

**DECLARATION FAITE PAR M. S.A. OGUNLEYE,
VICE-PRESIDENT DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT (BAD) A L'OCCASION
DE LA RENCONTRE DES GOUVERNEURS
AFRICAINS A DAKAR EN MARS 1982**

Monsieur le Président,
Honorables Gouverneurs,
Mesdames, Messieurs,

J'ai le grand honneur de vous remercier, au nom du Secrétaire Général de l'OUA, M. Edem KODJO, du Secrétaire Exécutif de la CEA, le Professeur Adebayo ADEDEJI, et du Président de la Banque Africaine de Développement, Monsieur Wila D. MUNG'OMBA, de nous avoir invités pour assister, en qualité d'observateurs, à vos débats sur les conclusions et recommandations du Rapport de la Banque Mondiale. Monsieur le Président, à travers vous nos trois délégations remercient le Gouvernement et le peuple sénégalais pour l'hospitalité qu'ils nous ont réservée depuis notre arrivée dans cette belle ville de Dakar.

A la suite de la publication du Rapport de la Banque Mondiale, un groupe de travail conjoint constitué des secrétariats de l'OUA, de la CEA et de la BAD s'est réuni en septembre 1981 pour étudier les recommandations comprises dans le Rapport. Les membres de ce groupe ont élaboré un document qui présente quelques critiques préliminaires du Rapport. Ce document, Monsieur le Président, a été soumis aux Gouverneurs Africains à Washington, et vous vous souviendrez qu'il avait été décidé que le Rapport devait faire l'objet, en Afrique, de discussions plus poussées, et que la BAD, la CEA et l'OUA devaient l'évaluer plus en détail.

Monsieur le Président, je suis heureux de vous informer que les trois institutions régionales, c'est-à-dire la BAD, la CEA et l'OUA se sont réunies à Addis Abéba en janvier 1982 et ont constitué un groupe de travail conjoint pour étudier le Rapport essentiellement dans le but d'aider à mieux comprendre les buts, objectifs et caractéristiques de celui-ci à la lumière du Plan d'Action de Lagos. Le rapport d'évaluation vous sera distribué dans l'espoir que les idées qu'il renferme pourront servir dans certaines de vos discussions. L'OUA a déjà soumis ce document conjoint à son Conseil des Ministres. La CEA le soumettra à sa Conférence Ministérielle qui aura lieu à Tripoli en avril prochain.

Monsieur le Président, l'optique dans laquelle la Banque Mondiale se place pour aborder les problèmes de l'Afrique au sud du Sahara peut être qualifiée de spéciale en ce sens qu'elle procède de l'expérience acquise par la Banque en matière de financement du développement en Afrique (et ailleurs dans le monde en développement) conformément au mandat que lui confèrent ses statuts d'institution multinationale spécialisée. Il importe de garder bien clairement à l'esprit ce point essentiel si l'on veut comprendre les limites de ce rapport, mais aussi son utilité en tant que point de départ d'un dialogue rationnel sur les réformes de politique à réaliser. C'est parce qu'il se situe sur ce terrain que le rapport laisse de côté certaines

questions pourtant fondamentales du développement. Pour illustrer cette remarque, on peut citer la réforme de l'ordre économique mondial selon les grandes lignes esquissées il y a quelques années dans la résolution adoptée par l'ONU sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Cette question capitale a fait l'objet d'un dialogue Nord-Sud dans différentes tribunes internationales, au sein de groupes de haut niveau spécialement constitués à cette fin (comme la Commission BRANDT) et à l'occasion de réunions Nord-Sud organisées dans ce but (la dernière en date étant celle de Cancun tenue au Mexique en octobre dernier). On n'a guère avancé dans la voie qui permettrait de résoudre ces problèmes dont l'importance ne saurait être trop soulignée. Pourtant, ces efforts internationaux touchent à un aspect décisif du développement. On pourrait d'ailleurs affirmer que les problèmes de l'Afrique au Sud du Sahara se ramènent dans une certaine mesure à cette question fondamentale de la structure de l'économie mondiale. Le Rapport sur l'Afrique au sud du Sahara ne l'aborde pas et, dans la mesure où il évoque l'environnement extérieur dans lequel évoluent les économies des pays sub-sahariens, on peut dire que la question est insuffisamment traitée.

Il n'en demeure pas moins que le rapport comporte plusieurs aspects positifs. A maintes reprises, il dégage et analyse correctement les problèmes prioritaires, et tire les conclusions qui s'imposent. La description que donne le Rapport de la crise que connaissent les économies des pays de l'Afrique au sud du Sahara en est peut-être l'illustration la plus éloquente. «Mais pour la plupart des pays africains, et pour la majorité de leurs habitants, les résultats ne sont guère brillants et il n'est pas exagéré de parler de crise», lit-on à la page 3 du Rapport qui se poursuit en ces termes : «la lenteur de la croissance économique globale, la médiocrité de la production agricole, ajoutées à la rapidité de l'accroissement démographique, sans parler des problèmes de balance de paiements et des crises budgétaires, sont d'inquiétants indicateurs de difficultés économiques. Le rendement par habitant a augmenté plus lentement en Afrique que dans toute autre région du monde, surtout pendant les années 70, et la croissance a été plus lente pendant cette période qu'au cours des dix années qui ont précédé». S'agissant des perspectives d'avenir, on lit ceci dans le Rapport : «Dans sa série d'hypothèses la plus favorable quant à l'expansion de l'économie mondiale, le 'Rapport sur le développement dans le monde, 1981' prévoit une croissance virtuellement nulle du revenu par habitant pour l'Afrique pendant la décennie en cours ; selon les hypothèses les moins favorables, les pays les plus pauvres enregistreraient même un taux de croissance négatif (-1 % par an)». (page 5)

Le Rapport évoque aussi les causes de cette crise persistante : sous-développement des ressources humaines, fragilité politique, augmentation rapide de la population, facteurs climatiques et géographiques défavorables, contraintes structurelles et institutionnelles qui ont entravé énormément le développement, surtout dans la période immédiatement postérieure à l'indépendance.

Le Rapport présente une analyse des problèmes-clés et il en tire des conclusions justes.

Pourtant, ce rapport n'est pas sans susciter des problèmes. Plusieurs des questions-clés abordées ont été analysées d'une manière qui soulève quelque inquiétude, de même que les recommandations auxquelles elles donnent lieu. Trois de ces questions méritent qu'on s'y arrête : l'importance des forces extérieures, la politique économique du laisser-faire, et le lien entre l'assistance extérieure et les réformes intérieures. Je voudrais, avec votre permission, Monsieur le Président, m'étendre quelque peu sur ces questions.

IMPORTANCE DES FORCES EXTERIEURES

Dans l'analyse qu'il fait de l'aggravation du déficit de la balance des paiements dans de nombreux pays africains durant les années 70, le Rapport note que «des facteurs externes ont sans aucun doute joué un rôle dans cette détérioration», en ajoutant toutefois que «le jeu des forces externes n'est pas le principal facteur de l'accroissement des déficits» (page 20). Il poursuit en ces termes : «la médiocrité des exportations a été un élément plus décisif» (page 20).

Certes, les résultats des exportations dépendent de «facteurs externes», et cette dépendance apparaît de manière manifeste à deux égards. En premier lieu, la production destinée à l'exportation (et tout spécialement les biens agricoles) est pour beaucoup tributaire de l'importation d'intrants tels que : engrais, pesticides, carburant, pièces détachées de machines et matériels, voire occasionnellement semences améliorées. Quant aux biens manufacturés, dans la mesure où ils sont exportés, ils peuvent eux aussi être affectés par les importations de biens semi-finis, de substances chimiques, de combustibles et de machines. Outre les importations directes, les exportations sont fortement tributaires de l'existence de services raisonnables de transport (raisonnables sous l'angle de la capacité offerte et du coût). Or, les moyens de transport dépendent eux aussi de manière critique des importations. Le Rapport ne montre pas que ces facteurs ont joué un rôle décisif en freinant la progression des exportations africaines.

En second lieu, la demande mondiale est l'un des éléments déterminants des résultats de l'exportation. Le Rapport y fait d'ailleurs allusion à la page 54 (produit d'exportation) et montre combien la demande mondiale a influé sur les exportations. On lit notamment : «Le sisal a accusé une chute accentuée, due au fléchissement de la demande mondiale». Pour d'autres produits, le Rapport évoque une baisse relative des cours. (Il ne cite que deux cas d'augmentation des prix-café et cacao). Si cela est, il s'ensuit que les exportations ont été influencées non seulement par les facteurs internes mentionnés dans le rapport (sécheresse en Afrique de l'Ouest, désintégration de l'économie rurale, accroissement de la consommation intérieure), mais aussi par des forces externes défavorables. Pourtant, ce point de vue ne semble pas avoir été pris en ligne de compte dans le chapitre 3 consacré aux facteurs externes.

Le caractère crucial des facteurs externes a donné lieu à d'abondants débats et négociations à l'occasion de multiples réunions internationales. Le plan d'action présenté par le Groupe des 77 au Comité conjoint du développement de la BIRD et du FMI peu après la CNUCED V fait

ressortir que le monde en développement se trouve aux prises avec un environnement extrêmement défavorable et, à moins qu'une action vigoureuse ne soit entreprise pour réformer l'ensemble du système d'échanges entre pays développés et pays en développement, les perspectives d'avenir de ces derniers s'annoncent sous un jour plutôt sombre. La proposition tendant à lancer une série de négociations globales sur cette question, proposition avancée par l'ONU comme prélude aux sommets d'Ottawa et de Cancun, est une manifestation nouvelle de la thèse largement partagée par les pays en développement selon laquelle «les facteurs externes» pèsent d'un poids décisif sur leurs perspectives de développement.

A en juger d'après le peu de place accordée à cette question (six pages) et la remarque sur le fait que ces forces externes ne semblent pas devoir être retenues comme étant «le principal facteur» responsable de l'accroissement des déficits, il est évident que cet aspect n'a pas reçu toute l'attention qu'il méritait.

L'ECONOMIE DU LAISSER-FAIRE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

Le trait peut-être le plus saillant de ce rapport est son plaidoyer en faveur du laisser-faire dans la gestion des affaires économiques, considéré comme une politique propre à accélérer le rythme du développement de l'Afrique au sud du Sahara. Il est certes compréhensible que le Rapport mette en relief cet aspect capital du développement de l'Afrique. De même qu'est légitime son souci (implicite dans de nombreuses remarques et conclusions) d'éviter la possibilité que les ressources consacrées au secteur public ne finissent par hypothéquer indûment le développement (en raison de la manière dont elles sont mobilisées et de celle dont elles sont employées). Mais il subsiste nombre de questions fondamentales que le Rapport aborde d'une façon qui n'est pas pleinement satisfaisante. On peut commodément regrouper ces questions sous trois rubriques :

Le Secteur Public

De ce rapport se dégage l'impression subtile mais néanmoins nette que le secteur public a pris trop d'ampleur en Afrique et que cette circonstance n'est peut-être pas étrangère à la lenteur du rythme de croissance (se reporter en particulier au chapitre 4). C'est donc la dimension de l'appareil de l'Etat que le Rapport met essentiellement en cause. Mais est-ce vraiment ainsi qu'il convient de poser le problème ? Et la réponse que l'on donnera à cette question légitime ne sera pas forcément positive.

Il existe toute une série de raisons, d'ordre historique et pratique, qui expliquent pourquoi le secteur public est important dans les pays africains. Historiquement, et surtout après la guerre, les pays en développement (et les nations africaines n'ont pas fait exception) avaient le sentiment qu'il ne pouvait y avoir de développement économique rapide sans une très vigoureuse intervention du secteur public. Le secteur privé national était bien rarement en mesure de jouer un rôle actif dans le développement, surtout au niveau du secteur moderne. La fonction publique monopolisait

presque toute la main-d'œuvre qualifiée ; les ressources (pour maigres qu'elles fussent) étaient consacrées à des projets qui, directement ou indirectement, relevaient de l'initiative de l'Etat ; les pouvoirs publics avaient un accès infiniment plus aisé à l'information (sur la technologie, les marchés, etc...) ; enfin, les pouvoirs publics étaient organisés et le secteur privé national ne l'était guère. Pour ces raisons, mais aussi en partie à cause du paternalisme de l'Etat (et des élites) qu'encourageait la tradition, l'homme de la rue attendait des pouvoirs publics qu'ils prennent des initiatives, qu'ils ouvrent la voie, qu'ils influencent le cours du développement même en le forçant. En bref, le secteur public était très en avance (et était perçu comme tel) sur le secteur privé, il réglait la marche du développement. C'est-à-dire que la situation était presque diamétralement opposée à celle qui prévalait dans nombre de sociétés capitalistes avancées où c'était le secteur privé qui fixait l'allure du développement, le secteur public se contentant de faciliter cette marche en avant et/ou de s'accommoder des progrès lancés et nourris par l'initiative privée. Les choses ont manifestement évolué en Afrique dans le cours des deux dernières décennies, mais leur physionomie générale n'a pas profondément changé et le secteur public est vraisemblablement appelé à garder sa place dans les années à venir. Si l'on admet ce point de vue, on est amené à penser qu'il vaudrait mieux s'atteler à un objectif plus réaliste en essayant de rendre *le vaste secteur public efficace et plus directement axé sur le développement*, au lieu de chercher à diminuer son ampleur.

Pour qui voit les choses sous cet angle, il n'est pas du tout certain que le problème ait été abordé de manière pragmatique ou impartiale dans le Rapport. Celui-ci s'attache surtout à recenser les défaillances et les points faibles du secteur public. Indiscutablement, beaucoup de ses remarques sont justes et certaines de ses suggestions sont judicieuses. Mais il y a une autre face de la question. Il existe en effet des organismes para-étatiques qui, bien gérés, ont joué un rôle non négligeable dans le développement. Les leçons à tirer des cas de réussite sont tout aussi importantes que celles tirées des cas d'échec. Si le rapport avait fait une analyse plus pragmatique et mieux équilibré des échecs mais aussi des réussites, les recommandations qu'il formule n'en auraient été que plus utiles. Mais le Rapport se borne à citer un seul cas de réussite, et encore le fait-il dans un encadré où l'on peut lire : « Les entreprises para-publiques, qui assurent plus de la moitié de la production industrielle, sont rentables et l'Etat n'intervient généralement pas dans leurs activités ». (Encadré A, page 110). Là est en fait le nœud du problème. Ce qui importe est non pas tant la « dimension » de l'administration publique que l'efficacité avec laquelle elle est gérée, le soin qu'elle prend de ne pas soumettre ses organes autonomes à un contrôle bureaucratique, son adhésion aux critères de réussite et d'échec qui prévalent dans le monde des affaires.

On retire inévitablement de la lecture du rapport une impression de partialité dans l'analyse qui se polarise sur les effets négatifs imputables à la taille et au mode de fonctionnement du secteur public en passant pratiquement sous silence l'élan que ce secteur public à imprimé au développement.

Le Secteur Privé

Il est fort possible que, dans beaucoup de pays africains au sud du Sahara, le secteur privé n'a pas su jouer le rôle dynamique qui aurait dû être le sien malgré les nombreux problèmes qu'il a à surmonter. S'il avait pu jouer son rôle, il aurait été certainement un facteur d'accélération du développement.

Mais, une fois de plus, l'analyse présentée dans le rapport n'est pas vraiment impartiale. La plupart des références au secteur privé sont un panégyrique de ses mérites et de ses potentialités, de la contribution qu'il pourrait apporter à la croissance. Pourtant, ce secteur pose bien évidemment des problèmes sur lesquels le rapport ne s'étend pas ou n'insiste pas suffisamment.

Outre les contraintes qui pèsent sur le secteur privé, les pouvoirs publics ont de bonnes raisons de ne pas soutenir à fond les initiatives privées dans de multiples aspects du développement. Dans le contexte des sociétés en développement, le profit en tant que « motivation » tend souvent non seulement à ignorer l'intérêt général mais aussi à jouer directement contre lui. Il y a certes de multiples causes à cela : manque de concurrence, désir de profiter au maximum d'une occasion « rare » dans un climat socio-politique incertain, sentiment que cette quête du profit peut se faire en toute impunité et dans la plus grande discrétion à condition de prendre les précautions voulues, etc, etc... Mais, quelles que soient les causes, les effets nocifs (réels ou potentiels) sont souvent graves pour les intérêts socio-économiques de la nation.

L'initiative privée soulève un problème plus fondamental encore. Dans un environnement de dénuement général, la richesse concentrée dans les mains de quelques rares entrepreneurs privés devient un ferment d'instabilité sociale et politique. La puissance qui va de pair avec la richesse (influence des fonctionnaires et des hommes politiques) n'est pas moins néfaste. Tel devrait être le point de départ de toute analyse sérieuse du secteur privé. De toute évidence, il convient de se faire une idée juste de la nature et de l'ampleur de l'initiative privée avant de pouvoir formuler des recommandations quant à un renforcement des encouragements au secteur privé.

Rôle des Coopératives

L'une des grandes lacunes du rapport est qu'il ne dit rien du rôle que les coopératives pourraient jouer dans l'accélération du développement. Pourtant, cette question importante aurait certes mérité d'être traitée dans ce rapport où l'on trouve une critique abondante du secteur public et une analyse minutieuse des avantages qui résulteraient d'une participation plus active du secteur privé. A part quelques brèves allusions éparses, le rapport reste muet sur les résultats que pourrait donner une politique tendant à encourager le mouvement coopératif. Si la moitié de la place accordée au secteur privé avait été consacrée à l'examen de la question des coopératives, certaines conclusions utiles auraient pu se dégager.

*Liens entre l'Assistance Extérieure et les Réformes de
Politique Préconisées*

Le dernier chapitre du rapport examine sous un angle général les liens entre les réformes internes de politique générale et l'assistance extérieure. Il contient plusieurs observations auxquelles il n'y a rien à redire, en particulier les points suivants : pour sortir l'Afrique au sud du Sahara de sa situation de crise, il faut à la fois une réforme de la politique générale des pays et une aide extérieure qui appuie cette réforme ; sans une conjugaison des deux, la croissance marquera le pas et les problèmes persisteront. Dans l'ensemble, ce chapitre élucide de manière cohérente et pondérée les liens qui unissent les efforts intérieurs et internationaux. Mais la façon dont ces liens sont conçus suscite un certain malaise.

S'agissant de l'incidence de l'aide dans le contexte des réformes de politique générale, le rapport note que «si des réformes de politique appropriées sont menées à bien, les perspectives s'améliorent». Puis il ajoute : «Ces réformes ont été décrites ci-dessus» (page 144). On est bien obligé d'en déduire qu'il s'agit uniquement des réformes décrites plus haut et d'aucune autre.

De toute évidence, beaucoup des réformes préconisées sont fort louables. Mais il est tout aussi évident que nombre d'autres ne le sont pas. Et d'ailleurs les bénéficiaires auxquels s'adressent ces recommandations (les pays de l'Afrique au sud du Sahara) devraient avoir leur mot à dire. Il faudrait leur donner l'occasion d'apprécier le bien-fondé, l'applicabilité et les avantages potentiels de ces «réformes décrites ci-dessus». Sur ce point encore, on relève çà et là des allusions à la nécessité d'une telle évaluation mais l'impression d'ensemble qui se dégage du rapport est qu'il offre un ensemble tout fait («Programme indicatif d'action») qu'il suffit de mettre en œuvre en se demandant seulement «comment» faire et «quoi» faire.

En dernière analyse, cet aspect ne prendra pas forcément un tour grave car, sûrement, il n'est pas à exclure que les pays concernés demandent une évaluation critique. Mais on a lieu de s'inquiéter de l'interprétation que pourraient donner de ces thèses tous ceux qui, dans les pays développés, se montrent généralement sceptiques sur l'aide extérieure et qui sont à même d'influencer, voire de formuler, la politique d'aide publique. Ceux-là pourraient faire valoir que l'apport d'une aide extérieure devrait être conditionné par l'acceptation de «l'ensemble de mesures politiques». Un article publié dans un des principaux pays donateurs peu après la parution du rapport assimilait celui-ci à une sorte de schéma à suivre pour l'octroi de l'aide. Dans ce pays donateur comme dans d'autres, le climat dans lequel s'inscrit l'aide extérieure s'est alourdi. Quiconque chercherait un prétexte pour limiter l'aide pourrait le trouver dans l'association aide-réforme qui transparaît de ce rapport. Il est par ailleurs possible que d'autres personnes soient sincèrement convaincues que l'énoncé des réformes de la politique générale à effectuer serait dans l'intérêt du sous-continent et que, dans ces conditions, il y a lieu de plaider en faveur de son *application immédiate*. Aucun de ces deux cas de figure ne sert la cause du développement.

Monsieur le Président, il est donc impératif de faire un examen critique des recommandations contenues dans le rapport sur l'Afrique au

Sud du Sahara avant de prendre quelque décision que ce soit sur la mise en œuvre de ce «Programme indicatif d'action».

La nécessité d'une réforme de la politique générale des pays s'impose à l'évidence. Mais ces pays ne devraient pas être contraints d'accepter l'ensemble des réformes préconisées par la Banque Mondiale. Ils devraient être libres de concevoir des variantes, aussi bien avec le concours de la Banque que seuls.

Ni la formule aide extérieure sans réformes, ni la formule inverse ne sont dans l'intérêt de l'Afrique au sud du Sahara. Pourtant cette aide ne saurait ni ne devrait être conditionnée par l'application d'une série bien précise de réformes. Il faut situer cette question dans la perspective d'un engagement général des pays africains au sud du Sahara en faveur de l'adaptation de mesures pertinentes, pratiques et efficaces permettant d'accélérer le rythme de la croissance.

Je vous remercie.