periphery economies.

On the political front the rising nationalism and the response of the imperial economies clearly brought out the exploitative nature of the prevailing relationship and even after independence had been grudgingly conceded, it became clear that the basic economic relationships had been sustained and institutionalized by a whole arsenal of multilateral and bilateral arrangements. Attempts at national reconstruction within the prevailing order proved a veritable uphill struggle.

Following the analyses of the ECLA school, it was believed that one way of changing the prevailing economic order was by restructuring the economies of the periphery through *import substitution*. An important expectation was that implementation of an import substitution strategy would reduce the role of the export sector whose tribulations in the world economy (through non-equivalent exchanges, instability etc.) had wrought havoc on the development efforts of the periphery. Such a strategy, by drawing industry to the periphery, would increase the technification of production in these countries, create new employment opportunities, reduce dependence on imported and highly-priced industrial goods and improve the bargaining position of underdeveloped economies. It would also lead to increased economic independence of the underdeveloped economies. In some more optimistic versions, such a strategy would even bring about increased democratisation by producing «middle classes» who were allegedly the standard-bearers of democracy. In the case of Africa, the adoption of such a strategy was not preceded by any elaborate theoretical or empirical work. It simply was «in the nature of things» that import substitution was adopted. In its favour was the fact that it appeared as a basically painless strategy for the

new ruling elites since it made virtually no demands on them. It called for no redistribution of income; it promised to produce or, more correctly, to assemble as soon as possible all the luxuries at home; and it fitted in neatly with the dominant faith in foreign investment and the new interest shown by the transnational firms in direct investment.

In the event, the adoption of this strategy did not change the prevailing international economic order. The reliance on the export of primary products was deepened by the need to solve the new balance of payments problems concomitant with the importation of material essential to the new industries and the need to cover the increased outflow of surplus through various mechanisms developed by the transnationals. Politically, the new industrial structures and their reliance on transnational firms required forms of stability often clearly inimical to democratic styles of development: And generally economic dependence was deepened through technological and financial dependence on transnational corporations (henceforth TNC's).

SOCIAL BASIS OF «OLD» ORDER

It is important to recall what social forces lay behind the adoption of this strategy. In the centre economies TNC's readily accepted the import substitution strategy in the periphery since it allocated to them an obviously lucrative role. Not only did it introduce a necessary element of management in the underdeveloped economies (development planning) it also guaranteed protected markets. The strategy further accelerated exports to the periphery of precisely those goods that embodied much of the new technology, plant and equipment. On the other hand, by necessitating continued reliance on the export of raw materials by the periphery the strategy did not pose any threats to the markets in the advanced countries. This point was particularly appreciated by those fractions of capital engaged in «classical» industries such as textiles, iron and steel, ship-building etc. It also served the welfare state well since while encouraging exports of goods from the new industries, it posed no threat to employment in the relatively more labour intensive «classical» industries and it guaranteed a steady supply of cheap imported raw materials from the periphery economies. Multilateral funding organizations such as the World Bank were easily fitted into this scheme of things, their role being to facilitate the penetration of periphery economies by TNC's through provision of infrastructure.

From the perspective of the centre things were thus undoubtedly moving well and no particular social groups (other than racial and national minority groups) seemed disadvantaged by all this. And social scientists were ready to prepare manifestos declaring the «end of ideology» since it now appeared that the «post-industrial state» had finally solved or brought under social control the various contradictory aspects of capitalism that had bedevilled it since its very inception. The «Class harmony» prevailing in the centre economies suggested that some of the basic features of the system could be internationalized (through economic aid, foreign investment, «modernization», green revolutions) to lead to an end to international conflict within the «Free World» (3).

At the periphery, the new elites found the alliance with transnationals generally profitable. Their incomes earned either in commerce and

speculation or as salaries in pseudo-managerial posts in the TNC's guaranteed them vertiginously increasing standards of living. To be sure, their economies were still troubled by balance of payments problems; their exports received low prices; their economies were increasingly dependent on foreign control but all this could be partially solved during «Development Decades» in which more foreign aid and investment could be forthcoming to bridge the various «resource gaps». Prosperity in the centre would sooner or later trickle down to their economies. It is true that some of the vocal fractions of the ruling classes expressed their chagrin at the low levels of aid and deteriorating terms of trade but even these complaints were thought basically manageable within the existing socio-economic order.

The more threatening forms of discontent came from social groups either marginalized by this process or exploitatively integrated into the order. In particular, the peasants were to bear much of the burden of this process. They had to generate (through «marketing boards», poll taxes, distorted price structures etc.) the surplus necessary to cover the import needs of the new industries. As it is now known the new protected industries proved inefficient and could only be profitable by charging high monopolistic prices, turning the terms of trade against the rural sector. At the same time, the state apparatus demanded by the new industries became an expensive affair necessitating a whole series of taxes on such basic goods as cooking oil, matches, salt, etc.

The position of the working class has been a source of controversy in Africa. While political discontent has been conceded for those large fractions of the working classes employed in small labour intensive industries, it has been argued that a «labour aristocracy» has emerged along with the import substitution industrialization (4). This putative «labour aristocracy» has been co-opted politically and economically and cannot be the basis for radical social change.

«Leftist» advocates of this view argue that in the sector dominated by oligopolistic TNC's, workers have been able to obtain wages that are far superior to those of workers in the competitive sectors. Some of the factors accounting for such high wages are: the labour union activities of the workers themselves, the ability by the large firms to pay high wages, the desire by these firms to «stabilize» their labour force and finally the interaction between wages and technical change in such a way as to generate a wage-technique spiral. The privileged position of the workers in this sector is then said to account for the lethargy and conservatism of the labour force. From the «right» wing a similar thesis has been advanced in order to buttress arguments calling for a «crunch on wages» and removal of minimum wage legislation.

In these views of things, the privileged layers of the working class have provided political support to peripheral capitalism and its attendant dominant classes. Closer examination of African economies suggests, however, that the existence of such a quiescent «labour aristocracy» is, to say the least, highly exaggerated. Sandbrook has challenged the thesis in a persuasive and well-documented article (Sandbrook, 1972). He points out that the theory does not provide precisely defined categories for its analysis nor is it borne out empirically in the African context. And in any case, even if the alleged privileges were to be established, the thesis would still be uncon-

vincing because «it is simply too crudely materialist in drawing an unmediated link between objective conditions and political behaviour».

However the telling argument is that African governments have not complacently treated this putative «labour aristocracy» as a close ally in the strategy of dependent, import substitution industrialization. In virtually every African country labour movements are severely restricted. Furthermore, the penchant of organized African workers to join populist movements clearly indicates that they view themselves much less than an aristocracy. The repressive nature of African regimes and the populist tendencies in the African labour movement suggest that the strategy thus far pursued did not enjoy widespread support among workers.

THE NEW INTERNATIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES

By the end of the 1960s and definitely by the beginning of the present decade, the stability and dynamism of the post-war era received their first shock. Economies of the advanced countries entered a period of rising prices and declining production and employment (so-called stagflation). The Bretton Woods Monetary System underpinning the dominance of the dollar collapsed. OPEC countries demonstrated the tremendous potential of collective action by periphery countries and Third World countries increased their calls for NIEO which would provide more and better outlets for their exports to escape the import substitution impasse. Although the advanced countries were initially generally sceptical about the need for NIEO, the reality of stagflation compelled them to begin to lean towards some kind of NIEO so that instead of simply rejecting the need for one, they chose to actively participate in various «dialogues» to shape a new order. At about the same time international agencies such as ILO and World Bank «discovered» poverty in the Third World and a new development strategy — The Basic Needs Strategy — (BNS) was brought on the international development agenda.

The wide acceptance on a general and abstract level of both NIEO and BNS conceals a wide range of interests and a plethora of perceptions of these twin objectives. The versions of the two strategies that will ultimately dominate will depend largely on the strength of social forces behind each one of these strategies. From a historical perspective, it is interesting to note that the dominant actors on the world scene are precisely the ones who were behind the previous models of development and the international division of labour. The question that immediately arises is: given the present constellation of social forces — both internationally and nationally — what is, in the African case, the historically likely combination of these strategies? To answer this question we must briefly examine the major social forces today and their immediate interests in and conceptualization of these strategies.

However, before carrying out this exercise, we shall, *en passant*, make brief mention of one other basis of the new concern for change both on the national and international level. On the ideological level there has been the humanistic and egalitarian conceptualization of these strategies that has been expressed rather innocuously by international organizations (governmental and non-governmental) and by academics. This version of BNS and NIEO

is founded on what is allegedly the spirit of our times which stresses global and local justice and equality. To the extent that it serves as an open or veiled critique of the prevailing capitalist system, such a conceptualization is of political value in that it suggests new vistas of a world of «passionate possibilities». But beyond this purely political and ideological role, it serves very little and always carries with it the danger of obscuring the real issues by the utopian mould within which it is cast. We shall therefore not deal with this part of the story.

THE NIEO: SOCIAL BASIS IN THE PERIPHERY

Of greater interest are those versions of the NIEO and BNS advanced or upheld by groups who have the power to impose at least parts of their versions and those groups who may gain or lose from the imposition of such versions. Let us start from the periphery. The ruling classes at the periphery have generally stressed the NIEO and relegated the BNS to the realm of concessions often made grudgingly. As already indicated, their interests in the NIEO was mainly provoked by the failure of the import substitution strategy to guarantee self-sustaining growth. The industrial development deadlock brought about by that strategy compelled the Third World Governments to shift from an import-substitution strategy towards an export-oriented type of development. If their earlier demands had been for aid they now turned to problems of trade. Increased revenues from the export of better priced raw materials, manufactured and semi-manufactured goods were expected to (a) solve the balance of payments problems (b) provide other markets for their industries and (c) generally promote economic growth. Examining the formulations of Third World demands (at least the earlier ones) one is struck by the absence of any specific indications of the internal reforms to which the demands for NIEO would be organically linked. It could be argued that the welfare of the masses might be increased if the export of labour intensive commodities were stimulated by NIEO but even this expectation is rarely contained within a coherent programme of social reform. Nor are some of the expectations about the distributive impact of such a strategy empirically borne out. Sabolo (1980) shows, for instance that despite rapid growth in per capita incomes, industrial production and exports since the 1960s employment has deteriorated on the whole in all regions of the Third World. In several African countries improved export opportunities for agricultural products has drawn politicians, bureaucrats and other members of the ruling classes to agriculture with the result that problems of land concentration and alienation have now become a common feature of large portions of Africa. Furthermore, export promotion strategies have demanded extreme forms of «labour discipline». In any case, an export promotion strategy not accompanied by a deliberate programme for internal reform is no guarantee that the benefits of export-led growth will be shared by all (5). It was only later that the demands for a NIEO were to be linked to the internal strategy of BNS and this by a way of concessions on the part of Third World governments to the pressures from the governments of the centre economies.

THE NIEO: SOCIAL RESPONSES AT THE CENTRE

We have already noted the initial scepticism by the centre to any calls for the NIEO and the changing attitudes towards it. It is important here to examine the possible coalitions at the centre in the course of the emergence of some versions of NIEO.

Two important factors will greatly affect the form of a new order that is acceptable to the centre as a result of various deals and compromises resulting from the conflict of interests on both the global and national level. The first is the struggle among capitalists for the world market and the concomitant search for cheap raw materials and production sites. The second is the struggle between labour and capital. At the purely economic levels, Kjellberg (1979) has identified two competing groups in the advanced capitalist countries as far as attitudes towards «free trade» are concerned. One group consists of international commerce (mainly importers) and oligopolistic TNC's and the other consists of labour and domestic capital which will tend to be concentrated in such «classical industries» as textiles, shipbuilding, iron and steel (6). The objection by the latter group to increased penetration of their markets by goods from the Third World economies is based on the fear of increased competition. Since these industries are relatively labour intensive, labour considers their preservation as vital to its struggle for full employment in the advanced economies. Economic theory teaches that the restructuring of production away from industries in which the economy does not enjoy comparative resources advantage would be of benefit to society. Workers would be shifted to industries in which their productivity (and wages) would be greatly enhanced. The importation of the labour intensive goods from the Third World would further increase their real wages by lowering prices of imported wage and other goods.

Labour has generally not been easily seduced by these abstract considerations. In the first place, while an allocation of resources according to the comparative advantage principle may increase welfare to the «world as a whole», it does not specify the distribution of these gains among different nations or classes so that for all practical purposes and especially in the short-run such gains are purely hypothetical. Nor does the «free trade argument» guarantee re-employment of all displaced labour. The second argument – the presumption of competitive markets that would convert low import prices into low consumer prices – is a rather shaky one given the prevalence of monopolistic practices in the commerce and distribution sectors. On the effects of lower tariffs in the EEC, Kjellberg reports that interviewed importers disclosed that their pricing policies generally were unaffected by the prospects of preferential access and that in any event they hardly felt a competitive need for passing on their «tariff savings» to allow a lowering of wholesale and retail prices for the benefit of EEC consumers. Furthermore, the importers disclosed that «tariff savings» barely influenced negotiations of cost prices of Third World exports since Third World producers appeared in most cases to prefer increases in volumes over increases in unit costs – Kjellberg adds:

«Therefore, inasmuch as the «tariff savings» from preferential imports were, for the most, neither passed on to EEC consumers nor to Third World producers, it was not surprising to learn that

many importers referred to such «savings» as «windfall gains» on their part».

Furthermore, economic theory does not specify the length of the adjustment period or the incidence of benefits and costs. What labour knows is that the restructuring of capitalist economies has so far led to massive unemployment and movements of populations. Labour's normal social instinct is therefore to resist any order that forces it to compete on the same labour market as «cheap labour». Such resistance by labour has taken various forms. Thus the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) has put forward the idea of a so-called «social clause» in connection with GATT trade negotiations. The purpose is that all countries that participate in international trade should be forced to guarantee certain basic social conditions for the workers. Only countries that guarantee reasonable conditions for their workers would be entitled to tariff reduction in accordance with the most-favoured-nation principle (7). The idea of a «social clause» is being taken seriously by some European social democratic parties and regimes (Arnell, 1980).

The TNC's would on balance favour a restructuring of the world economic order so long as their privileged role in international trade is not threatened. As Green notes (Green, 1975) the TNC's are the «major standard bearers of planned capitalism, including free trade», «free trade» not in the naive textbook sense but «free trade» denoting the right of the strong to invest, produce and trade where they want. Several important demands of the periphery ruling classes while not always desirable are at least compatible with TNC's interests and practices. It is clearly in the interests of the TNC's to relocate the labour intensive parts of their production processes to areas where labour is plentiful and cheap, as long as these locations also offer some security (Helleiner, 1973, Reuber, 1973). TNC's will therefore not look favourably to any restrictions on the trade of such goods except where such restrictions are supportive of their global strategies.

Even the more «radical» components of Third World demands (such as sovereign rights over their natural resources) are not a cause for much concern to the TNC's whose technological dominance enables them to virtually decide at what stage of the processing of natural resources they will make their profits. As Third World countries demonstrate that «nationalization» does not lead to disruption of supplies, TNC's will readily adjust themselves to this type of nationalism. And to the extent that governments tend to overinvest in the mines, «nationalization» may actually increase output. Furthermore, by assuming the risky part of the mining process, governments may actually relieve the TNC's of the headaches caused by widely fluctuating markets for raw materials.

It is for this reason that some have argued that the periphery ruling classes have a valuable ally in the TNC's. It is true that in the confrontations between governments of periphery and the centres (UNCTAD, North-South Dialogue) the TNC's have remained rather aloof. It is equally true that TNC's have tended to view some of the Third World demands as rather obnoxious. This pertains particularly to those resolutions calling for an increased role for TNC's in the transfer of funds and technology while at the same time advocating a set of measures to reduce the underdeveloped countries' dependence on

such corporations. The TNC's spokesmen will object to the assumption that one can expect much from TNC's while stripping them of all the factors necessary for their effective existence as monopolies on a global scale. Part of the reticence by TNC's may be a reflection of their doubts about the nature of the international fora in which the debates on NIEO are pursued. It appears that the TNC's would prefer a country by country, sector by sector and commodity by commodity approach. In any case when it has been to their benefit, TNC's seem to have lobbied successfully for entrance of some manufactured into markets of the advanced countries. Not only is a substantial export of manufactured products from the Third World in the form of «intra-firm» trade but tariffs have been cut most on products traded internally by TNC's (Helleiner, 1979) (8).

For some this has been turned into a cornerstone of a new export-oriented strategy whereby the underdeveloped countries can acquire relatively easy access to OECD markets provided that they deal through the most powerful marketing and producing enterprises – the TNC's (9). An underdeveloping country which is weak and without linkages in the importing countries is likely to face trade barriers which are the product of the combined pressure of labour and domestic capital within that industry (Helleiner, 1978). The implications of such a choice involving reliance on TNC's in order to penetrate the markets of the advanced capitalists will be examined below.

BNS: THE SOCIAL RESPONSES IN THE PERIPHERY

The Basic Needs Strategy is a brain-child of the centre economies and international organizations. And almost right from the beginning, the ruling classes of the Third World were sceptical of and at times hostile to the introduction of the strategy in the international development debate. Their scepticism was founded not only on the dismal performance by the advanced countries as supporters of the poor but also on the justifiable fear that the sudden interest of the rich countries in «poverty» was a ploy, a means of diverting attention from the real issues, namely the need for the restructuring of the world economic order. They also suspected that BNS was a «cheap option» through which donor countries are attempting to avoid large transfers required for development. They further feared that the basic needs approach would relegate the underdeveloped countries to the realm of underdevelopment or «Third Best» development since such a strategy would lead to lower rates of growth and, through its insistence on so-called «appropriate technologies and consumption patterns», would keep them in a permanent state of inferiority. It would lead to a «duality» of lifestyles (one for the rich and another for the poor) that they found unacceptable. Furthermore, the «Middle-Income» underdeveloped countries, the BNS approach implied a reduction of aid flows to them. And finally, it was feared that the BNS approach would increase the amount of interference in the internal matters of recipient countries (10).

The fear of interference is not merely a reflex reaction of newly independent states nor is it a case of paranoiac chauvinism. Consider the following statement by J. N. Mchale (1977) :

«Even if the newly-recognized moral imperative makes the meeting of minimum («First floor») human needs a first charge on world resources and on the energies of international institutions, it is still true that the task of defining people's needs and formulating a strategy to meet them is first of all the responsibility of each nation. But if a nation needs international co-operation to carry out such a strategy — that is, if it is going to make an effective claim on world resources and international institutions — the international community is going to want to know what needs are defined as minimum, and for what international strategy to meet them is required. Another kind of bargain is implicit in the New International Economic Order: the reform of the international order depends on internal reform in co-operating nations».

The same view is advanced by Mahbub Ul Haq, a Pakistani and the World Bank Director of Political Planning, when he calls for «conscious intervention» in the internal affairs of underdeveloped countries. He states :

«This may be shrugged off as imperialistic intervention by some donors, who are often criticized on this score anyway and are reluctant to get into any further controversies. But it is seldom recognized that the very act of foreign assistance is itself an act of intervention in the economic and political affairs of a country and, if one must intervene, one should at least intervene in a good cause». (Mahbub, 1976).

These sanitised affirmations of the current practice of incessant interference in the internal affairs of the underdeveloped countries give credence to some of the fears by Third World governments of the political and diplomatic implications of the enthusiasm with which the BNS approach is advocated and propagated. Furthermore, it strikes a blow on one of the cornerstones of Third World leaders' demands, namely, sovereign rights over their nations. To the extent that there is some honest sense of national outrage in the proclamations of the Third World countries, such an interventionist attitude would make the reception of the BNS approach rather lukewarm among the ruling classes of the Third World.

In addition, the link between growth and BNS has not yet been established to the satisfaction of the ruling classes in Africa. A large number of studies have sought to make the BNS attractive by establishing that such a strategy is not incompatible with the high growth rates aspired to by the rulers of the underdeveloped countries. ILO studies, the World Bank (1980) and several other individual scholars have marshalled empirical evidence and developed planning models reconciling growth with BNS. Thus Singh (1979) asserts that a properly conceived basic needs strategy should in general posi-

tively aid Third World development. The case of China's industrialization is his strongest example (11). Unfortunately Singh and others who cite the Chinese experience base their case on the assumption that Third World ruling circles are seeking for *any* kind of industrialization. African leaders are definitely not looking at China as an example since quite obviously the socio-political pre-requisites for Chinese industrialization are anathema to them.

This brings us to a more basic reason why the ruling classes of the Third World are opposed to BNS. For the undiluted versions of BNS, those that call for democracy, equity and participation, it is clear that «radical institutional changes» are envisaged. Or, in the words of Mahbub Ul Haq, (1976), «Fundamental institutional reforms are, in fact, the essence of the new development strategies. At the heart of these reforms is a change in the existing control over the means of production and access to key services». In view of the «enormous economic power» which the rich enjoy and exercise, Mr. Haq observes that it may take entirely new political alliances to implement basic human needs strategies in these countries, and ends by noting that the restructuring of economic and political power needed to implement the policy at the local level «cannot happen without a mass movement or a popular revolution». Coming from a World Bank official these are strong words indeed. However, if these are the preconditions for a fundamental basic needs strategy, they are such as to make it unacceptable to all the dominant social classes today.

The ruling elite in the periphery will oppose it for the simple and straightforward reason that it would totally undermine their privileged political and economic positions. And even granting the economic dependence of these ruling classes in Africa, they still enjoy sufficient political autonomy to block or frustrate any externally imposed restructuring of their economies. The fate of the famous ILO report on Kenya is very illuminating indeed (12).

Other social groups, especially workers, urban poor and peasants would be expected to support a BNS strategy. The recent upsurge of populist military coups in Africa and the popular support they have received from these social groups suggest the potentialities of such an alliance. However, the present alignment of social forces (both internal and external) demonstrate that such populist uprisings are not, for the moment, capable of formulating in a coherent manner a BNS strategy and still less are they capable of carrying out one. Where such populist pressures have become strong, the result has been a socio-economic impasse in which whatever dynamism periphery capitalism has is blunted without being replaced by effective action by the state or other social forces.

BNS: THE CENTRE'S VERSION

A closer examination of the centre's interpretation of BNS clearly shows that the Third World elites' fears of socialist revolutions staged by the World Bank or ILO are, to say the least, highly exaggerated. There is simply no serious threat of such a radical restructuring of the internal structures ever being sponsored or imposed by the advanced countries, Mr. Mahbub notwithstanding. Evidence from Cuba, Vietnam, Chile and elsewhere shows quite reassuringly that the ruling classes in the centre would oppose such a far reaching social restructuring through «popular revolutions» which would

entail political instability (Hansen, 1979), and, worse, would be «socialistic» and, *ex definizione*, unacceptable to the «free world».

Even in the milder forms put forward by the ILO, TNC's would consider such reforms as liable to produce a degree of instability in the periphery countries incompatible with good business conditions. Furthermore, such a strategy would be less lucrative to TNC's than the present practice in highly protected markets. Such policy recommendations as the introduction of «appropriate» factor prices together with the fiscal and monetary policies associated with them would question a large number of organizational and production processes applied by TNC's and might limit established markets for a whole range of products provided by them.

There is, of course, a version of BNS which certain social forces in the centre would accept. In general metropolitan domestic capital and labour will not have much cause (beyond the wider ideological implications of such a strategy) for opposing some kind of BNS. In the case of workers, two arguments would tend to favour BNS. In the first place, by raising labour costs in the periphery, such a strategy might prolong the competitive life of some of the moribund labour intensive industries in the centre (13). A second argument is that goods produced to meet the basic needs of the poor of the Third World may simply not be exportable to the advanced economies and would therefore not *pose any threat to their already beleaguered job security*.

On the political level, the BNS has an important part to play in the global security of the capitalist system (14). The «enlightened» sections of the ruling class in the centre have begun to see the political explosiveness of the so-called «extreme poverty». These apprehensions have received the most vocal (and oftentimes touchingly naive) expression in the various pronouncements of the leading sections of the ideologues of the ruling circles who never fail to pepper their speeches with forebodings of impending «social disintegration». Since Vietnam, it has become increasingly clear that the security of the West can no longer be primarily guaranteed in the periphery by the use of military means but need to be supplemented by the employment of capital to promote economic growth and hopefully social development (ploughs instead of tanks). «Doing something» about mass poverty is therefore a dictate of political reason.

NIEO AND BNS: LIKELY OUTCOME

If our lengthy, albeit schematic, analysis of the alignment of social forces is correct, we should expect certain versions of these twin international development strategies to prevail. All evidence in Africa shows that the ruling elite seek increased, albeit less humiliating, partnership with TNC's and that their immediate interests lie more in an export-oriented (and, therefore TNC-dominated) development. The alliance between these two forces makes it idle to talk about alternative strategies based on African mass interests or even African national economy interests. Whatever version of BNS will emerge it will be a watered down «poverty program» aimed at keeping the «restless natives» in check and not for the development of societies in which the masses are the subject of their history.

As for the NIEO there are already fundamental changes taking place in the international division of labour although this tends to be obscured by the staged «Stalemates» at international fora. The classical division of labour – on the basis of which a small number of industrialized countries and an even much larger number of underdeveloped countries stood ranged against each other – is being replaced by a *new* international division of labour. As noted by Frobel and his associates (Frobel et. al., 1978):

«For the first time in centuries the underdeveloped countries are becoming sites for manufacturing industry on a vast and a growing scale. Concomitantly, the new international division of labour entails a growing fragmentation of the production processes into a variety of partial operations performed worldwide at different production locations».

This new order is emerging under the aegis of the TNC's and, as presently patterned, seems in no particular need of a full-fledged basic needs strategy. Of course this order, like the old one is characterized by uneven development and some of the hope placed on it as a solution to low levels of economic growth may have been misplaced. More specifically the expectation that NIEO, by providing lucrative outlets for manufactured, semi-manufactured and primary products would lead to the same rapid development as that experienced by Taiwan, S. Korea, Singapore and Hong Kong is founded on dubious analogy. The end of reconstruction in Europe and the present recession combined leave very little room for the repetition of the «economic miracles» of these four countries. Between 1963 and 1973 OECD countries imports of industrial goods from the four countries went up from 0.5 billion U.S. dollars to 16.72 billion U.S. dollars. During the same period, while OECD countries imports of industrial goods from among each other went up eight-fold, imports of industrial goods from the four countries went up 30 times. Because of the relative small size of these countries such a dramatic rise in their exports of industrial products did not necessitate painful transformations in the economies of the centre. And although «voluntary restrictions» on exports from these countries have been imposed at times, given the rapid growth of OECD countries and the smallness of the exporting countries, the former were able to absorb the export expansion. In view of the slow rates of growth in OECD countries, unemployment and inflation, it is doubtful if the advanced countries have the capacity to import industrial goods from all Third World countries on so vast a scale. If anything, what we witness today is increased protectionism through tariff and non-tariff barriers. (UNCTAD, 1978).

We are not suggesting here that there is no room for further increase in exports of industrial products. Underdeveloped countries can acquire relatively easy access to OECD markets provided that they deal through the most powerful marketing and producing industries and provided such trade is considered «complementary» and not competitive or disruptive. It has been observed that while the industrialization of the underdeveloped countries and the reconstruction and growth of the OECD countries between 1950 were to a large extent complementary, today's further industrializa-

tion and growth of these blocks of countries is more competitive. As defined by Sayers (1965) economic growth elsewhere is «complementary» to the extent that it creates demand for a country's product; it becomes «competitive» in so far as it creates alternative sources of supply. According to Singh (1979), the period 1950 – 1960 of import substitution in the Third World was complementary to the developed economies as it led to increased demand for their industrial products, especially capital goods. However subsequent expansion of the industrial base in the Third World has created alternative sources of supply which are becoming increasingly competitive. Singh suggests that it is this evolution which provides explanation of developed countries' changed attitudes towards aid and trade programmes, and which vitiates world-wide adoption of export-oriented strategies.

The more likely restructuring is the one integrating a few countries in the Third World into a new international division of labour while relegating the rest to their traditional roles as suppliers of primary products. In fact among the strategists of the capitalist system's security it is openly admitted that such an integration of the periphery system into the new order will necessarily be *selective*. To quote Hansen, (1979):

«Perhaps the most predictable aspect of the North-South relations in the coming decade is that a major ingredient of any aggregate Northern strategy to ease present degrees of North-South tension and overcome the present stalemated system will be the adoption of a range of policies that attempt to integrate the upper-tier developing countries into the present international system». (P. 173).

This process of «graduation and integration» is intended to co-opt those «upper-tier» countries who have in common a potential (or actual) capacity to interfere with the achievement of Northern countries domestic and foreign policy. From Black Africa only Nigeria is explicitly mentioned. Others are Brazil (for growing industrial importance), Saudi Arabia (for emerging financial importance), India (as political nuclear power with significant military potential). Other unnamed countries belong to this category by virtue of their «strategic geopolitical importance». As presently conceived, the process of «graduation and integration» would, in the long-run apply to all; however, in the meantime «lower-tier» countries should be content with poverty-oriented programmes.

THE AFRICA CASE

Quite apart from the deliberately «selective» integration of a few African countries into the new international economic order, much of Africa is singularly incapable of benefitting from several of the changes envisaged to apply to *all* Third World countries. The low levels of industrialization and export capacity, the lack of skilled labour, the poor social and economic infrastructure, the political balkanization and resultant economic fragmentation, all militate against Africa's beneficial participation in the emerging international division of labour due to redeployment of industries by TNC's.

In addition to, and, perhaps, above all these is the «political instability» of African countries. The political economy of a TNC-dominated export-oriented strategy requires not only cheap labour but a highly «disciplined» one. Recent studies suggest that although availability of cheap labour is an important factor in the TNC's redeployment decisions and their promotion of manufactured exports from poor countries, labour cost differences *within* the poorer areas of such countries do not explain the location decisions by the TNC's on which countries they select for their activities. It is the combination of «political stability and labour docility» (Nayyar, 1978), best assured by systematically repressive regimes, that is the cornerstone of TNC-dominated growth strategies. In the words of Cox (1970),

«Regimes which rely substantially upon TNC's to produce growth have consciously sacrificed the «less fit» among whom the socially marginal loom larger and larger. This is politically possible only if the less fit remain unable to protest effectively and if such protest as they do make can be effectively repressed: repression becomes a condition for a pattern of growth which generates marginality».

As pointed out by Vaitos (1976) the relationship between growth through certain operations of the TNC's and local authoritarian regimes is not simply the result of political conspiratorial alliances. More than that, he adds, «such a relationship represents a historical symbiosis which emanates from the logic of political economy». This analysis is supported by a whole genre of research on authoritarianism and neofascism in the underdeveloped countries and the political economy of TNC-dominated, export-oriented strategy (Ahmad, 1980; Chilchinsky et. al., 1980).

Now, although a large number of African countries are repressive, they have yet to refine the art of repression to the levels of Brazil, South Korea, Taiwan or South Africa. Much of the repression in Africa is unsystematic, highly personalized and at times ridiculously idiosyncratic. This is largely a reflection of the incoherence of class formation in Africa so that the instability of a large number of countries is a result not of the onslaught by the popular masses on the state apparatus but of intra-elite conflicts over the booty (15). Until such a time that the ruling class in Africa clearly identify their common interest they will not be able to establish the necessary conditions for the alliance with transnational firms that they so avidly seek. It is thus unlikely that we will witness in the near future a significant redeployment of export-oriented industries towards Africa under the aegis of the TNC's (16).

A «SPECIAL STRATEGY» FOR AFRICA ?

The pessimism about Africa's prospects under NIEO has persuaded some to advocate a «special strategy» for Africa primarily aimed at meeting the basic needs of her impoverished millions. In the well-known World Bank study, *Redistribution and growth* (Chenery, 1974), African countries fall under the typology (one of six) characterized by abundant land and a comparatively low concentration of ownership, a low level of urbanization and a low per capita GNP. For this typology, the strategy proposed is some-

thing closely akin to BNS: a rural-based strategy with maximum attention paid to land consolidation and increases in the productivity of small farmers and including carefully devised «delivery systems» for resources and services to the large numbers of small farmers and urban petty producers.

Several other writers on Africa and NIEO (Ghai, 1972; Shaw and Griewe, 1978; Arnold, 1980) are of the opinion that the «cornerstone elements of NIEO are only of marginal relevance to Africa's development prospects in the next few decades» (Arnold, 1980) (17). Increasingly African governments seem to be of the same opinion. Probably the clearest indication of this growing pessimism among African leaders was the tone and direction of the OAU Economic Summit held in Lagos this year (1980). Although new calls for NIEO were expressed this was done in a rather perfunctory or ritualistic manner. The main emphasis was on some kind of pan-African self-sufficiency and co-operation.

It ought to be pointed out here that while African leaders shared the pessimism about Africa's future in NIEO, they did not draw the same conclusions as some of the authors and organizations who argue for a special African strategy to meet the basic needs of the people. This is not to say that BNS has been banished from official discourse in Africa. It may still be considered by African governments if they are «bribed» into it with the often touted «massive transfers of aid to Africa» or «a Marshall Plan for Africa». In the very likely event that such transfers will not occur, African governments will continue to half-heartedly permit international and other donors to experiment in their backyards with various basic needs or «anti-poverty» programmes especially when the foreign advocates of BNS bring with them their own gadgets, personnel and funds. But it is most unlikely that given the class character of the state in Africa, the fiscal crises afflicting virtually all African countries and the constellation of social forces, a truly BNS strategy will be adopted in Africa in the next decade or so.

What then are the options open and acceptable to the African ruling classes and their actual and potential foreign allies? If we assume that the African ruling classes now fully understand the real depth and dimensions of the African crisis and are seriously reflecting on solutions to the impasse (18), and that some of their recent pronouncement and action reflect their preoccupations with the African crisis, we are led to the following options: (a) African governments will increasingly seek more regional co-operation and (b) they will seek special relations with the international community – the Lome Convention being a precursor and the setting up of such special institution as Afro-Arab development finds another good example.

In their efforts at regional integration they will find support from virtually all western countries (19) and from the TNC's. Contemporary transnationalized capitalism finds the present balkanization of Africa a hindrance to the utilization of its modern-day, large scale technology and organization skills. Some regrouping of the frustratingly fragmented markets would permit the TNC's to participate in import-substitution industrialization as they have done in South Africa, Brazil and elsewhere.

Attempts at regional co-operation will rhetorically be called «collective self-reliance» but there is good reason to believe that such co-operation will lead to «collective dependence» (20). Our conclusions stems from the

fact that ultimately regional co-operation as understood by African governments and pan-African technocrats is intended to facilitate a second phase of an import substitution strategy on a regional or continental basis. Because of the lilliputian markets of individual African countries, the import substitution strategy thus far individually pursued reached the impasse at extremely low levels of industrialization as compared to levels of income of countries of Asia and Latin America pursuing the same strategy. The local markets became «saturated» before even the most rudimentary forms of industrialization had been set in motion. African countries cannot, therefore, be expected, as they are usually urged, to switch from a non-existent import-substitution industrialization to an export-oriented one. They simply do not have industrial products to export. What they are more likely to try is to deepen the import substitution strategy by widening their markets through various forms of regional co-operation.

«TRIANGULARISM»: AFRICA, EUROPE AND THE ARAB WORLD

African-Arab relations, which have a long history, have been intensified in recent years. For a number of years, this relationship evolved around the common goal of the liberation of occupied territories. However, with the «oil crisis» and the growing economic power of the oil-producing countries, African countries saw opportunities for economic relations with the Arab countries. At the same time, European diplomacy sought to establish new Euro-Arab relations in which Europe would provide the technology while the Arab countries would provide the oil. In the meantime, African relations with Europe had been cemented by the Lome Convention associating African countries to the European Economic Commission. It is therefore no wonder that these relations would generate interest in some kind of «triangularism». Europe would provide the technology, the Arab countries would provide oil and finance and Africa would be the source of various other raw materials. The African expectation has been stated by Chibwe (1978) as follows:

«We have singled out Europe because of her industrial and technological strength and her traditional ties with Africa. The Arab World, through financial institutions such as BADEA, has buying power which the Africans can utilize to bring industrial and technological power from Europe and America.»

Although it is fashionable to view such triangular relationships as «interdependence» it is clear that the relationship is basically asymmetric (21). At best, it will reinforce the European penetration of Africa through its TNC's financed with Arab money. Such a penetration does, of course, correspond to the interests of not only the African ruling classes but also those of TNC's and governments of the advanced countries. Consequently, the OECD has been busy promoting such relationship in which the recycling of petro-dollars through transnational firms and financial institutions is the principal means. We have indicated above the difficulties of finding «bankable projects» in African countries and the reluctance of TNC's, even in these times of excess liquidity, to invest in Africa. Presumably, one hope is direct

investment by the Arab countries in Africa. Experience so far shows that the Arab funding organizations neither have the institutional and technological capacity nor the willingness to take risks of investing directly in Africa without such «experienced» and «reliable» partners as TNCs.

Finally, «triangularism» does not call for a basic needs strategy of development. Indeed there is good reason to believe that if some of the hopes placed in such a relationship by African ruling classes are to be realized, it will be precisely through the pursuit of a development strategy inimical to the implementation of BNS. We have already indicated the African ruling classes hostility to BNS and the political economy of a TNC-dominated development strategy.

CONCLUDING REMARKS

In the absence of dramatic social upheavals in Africa, we are likely to witness an Africa which is basically marginal to the process of global restructuring taking place among OECD countries, the oil producing countries and the so-called New Industrializing countries. International and national aid donors may continue with some «anti-poverty» programs. The crucial question is: What will the African ruling classes do? The most «optimistic» response is that they will listen to their national and international technocrats and seek some form of regional co-operation. Such a co-operation will form the basis for a deeper process of import substitution industrialization with TNCs playing a dominant role. As is now well-known such a strategy generates increasing inequality and marginalization. It does not meet the basic needs of the masses of the people since the general premise of such a strategy is the satisfaction of existing structures of demand reflecting the uneven distribution of income. Whether such a strategy can resist the revolutionary pressures generated by the resultant social inequities is a question demanding more space than is available, and in any case with our present state of knowledge, the exercise would be largely speculative.

FOOTNOTES

1. Thus the ILO World Employment Conference concluded, «The satisfaction of basic needs is a national endeavour but its success depends crucially upon the establishment of a new international economic order».
2. Marxists, through their study of imperialism had already stressed the uneven development of capitalism. However, for obvious reasons, formulations such as those of the Latin American school, because of their stress on the external rather than internal reforms, were likely to fall on more receptive ears among the ruling classes in the Third World.
3. The communist world complicated things a bit. But with sufficient military might and economic prosperity, communism could be «contained».
4. The most cogently argued case has been made by Arrighi and John Saul (1973).
5. See Landsberg (1978).
6. Transnational capital and commerce are usually represented by Chambers of Commerce while domestic capital is represented by Federations of Industries.

7. See ICFTU (1978). The ICFTU charter is excerpted in the *International Development Review*, Vol. 1, 1979.
8. All that this says is that TNC's may lobby against restrictions on their imports. It does not mean that TNC's will always favour exports. In fact TNC's may inhibit exports owing to the exigences of their global production and marketing strategies, by means of formal and informal restrictions (Lall and Streefen, 1977).
9. The partnership in the export of manufacturers need not be through direct investment or joint ventures. It may be sufficient that large retail buying groups in the metropolitan countries enjoy monopolistic buying positions (Hone, 1974).
10. For a reply by the advanced capitalist countries to these fears and charges see OECD (1978) where the new jargon is «interdependence» coined apparently to diffuse charges of «dependence» from the Third World.
11. Strange as it may seem, the Executive Secretary of the United Nations ECA Adebayo Adedeji could only «readily recall» the Chinese model at a OAU/ECA Symposium on the future prospects of Africa (Adedeji, 1979).
12. See Ghai, Godfrey and Lisk (1979), Leys (1975).
13. This special «insight» by labour corresponds to the well-known opposition by labour to imports from «sweatshops» and the call for «social clauses» in all trade agreements.
14. There is another more cynical function of the BNS rhetoric from the centre. It can be used to create a stalemate in the so-called North-South dialogue by introducing an issue that is hardly palatable to Third World elites. Here, the concern is not humanitarian but simple diplomatic manoeuvre. The strategy is to introduce a plethora of unpleasant issues in the «dialogue» so as to «talk the South to death».
15. These intra-elite conflicts may become generalized as each fraction of the elite seeks support on ethnic or religious basis. Africa is familiar with the devastating effects of these conflicts. The disintegration of the state of Chad is the most dramatic example but, alas, it may not be unique.
16. In a study by Root and Ahmed (1979) on the determination of direct investment by TNC's in non-extractive industries, only Gabon, out of 19 African countries included in the study, was considered «highly attractive» by TNC's, followed by Ghana, Ivory Coast, Kenya, Libya and Malawi which were considered «moderately attractive». The rest were considered «unattractive». It is interesting to note that according to the study frequent changes in government (even when they are constitutional!) deterred non-extractive direct foreign investment.
17. See also Weintraub (1980).
18. Some, like Franz Fanon, who considered the African bourgeoisie as senile at birth, would consider such an assumption absurdly heroic.
19. The former colonial powers may at times seem to jealously guard the ex-colonies but the formation of the EEC, the importance of West Germany and France's relatively strong position in the EEC all speak in favour of various forms of multilateral or collective domination of Africa.
20. The recent opening of the African Development Bank is an illustrative example of the co-optation by foreign capital of attempts by Africans at collective self-reliance and reducing them to «collective dependence».

21. On argument advanced for such a relationship is that the alliance would be a counter-force against the two superpowers. Whatever the merit of this argument, it never explains why European domination of Africa, with or without Arab funds, should be the basis of an alliance with Europe against anybody. Nor does it explain why the struggle against superpower «hegemonism» should take primacy over Africa's economic and political liberation. In any case, countries basing their policy towards Africa on such a premise have invariably found themselves on the wrong side on issues that really matter to Africa.

REFERENCES

1. Adedeji, A. (1972) «Perspectives of Development and Economic Growth in Africa up to the year 2000» in O.A.U. – *What kind of Africa by the Year 2000* (O.A.U., Addis Ababa, 1977).
2. Ahmad, E. (1980) «The Neo-Fascist State: Notes on the Pathology of Power in the Third World» *IFDA Dossier No.19*.
3. Anell, L. (1980) «An Equitable World Order» *International Development Review* Vol. XXII Nos.2 -3.
4. Arnold, H.M. (1980), «Africa and the New International Economic Order» *Third World Quarterly, Vol. II No.2*.
5. Arrighi, G. and Saul, J. (1973) *Essays on the Political Economy of Africa*, (New-York: Monthly Review Press).
6. Chenery, H. et. al. (eds) (1974) *Redistribution with Growth: Policies to improve income Distribution in Developing Countries in the context of Economic Growth* (London: Oxford University Press).
7. Chibwe, E.C. (1978) *Afro-Arab Relations in the New World Order* (New York: St. Martins).
8. Chilchinsky et. al. (1980) «Authoritarianism and Development: A. Global Perspective» *IFDA Dossier No.19*.
9. Cox, R.W. (1976) «Labour and Multinationals» *Foreign Affairs* Vol. 54 No.2.
10. Fröbel F., Heinrichs, J. and Kreye O. (1978) «Export-Oriented Industrialization of Underdeveloped Countries» *Monthly Review* Vol. 30 No.6.
11. Ghai, D.P., (1972) «Perspectives on Future Economic Prospects and Problems in Africa» in J.N. Bhagwati (ed) *Economics and World Order* (Macmillan: New York).
12. Ghai, D.P., Godfrey M., and Lisk, F. (1979) *Basic Needs from Words to Action – A. Kenyan case study* – ILO, WEP 2 – 32 WP 19, Geneva).
13. Green R.H. (1975) «The Periphery African Economy and the MNC» in Widstrand (ed.) *Multinational Firms in Africa* (Uppsala: Nordiska Africa Institute).
14. Hansen, R.D. (1979) *Beyond the North-South Statemate* (New York: Mcgraw-Hill Book Company).
15. Helleiner, G.K. (1973) «Manufactured Export from Less Developed Countries and Multinational Firms» *Economic Journal* Vol.83.
16. Helleiner, G.K. (1977) «Transnational Firms and the New Political Economy of U.S. Trade Policy» – *Oxford Economic Papers* Vol. 29.
17. Helleiner, G.K. (1979) «The New Industrial Protectionism and the Developing Countries» *Trade and Development: an UNCTAD Review* Vol.1.

18. Hone, A. (1976) «Multinational Corporations and the Multinational Buying Groups: The Impact on the Growth of Asia's Exports of Manufactures: Myths and Realities» *World Development* Vol. 2. No. 2.
19. ICFTU, (1978) *Towards a New Economic and Social Order: The ICFTU Development Charter excerpted in International Development Review* No.1, 1979.
20. Kjellberg, V. (1979) «Who benefits from European Economic Community's Trade Preferences?» *IFDA Dossier* 6, April.
21. Lall, S. and Streeten, P. (1978) *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries*, (London, Macmillan).
22. Landsberg M. (1978) «Export-Led Industrialization in the Third World: Manufacturing Imperialism» *Review of Radical Political Economics* Vol.II No.4.
23. Leys, C. (1975) «Development Strategies in Kenya since 1971» *Canadian Journal of African Studies* Vol.13 No.1 -2.
24. Mchale, J.M. (1977) *Basic Human Needs: A framework for Action: (A Report to the United Nations Environment Programme Aspen Institute)*.
25. Nayyar, D. (1978) «Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries» *Economic Journal* Vol. 88.
26. OECD, (1978) *Development Co-operation* (Paris, OECD).
27. Reuber, G.L. (1973) *Private Foreign Investment in Developing Countries* (Oxford: Clarendon Press).
28. Root F.R. and Ahmed A.A. (1979) «Empirical Determination of Manufacturing Direct Investment in Developing Countries» *Economic Development and Cultural change* Vo. 27 No.4.
29. Sabolo, Y. (1980) «Industrialization, Exports and Employment» *International Labour Review*, Vol 119 No.4.
30. Sandbrook, R. (1977) «The Political Potential of African Urban Workers» *Canadian Journal of African Studies* Vol. XI No.3.
31. Sayer, R.S. (1963) *The Vicissitudes of an Export Economy: Britain Since 1880* (Sidney: University of Sidney Press).
32. Swainson, N. (1980) *The Development of Corporate Capitalism in Kenya: 1918 - 1977* (London : Heinemann).
33. Shaw, T.M. and Grieve, J.M. (1978) «The Political Economy of Resources: Africa's Future in the Global Environment» *Journal of Modern African Studies* Vol.16 No.1.
34. Singh, Ajit (1979) «Basic Needs» Approach to Development and the New International Economic Order: the Significance of Third World Industrialization» *World Development* Vol. 7 No.6.
35. Ul Hag, M. (1976) *The Poverty Curtain: Choices for the Third World* (New York: Columbia University Press).
36. Vaitos, C. (1976) *Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries: Distortious and Inequality* (ILO, WEP2 - 28 WP11).
37. Weintraub, S. (1979) «The New International Economic Order: The Beneficiaries» *World Development* Vol. 7 No.6.
38. World Bank (1980), *World Development Report*, 1980 (Washington: World Bank).

RESUME

Dans cet article, l'auteur essaie d'établir un rapport entre deux stratégies qui reviennent souvent à l'ordre du jour dans différents forums internationaux (le Nouvel Ordre Economique International et la Stratégie des Besoins Essentiels) et le problème du futur de l'Afrique. Il passe brièvement en revue les différents groupes sociaux à la fois dans les économies du centre et de la périphérie pour voir laquelle des stratégies ils sont susceptibles de soutenir. Pour le Centre, les Corporations Transnationales tendront plutôt à favoriser des changements dans la division internationale du travail qui facilitent leurs intérêts dans le redéploiement de quelques unes de leurs industries. Les capitalistes des industries «classiques» orientées vers les produits locaux (acier, textile, etc...) s'opposeront à de tels changements puisqu'ils conduisent à une plus grande compétition de la part de nouveaux fournisseurs. La main-d'œuvre des pays développés adoptera certainement une attitude protectionniste et soutiendra la stratégie des besoins essentiels dans la périphérie car cette stratégie ne créera pas de nouvelles sources d'approvisionnement.

En Afrique les classes dirigeantes seront pour une nouvelle division internationale du travail et s'opposeront à la Stratégie des Besoins Essentiels parce qu'entre autres choses elle mine leurs privilèges.

Ensuite l'auteur démontre que, étant donné les niveaux bas d'industrialisation, un certain nombre de changements exigés par le Nouvel Ordre Economique International n'affecteront l'Afrique que marginalement. Ainsi les seuls éléments entre lesquels les dirigeants africains auront à choisir seront soit établir des relations spéciales avec les autres régions, l'Europe et les pays Arabes en particulier (le soit-disant «triangularisme») ou élargir la portée de l'industrialisation de substitution d'importation par la coopération au niveau continental ou régional. Dans ces deux stratégies les entreprises transnationales joueront certainement un rôle important. Cependant la présence active des entreprises transnationales serait défavorable à une stratégie des besoins essentiels puisqu'une stratégie pour le développement dominée par les corporations transnationales est inévitablement fondée sur l'inégalité et l'autoritarisme.

LOME II AND ACP – EEC RELATIONS : A PRELIMINARY ASSESSMENT

By

Cecil RAJANA *

The purpose of this paper is to offer an overview of Lome II. In particular, the paper focuses on aspects of the various Titles; it attempts to evaluate the aid package; and proffers an approach to aid determination – particularly that of the European Development Fund (EDF).

Talks on the successor agreement to the Convention of Lome, which began in July 1978, were concluded in October 1979 (1). Lome II, as it is called, does not represent a radical departure from Lome I – just as Yaounde II was not significantly different from Yaounde I. There are common reasons why Yaounde I and Lome I were in their own ways both path-breaking agreements, while Lome II, like Yaounde II before it, will largely consolidate the limited achievements of its predecessor. One of these pertains to the use of power.

In the negotiations for Lome II, ACP structural power was undermined by a fundamental rift between the Francophone and the Anglophone states. This division initially surfaced in late 1978 in the Financial Cooperation Working Group over the question of aid. It later spread to other issue areas and finally was dramatically brought into the public focus by the acrimony over the place where the Treaty should be signed – Lome or Khartoum (2). *Africa Confidential*, which followed the negotiations closely, blames in part the Community's machiavellian tactics for the discord. The EEC, and particularly France, created dissension among the ACP negotiators (3) while maintaining their own cohesion and united approach to the negotiations. In addition, the ACP states did not exploit their bargaining powers to the full. The EEC seized the initiative from the inception of the talks and on several issues – e.g., shipping and mining – the ACP representations proved rather ill-prepared. The ineffective use of their structural and bargaining powers by the ACP states in 1979 contrasted markedly with 1974 – as outlined by Isebill Gruhn – and in part accounts for the different outcomes of Lome I and Lome II for the Associates.

Power apart, the different outcomes of Lome I and II, like those of Yaounde I and II, must be explained in terms of the concrete international context in which the negotiations were conducted. The world situation in 1963 and 1974 favoured the Associates, whereas in 1969 and 1979 it did. The 1963 negotiations of Yaounde I were conducted against the backdrop of rapid decolonization and mounting Sino-Soviet-American rivalry in the Third World: This placed the AAMS in a strong position to demand concession from Europe. And the Community's concern for its vital interests in Africa compelled the EEC to respond in a meaningful way. In contrast, during

* Queen's University, Kingston, Ontario. I am indebted to Mr. I. K. Besisira, of the ACP Secretariat in Brussels, for giving me access to his invaluable data files and to Professor Charles Pentland of Queen's University for his constructive comments on this paper.

the negotiations on Yaounde II in 1969, the rivalry had abated and the community became preoccupied with post-De-Gaulle internal adjustments — which did not help the AAMS to improve significantly the terms of association.

However, the crisis precipitated by OPEC in late 1973 dramatized the growing Western dependence on Third World base materials. This set in motion a scramble between Japan, the USA and Europe for secure supplies, and also, in the EEC's case, for secure outlets for its manufacturers. This backdrop to the negotiation of Lome I in 1974, as in 1963, again inclined the Community to make concessions, which it was in an economic position to do. In contrast, the 1979 negotiations on Lome II coincided with a decline in the rivalry over raw materials. This, combined with mounting economic difficulties in Europe, which began in 1975, placed the EEC in a bind regarding across-the-board concessions in 1979. As a result, the outcome of Lome II, from the ACP standpoint, is less far-reaching than that of its predecessor.

Lome II rests squarely on the principles which underlay its predecessor. Essentially, the new Convention is the reassertion of a policy choice on inter-regional cooperation by the ACP and the EEC (and between Europe and the Third World), against the backdrop of changing North-South relations. At the same time, both groups of countries at the Freeport Ministerial Meeting, in May 1979, reaffirmed their commitment to act more resolutely for global restructuring in order to establish a new international economic order (NIEO) (4).

The Achievements of Lome II

Lome II is a comprehensive Treaty containing 11 Titles compared to 7 in Lome I. Consequently, in certain respects it both reinforces the achievements of its predecessor and contains some departures. The outstanding new features, arguably, pertain to mining, fishing, shipping, investment and agricultural cooperation.

Agriculture and Investment. The inclusion of a separate Title (VI) on Agriculture underscores the belief held by both the ACP and the EEC that its development must remain central to the basic needs strategy being increasingly adopted by the Associated states. This emphasis is already reflected in the implementation of the Convention of Lome, with 40 % of the EDF's appropriation earmarked for rural development (5). And it is now to be further reinforced by the establishment of a Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (TCARC). Its functions will be similar to those of the Centre for Industrial Development (CID) under Lome I, but in addition, it will be charged with the dissemination of relevant knowledge and technology (6).

It is to be hoped that the TCARC does not remain inactive, as the CID has done since its creation in 1975 (though measures are contemplated in Lome II to activate it). Attempts by the ACP negotiators to have the Community establish a special agricultural development fund, like their efforts to obtain an industrial development fund, were turned down, although 30 MUA have been set aside for both the CID and the TCARC. The objectives visualised in both Titles will have to be promoted mainly by funds from

the EDF V and the EIB IV. Yet, one reason advanced for the limited achievements to date under industrial cooperation is the absence of a special fund to support the measures envisaged. However, Agricultural Cooperation is unlikely to suffer the same extent, for about 42.0% of EDF V is directly and indirectly committed to a variety of agricultural ventures.

Title IV on Investment simply stresses the ACP-EEC joint recognition of both the import of direct foreign investment (DFI) flows to the Associated states, and of the need to channel such flows into the ACP designated key sectors aimed at expediting their industrial development. The Community attempts to get the ACP states to extend automatic guarantees to all European DFI was, however, rejected. But the EEC did manage to engineer the inclusion of a non-discriminatory clause in Title IV despite considerable ACP opposition. Annex IX to Article 64 obligates the ACP states to generalise their preferential investment regime (7). For example, if the Ivory Coast happens to maintain a financial or other regime favourable to French investment – it must extend the same treatment to the DFI of the other member states. This measure, long sought by Germany with a view to eliminating the special advantages Britain and France enjoyed in the ACP states by virtue of their traditional ties, should prove beneficial to most EEC members. The ACP opposition stemmed from specific concerns. First, they did not wish the clause to apply to old investment – but only to new ones. Secondly, they did not want to be automatically obliged to extend the same advantages to all EEC firms – fearing that this could undermine their bargaining position. Their apprehension apart, the Associates do expect the non discriminatory clause to increase European DFI flows to the ACP states which many of them are in need of.

MINEX. Whereas under Lome I STABEX offered the agricultural primary-producing countries some insurance against lean years, the mineral-based ACP states (8) remained at the mercy of all mishaps, in the form of sudden slumps in production and/or export prices. Lome II seeks to rectify this with a system, already termed by some as MINEX. The aim of the MINEX system is similar to that of STABEX, though the methods of achieving it differ because of the peculiarities of mineral production and markets. MINEX hinges on an «accident insurance» fund of 280 million units of account (MUA) and covers nine minerals but operates with a much higher dependency threshold than STABEX.

The MINEX arrangement may only come into play in respect of an ACP country if :

- (a) one of the minerals accounted for, as a general rule, not less than 15.0%, on average, over the past four years, of total exports to all destinations: 10.0% in the case of the LDLLIS,
- (b) production capacity or capacity for export to the EEC is liable to be reduced substantially, by 10.0% and over, in consequence of an internal disaster (natural or political), or of a drop in export earnings such as to endanger the profitability and preservation of an otherwise viable production potential, or of a fortuitous occurrence of any kind (9).

In such cases, the ACP country affected can have the EEC contribute to the financing of projects or programmes for preserving or restoring its production or export capacity by way of special loans at a 1.0% rate of interest, redeemable over 40 years with 10-year deferment. Advances may be accorded as bridging loans. Unlike STABEX, MINEX accident insurance aid is not a direct budget transfer aimed at stabilizing projects and programmes which are aimed at countering the harmful effects of the disruption by restoring the capacity of the affected mining sectors.

This arrangement for safeguarding the mining economy of the ACP states is coupled with a set of important provisions on technical and financial assistance for mining and energy projects, including: prospecting and operating programmes; help in the form of risk capital for investment preliminary to the launching of mining and energy projects; assistance from the European Investment Bank (EIB) for mining and energy ventures of mutual interest; and the possibility of benefit to private investment, of concluding specific investment protection agreements in the field of mining and energy with such ACP states as may desire them.

The arrangement as it stands, it is reasoned, will give the producer countries exporting to the EEC the minimum protection needed to preserve their production potential. But this applies only to that part of it connected with the market of the Nine. While the arrangement will certainly benefit those ACP states that export the bulk of their output of certain minerals, such as phosphates and tin, to the Community, it is unlikely to be of much advantage to others whose output goes mainly to the Far East, North America and Eastern Europe (10). Effective immunity for their mining sector, and for that of most LDCs, from the erratic behaviour of world market forces will have to await a global solution in the North-South context. Meanwhile, the new arrangement makes the EEC a more attractive marketing outlet for mineral producers and could very well cause some trade diversion. In turn, this could later create friction between the EEC, on the one hand, and the USA and Japan, on the other.

MINEX has some other limitations. For one, it covers only nine minerals – copper, cobalt, phosphates, manganese, bauxite and aluminium, tin, iron ores and iron pyrites – all of which are of the utmost importance to Europe's industrial machinery. The ACP's demand that the arrangement should, in addition, cover eight other minerals was turned down at Brussels on the ground that they were of no substantial import to the Community. This, of course, is true, but they are of considerable importance to many ACPs. Provisions do exist for an extension of the list, but such decisions are in effect left entirely to the EEC. Similarly, the ACP's demand for the Community to set aside 500 MUA to finance the minerals arrangement was rejected, and instead 280 MUA was earmarked for this purpose. The feeling amongst most ACP spokesmen in Brussels is that this fund can hardly have a significant impact on the damage caused by the fluctuation of income from mineral exports to the EEC. For example, in 1975, earnings stood at 6 billion US dollars, but fell to 5, in 1976, then rose to 7 in 1977, and slumped to 6 in 1978. How effective can a compensatory scheme of 280 MUA spread over five years be in cushioning, for example, the impact on production of a 1 billion US dollar drop in revenues in a single year? Clearly not very. This idea may be excellent but the resources are quite inadequate.

The primary emphasis in the new arrangement is on expanding the mining and energy sector in the ACP states in keeping with the growing raw material needs of the Community. Recently, European private investment in the extractive industries has declined sharply in the ACP states, and more generally in the LDCs. The persistence of this trend has been a cause of much alarm among high Community functionaries. In a speech delivered by the President of the EEC Commission at St. Anthony's College, Oxford, in May 1978, singular attention was paid to this issue:

«At present, the level of world economic activity – and, still more, the future level of world prosperity – is seriously threatened by underinvestment in mining in developing countries. The figures for Community mining companies are particularly alarming. In 1961 exploration in Third World countries accounted for 57 per cent of the total exploration expenditures of European mining countries. Today, the figure is 13.5 per cent. Yet, from the geological point of view, the bulk of exploration should be taking place in the developing world (11)».

In his address, Roy Jenkins, proposed that the above issue should be the number one item on the agenda for discussion.

At the concrete level, the EEC has, since September 1978, sought to resuscitate the Conference on International Economic Cooperation (CIEC) to deal with this issue. More important, the Commission, in the course of the renegotiation of Lome I, has incorporated the requisite clauses in the new Treaty to reverse the decline in European investment in mining and energy ventures. Incidentally, the principal cause of this decline has been identified by Community spokesmen as widespread uncertainty in the ACP states, caused in part by political instability there, and the fear of expropriation without compensation (12). Yet, this can at best only be part of the explanation for the decline, for, as the *New African* recently pointed out, US and Japanese investments in African mines have risen dramatically over the same period (13). The cause of the decline must surely be multifaceted. One contributing factor could perhaps be the worldwide shift in direct foreign investment (DFI) from the mining to the manufacturing sector (14). Another could be, as Christian Palloix has pointed out, the internationalization of European capital (15). Since the mid-sixties French and British capital flow to their ex-colonies has shrunk, whereas their DFI, including that of the FRG to the newly industrializing and the advanced industrial states, has risen markedly.

Europe's prescription for dealing with the perceived cause of its DFI decline in ACP mining includes several measures – apart from the 280 MUA accident insurance fund which has already been mentioned. These include: financial assistance for the establishment of national and regional mineral exploration funds in ACP states and guarantees by ACP states against harmful measures to European mining interests. In addition, the EIB has been authorized by Article 59:

. . . to commit its own resources on a case by case basis beyond the amount fixed in Article 95 to the mining investment projects and

energy investment projects recognized by the ACP states concerned and by the Community as being of mutual interest (16).

The principal beneficiaries of this open-ended access to EIB funds for mining undertakings will, invariably, be European MNCs. There can be no doubt that the measures envisaged will effectively maintain the existing level of ACP mineral output. But they are unlikely to reverse the decline in European DFI in the ACP mining sector. Moreover, one important question arises in connection with the EEC's prescription. Given the fact that EEC members do have adequate systems of investment guarantees to cover the risk-taking international operations by their MNCs, it must be asked whether the EEC needs to demand ACP guarantees. A firm answer cannot be given to this question. But it is hard to avoid the suspicion that the demand was partly intended to block the ACP countries from attempting, as the Andean Pact states have done, to regulate capital and technological flows more effectively to their own advantage.

MINEX is not what the ACP states had hoped for from Lome II. They fought for an extension of the STABEX scheme to deal with their fluctuating mineral export incomes. As expected this was flatly turned down by the EEC ostensibly on grounds of cost. The ACP states have registered their disappointment in the form of a unilateral declaration (Annexe XLII) appended to the Treaty. But some Associated states remain hopeful that they may yet succeed in persuading the Community to resume discussions on expanding the STABEX scheme.

Peter Tullock may have been correct in saying that Lome I was not designed to ensure the EEC's access to essential raw materials (17). But, I would submit that it did coincidentally link the Community with important exporters of minerals. In contrast, Lome II officially formalizes this connection. And while the ACP states stand to derive considerable benefits, in the short term, from this EEC drive, the new arrangement will doubtless leave the Community open and vulnerable to two charges by radical critics. The first is that the Community has finally succeeded in subordinating the Lome arrangement to its general scheme for alleviating its own pressing and chronic energy and mineral deficiencies. This point has been made by a number of ACP states. They feel that the Community has succumbed to the pressure of its mining conglomerates who, since 1975, have presented a number of memoranda to the Commission detailing their own investment problems in the ACP states (18). The second is that this new arrangement appears to reinforce the existing structure of production in the ACP states, in much the same way as the Convention of Lome has been doing since 1975. This will in turn deepen their external dependence – a trend which is regarded by many as the key cause of backwardness in the Third World. Moreover, the fact that the most ardent champion of MINEX (and of STABEX) has been the FRG is a matter of the utmost concern. Sidath Siri, the noted Indian scholar on Europe – Third World Affairs, has observed that Bonn, the most implacable OECD opponent of the Corea integrated commodity arrangement, (19) sees in STABEX a Community alternative to the proposed Common Fund (20). In short, there is a potential danger of some EEC members using STABEX and MINEX to frustrate UNCTAD efforts to find a global solution to the com-

modity problem. Further, Carl Lankowski of Columbia University instances attempts by individual EEC members to employ the Lome arrangement as a whole to foil the more far-reaching proposals by the Group of 77 which are aimed at the establishment of a NIEO (21).

Shipping and Fishing. A joint Ministerial Declaration at the Freeport Meeting in May 1979 detailed the EEC and ACP common interests in shipping. It is also stated the Community's readiness to develop this sector in the ACP states when requested (22). In practice, the EEC is willing, within the framework of the new Convention, to establish shipping companies, form joint enterprises, and provide technical assistance inclusive of training and management. However, the specific terms on which this cooperation is to be effected are to be decided on a case by case basis. This is unfortunate because it leaves the Community decision on individual ACP requests vulnerable to pressure from its powerful shipping lobby. It should not be forgotten that private interests in the Nine (plus Greece, schedule for EEC membership in 1981) account for between two-thirds and three-quarters of the world total shipping capacity (23). Moreover, it does not make much sense for the EEC to undertake to establish Third World based shipping lines without stating in advance its position on freight rates, insurance charges and the extent to which it will act to see part of its imports and exports carried under the ACP flag, in all probability by State-owned lines. And for reason of technical unpreparedness, the ACP negotiators did not raise these vital issues upon which the success of any shipping venture must ultimately rest. It cannot be over-emphasized that ocean-going commercial lines have been a major concern of both the ACP and the LDC. They have pursued this matter both at the CIEC in 1975-1977 and at UNCTAD in 1976 and 1979, but to date nothing concrete has come of these efforts.

Parallel to the establishment and management of ocean lines, another ACP-EEC declaration to be appended to the new Convention provides for cooperation in the comprehensive development of fishing resources in the ACP states (24). The basis on which this is to be undertaken has been outlined in detail but no funds have been earmarked for this purpose or, for that matter, for merchant shipping.

In fact, the Commission, which in 1977 assumed collective responsibility for the external fishing policy of its members, has already started negotiations with the Senegal, Mauritania, Cape Verde and Guyana on long-term fishing agreements (25). The Community's quest for such arrangements has to be understood in light of the important changes occurring in sea fishing since Lome I. The cod incident in the North Sea in the mid-seventies above all highlighted the depletion of fish stocks in European waters and brought into being far-reaching preservation measures there. These have forced the fishing industry to find new outlets. Its drive, however, has been impeded by the fact that coastal states in Africa and the Caribbean have, since 1976, declared a 200-mile fishing zone, and have since fought successfully to have their action endorsed by the current Law of the Sea Conference. Growing de facto acceptance by the international community of the new zonal limit, since Lome I, has obliged the EEC to move to protect its fishing interests. As a result, from the inception of the renegotiation of Lome I, the EEC sought

to have incorporated in Lome II provisions conferring upon its fleet unimpeded access to the rich coastal waters of the ACP states (26). The Community objective need not to be the disadvantage of the ACP states. As long as they can tie the proposed fishing agreements to the integrated development of their own offshore and onshore fishing industry, they stand to benefit. In fact, provisions do exist in Lome II for such linkages. Failure on the ACP's part to capitalize on available opportunities could, however, transform any EEC-ACP fishing arrangement into another extractive enclave and reinforce the existing pattern of dependent development in the periphery.

However, there are grounds for concern resulting primarily from a unilateral declaration by the EEC appended to the Treaty. Annexe XXXVII states that the provisions of Lome II should be applied with respect only to the 12 nautical miles presently recognized by international law (27). Its presence can only be understood in the context of two ACP demands tabled initially during the negotiations of Lome II. First, they have insisted on having all catches by EEC based fleets within their newlyproclaimed 200 miles jurisdiction obligatorily landed in the Associated states for the purpose of processing. Secondly, they have been pressing for the processed products to be granted originating status or duty free entry to the EEC. The Community has firmly opposed both quests and had the declaration appended to the Treaty as a kind of safeguard. In consequence of the latter, the Community has argued that the twin ACP demands are purely academic. That, they may or may not be—certainly they are far reaching. On the one hand, the implementation of such demands could cause serious short term adjustment problems for the troubled European fishing industry. On the other hand, the outright rejection of them raises two serious questions. The first pertains to the EEC's insistence on the «right» to deplete the rich fish stocks of the poor Third World states — considering that individual European states are themselves proclaiming 200 mile fishing zones — in order to maintain arbitrarily high consumption standards. The second concerns the fostering of economic restructuring between the EEC and the ACP. The fishing industry is arguably a logical candidate for industrial restructuring and an attempt should have been made. The Community's refusal to do so — as indeed its rejection of originating status to ACP processed rice (28), which blocks agricultural restructuring in the Associated states calls into question the EEC's commitment to global economic relocation.

STABEX. Stabex, which aroused great interest at the international level throughout Lome I, is extended and improved in the new Convention. The products covered will be increased from 33 to 44, and rubber will be included for the first time. In addition, both the dependence and the trigger thresholds that bring the system into play will be lowered from 7.5% to 6.5%. The corresponding decrease for the 47 (of the 58 ACP states) least developed, land-locked and island states (LDLLIS) will be from 2.5% to 2.0%. While these changes could prove advantageous to some ACP states — it should be stressed that the financial provision for STABEX is in real terms substantially less than in Lome I. While the fund has risen by 44.0%, from 382 MUA to 550 MUA (29), it is hardly sufficient to offset the cumulative inflation over the quinquennia in question — estimated conservatively — at 48.0%; not to mention the substantial expansion in ACP membership (from 46 to 58) and in the number of products now covered by the scheme.

Industrial Cooperation. The new Convention should enable industrial cooperation to assume larger proportions. However, the dramatic improvements to this Title that were expected at the start of the negotiations by the ACP states have not materialized. The Title remains ambiguous even where it appears to make important departures from Lome I. For instance, it is stated that this Title:

. . . is aimed at facilitating the overall industrial development of the ACP countries, in particular their production of manufactures, by taking due account of their specific needs in the formulation of policies designed to adjust the industrial structures of the Community to changes occurring at the world level (30).

The adjustment of industrial structure is a measure which not only the ACP, but also the LDCs as a whole, have been seeking both at the inter-regional and global levels in the context of various North-South forums. Yet, it is not made clear in the draft Industrial Cooperation Title how this is to be achieved in practice. True, both sides stress that consultation will be necessary, but no definite provisions are built into the Convention to enable the two parties to adopt measures aimed at the long overdue and necessary restructuring of the world economy. Moreover, if the reaction to date of the Nine to the manufactures of the LDCs – particularly towards textile goods, leather products and electrical items (31) – is any indication, then one is bound to remain sceptical about the EEC's vague commitment to economic restructuring. Lome II contains no provision for lowering EEC barriers to Third World manufacturers. To date, the Community has merely undertaken a study on EEC adjustment problems in the face of LDC's imports. So far, only the Netherlands has been pressing for specific modifications to the economic system of the Nine (32). Whatever the outcome, a reduction in protectionism will no doubt have to be a precondition to any adjustment process – if not, at the least, a concomitant of one.

Trade Cooperation. As for this Title, the new Convention continues very much along the lines of the old, with some improvements, of which three shall be mentioned. First, the existing preferential arrangements are to be improved, with new concessions for some products, including the controversial items, beef and rum, not to mention the inclusion of several new products, such as tomatoes, onions and carrots. Secondly, the range of trade promotion schemes is to be increased markedly and fundings doubled to 40 MUA. Thirdly, formulae have been devised for making procedures for exemption from the rules of origin more flexible, objective and effective, particularly for the least developed ACP, without risking too great a deflection in their trade flow (33). These measures will no doubt facilitate some trade expansion. However, it is doubtful whether they can restore the level of real preference that ACP exports initially enjoyed in the Community, or lower the growing competition that ACP products now face there. Hence, these measures are unlikely to result in any dramatic expansion in ACP-EEC trade, or for that matter to affect adversely Third World trade in general with the EEC.

Aspects of Financial and Technical Cooperation

Having touched upon the main features of the new Convention, it is in order to examine in some detail the Financial and Technical Cooperation Title. The entire structure of ACP-EEC relations hinges on this Title, for the volume of aid made available predetermines the scope for development in the ACP states. And rapid development is, of course, the professed goal of the Convention arrangement. There is no need to deal with the areas of agreement on this Title, for this has been done elsewhere (34). However, some persistent disagreements are highlighted below. The focus is then shifted to the comparative size of EDF V and EIB IV, and to the issue of aid determination.

Disagreements. From the inception of Lome, the ACP states sought effective participation in the administration and control of the key Convention institutions, chiefly the EDF. The demand for representation was initially made in 1974, but to no avail (35). This demand was again put forward in July 1978 in the Contact Group, but once more rejected. However, the EEC spokesman there did indicate the Community's readiness to grant the ACP states a consultative status, in general, regarding the management of the EDF, and effective participation in the EDF's reconsideration of previous unfavourable decisions on requests for project financing. And indeed provisions are included in Lome II to this effect. But what this means in fact is that the ACP states have not been conceded an effective say in the overall management of the EDF, and there is no way in which they can reverse the EEC's position.

There are a number of other issues over which disagreements appeared at the beginning of the renegotiations and which have not been resolved by Lome II (36). One is the decentralization of power. The ACP group has been demanding that wider powers be conferred upon the National Authorizing Officer: powers which will enable them to recruit consultants, place orders for equipment and make on-the-spot decisions on the financing of projects not exceeding 3.5 MUA. This devolution of power, the ACP reasons, should impart needed flexibility into the aid arrangement and narrow the growing lag between commitment and disbursement of EDF assistance. The EEC, however, has strongly opposed decentralization, which it fears, with some justification, might result in a significant increase in the ACP influence over the entire technical assistance programme.

Another issue is the award of EDF contracts to third countries. The ACP have consistently pressed for complete freedom to award contracts to (non-ACP) LDCs. Their reasoning is that this would stimulate intra-Third World cooperation, and facilitate regional development – a professed aim of both the old and the new Conventions. The EEC for its part has blocked this from the start, but has stated its readiness to consider individual case, while reserving the right to veto any purchases of equipment by the ACP from non-associated LDCs.

Finally, the effects of Financial and Technical Cooperation on the population remain an unresolved issue. Given Europe's recent concern with welfare aspects of development in the LDC, the EEC has demanded the inclusion of a reference in the Aid Title to the effect that technical and financial cooperation must benefit the population as a whole in the recipient state

This has, of course, been rejected by the ACP as prejudicial to their sovereignty. Several ACP spokesmen have described the EEC move as a round-about attempt to link the Community's aid to human rights (37), an attempt which they had originally rejected. Here they may have a point. ACP agreement to the EEC's proposal would give Brussels *carte blanche* to interfere in their internal affairs, without conferring upon the ACP reciprocal rights in relation to the domestic affairs of the Nine. This is especially true with regard to policies affecting the ACP immigrant population there, a matter in which many of them have strong interests. In light of the stalemate on this issue, the EEC has let it be known that it is reserving the right to make a unilateral declaration on this matter and to have it set out in the Preamble to the new Convention. The ACP states on their part attempted to obstruct this, but were unsuccessful.

The overall volume of aid: aid determination. The issue of the size of the EDF V and EIB IV was resolved at the June Ministerial meeting, although not to the satisfaction of the ACP. From the inception of the negotiations in August 1978, the ACP sought consultation on the criteria to be considered for the purpose of setting the overall volume of aid. This was, however, rejected and the EEC claimed the right to determine unilaterally the size of the aid package. In practice, however, the ACP do have a marginal influence on the EEC's decision.

The ACP request to be consulted by the EEC in the determination of aid is inextricably linked to their concern with the preservation of the value of the resources allocated to financial and technical cooperation as a matter of established right. The maintenance of the volume of resource flow requires, in their judgement, periodic upwards adjustments of the overall aid package, taking into account certain objective criteria. However, they are far from specific on what these should be. The EEC's response is that objective criteria are bound to be controversial. Jean Francois-Poncet, the French Minister of Foreign Affairs, conveyed this in his Opening Address to the Brussels Ministerial Meeting in June 1979:

No one ever agrees on criteria. . . According to the criteria used, according to which indices are taken as a reference – those which are put forward internationally in one place or in another – we arrive as we might well expect, at answers which do not agree with each other (38).

Moreover, Claude Cheysson, the Commissioner for Development Cooperation, contended in May 1979 that «. . . objective criteria are irrelevant . . . for the determination of aid is political . . . and to an extent must proceed from considerations of the recession in Europe and the region's balance of payments» (39). Of course, aid determination cannot be non-political. But need the political be entirely domestic and the sole determinant at that? The answer is no. Yet the EEC negotiators have allowed internal Community politics to dictate the aid package of the new Convention. They have completely ignored the Nine's global political commitments to increase their overseas development assistance (ODA) to 0.7% of GNP by the end of the decade and to work for a more just world economic order. Consequently,

the volume of aid for Lome II was arbitrarily set by the Community at 5,100 MUA in December 1978, while the 10,000 MUA requested by the ACP was rejected. This led to the suspension of the Conference. But later, after considerable ACP pressure, the EEC found it necessary to increase its offer marginally to 5,607 MUA, an amount which the ACP had no choice but to accept. The increase of the aid package in absolute terms, from 3,466 MUA in Lome I, to 5,607 in Lome II, is no doubt sizeable. In percentage terms, it has risen by 47.3% in MUA, or, more drastically, by 56.2%, when measured in the devalued US dollar.

During the negotiations on aid, Community spokesmen have stressed that the size of the EEC's resource transfer should not only be measured by its direct aid flow, but must also take account of the indirect benefits derived by the ACP from certain provisions in the Convention. These include: food aid of approximately 350 MUA under Lome I, which is likely to rise to 700 MUA under Lome II; abatement of the beef and veal key levy to the tune of 100 MUA in 1975–1980, which is expected to rise to 150 MUA in 1980–1985; and, the subsidy over and above the world price implicit in the price the Community pays for sugar – which, it is estimated, will yield 700 MUA by the end of Lome I. This is projected to be in the order of 1000 MUA in Lome II. Further, the Community contends that the ACP stand to gain 500 MUA from EEC co-financed ventures during Lome I. The new Convention, it is submitted, with its special provisions on investment promotion: and investment protection will result in a substantial increase in the number of co-financed ventures. This is conservatively estimated to produce 1,000 MUA of investment, the bulk of which, it is hoped will be energy and mining (40). Indirect transfers are thus estimated to be 1,650 MUA in 1975–1980, and they will rise to 2,850 in 1980–1985. Combined with direct transfers, resource flow is projected to increase from 5,116 to 8,452 MUA. The fact that the ACP have not questioned these estimates perhaps indicates agreement with the EEC's arithmetic.

Whatever the merits of the above calculation, the fact remains that neither the direct nor indirect capital flows envisaged under the new Convention will maintain the true value of the resources the EEC allocated to financial and technical cooperation under the old Convention. In real terms, there is a dramatic decline in aid allocation under Lome II. Inflation, particularly since the 1974–1975 crisis, running at a rate of at least 10.0% per annum in the EEC and 15.0% in the ACP, has cut deeply into the real value of aid. This is not being helped by the growing time lag between aid commitment and disbursement. In addition, when the price increases on capital goods (14.0% per annum) (41) are considered and, given that 62.0% of all aid is used for equipment acquisition, the real value of the EEC's resource flow slumps further. Given these considerations, equipment and services costing 100 MUA in 1975 will, by ACP estimates, cost 225 MUA in 1980. On this basis, to maintain the real value of aid under Lome II, the EEC would have had to offer 7,799 MUA, which is 2,192 more than the EEC is ready to give, and 3,001 below what the ACP have demanded (42).

The ACP quest to have the principle of the preservation of the real value of aid reaffirmed by the Community is understandable. After all, the EEC Council of Ministers had committed itself to this in the 1963 Declaration of Intention and reaffirmed it in 1973 (43). In 1973 the EEC assured the

AAMS that they would not lose their established rights and privileges, or levels of benefits, as a result of the expansion of the Association. At the same time, the Associates were told that they would be entitled to the same rights and privileges as the AAMS had hitherto enjoyed. And, in fact, the EEC did endeavour to abide by its commitments in the Convention of Lome in 1975. Yet, from the outset of the present negotiations, the Community has rejected the principle of preserving the established rights of the ACP. Consequently, the Nine have not felt impelled to consider any objective criteria in the determination of aid. The ACP, in contrast, see acceptance of these as the only possible way of ensuring that the volume of resource flow is maintained in real terms. And indeed this does make some sense. But then how does one proceed in establishing such criteria?

Any criteria for the determination of aid must take into account three elements:

- (1) the rate of inflation in the EEC and in the ACP;
- (2) the size of the population in the ACP states; and
- (3) the principle of supporting definite growth targets in the ACP region.

The last element can easily become a matter of controversy and need not be insisted upon here. Also, reliable data on the rate of inflation in the ACP states are difficult to obtain and one need not consider it here. Relying on the rate of inflation in the EEC and on the population trends in the ACP states, both of which are accessible, the author attempts, below, an evaluation of the EDF V – not the overall aid package – in keeping with the principle of established rights. In this exercise, Yaounde II is used as a point of departure.

Population. Yaounde II comprised 19 states. At the mid-point of this Convention in 1972, they had a combined population of 87.6 million. The 46 states of the Convention of Lome had at mid-point, in December 1977, a population of 300.8 m. This amounted to 243.0 % more than Yaounde II. For Lome II, with a potential membership of 58 countries, the population at mid-point, i.e. 1982, is forecast at 367.3 m. There will therefore be a 22.0 % increase over 1977 (44).

Inflation. According to the Community's own statistics the rate of inflation between 1972 and 1977, in percentage terms, has been as follows:

1973	1974	1975	1976	1977
7.3	13.6	13.6	10.6	10.6

Cumulatively, inflation had risen by 69.38 % in 1977 compared to 1972 (45). The annual per capita contribution in real terms should therefore have been:

$$\frac{900 \times 1.6983}{87.6 \times 5} : 3.47 \text{ MUA in 1977 (46)}$$

Using both factors, inflation and populations, the size of the EDF IV calculated for 5 years should be:

$$3.47 \text{ MUA} \times 5 \times 300.8 \text{ m} : 5,218 \text{ MUA}$$

and not 3,000 MUA, which was the actual size (47). On the assumption that the cumulative rate of inflation for 1980 – 1985 will be in the same order as that of 1973 – 1977, i.e., 69.38 % and given the anticipated increase in ACP population, one arrives at the following size for the EDF V:

$$3.47 \times 5 \times 1.6938 \times 367.3 : 10,823 \text{ MUA}$$

However, the amount earmarked for the EDF V is 4,542 MUA – less than half the amount required to maintain a level of resource flow between 1980 and 1985 comparable to that of Yaounde II, i.e., between 1970 and 1975.

Moreover, if one takes into account the new measures envisaged in Lome II, such as the minerals arrangement, the special aid to the LDLLIC, etc., the basic sum would have to be increased from 10,823, by about 10 % to 12,000 MUA. This appears large in absolute terms, but it represents only 0.13 % of the projected GNP of the Ten in 1980 – 1985. Therefore, a commitment on the EEC's part to maintain the level of real resource flow will pose no serious financial problems to the member countries' economies. Moreover, it would help to arrest the widening economic gap between the ACP and the EEC and would probably result in a substantial expansion of trade between the two regions.

Unfortunately, this is unlikely to happen during Lome II, since the volume of overall aid, both EDF V and EIB IV, has already been fixed at 5,607 MUA. Not being in a position to alter this, the ACP are now seeking to coerce the EEC to absorb within the Community's administrative budget the 180 MUA earmarked for the administration of the new Convention, thereby freeing the sum in question for productive ventures. At the moment, it is difficult to predict how this matter will be resolved.

Tables I to III (48) summarize the known characteristics of the Lome II aid package, and compare these with Lome I. The most striking feature of Table I is the dramatic increase in the role of the EIB. Its credit facilities have risen from 390 to 885 MUA. But 280 of this is earmarked under Article 18 of the Financial and Technical Cooperation Title as loans for energy and mining projects. Another element in both Tables I and II is the administrative budget or delegation cost. In Lome I it amounted to 87 MUA and, according to the Commission, was absorbed into the EC operational budget. In the new Convention, however, the whole of the administrative cost of the Lome arrangement is to be met from the aid package. The ACP states have opposed this and hope to reverse it at a later date (49).

STABEX is increased from 382 to 550 MUA. Clearly, it has not kept pace with the overall increase in the aid programme. If one takes into consideration the expansion in the range of products now coming under the stabilization scheme (from 34 to 44) and the rate of inflation, there has been a drastic cut in real terms in the resources being made available under the new Convention for the stabilization of export earnings. True, 280 MUA have been earmarked for MINEX; but this is not intended to stabilize export revenues.

Also, in Lome II, the ratio of grants to credits is further tilted in favour of the latter. Loans, based on interest rates of 1.0 to 10.0 %, will

Table I

The Lome Aid Package
(in MUA)

	Lome II	Lome I
Aid Project	3,592	2,694
STABEX	550	382
Minerals	280	-
Total EDF	4,542	3,079
Admin. Budget	180	-
EIB	885	390
Grand Total	5,607	3,466

account for 1,949 MUA between 1980 and 1985 compared to 890 MUA between 1975 and 1980. The switch away from outright grants to interest-bearing credits further reduces the level of real resource flow to the ACP from the EEC. However, the ACP states are hoping that the trend of decreasing concessionary terms begun with Lome I, a trend which David Wall and Michael Dolan have persuasively demonstrated (50), can be arrested and perhaps even reversed. They are committed to seeking a transfer of EIB resources, in particular, half of its subsidized loans, 342.5 MUA, to the EDF in the course of Lome II. There is, however, little chance of this move succeeding.

The EEC's blunt refusal to recognize the principle of preservation of the value of resource-flows and its concomitant rejection of objective criteria for aid determination have meant that the Lome II aid package has been to an extent arbitrarily determined. It has certainly been overly influenced by the narrow domestic political considerations of the day in the Community, while previous EEC global political commitments have been conveniently disregarded.

As a result, the EDF V, is in real terms, less than half the value of EDF IV. This drastic reduction in the EEC's real resource flow, coupled with mounting ACP resource needs, will not help to bridge the increasing disparities in economic growth between the two regions, to which the World Bank has recently drawn attention. The Preamble to the new Convention nonetheless states this to be a vital aim. One way out of this predicament, if the EEC is indeed genuinely interested in putting the Association arrangement to work in the interest of Third World development, is for it to accept the principle of maintaining the real value of resource flows, based on objective criteria such as population and inflation, in the determination of its aid to the ACP. Of course, factors internal to the EEC ought and no doubt will continue to provide a backdrop to the determination of aid to the ACP. Conversely, however, one would expect the Community to give due consideration to its global commitments.

TABLE II
THE ALLOCATION OF THE LOMÉ AID PACKAGE
 (in MUA)

	Lomé II					Lomé I		
	EDF	EIB	EIB	EEC BUDGET	TOTAL	EDF	EIB	TOTAL
Project Aid	3712	685	—	—	4397	2606	390	3015
Energy and Mining Projects	—	—	200	—	200	—	—	—
STABEX	550	—	—	—	550	382	—	382
Minerals	280	—	—	—	280	—	—	—
Delegations	—	—	—	180	180	87	—	87
TOTAL	4542	685	200	180	5607	3075	390	3466

TABLE III
BREAKDOWN OF THE LOMÉ AID PACKAGE
 (in MUA)

	Lomé II					EIB Subsidized Loans	EIB Loans Art. 18	TOTAL
	Grants	Transfers	Special Loans	Risk Capital				
Project aid	2928	—	504	280	—	685	—	4397
Mining & energy	—	—	—	—	—	—	200	200
STABEX	—	550	—	—	—	—	—	550
Mineral products	—	—	280	—	—	—	—	280
Delegations	180	—	—	—	—	—	—	180
TOTAL	3108	550	784	280	—	685	200	5607
	Lomé I							
Project Aid	2100	—	430	95	—	390	—	3015
Mining & Energy	—	—	—	—	—	—	—	—
STABEX	—	382	—	—	—	—	—	382
Mineral products	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	2100	375	430	95	—	390	—	3466

Conclusion

There can be no doubt that Lome II is not as generous as its predecessor, and that at best its results are mixed. There are, to an extent, mitigating reasons for this. Above all, the backdrop to the negotiations has not been as favourable as it was to Lome I. Also, despite some increase in the structural power of the ACP, the states have not been able to use their bargaining power as effectively as they had in 1974-1975. In 1978-1979 the EEC too found itself in the midst of a deepening economic crisis and could not have readily made concessions - whereas in 1974-1975, the effects of the crisis of late 1973 were yet to be felt fully. Notwithstanding these factors, Lome II does, to a degree, reinforce the achievements of its predecessor and it contains certain new elements. These include the MINEX scheme and the provisions concerning fishing and shipping. Apart from their limitations, they do provide considerable scope for short-term development in the ACP states. And it is now incumbent upon the latter to devise adequate policies, in the context of their overall developmental strategies, to realize the opportunities inherent in Lome II.

The new features of Lome II clearly point in two directions. First, the new Convention evinces a certain ongoing readiness on the part of the EEC to talk with the ACP on economic issues of mutual concern and, to an extent, to act on these. The same, however, cannot be said of Japan, the USA and the USSR in relation to any grouping of states in the periphery, or to the Third World in general. And there can be no doubt that the ACP states, on balance, have been gaining more from Lome than the non-Associates from any other existing arrangements. For instance, under Lome II the Associates will obtain approximately 8.8 billion US dollars - a 56.6% increase over Lome I. Against this, US aid, both bilateral and multilateral, to the ACP is expected to rise by 28.0% to 1.9 billion, and more pertinently, to the LDCs as a whole by only 33.0%, to 19.6 billion, over the period 1980 to 1985. Worse than this, Japan's total aid commitment is projected to expand by only 31.0% and that of the USSR to fall in absolute terms (51). Secondly, a major element in the breakthrough of Lome I was the emphasis placed on industrial promotion in the ACP states: the focus in Lome II has no doubt shifted to minerals, agriculture, fishing and shipping. This, combined with the EEC's failure to liberalize further in industrial trade suggests a certain similarity between Lome II and Yaounde. But it is premature to conclude from this that Lome II represents a return to a Yaounde-type relationship between the EEC and the ACP.

Some observers, such as Peter Coffey and F.A.M. Alting von Geusau, (52) who saw Lome I as a path-breaking exercise to be followed by a succession of comparable changes leading ultimately to the establishment of a NIEO will be disappointed at the limited - though not insignificant - changes that Lome II envisages. Coffey's often repeated suggestion that the Community should concede at least joint management of the EDF as evidence of its intention to press ahead with drastic changes in ACP-EEC relations has, so far, gone unheeded. Similarly, Alting von Geusau's proposal for major modification to the Industrial Cooperation Title, aimed at further restructuring of ACP-EEC ties, has been ignored. Moreover, their conclusion that the significance of Lome I lay equally in the possibility of it being emulated by others appears to have been too hasty. To date, neither the US nor Japan have

shown a readiness to adopt the EEC's development cooperation policy, nor have any of the non-associated LDCs pressed for such a policy. Whether observers like Coffey and Alting von Geusau will now rethink their positions, particularly on the viability of bargaining in restructuring ACP-EEC ties such as Siri and Ainoa, the limited achievements of Lome II provide further confirmation of the ineffectiveness of bargaining in redressing inequitable relations between the strong and the weak. Furthermore, the failure of Lome II to make more substantial headway could weaken the position of advocates of negotiated incremental changes in North-South relations, and strengthen those espousing confrontation as the sole remaining option in the remodelling of the world economy and in the establishment of a NIEO.

Lome II certainly embodies elements of the specific demands which the ACP, and, more important, the LDCs as a whole, have been voicing since 1974, both at the CIEC and UNCTAD, as being vital in restructuring the world economy and in the establishment of a NIEO. However, there is a potential danger that certain measures which the new Convention envisages, particularly STABEX, with its emphasis on export income stabilization, could be used by powerful EEC members to subvert the proposed integrated commodity scheme, which stresses export price stabilization. This scheme, which is more comprehensive than STABEX, promises a more far-reaching and global solution to the international commodity problem. It is, therefore, in the ACP's vital interest to ensure that it is not undermined by any Community action. Similarly, the EEC for its part ought to guard against this possibility. Failure to do so could reinforce the widespread suspicion that it is acting entirely from narrow domestic considerations while disregarding its world commitments, thus alienating the Third World and encouraging confrontation in North-South relations. Moreover, it is ill-advised for the EEC to project the special Lome arrangement, or any facet of it, as the final answer to the Third World's quest for global reform. It should seek to maintain a balance in its development cooperation policy between the regional and global dimensions, and strive to advance simultaneously the attendant measures that these entail.

FOOTNOTES

- (1) ACP-EEC Convention of Lome II, *The Courier*, 1979, Vol. 10, No. 58, pp.1-48 and *Draft Text Concerning the Successor Agreement to the Lome Convention*, ACP/556/79, (secr. Reneg.), Rev. 1, Brussels, 12th June 1979, pp. 5-10.
- (2) C. Twitchett, «Lome II Signed», *Europe* 1980, Vol. 20, No. 217, p. 9.
- (3) «Lome: Unhappy Truce», *Africa Confidential*, 1979, Vol. 20, No. 22, pp. 3-4.
- (4) *A Post-Bahamas ACP Evaluation Report*, ACP/349/79 (Secr.), Rev. 2, Brussels, 12th April 1979, p. 5.
- (5) «The European Community and Rural Development», *The Courier*, 1979, Vol. 10, No. 57, p. 76.
- (6) *Assessment Report of the ACP/EEC Ministerial Conference Held on 24, 25 and 26 May 1979* in Brussels, ACP/521/79 (Secr.), Brussels, 8th June 1979, p.24.
- (7) «ACP-EEC Convention of Lome II», *op. cit.*, p. 99.

- (8) Except those producing iron ore. A limited arrangement existed in Lome I to assist them. See *ACP-EEC Convention of Lome*, EEC, Brussels, 1975, Article 17.
- (9) *Main Features of the New EEC-ACP Convention*, ACP/530/79 (Secr.), Brussels, 27th June 1979, p. 2.
- (10) *Assessment Report of the ACP-EEC Ministerial Conference Held on 24, 25 and 26 May 1979 in Brussels*, ACP/521/79 (Secr.), Brussels, 8th June, 1979, p. 14.
- (11) R Jenkins, «Europe and the Third World: The Political Economy of Interdependence», *The Round Table*, 1978, Vol. 68, No. 272, p. 312.
- (12) *Ibid.*, and *The Courier*, *loc. cit.*, pp. 29-31.
- (13) «eyeing The Mines», *New African*, 1979, Vol. 15, No. 12, p. 63.
- (14) *Multinational Corporations in World Development*, UN, DESA, ST/ECA, 190, N.Y., 1973, Chap. 1.
- (15) *L'internationalisation du Capital-elements critiques*, Paris, 1977, p. 42.
- (16) «The ACP-EEC Convention of Lome II», *loc. cit.*, p. 17.
- (17) «Europe and the Developing Countries», *Grindlays Bank Review*, 1975, Vol. 21, No. 1.
- (18) See «Lome: Unhappy Truce», *Africa Confidential*, 1979, Vol. 29, No. 22, p. 4.
- (19) For details, see G. Corea, «UNCTAD V Will Tackle Structural Change», *Africa*, 1979, Vol. 8, No. 90, pp. 66-67. See also G. Goodwin, «The UNCTAD Common Fund - Challenge and Response», *The World Today*, 1977, Vol. 33, No. 11, pp. 425-430.
- (20) S. Siri, «Lome Convention: EEC's Brand of Neo-Colonialism», *Economic and Political Weekly*, 1978, Vol. XIV, No. 15, p. 695.
- (21) C. Lankowski, *National Capital in the EEC: The Struggle Over the Lome Convention*, prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, September 1977, p. 27.
- (22) *Main Features of the New ACP/EEC Convention*, *op. cit.*, p. 6.
- (23) G. K. Amoa, «Relations Between Africa and Europe in Historical Perspectives», *University of Ghana Law Journal*, 1976, Vol. XIII, No. 2, p. 32.
- (24) *A Post-Bahamas ACP Evaluation Report*, ACP/349/79 (Secr.), Rev. 2, Brussels, 12th April 1979, p. 44.
- (25) P. Blackburn, «Europe Looks South: A New ACP-EEC Trade and Aid Convention», *Europe*, 1979, Vol. 20, No. 215, p. 29.
- (26) *Summary Report of the Outcome of the Presidential Contact Group*, ACP/520/790 (Secr. Reneg. II, Brussels, 16th June, 1979, p. 12.
- (27) «ACP-EEC Convention of Lome II», *op. cit.*, p. 105.
- (28) See «Economic and Technical Cooperation», *Africa Research Bulletin*, 1979, Vol. 16, September 15-October 14, p. 5284.
- (29) See Table II.
- (30) *Main Features of the EEC/ACP Convention*, *op. cit.*, p. 3.
- (31) V. Cable, «Britain, the New Protectionism and Trade with the Newly Industrialising Countries», *International Affairs*, 1979, Vol. 55, No. 1, pp. 1-17.
- (32) See *The EEC and the Developing World: A Changing Relationship*, The Catholic Agency for World Development and the Irish Commission for Justice, London, 1977, p. 11.

- (33) *Assessment Report on the Overall Results of the Negotiations in the Field of Trade Cooperation*, ACP/PG – nkm/Rev. 1, Brussels, 27th July, 1979, pp. 1–3.
- (34) C. Twitchett, *op. cit.*, pp. 19–22; «The Main Provisions of the New Convention» *The Courier*, 1979, Vol. 10, No. 58, pp. 26–27.
- (35) P. Coffey, *The External Economic Relations of the EEC*, London, 1976, pp. 74, 94.
- (36) *ACP/EEC Negotiations: Financial and Technical Cooperation*, ACP/486/79 (Secr. Reneg. FTC) Rev. 2, 20th June, 1979, pp. 1–2.
- (37) J. Palmer, «New Lome Pact Conference – Row on Human Rights Issue», *The Guardian*, 25th July, 1978, p. 3.
- (38) *Summary Report of the Outcome of the Presidential Contact Group*, ACP/520/790 (Secr. Reneg.) Rev. 1, Brussels, 5th June, 1979, p. 54.
- (39) *Ibid.*
- (40) *Ibid.*, p. 56.
- (41) *Ibid.*, p. 12.
- (42) *Financial and Technical Cooperation*, ACP/486/79 (Secr. Reneg.), FTC/Rev. 1, Brussels, 5th June 1979, pp. 101–104.
- (43) *Memorandum of the Commission to the Council on Future Relations Between the Community, the Present AAMS State, and the Countries of Africa, the Caribbean, the Indian and Pacific Ocean Referred to in Protocol 22*, Commission of the European Communities, (COM. (73) 500f), Luxembourg, 1973, p. 4.
- (44) Data extracted from *World Population Trends and Policies: 1977 Monitoring Report*, UN, N.Y., 1979, Vols. 1 and 2 (ST/ESA/SER.A/62/Add. I).
- (45) Extracted from «Monetary and Financial Situation», *The Economic Situation of the Community*, (CEC, Luxembourg), 1978, No. 2; 1977, No. 2; 1976, No. 2; 1975, No. 2.
- (46) The size of the EDF III during Yaounde II was 900 MUA.
- (47) This supports the contention of Michael Dolan (of Carleton University) regarding the entire Lome I aid package – namely, that in real terms it is not as advantageous to the ACP as the aid package of Yaounde II was to the AAMS. (See «The Lome Convention and Europe's Relationships with the Third World: A Critical Analysis», *Journal of European Integration*, 1978, Vol. 1, No. 3, pp. 379–381). At the same time, it refutes the converse argument advanced by Isebill Gruhn of the University of California. (See «The Lome Convention: Inching Towards Interdependence», *International Organization*, 1976, Vol. 30, No. 1, pp. 257–259).
- (48) Tables I and III are taken from *Draft Texts on the Successor Arrangement to the Lome Convention*, ACP/556/79 (Secr. Reneg. FIN), Brussels, 6th July, 1979, pp. 103–105.
- (49) *Assessment Report of the ACP/EEC Ministerial Conference Held on 24, 25 and 26 May 1979 in Brussels*, *op. cit.*, pp. 27–28.
- (50) D. Wall, *The European Community's Lome Convention: STABEX and the Third World's Aspirations*, Guest Paper No. 4, Trade Policy Research Centre, London, 1976, p. 13; M. Dolan *loc. cit.*, pp. 379–381.
- (51) Cited from *Summary Report of the Outcome of the Presidential Contact Group*, 5th June 1979, *op. cit.*, p. 14. The bilateral and multilateral aid of the Ten is expected to rise by 40.0% to 42.7 billion U.S. dollars.
- (52) See F.A.M. Altling von Geusau, (ed.), *The Lome Convention and a New International Economic Order*, Leyden, 1977.

RESUME

L'auteur se propose de faire une évaluation préliminaire des accords ACP-EEC dans le cadre de la convention signée entre ces deux groupes et communément appelée Lomé II. Il insiste en particulier sur les différents chapitres qui la composent et étudie l'approche adoptée par les pays de la CEE pour déterminer l'aide aux pays ACP. Il fait remarquer dans l'introduction que ces accords ont été négociés et signés dans un contexte marqué par un affaiblissement de la force structurelle des pays ACP, affaiblissement qui résulte d'une rupture fondamentale entre les pays francophones et anglophones du groupe. Cette situation a été créée par les pays de la CEE en général et par la France en particulier tout en maintenant voire en renforçant la cohésion de leur groupe. D'autre part les pays de la CEE ont pris part à la négociation en partenaires forts ne craignant plus la rivalité Sino-Soviétique dans les pays du Tiers-Monde.

Ensuite, analysant dans une deuxième partie les acquis de Lomé II, l'auteur passe en revue les nouveaux chapitres tels l'agriculture et l'investissement, la pêche et la navigation, la coopération industrielle, la coopération commerciale, les points de désaccord, le volume global de l'aide accordée aux pays ACP et sa détermination et les problèmes de population. A chaque chapitre il nous livre le contenu des accords et nous en montre les points faibles (quand on pense en termes d'avantages pour les pays ACP).

En conclusion, après avoir rappelé le contexte dans lequel les négociations ont eu lieu (les pays ACP n'ayant pas pu faire plein usage de leur capacité de négociation et les pays de la CEE ne pouvant pas faire trop de concessions par suite d'une crise économique profonde) l'auteur souligne qu'en gros la convention de Lomé II renforce dans une certaine mesure les acquis de la précédente et contient des éléments nouveaux. Ces éléments concernent les projets miniers ainsi que des dispositions pour la pêche et la navigation. Outre ces cas limités, elle offre une grande perspective pour un développement à court terme dans les pays ACP. Il appartient maintenant à ces derniers de mettre en place des politiques adéquates dans le cadre de leur stratégie globale de développement pour tirer le maximum de profits de ces accords.