

Quelle Stratégie de Développement pour l'Afrique Sub-Saharienne

Hervé Diata*

Summary. Beyond the reaction to the Sub-Saharan African economic decline, including optimism for some and pessimism for others, the present debate on the development problematic and alternatives is based on the opposition between two paradigms: one supporting self-centered development and the second one, development through liberalization and opening up. In view of the economic decline of the region and the uncertainties brought about by the implementation of strategies developed from the above two models, this paper will investigate the following question: given the internal and external constraints and contradictions in the different economies in the region, how can one conceive the long-term development of Sub-Saharan Africa beyond strategies aimed at merely overcoming the crisis? Two rules should be observed regarding priorities to be selected and, hence, the orientation of development in the region. One, radical and exclusionary solutions such as total opening and specialization or introversion at any cost, ought to be avoided. One should instead implement "relative, selective protectionist" policies encouraging maximum use of opportunities created by the promotion of exports and survival of a number of vital areas that are protected from international competition. Two, one should always bear in mind that only activities that are first and foremost geared toward meeting the basic needs of the people and generating jobs should be selected. Secondly, in terms of regulating growth and the direction of the development process, one should beware of peremptory moves consisting in systematically giving precedence to, either, private initiatives over public ones, or market over the State, or external competitiveness over regional integration. It may be wiser to take into consideration the roles and functions of the different actors and make use of the advantages of the different regulation methods. Finally, in spite of the dominant practice of considering mobilization of resources as nothing else but fund raising and in the past few years, as the debt issue especially, one should keep in mind that people should be both the first resource to mobilize and the first beneficiaries of development. Such a mobilization of people is only possible if it is integrated in a self-development strategy, that is, if the given people enjoy relative autonomy in defining objectives and in decision making.

Introduction

La question qui sert de titre au présent article s'impose à la réflexion du fait de la gravité de la crise¹ qui sévit en Afrique subsaharienne depuis le début des années quatre-vingt et, notamment, des réactions qu'elle a engendrées. En effet, face au déclin économique de la région et à la montée de l'incertitude, deux types de réactions ont été enregistrés: l'optimisme pour certains, le pessimisme pour d'autres.

Pour les optimistes, au nombre desquels figurent notamment les organisations internationales, les exemples de l'Inde et de la Corée du Sud qui, il y a encore près de trente ans, se trouvaient dans une situation semblable à celle

* I.E.D.E.S. Université de Paris I, France.

1 : Cf. H. Diatta (1988) - *La Crise des Années 80: Crise des Diagnostics et des Remèdes*, Documenté, Brazzaville.

de l'Afrique subsaharienne aujourd'hui, fournissent toutes les raisons d'espérer. Le développement de l'Afrique subsaharienne est possible si les gouvernements africains procèdent à la libéralisation des échanges, si l'aide étrangère augmente et fait l'objet d'une meilleure utilisation, si des politiques adéquates sont adoptées et si la gestion interne des économies concernées est améliorée.

Pour les pessimistes, parmi lesquels on retrouve de nombreux universitaires, l'accroissement des recettes extérieures ne garantit pas le déclenchement du processus de développement; l'industrialisation de l'Afrique subsaharienne n'est pas possible du fait de l'étroitesse des marchés; l'intégration économique régionale qui pourrait permettre cette industrialisation est minée par la multiplication des conflits et des rivalités entre Etats voisins, la croissance agricole et le développement rural sont hypothéqués par la ponction du surplus paysan réalisée par les couches dirigeantes des villes, bref, les solutions d'auto-développement sont inapplicables du fait des antagonismes de classes.

Globalement, au moment où s'achève la troisième décennie du développement décrétée par les Nations Unies, le pessimisme prédomine, tant parmi les chercheurs que les militants, pour ce qui concerne l'avenir de l'Afrique subsaharienne. Face à ce pessimisme oscillant, entre le simplisme des solutions du type "y a qu'à" et l'impuissance engendrée par le déclin économique et les sombres perspectives qui s'offrent à cette partie du monde, une autre attitude est possible; c'est celle qui combine le refus de la démission avec le souci d'approfondir l'analyse.

La réflexion qui va suivre porte sur l'interrogation suivante: au-delà des stratégies de simple sortie de crise, comment penser le développement à long terme de l'Afrique subsaharienne eu égard aux contraintes et aux contradictions internes et externes qui caractérisent les différentes économies de la région? A cet sujet, plutôt qu'une simple énumération de nouvelles recettes dont la pertinence ne peut être consacrée que par la pratique des acteurs concrets, c'est beaucoup plus la restructuration de la problématique du développement de la région qui sera recherchée. La première partie du texte sera consacrée à l'orientation globale du développement et la seconde aux instruments de régulation de ce processus.

Ordonnancement des objectifs et orientation du développement

Bien que la pratique du développement ait été dominée pendant la décennie par une série de tâtonnements, il apparaît néanmoins que les analyses de la crise et les solutions proposées relèvent principalement de deux paradigmes qui se sont affrontés au cours de cette période. Le premier de ces paradigmes, qui est au centre du Plan d'Action de Lagos (PAL) soutend le modèle de développement autocentré et se structure autour de trois principes à savoir l'autosuffisance nationale, le volontarisme étatique et l'autosuffisance collective. Selon ce paradigme, le processus de développement doit

reposer sur l'utilisation des ressources locales, viser la satisfaction de la demande interne et des besoins essentiels de la population, être impulsé par l'Etat et se réaliser dans le cadre de l'intégration régionale. Le second paradigme, au contraire, privilégie l'initiative privée comme motrice du développement, le marché et les prix comme mécanismes régulateurs et l'ouverture comme condition indispensable d'une croissance auto-entretenu. Dans ces conditions, toute réflexion sur la (ou les) stratégie(s) de développement de l'Afrique subsaharienne pour les prochaines décennies passe par une prise de position en faveur soit du premier paradigme, soit du second, soit de leur dépassement. Cependant, il y a lieu, avant de se prononcer, d'examiner les perspectives que les tendances actuelles ouvrent à l'Afrique subsaharienne.

Les perspectives globales

L'évolution de l'Afrique subsaharienne est certes conditionnée par un certain nombre de contraintes, mais elle est déterminée en dernière instance par les stratégies des acteurs, comme on l'a dit plus haut. Aussi, l'objet des lignes qui suivent est-il non seulement de mettre en évidence les lourdes tendances économiques internes de la région, mais aussi d'explorer les effets possibles de ce qui y constitue la pratique dominante depuis le milieu de la décennie à savoir l'application généralisée des Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

La première des tendances lourdes généralement évoquée dans les études prospectives consacrées à l'Afrique concerne les pressions démographiques² repérable à trois niveaux. Il s'agit d'abord de la population globale qui, selon la Banque mondiale³, passerait de 424 millions en l'an 2000. Le taux de croissance démographique passerait quant à lui de 2,7% entre 1965 et 1980 à 3,1% entre 1960 et 1986 et à 3,2% entre 1986 et 2000, l'Afrique subsaharienne détenant toujours le taux le plus élevé de la planète. Ensuite, s'agissant des villes, le taux d'urbanisation passerait de 25% en 1985 à 35,5% en l'an 2000. Enfin, la tendance à l'accroissement de la population rurale va se poursuivre, bien qu'à un rythme moins élevé que dans les villes, avec pour effets la poursuite des courants migratoires, la surexploitation accrue des ressources renouvelables et la dégradation des écosystèmes.

La deuxième tendance a trait à l'évolution des structures productives. En ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation, la réduction des déficits actuels supposerait un taux de croissance supérieur à celui de la population (soit 4% au moins), mais une telle croissance n'est possible qu'avec une révolution technique (culture associée, intensification, semences résistantes, révolution verte...) dont la réalisation paraît difficilement envisageable d'ici

2 Cf., par exemple, le numéro spécial de la revue *Afrique Contemporaine* du 2ème trimestre 1988 consacré aux "Afrique en l'an 2000: perspectives économiques".

3 Banque mondiale (1988) - *Rapport sur le Développement dans le Monde*, Washington.

l'an 2000. Sur le plan industriel, il fait signaler l'irréalisme de l'objectif fixé par le PAL qui suppose, pour être atteint, que l'on retrouve les taux de croissance enregistrés dans les années soixante et soixante-dix. Or, ces taux (8 à 9% en moyenne) n'ont été obtenus que grâce à certains facteurs favorables (fort protectionnisme, fortes subventions et financement extérieur élevé) qui sont de plus en plus réduits à l'heure actuelle. Par conséquent, la tendance à la désindustrialisation risque, soit de se poursuivre, soit au mieux de faire place à une faible croissance. En ce qui concerne la structure économique globale, la coexistence de plusieurs modes de régulation (étatique, capitaliste, domestique, marchande simple) pourrait perpétuer la tendance à la fragmentation de l'espace économique et à la désarticulation.

La troisième tendance a trait à l'accroissement des différenciations économiques entre pays africains, des dynamiques différentes se dessinant de plus en plus. On peut en effet entrevoir, avec Philippe Hugon⁴, trois types de dynamiques et classer les pays de la région en trois catégories. D'une part, les pays spécialisés dans les cultures de rente, caractérisés par une forte vulnérabilité vis-à-vis de l'extérieur, une faible importance des firmes transnationales et un blocage structurel de l'accumulation. D'autre part, les pays rentiers disposant de ressources minières ou pétrolières dont les dynamiques sont axées sur les créations et les circulations des rentes. Enfin, les pays marqués par une dynamique d'industrialisation, bénéficiant d'accès privilégiés aux crédits extérieurs, représentant des marchés potentiels ou des lieux d'investissement extérieurs et constituant des pôles régionaux d'accumulation.

La quatrième tendance, relative aux contraintes externes, concerne l'instabilité des recettes d'exportation des pays de la région et la perte progressive des parts de marché pour leurs produits primaires. Il s'en suit une réduction de la capacité interne de financement et un recours accru à l'endettement qui se soldent par le resserrement de la contrainte financière liée au remboursement de la dette.

La cinquième tendance, enfin, se réfère au degré d'insertion de l'Afrique subsaharienne à l'économie mondiale. Sur ce plan, on constate une marginalisation accrue de la région, une déconnexion subie, manifestée par le recul de ses échanges commerciaux avec le reste du monde (Cf. Tableau 1).

En plus de l'influence qu'exerceront les tendances lourdes qui viennent d'être présentées, l'avenir économique de l'Afrique subsaharienne sera sans nul doute très fortement influencé par les mesures d'ajustement mises en oeuvre actuellement.

4 Ph. Hugon (1988) - "Quels avenir économiques pour l'Afrique?", *Afrique contemporaine* No 146 (spécial).

Tableau 1 - Evolution du Volume des Echanges de l'Afrique subsaharienne, 1973-1987
(Pourcentage moyen de variation annuelle)

	1973-80	1980-87
Exportation de marchandises	0,1	- 1,6
Exportations de produits manufacturés	5,6	4,7
Exportations de produits de base	- 0,1	- 2,0
Importations de marchandises	7,5	- 6,9

Source: Banque mondiale (1988), Rapport sur le Développement dans le Monde.

En effet, la réorientation des investissements commandée par l'application de la théorie des avantages comparatifs aura pour effet de renforcer la spécialisation primaire de la région. En outre, il est difficile d'imaginer dès à présent les modes de régulation qui découleront de l'accent mis dans les PAS sur la mise en cause des modes étatiques de régulation de l'activité économique en vigueur jusque là et la primauté accordée à l'initiative privée et au mécanisme des prix car, ainsi que le souligne Jean Coussy,

C'est d'une dynamique de conflits ouverts, de résistances cachées, de détournement concret et de bricolages syncrétiques que l'on va, une fois de plus, assister en Afrique subsaharienne⁵.

De même, on peut difficilement prévoir les effets de l'ouverture et de la recherche de "la compétitivité à tout prix" sur des économies qui certes se sont retrouvées en crise en partie au moins à cause de la protection, mais qui ont réalisé, grâce à elle, des taux de croissance significatifs pendant plus d'une décennie.

Au total donc, des perspectives pour le moins incertaines, voire sombres. Cependant, loin de limiter la réflexion à l'analyse des tendances lourdes, ni même à l'exercice prospectif visant la construction d'un scénario volontariste, il y a lieu de la poursuivre par la reformulation de la problématique et l'exploration des alternatives du développement en Afrique subsaharienne. En ce qui concerne la problématique, les questions de fonds sont en réalité aussi vieilles que l'économie du développement. Ce qui est nouveau et qui rend nécessaire leur reformulation, c'est le contexte dans lequel ces questions réapparaissent qui est celui de l'imposition généralisée, sur fond de crise particulièrement profonde, du modèle libéral de développement à l'ensemble des pays de la région. Cette problématique, comme les alternatives du développement, peut se saisir à trois niveaux: celui des priorités, celui des instruments et enfin celui des ressources.

5 J. Coussy (1988) - "L'avenir de l'Afrique subsaharienne dans l'économie internationale", *Afrique contemporaine* No 146, op. cit.

Choix des Priorités et Orientation de Développement

Les diagnostics et remèdes proposés, avons-nous dit, sont sous-tendus par deux paradigmes qui s'affrontent. Il convient de préciser ce point pour saisir les termes du débat actuel sur l'orientation et la problématique du développement en Afrique subsaharienne.

En fait d'affrontement, il y a lieu de noter d'abord l'existence, pour les tenants des deux paradigmes, d'un certain nombre de points d'accord quant à la manière d'envisager le développement de l'Afrique subsaharienne. En particulier, en ce qui concerne les objectifs généraux du développement, les théoriciens de l'ouverture conviennent avec ceux du développement auto-centré que ce qui est recherché, c'est avant tout la satisfaction des besoins essentiels du plus grand nombre, la réalisation d'une croissance durable et auto-entretenu indispensable à cette satisfaction, l'accroissement de l'autonomie interne pour les économies et les populations concernées. De plus, s'agissant des activités devant permettre d'atteindre ces objectifs, les uns et les autres s'accordent sur la priorité à accorder à l'agriculture qui occupe trois personnes sur quatre, fournit environ le tiers du Produit Intérieur Brut (PIB) et dont les résultats médiocres sont considérés comme le principal facteur à l'origine de la mauvaise performance économique de la région. Cependant, les divergences apparaissent dès lors qu'il faut aller plus loin dans la définition des modalités de réalisation des objectifs ci-dessus.

Culture vivrière ou cultures d'exportations? C'est le premier point de divergence entre les tenants du développement autocentré et ceux de l'ouverture. Pour les premiers, la réalisation de l'objectif de l'autosuffisance alimentaire suppose l'orientation prioritaire de l'investissement agricole vers les productions vivrières (céréales, élevage, pêche). Pour les seconds, au contraire, l'accent doit être mis, en priorité, sur les cultures d'exportation car, selon eux, la promotion des exportations agricoles n'entre pas nécessairement en conflit avec l'objectif d'autosuffisance alimentaire et que, même si l'on pouvait prouver que les cultures d'exportation se développent au détriment de la production vivrière, cela ne serait pas forcément un mal. Cette deuxième position mérite d'autant plus qu'on s'y arrête que c'est elle qui est actuellement imposée aux pays de la région par la Banque Mondiale à travers les PAS.

Le programme indication d'action (Banque mondiale, 1981, page 75) souligne en premier lieu que les faits ne confirment pas l'hypothèse selon laquelle l'expansion des cultures d'exportation se traduit par un recul de la production vivrière. Il semble, selon les rédacteurs du programme, que dans la majorité des cas, l'inverse se soit produit, c'est-à-dire que les pays où les cultures de rapport prospéraient, étaient également ceux qui réussissaient le mieux à développer les cultures vivrières. Les auteurs du programme citent, à l'appui de cette thèse, les cas du Mali et du Burkina Faso où la production cotonnière a substantiellement augmenté dans les années soixante-dix et où

les régions spécialisées dans la culture cotonnière sont également grandes productrices de céréales pour le marché. De plus, l'analyse des données globales fournies par la FAO sur quarante pays d'Afrique ainsi que l'étude réalisée par John Cleave⁶ font ressortir une corrélation positive entre ces deux types de production.

Pour les théoriciens et les experts de la Banque mondiale, les cultures d'exportation ont plutôt des effets bénéfiques sur les cultures vivrières car elles sont le noyau autour duquel s'installent les services de vulgarisation, de fourniture de facteurs de production et de commercialisation et elles créent pour les producteurs de denrées vivrières un marché souvent plus sûr et plus stable que les marchés urbains éloignés. Cependant, le principal argument en faveur des cultures d'exportation est, pour la Banque, le fait que la plupart des pays africains ont un avantage comparatif très net dans ce domaine. Dans cette optique, une politique d'autosuffisance basée sur le sacrifice des cultures d'exportation serait coûteux au plan du revenu et, en détournant les ressources disponibles des cultures d'exportation en faveur des cultures vivrières et de la sécurité alimentaire, la baisse des recettes d'exportation peut se solder par des problèmes de balance des paiements de nature à compromettre l'objectif d'autosuffisance lui-même.

En attendant de voir les limites des stratégies de développement basées sur la théorie des avantages comparatifs, on peut faire observer qu'historiquement, la thèse des effets bénéfiques des cultures d'exportation sur les cultures vivrières est contestable. En effet, si cette thèse était valable, on s'expliquerait difficilement les nombreuses famines enregistrées à partir des années soixante-dix, dans les pays du Sahel notamment. La plupart des études consacrées à ce phénomène ont toujours parfaitement montré le lien entre la promotion des exportations agricoles, la régression des cultures vivrières, la désertification et le développement des famines. De plus, même dans les régions où s'effectuent ces cultures d'exportation, les effets de diffusion des techniques et la fourniture des facteurs de production sont très limités. De toute manière, le fait que la tendance à privilégier ce type de cultures soit présente depuis la colonisation n'a pas empêché la dégradation continue de la situation alimentaire. On est donc en droit de douter de l'efficacité d'une stratégie axée sur la promotion des exportations agricoles pour réaliser l'autosuffisance alimentaire.

Dans ces conditions, il semble plus judicieux de privilégier les cultures destinées à satisfaire directement les besoins alimentaires des populations, sans exclure pour autant les opportunités de revenu offertes par les exportations. En clair, il s'agit d'accorder la priorité aux cultures vivrières et de

6 John H. Cleave (1974) - *African Farmers: Labor Use in the Development of Smallholder Agriculture*, New York, Praeger.

développer en même temps les cultures d'exportation en tenant compte des possibilités qu'offre, à chaque période, le marché mondial. Evidemment, une telle orientation suppose, pour être concrétisée, qu'un certain nombre de conditions politiques soient réunies.

Spécialisation primaire ou remplacement des importations industrielles? C'est le second point de désaccord entre les tenants des deux paradigmes. Pour les théoriciens de l'ouverture, la disponibilité des terres cultivables lorsqu'on considère l'ensemble de la région, le fait que les trois quarts de la population vivent en milieu rural et le climat constituent les trois facteurs qui sont à la base de l'avantage comparatif que possède l'Afrique subsaharienne dans certaines productions (café, cacao, bananes, etc) et qui impliquent sa spécialisation agricole. En y ajoutant le fait que le continent africain est considéré comme l'une des plus grandes réserves mondiales de richesses minérales, il s'en suit que ses possibilités de croissance et de développement se trouvent dans la spécialisation primaire. Dès lors, la question de l'industrialisation est reléguée à l'arrière plan: la stratégie proposée par la Banque Mondiale, par exemple, se limite à un processus de restructuration industrielle consistant essentiellement à transformer sur place certaines matières premières et à promouvoir les Petites et Moyennes Entreprises. Les adeptes de l'autocentrage quant à eux, tout en accordant la priorité à l'agriculture, insistent sur sa nécessaire intégration à l'industrie, notamment par la création d'unités de production situées en amont et en aval de celle-ci.

Les limites de ces deux stratégies sont bien connues. La stratégie de la spécialisation internationale et la théorie des avantages comparatifs dont elle découle rencontrent d'abord une limite théorique tenant à la contradiction entre l'hypothèse d'une spécialité des dotations nationales en facteurs de production et celle de la concurrence pure et parfaite, cette dernière supposant, en effet, que la mobilité des facteurs de production suivant leur rémunération devrait aboutir à une dotation factorielle identique d'un pays à l'autre. Deuxièmement, l'instabilité des marchés des matières premières rend aléatoires et précaires les revenus attendus de telles exportations. Troisièmement, face aux aléas des marchés mondiaux, s'il est facile à un constructeur d'automobiles de se reconvertir dans la production de micro-ordinateurs, la spécialisation est pratiquement irréversible pour le producteur de café ou de cacao. Quatrièmement, si le pays qui se spécialise dans la production d'automobiles utilise une main-d'oeuvre très spécialisée et voit se créer des grappes d'industries en amont comme la sidérurgie et de sous-traitance comme les industries électriques, les industries des plastiques, etc., le pays qui se spécialise dans la production de café a peu de chance de voir se créer des industries en amont et en aval des plantations. Cinquièmement, enfin, la liberté du commerce international n'est qu'illusoire puisque, comme le reconnaît la Banque Mondiale qui plaide pour la libéralisation des échanges, la

menace du protectionnisme est permanente et on assiste depuis quelques années à une montée du protectionnisme sous forme de barrière non tarifaire⁷.

En ce qui concerne la stratégie de substitution aux importations, son application dans de nombreux pays a révélé trois limites essentielles.

En premier lieu, il s'est avéré que cette stratégie avait pour effet immédiat d'accroître le déficit de la balance des paiements et donc la dépendance financière, du fait de l'importation des biens d'équipement.

En second lieu, son application s'est traduite le plus souvent par une forte dépendance technologique, les pays concernés étant obligés d'acheter très cher des technologies sophistiquées qu'ils ne maîtrisent pas.

Troisièmement, les effets d'entraînement restent le plus souvent très limités tant en amont qu'en aval du processus de production, du fait des déficiences de la demande globale (marché national trop faible pour assurer les débouchés à une industrie naissante) et des distorsions opérées par la protection douanière. Une solution aux limites de la substitution aux importations pourrait être l'intégration régionale qui permettrait l'élargissement du marché et les économies d'échelle, mais la concrétisation de cette intégration est longue, difficile et incertaine.

Compte tenu des limites qui viennent d'être présentées, quelle orientation retenir? D'abord, éviter les solutions extrémistes et exclusives: ni l'ouverture et la spécialisation totales, ni l'introversión à tout pris. La promotion des exportations est nécessaire, ne serait-ce que pour financer l'importation de certains biens indispensables et non encore produits dans la région comme les biens d'équipement. Mais celle-ci doit s'appuyer sur une analyse "plus cohérente et plus imaginative"⁸ permettant d'identifier les possibilités les moins défavorables telles que le rétablissement de productions traditionnelles qui se sont effondrées (par exemple, le cacao au Ghana, la noix d'acajou en Tanzanie, le cuivre en Zambie), la préservation des parts de marché existantes ou la reconquête de celles qui ont été perdues, l'exploitation de nouvelles ressources naturelles (comme le gaz naturel et ses sous-produits au Nigéria et au Cameroun, la pâte à papier en Tanzanie, les gisements aurifères réévalués au Zimbabwe, le charbon au Botswana et au Mozambique) et le développement de nouvelles productions agricoles dont les perspectives de débouchés sont raisonnables. Une analyse tout aussi systématique des possibilités de remplacement des importations s'impose, notamment en ce qui concerne les produits de grande consommation obtenus grâce aux industries agricoles et alimentaires, les combustibles et l'énergie de type commercial, les matériaux de construction, etc. Il s'agit donc de mettre en oeuvre

7 Banque mondiale (1987) - *Rapport sur le Développement dans le Monde*, Washington.

8 R.H. Green (1985) - "Réflexions sur l'état de nos connaissances et les moyens d'une progression", in Tore Rose, *Afrique subsaharienne: de la Crise au Redressement*, Paris, OCDE.

des politiques de "protection relative et sélective"⁹ permettant à la fois la survie des secteurs économiques vitaux, le développement de certaines activités à l'abri des influences immédiates du marché mondial et l'exploitation des opportunités offertes par ce même marché.

Il convient, ensuite, d'avoir constamment en vue le fait que les activités sélectionnées ou à retenir doivent s'orienter prioritairement, comme le souligne Gérard Grellet¹⁰, vers la satisfaction des besoins essentiels de la population et la création d'emplois, car la croissance, l'accumulation du capital et l'industrialisation n'ont de sens, dans le contexte actuel des pays sous-développés et surtout de l'Afrique subsaharienne, que par rapport à cet objectif premier du développement.

Régulation et Management du Développement

L'opposition entre adeptes de l'autocentrage et partisans du libéralisme est encore plus marquée lorsqu'il s'agit de définir les fonctions et rôles des différents acteurs dans la régulation de la croissance et du développement. Sur ce plan, l'offensive est principalement menée par les défenseurs du courant libéral contre les effets de ce qu'ils appellent le "dogme dirigiste" sur l'efficacité de l'affectation des ressources.

Le Choix des Instruments

La problématique de la croissance se structure essentiellement, en Afrique subsaharienne comme ailleurs, autour de la question du rôle de l'Etat non seulement dans la définition des règles de comportement des différents agents, mais aussi dans sa participation directe à l'activité économique, ces deux aspects donnant lieu à une double interrogation. En outre, la prise en compte de la dimension internationale de cette régulation soulève une troisième question.

Entreprise publique ou initiative privée? Dès leur accession à l'indépendance, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont donné la priorité à la construction des Etats-Nations dans un double but politique (conquérir l'espace, assurer la défense extérieure, maintenir les frontières héritées de la colonisation, réaliser des équilibres ethniques et régionaux assurant l'unité nationale) et économique (création et distribution des rentes, accumulation, industrialisation protégée, gestion des prélèvements sur l'agriculture). La réalisation de l'objectif économique a conduit les dirigeants africains,

9 Les idées exprimées dans cette partie tirent beaucoup des discussions auxquelles nous avons pris part en 1987 et 1988 au sein du groupe de recherche ROSA (Recherche sur l'Ouverture, la Stratification et l'Accumulation) de l'IEDES (Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne).

10 G. Grellet (1987) - "Stratégies d'Industrialisation pour l'Afrique noire", Communication au Colloque ORSTOM *Economie Industrielle et Stratégies d'Industrialisation dans le Tiers Monde*, Paris.

quelles que soient leurs options politiques, à constituer, par création ou par nationalisation, de nombreuses entreprises publiques ou para-publiques. Le rôle prépondérant de l'Etat dans la réalisation des activités économiques a constamment été souligné, notamment dans le PAL, compte tenu de l'intérêt relativement faible manifesté par les investisseurs étrangers pour la région.

Tout autre est la conception d'organismes comme le FMI et la Banque Mondiale pour qui le secteur para-public doit, sinon être réduit à la réalisation d'un minimum d'activités (celles qui ne peuvent pas être effectuées par le secteur privé), du moins, être réformé dans sa structure et son fonctionnement. Dans cette optique, l'actualité économique, la croissance et le développement doivent être avant tout le fait de l'initiative privée, en Afrique subsaharienne comme partout ailleurs.

Cette position est à mettre en rapport avec le premier postulat de l'économie libérale qui a trait au comportement des agents. Ainsi, s'appuyant sur des études empiriques menées dans différentes parties du globe, Deepak Lal¹¹, par exemple, affirme que les individus isolés sans instruction, qu'il s'agisse de paysans, de migrants des zones rurales vers les zones urbaines, d'ouvriers des villes, d'entrepreneurs privés ou de ménagères, sont tous des producteurs et des consommateurs qui agissent économiquement. Ces individus réagissent aux variations des prix relatifs conformément à ce que prévoit la théorie néo-classique. De ce fait, le principe de la rationalité économique s'applique aussi bien aux pays développés qu'aux pays sous-développés puisque les pauvres sont peut-être plus incités à trouver un moyen d'améliorer leur sort que les riches. De plus, il n'y a aucune raison de considérer que les préférences des travailleurs du tiers monde sont particulières car, plus riches, ces travailleurs chercheront, comme leurs homologues des pays développés, à accroître leur temps de loisir. En outre, les caractéristiques institutionnelles du Tiers Monde (structures sociales et agraires ou systèmes de crédit non officiels apparemment usuraires) ne sont pas nécessairement un obstacle à l'efficacité et à la croissance dans la mesure où elles s'adaptent, bon an mal an, aux risques et aux incertitudes propres à un environnement économique donné. Enfin, la thèse néo-classique relative aux possibilités d'interchanger certains facteurs dans la production est parfaitement valable dans les pays du Tiers Monde, la mesure dans laquelle différents facteurs et produits peuvent se substituer les uns aux autres dans la production ne variant guère des pays développés aux pays sous-développés.

Les implications stratégiques de cette conception pour l'Afrique subsaharienne sont faciles à imaginer. Pour la Banque mondiale, par exemple, si l'on veut assurer la croissance agricole par la promotion des exportations, la

11 Deepak Lal (1985) - "Les Erreurs de l'Economie du Développement", *Finances et Développement*, juin 1985, Volume 22, No2.

primauté doit être accordée aux petits exploitants, puis aux grandes exploitations privées et aux sociétés d'économie mixte, les grandes exploitations gérées par l'Etat devant être, soit privatisées, soit liquidées. De même, au niveau de la commercialisation des produits agricoles et de la fourniture des facteurs de production, la préférence de la Banque va vers les petits commerçants privés et leur regroupement en coopératives. Enfin, sur le plan industriel, la Banque insiste sur le développement de l'esprit d'entreprise et la promotion des Petites et Moyennes Entreprises dont les potentialités en matière de croissance, d'emploi, de productivité et d'efficacité dans l'utilisation des ressources semblent plus élevées par rapport aux grandes entreprises.

La conception libérale et ses implications appellent les remarques suivantes. En premier lieu, nulle part dans le monde les individus ne vivent ni n'agissent isolément. La part du comportement ou les actes individuels échappant à la détermination sociale sont négligeables. La rationalité collective détermine nécessairement les préférences individuelles. Même enfermé dans une logique purement économique, le paysan africain, comme l'entrepreneur américain, ne cherche pas forcément à maximiser le profit. Dans certaines circonstances, la maximisation de la sécurité peut être préférée à la maximisation du profit. Si tel n'était pas le cas, on comprendrait difficilement certains comportements qui, considérés dans une optique strictement économique, sont souvent qualifiés d'irrationnels. En second lieu, la condamnation des entreprises publiques s'appuie sur une conception étriquée de leur rôle. En effet, bien que le souci d'accumulation du capital ait souvent été mis en avant au moment de la constitution de ces entreprises, leur fonction sociale réelle dépasse largement cet objectif car elles servent d'avantage des objectifs d'emplois, de clientélisme politique et, accessoirement, d'indépendance économique nationale¹². Ce fait, combiné avec l'absence de repreneurs nationaux et étrangers explique les nombreuses tergiversations des autorités locales lorsqu'il s'agit de privatiser, malgré les injonctions du FMI et de la Banque mondiale.

Cependant, la croissance et l'accumulation étant indispensables à la satisfaction des besoins essentiels et à l'amélioration des conditions de vie des populations, il y a lieu d'agir sur deux fronts. D'une part définir des normes de conciliation de la rentabilité sociale et de la rentabilité économique et financière des entreprises publiques. D'autre part, promouvoir l'initiative privée par la réforme des politiques d'incitation. A travers ces deux options, c'est toute la question du mode de régulation approprié qui est posée.

12 P. Jacquemot (1988) - "La désétatisation en Afrique subsaharienne: enjeux et perspectives", Colloque GREITD. sur les *Politiques d'Ajustement Economique et Recompositions sociales dans le Tiers Monde*, Paris.

Marché ou Etat? C'est le second point d'attaque du dogme dirigiste par les libéraux qui condamnent les interventions de l'Etat dans la régulation de l'activité économique. Ces interventions qui revêtent plusieurs formes (contrôle du commerce extérieur, licences industrielles, contrôle des prix sous diverses formes, financement inflationniste des déficits budgétaires, etc.) sont, du fait de nombreuses distorsions qu'elles engendrent, qualifiées d'irrationnelles et considérées comme les causes premières de la crise actuelle. La condamnation de l'interventionnisme étatique a pour corollaire l'apologie du marché et du mécanisme des prix considéré comme l'un des mécanismes sociaux les plus utiles et les moins coûteux de transmission de l'information et de coordination des actions d'un grand nombre de sujets économiques interdépendants.

Or, comme le souligne Gérard Grellet, dans les économies du Tiers Monde, les mécanismes du marché sont le plus souvent défailants¹³. En effet, ces économies, plus que celles de pays industrialisés, se caractérisent par l'absence de concurrence. Du fait de l'exiguïté des marchés nationaux, le nombre d'offreurs et de demandeurs est réduit. En particulier, dans les économies à forte protection douanière, les firmes industrielles jouissent de situation monopolistique. De plus, l'absence d'informations et de moyens de communication réduit les possibilités de concurrence.

Cependant, pour les partisans du libéralisme, les défaillances du marché ne peuvent suffire à justifier l'interventionnisme étatique pour deux raisons. Premièrement, l'imperfection des marchés n'est pas une spécificité des pays du Tiers Monde. Deuxièmement, dans une économie de marché nécessairement imparfaite, il n'y a aucune raison de croire que des politiques dirigistes accroîtront le bien-être économique, celles-ci pouvant même être "plus néfastes dans leurs conséquences que le laissez faire"¹⁴. Aussi, proposent-ils un programme de libéralisation s'articulant autour de trois grands chapitres à savoir le désengagement de l'Etat vis-à-vis des activités économiques, la redéfinition de son rôle et l'instauration de marchés concurrentiels.

S'agissant du rôle de l'Etat, la Banque mondiale par exemple réduit celui-ci aux trois priorités suivantes¹⁵: en premier lieu, instituer des règles du jeu claires, équitables et fermes; deuxièmement, s'assurer que les services d'infrastructure sont efficace et fonctionnent convenablement sans que l'Etat doive nécessairement les fournir lui-même; enfin, influencer sur le fonctionnement des marchés - par exemple pour prévenir les abus, améliorer la protection sociale, agir sur l'investissement et la production.

13 G. Grellet (1986) - *Structures et Stratégies du Développement Economique*, Paris, PUF, page 145.

14 .D. Lal (1985), op. cit..

15 Banque mondiale (1988), op. cit. page 88.

Quant aux prescriptions relatives à l'instauration des marchés concurrentiels, elles se résument à l'élimination du contrôle exercé par l'Etat sur les prix, les salaires, les taux d'intérêt et les investissements, la suppression des subventions et la création des marchés des valeurs mobilières; les buts recherchés étant de stimuler la concurrence, de favoriser la mobilité des ressources et une meilleure circulation de l'information.

Une critique de fond peut-être faite à l'option en faveur des marchés concurrentiels et de la régulation par les prix. Dans la mesure où une telle option s'inscrit nécessairement dans une stratégie d'ouverture sur l'extérieur, il faut tenir compte des effets exercés par la dynamique de l'économie mondiale sur les marchés internes. Or, la quasi totalité des pays d'Afrique subsaharienne sont des mono-exportateurs primaires contraints d'ajuster leurs agrégats économiques et d'allouer leurs facteurs de production suivant les indications d'un prix imposé par le marché mondial. Le principe de la concurrence est d'autant plus faussé au plan interne que les ajustement imposés par les marchés mondiaux ne correspondent pas au rapport entre l'offre et la demande nationales. De plus, la concurrence est déjà faussée au niveau mondial puisque les prix mondiaux de certains produits alimentaires par exemple (blé, riz, maïs) ne reflètent pas les conditions réelles de production de ces biens mais constituent plutôt des prix de liquidation des excédents fournis par les systèmes agricoles d'Amérique du Nord et d'Europe.

Par conséquent, une régulation automatique de la croissance et du développement ne peut être attendue de l'instauration de marchés concurrentiels et du mécanisme des prix. La stimulation de la concurrence et l'instauration des prix incitatifs sont certes nécessaires pour améliorer les performances des entreprises tant publiques que privées. Mais, à défaut d'une libéralisation totale au niveau planétaire, l'Etat doit jouer un rôle bien plus important que celui auquel voudraient le réduire les partisans du libéralisme.

Compétitivité extérieure ou intégration régionale? Dans la conception libérale, la nécessité de l'ouverture découle du postulat selon lequel le marché est d'autant plus efficace dans l'allocation optimale des ressources qu'il est étendu. La seule possibilité qu'a une économie de reculer les limites du marché national est de s'intégrer au marché mondial. Mais cette intégration n'est bénéfique sur le plan de la croissance que si l'économie en question est compétitive. La compétitivité sur les marchés mondiaux repose sur cinq facteurs: le coût des matières premières, la disponibilité d'infrastructures, les économies d'échelle, la capacité de mettre en oeuvre de nouvelles technologies et les faibles coûts de la main-d'oeuvre. Or ces facteurs sont rarement disponibles dans les pays d'Afrique subsaharienne: seuls quelques uns disposent de matières premières en abondance, les infrastructures de recherche sont souvent inexistantes, la faible taille des marchés nationaux interdit l'exploitation d'économies d'échelle préalablement à l'exportation, les coûts de la main-d'oeuvre peuvent être élevés du fait de l'absence de techniciens lo-

caux et de la nécessité de recourir à des expatriés. L'un des principaux objectifs des PAS est précisément de rendre ces économies compétitives.

A l'inverse, les dirigeants africains misent sur l'exploitation des complémentarités régionales et l'harmonisation des politiques nationales pour réaliser une croissance durable. La nécessité de renforcer les organisations économiques régionales et d'accélérer le processus d'intégration économique de la région trouve là sa justification. Malheureusement, force est de constater que les expériences d'intégration amorcées dès le début des indépendances, malgré quelques progrès enregistrés vers l'élimination des obstacles non tarifaires aux échanges et notamment des restrictions quantitatives, ont été marquées jusqu'ici par des résultats insignifiants. En effet, que ce soit au niveau de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CDEAO), de l'Union Douanière des Etats d'Afrique Centrale (UDEAC), de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) ou de la Communauté Economique des Etats d'Afrique Central (CEEAC), il n'y a ni spécialisation par produits ou gammes de produits, ni échanges au sein d'une branche d'activité donnée.

L'harmonisation industrielle a brillé jusqu'à présent par son absence: les unités de production se font double emploi et la production s'effectue sur une échelle plus petite que ne le permettraient l'importance et la structure du marché régional. Ainsi les avantages résultant de l'intégration sont-ils perdus, avantages qui découleraient de la spécialisation et de l'exportation d'économie d'échelle¹⁶.

Face à cette évolution, et l'intégration étant nécessairement un processus à très long terme, on peut se demander si les divers organismes de coopération mis en place ont contribué de quelque manière que ce soit au développement des pays de la région. D'autre part, les doubles emplois observés soulèvent une autre interrogation; existe-t-il réellement des complémentarités entre les économies de la région ou sont-elles plutôt concurrentes dans la mesure où elles présentent pratiquement la même structuration? Si c'était le cas, c'est toute l'approche en terme d'intégration qui serait en cause. Il y a donc lieu de poursuivre la réflexion sur les conditions d'une intégration efficace.

La Mobilisation des Ressources

Sur ce plan également, il existe des divergences entre l'OUA et ce qu'on pourrait appeler la communauté financière internationale; mais celles-ci ne se réfèrent plus nécessairement aux paradigmes évoqués plus haut. En outre, la plupart des travaux effectués et des débats menés sur ce sujet portent

16 P. Robson (1985) - "L'intégration régionale: résultats et priorités en ce qui concerne plus particulièrement l'Afrique occidentale", in T. ROSE, *Afrique Subsaharienne: de la Crise au Redressement*, op. cit.

souvent sur les problèmes financiers, ce qui pousserait à penser soit que la mobilisation des ressources humaines va de soi et ne pose pas de problème particulier, soit qu'il y a un consensus sur la façon de réaliser cette mobilisation, soit enfin que les problèmes qu'elle pose sont secondaires. Examinons successivement ces deux volets.

Comment desserrer la contrainte financière? Cette question est souvent placée au centre des discussions dans les instances internationales. La raison tient à l'aggravation des problèmes d'endettement depuis le début de la décennie. Bien que la dette de l'Afrique subsaharienne soit négligeable en valeur absolue, en comparaison de celle de certains pays d'Amérique latine, elle n'en est pas moins préoccupante dans la mesure où elle représentait en 1986 entre 24% du PNB au Rwanda et 240,5% en Zambie alors que ce pourcentage variait entre 37,6% au Brésil et 120,1% au Chili.

Pour remédier à la crise de l'endettement, les pays africains, comme l'ensemble des pays du Tiers Monde suggèrent, soit l'annulation pure et simple de la dette, soit l'allègement global de celle-ci. Pour la communauté financière internationale (Club de Paris, Club de Londres, FMI, Banque mondiale) au contraire, les modalités de règlement de la dette doivent être définies cas par cas. Ainsi, en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, la Banque mondiale distingue-t-il deux groupes de pays, d'une part, les pays à faible revenu bénéficiaires des concours de l'Association Internationale de Développement lourdement endettés (c'est-à-dire dont le ratio service de la dette avant rééchelonnement/exportations devrait se situer entre 25% et 109% entre 1988-90, la moyenne étant de 48%) et d'autre part, les pays à revenu intermédiaire fortement endettés. Pour les pays du premier groupe, les solutions préconisées pour réduire l'endettement et accroître les flux de financement générateurs de croissance sont constituées par les mesures libérales d'allègement des dettes, l'accroissement des flux d'aide concessionnelle émanant de la Banque, le développement du co-financement des programmes d'ajustement et l'augmentation du montant des ressources disponibles au titre de la facilité d'ajustement structurel du FMI. Pour les pays à revenu intermédiaire, le desserrement de la contrainte financière passe par l'adoption de mesures de politique économique visant à accroître les exportations.

Donc, pour les uns, des mesures d'allègement de la dette complétées par une aide concessionnelle au développement et pour les autres, le remboursement de la dette par l'accroissement des exportations attendu de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Sans être un remède définitif, l'allègement de la dette, dans la mesure où il s'accompagne d'une augmentation de l'aide concessionnelle, peut effectivement soulager les pays à faible revenu et leur permettre de retrouver une certaine croissance. Par contre, les pays à revenu intermédiaire risquent de voir leur dette se renfor-

cer compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la réalisation des objectifs de l'ajustement structurel.

D'une manière générale, le desserrement de la contrainte financière passe par l'augmentation de l'épargne interne qui ne peut être obtenue que si les ressources disponibles sont affectées à la réalisation des projets économiquement rentables ou des projets sociaux susceptibles de contribuer à l'amélioration de la productivité (santé, éducation par exemple). En outre, si les statistiques officielles laissent apparaître, pour l'Afrique subsaharienne, un niveau d'épargne particulièrement faible comparativement aux pays industriels et à l'ensemble des pays sous-développés (Cf. tableau 2), il y a tout lieu de croire, compte tenu des dépenses de prestige, de nombreux gaspillages observés et du dynamisme des formes non institutionnelles d'épargne, qu'il existe d'importants surplus utilisables. Tout le problème est de mettre au point les mécanismes de mobilisation de cette épargne potentielle.

Tableau 2 - Niveau d'Epargne en pourcentage du PIB (1980-1987)

	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Afrique subsaharienne	16,7	8,5	8,5	10,2	7,6	10,9
Tous pays en développement	23,4	20,3	21,4	21,3	21,5	23,6
Pays industriels	22,7	20,3	21,3	20,7	21,2	22,0

Source: Banque Mondiale (1988), Rapport sur le Développement dans le Monde.

Qu'est-ce que l'auto-développement? Les dirigeants africains ont affirmé, en adoptant le Plan d'Action de Lagos, la nécessité de réaliser un développement autocentré, basé sur l'autosuffisance nationale et l'autonomie collective. Cet objectif semble de plus en plus irréalisable avec l'aggravation de la crise. Le FMI et la Banque mondiale affirment quant à eux que la façon la plus sûre de conquérir l'autonomie c'est de s'ouvrir totalement au marché mondial. Cependant, l'issue des programmes mis en oeuvre à cet effet est incertaine. Enfin, les populations, lassées par la succession de promesses non tenues par les dirigeants et par l'application des mesures contraignantes contenues dans les PAS, se sont confinées dans des stratégies de survie.

Dans ces conditions, est-il encore possible d'amener ces populations à croire au développement et à mobiliser leurs énergies à cette fin?

La réponse à cette question sera nécessairement négative si l'on continue à privilégier la croissance et la répartition inégalitaire des revenus, les mécanismes du marché, le souci d'indépendance nationale, ces thèmes ayant perdu leur puissance mobilisatrice du début des indépendances.

Par contre, si la pratique des dirigeants, et non pas simplement leur discours, vise en permanence à faire en sorte qu'une partie sans cesse croissante de la population puisse manger à sa faim, être soignée en cas de maladie, disposer d'un toit en dur, avoir accès à l'eau potable et apprendre à lire

et à écrire, il y a de fortes chances que cette population puisse se sentir concernée par le développement.

Cependant, il faut souligner que dans cette optique, le développement est avant tout, pour les principes concernés, un processus autonome, un auto-développement. En ce sens, il suppose une auto-finalisation, c'est-à-dire une relative autonomie dans la définition des objectifs et la prise de décision. L'exercice de cette autonomie suppose à son tour la participation démocratique des principaux bénéficiaires du développement aux diverses instances de définition des objectifs et de prise de décision.

En conséquence, la mobilisation aux fins de développement des populations qui représentent à la fois la première des ressources et les principaux bénéficiaires de ce processus suppose de la part des dirigeants une prédisposition d'abandonner certaines des prérogatives liées à leur situation, une décentralisation du pouvoir de décision.

Conclusion

S'il fallait résumer la pratique du développement observée en Afrique subsaharienne pendant les années quatre-vingt, on pourrait retenir la formule suivante: "ouverte avec l'affirmation par les dirigeants africains de la nécessité d'une déconnexion voulue, l'actuelle décennie s'achève par la crainte d'une déconnexion subie". Cette crainte résulte non seulement des tendances enregistrées au cours de la période mais aussi des sombres perspectives qui semblent s'offrir à la région pour la prochaine décennie.

L'avenir économique de l'Afrique subsaharienne sera sans nul doute fortement influencé par les réformes en cours initiées par le FMI et la Banque mondiale. L'issue des PAS étant incertaine et, compte tenu des difficultés rencontrées par les dirigeants africains dans la réalisation de l'autocentrage, il nous a semblé nécessaire, dans la recherche d'une stratégie alternative, d'éviter les solutions extrémistes.

Néanmoins, une conviction s'est renforcée quant à l'orientation du développement et au mode de régulation du processus en question; le choix des activités à promouvoir doit se faire prioritairement en vue de satisfaire les besoins essentiels d'une partie sans cesse croissante de la population, ce qui n'est possible qu'avec la participation effective des principaux concernés à la définition des objectifs et à la prise de décision.