

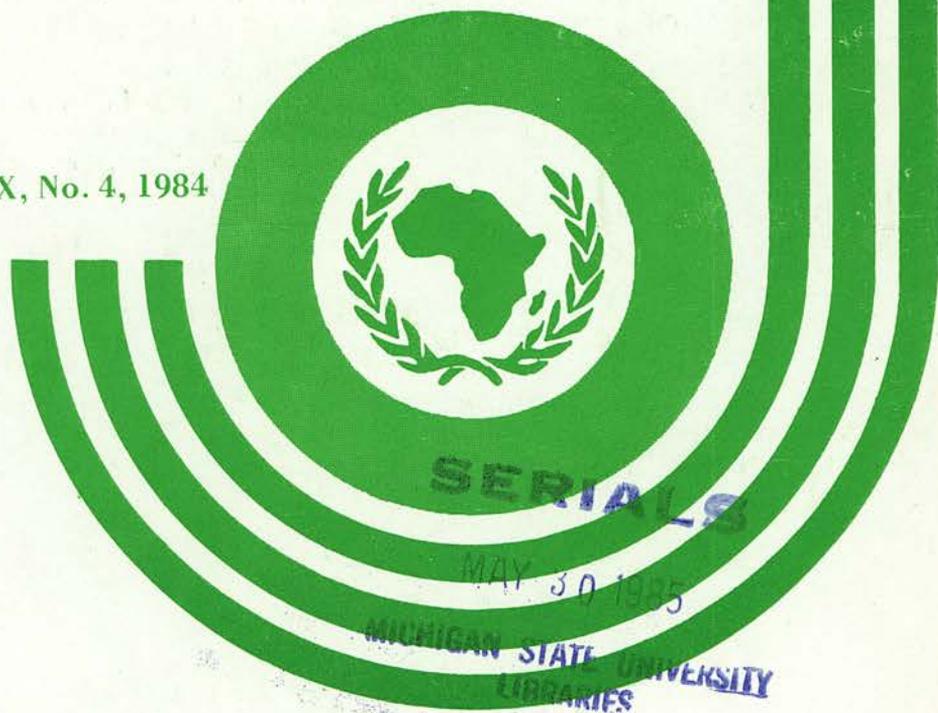
AFRIQUE

et développement

AFRICA

development

Vol. IX, No. 4, 1984



SERIALS

MAY 30 1985

MICHIGAN STATE UNIVERSITY
LIBRARIES

CODESRIA

ISSN 0850 - 3907

EDITORIAL BOARD – COMITE DE REDACTION

Chief Editor – Rédacteur en Chef

Abdalla S. BUJRA

Co-Editors – Co-Editeurs

C. ATTA-MILLS / Thandika MKANDAWIRE

Director of Publications – Directeur des Publications

Abdoul A. LY

Research & Editorial Assistant – Assistante de Recherche & d'Édition

Mme Maïmouna NDIAYE FALL

Book Review Editors – Responsables de critique des Livres

Haroub OTHMAN (Anglophone Africa)

Bernard FOUNOU-TCHIGOUA (Francophone Africa)

Advisory Editorial Board – Comité Consultatif de la Rédaction

M. S. BEDRANI

Amos SAWYER

Abdoulaye BATHILY

Teschome MULAT

M. MBITHI

Michael SEFALI

Kakuenda MBAYA

Editorial Office – Bureau d'Édition

COUNCIL FOR THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL
RESEARCH IN AFRICA

CONSEIL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE ECO-
NOMIQUE ET SOCIALE EN AFRIQUE

Address – Adresse:

B. P. 3304,
Rue F angle Léon G. Damas,
Fann-Résidence,
Dakar/SENEGAL.

Phone No. – No. Tél.:

23.02.11

Telex No. – No. Téléx:

3339 CODES SG.

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

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

AFRICA DEVELOPMENT
AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT

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

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

Vol. IX, No. 4, 1984

Oct. - Dec. 1984

Oct. - Dec. 1984

Edited by

Abdalla S. BUJRA

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

CONTENTS – SOMMAIRE

Aboubacry LAM Vingt-deux ans après, «l'Afrique Noire est Mal Partie» l'Histoire a-t-elle donné raison à René Dumont ?	5
Archie MAFEJE The New Sociology: Strictly for Europeans	16
Amadou Lamine DIA Choix Stratégique de l'Entreprise Privée Sénégalaise	33
H. M. A. ONITIRI Foreign Aid and African Development	49
Wilfred A. NDONGKO et Nantang JUA L'Impact des Projets/Programmes d'Assistance Extérieure sur le Transfert des Technologies aux Pays en Développement : le Cas du Cameroun.....	60
A. OWOSEKUN and Festus C. UWANDULU The Proposed Petrochemical Industry in Nigeria: Its Net Social Profitability and Domestic Resource Cost.....	78
Jeggan C. SENGHOR L'Administration du Développement: de la Théorie aux Conditions Objectives des Systèmes Africains d'Administration Publique.....	88
El Fatih SHAAELDIN Extended Reproduction of Wage-Labour in the Sudan	113
BOOK REVIEWS / REVUE DES LIVRES	
Sam MOYO J.P. Dickenson et. al., A Geography of the Third World – (Methun and Co. London, 1983).....	130
FOCUS ON RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES/ PLEINS FEUX SUR LES INSTITUTS DE RECHERCHE ET DE FORMATION	
Centre de Recherches Economiques Appliquées (CREA), Université de Dakar.....	133
BOOKS RECEIVED.....	135

VINGT-DEUX ANS APRES, «L'AFRIQUE NOIRE EST MAL
PARTIE», L'HISTOIRE A-T-ELLE DONNE RAISON A
RENE DUMONT?

Par

*Aboubacry Moussa LAM**

Déjà en 1962, c'est-à-dire quelques années seulement après le début des indépendances africaines (1) René DUMONT «L'agronome de la faim», écrivait son fameux ouvrage «L'Afrique Noire est mal partie» (2) ; ouvrage dans lequel il affirmait avec vigueur et conviction, que le développement agricole tel qu'il était conçu et réalisé par les jeunes Etats et leurs partenaires, le plus souvent les ex-puissances coloniales, ne pouvait pas tirer l'Afrique de ses problèmes de sous-développement et être à la base de son décollage économique.

Cette politique, selon le professeur DUMONT, ne pouvait que renforcer la mainmise du capitalisme sur les économies paysannes africaines et aggraver dangereusement le déficit alimentaire du continent. Une telle critique sans complaisance, lui valut, comme on pouvait s'y attendre, plus d'ennemis que d'amis, et il fut déclaré persona non grata dans beaucoup de pays d'Afrique francophone. Il n'en cessa pas pour autant son combat au service des paysans déshérités de l'Afrique, sillonnant le continent et publiant des ouvrages aux titres révélateurs : «Développement et Socialisme» (3), «Paysanneries aux abois» (4), «l'Afrique étranglée» (5) etc...

Au début, DUMONT fut pris pour un rêveur, un illuminé dont les thèses ne tarderaient pas à être démenties par le développement imminent des pays africains, mais hélas... le développement attendu n'eut pas lieu.

Au fil des années, «l'agité» DUMONT n'était plus la seule victime du dangereux mirage qui lui avait fait écrire tant de travaux sur la faillite de la politique agricole des pays africains.

En 1972, Tibor MENDE prévoyait une recolonisation pure et simple des pays sous-développés, si les systèmes économiques, d'aide et de coopération en vigueur, n'étaient pas revus et corrigés (6). En 1975 un groupe de chercheurs africanistes sous la direction de Jean COPANS, analysait à l'occasion de la grande sécheresse, avec une rare pertinence, les mécanismes de destruction des sociétés paysannes africaines auxquelles le capitalisme dominateur avait fait perdre leur logique et leurs systèmes d'autodéfense contre les calamités naturelles et les famines en particulier (7). Claude MEILLASSOUX, dans un travail similaire réalisé en 1975, confirmait et enrichissait les conclusions de l'équipe de COPANS (8). Aux Etats-Unis, les problèmes alimentaires des pays du Tiers-Monde étaient connus depuis 1967 au-moins : les frères W. et P. PADDOCK n'écrivaient-ils pas cette année là «Famine 1975» (9), un livre qui, plus qu'une prophétie, était une analyse froide des mécanismes en jeu dans le système agricole

* *Département d'Histoire, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université de Dakar.*

mondiale ? Et ces auteurs dans la plus pure tradition américaine, exposaient, déjà, les avantages que les Etats-Unis d'Amérique pouvaient tirer d'une telle situation. Ils laissaient clairement entendre que l'Amérique, compte-tenu de son poids alimentaire, pouvait décider, en fonction de la docilité des Etats du Tiers-Monde à se soumettre à son système économique et social, qui sauver de la famine ou qui laisser périr (10). Cette idée d'utiliser ce qu'il est convenu d'appeler « l'arme alimentaire » (11) pour faire triompher les vues des Etats-Unis face aux petits pays alimentairement démunis ou contre des adversaires politiques moins vulnérables mais sensibles à ce genre de pression, ne cessa de progresser depuis ; et tout récemment, le président J. CARTER l'applique concrètement contre l'URSS en lui imposant un embargo partiel sur le blé américain, à l'occasion de « l'invasion » de l'Afghanistan par l'Armée Rouge, en Décembre 1979 (12). Face à ces difficultés du Tiers-Monde, certains américains sont allés au-delà du chantage alimentaire et ont demandé purement et simplement au gouvernement des Etats-Unis, au nom de la survie de l'espèce humaine, de laisser quelques millions d'individus mourir de faim : « il n'est plus temps de s'attendrir devant ce que l'évidence même nous montre comme une catastrophe imminente. La morale judéo-chrétienne ne peut plus nous apporter de solutions » (13). Toujours aux Etats-Unis, des voix, heureusement plus amicales, se sont élevées pour dénoncer ce qu'elles appellent « l'industrie de la faim » (14).

En France, Sophie BESSIS dans un livre intitulé « L'Arme Alimentaire » et publié en 1979, dévoilait au grand public ce que beaucoup de spécialistes savaient déjà : une dépendance alimentaire totale des pays sous-développés, dépendance consécutive à la ruine de leurs économies agricoles. Elle montrait aussi dans cet ouvrage, le parti que les grandes puissances agricoles tiraient de cette situation (15).

Nous savons qu'en dehors des pays asiatiques et latino-américains, les nations les plus exposées à l'utilisation de cette redoutable arme, se trouvent en Afrique. Cela signifie que ces pays étaient non seulement mal partis comme l'avait affirmé DUMONT dès leur toutes premières années d'indépendance, mais que ce mauvais départ s'était transformé, au fil des années, en un véritable enlèvement.

Et la grave situation dans laquelle vivaient la plupart d'entre eux, fut brusquement portée à la connaissance du monde entier par la grande sécheresse des années 1970. C'est pendant cette période de crise aigüe que le voile de pudeur que de nombreux chefs d'Etats avaient jusqu'alors sagement utilisé pour couvrir les tristes réalités alimentaires de leurs pays, se déchira enfin, livrant à la face du monde développé les insupportables images de bêtes décharnées, de carcasses de vaches, de vieillards et d'enfants hébétés et en proie au pire des maux : la famine.

Ainsi, il ne leur fut plus possible de garder cette dignité « protocolaire » qu'ils avaient réussi à conserver malgré la souffrance de leurs peuples, et furent obligés de multiplier les appels à l'aide, à l'aide alimentaire devrions-nous dire ! Le mal était devenu si grave et si inquiétant que la communauté internationale s'émut vivement.

C'est dans ces conditions qu'une commission de la Banque Mondiale dirigée par Elliot BERG fut chargée de se pencher sur les problèmes de développement en Afrique. Les conclusions de ladite commission, publiées en 1981 et plus connues du grand public francophone sous le nom de Rapport BERG (16), sont sans équivoque : l'agriculture africaine n'a non seulement pas progressé, mais elle a, au contraire, régressé dans la plupart des pays.

Il faut vraiment que la situation soit très catastrophique pour que cette institution internationale, qui a cautionné et financé le développement agricole dans beaucoup de pays, soit amenée à exposer au grand jour le désastre économique qui a frappé ces derniers. C'est en effet d'un véritable désastre dont il faut parler. Tous les experts qui se sont intéressés de près aux économies agricoles africaines, sont unanimement d'accord sur le fait qu'elles assuraient largement l'autosuffisance alimentaire du continent, tant qu'elles étaient restées peu intégrées au système capitaliste. Avec la domination coloniale pendant laquelle des cultures d'exportation furent imposées aux paysanneries, cette autosuffisance devenait de plus en plus précaire, pour disparaître finalement vers les années 1960. Ce que le Rapport BERG confirme d'une certaine manière, en disant que vers les années 1960, le taux de croissance des produits vivriers était le même que celui de la population rurale et se situait aux environs de 2 % par an. Le même rapport souligne que ce taux de croissance de 2 % des produits vivriers était tombé à 1,5 % vers les années 1970, c'est-à-dire qu'il était alors nettement inférieur à celui de la population rurale elle-même (17). Autrement dit, le paysans n'arrivait même plus à se nourrir tout seul, à plus forte raison alimenter la ville !

Pour expliquer cette situation, les auteurs du Rapport BERG avancent un certain nombre d'arguments sur lesquels nous reviendrons un peu plus loin ; mais voyons d'abord en détail, à travers quelques pays choisis comme exemples, l'état actuel des économies agricoles africaines.

Au Sénégal, lors d'un récent débat à l'Assemblée nationale (18), un député de l'opposition interpelait le ministre du développement rural et l'accusait d'être devenu le ministre de l'aide alimentaire (la coordination des actions d'aide au monde rural lui est confiée). Cette boutade, sans doute pleine d'humour, n'en traduit pas moins le drame de l'agriculture sénégalaise. En effet, quand un ministre du développement rural se voit chargé de coordonner les actions d'aide alimentaire au monde rural, le moins qu'on puisse dire, c'est que son département n'a pas réussi sa mission (qui est d'assurer au pays la sécurité alimentaire), dans la mesure où, l'agriculture n'arrive même pas à nourrir ses producteurs directs.

Au Sénégal, en cette année 1984, c'est encore la sécheresse qui – selon les milieux officiels – est à l'origine de tous les maux. Elle serait particulièrement responsable des mauvaises récoltes enregistrées l'hivernage dernier. S'il est vrai que la sécheresse a été pour beaucoup dans la pénurie vivrière actuelle, il serait quand même exagéré de lui imputer tous les déboires de l'agriculture sénégalaise. En effet, nous avons vu un peu plus haut que cette situation était prévisible (et a été effectivement prévue) sans même la prise en compte de la sécheresse, par des analyses basées uniquement sur la dynamique inhérente au mode de développement agricole choisi par le Sénégal. Qu'a-t-on fait jusqu'ici au Sénégal ?

Le Sénégal a, au lendemain de l'indépendance, continué la même politique agricole imposée et défendue par le pouvoir colonial. Cette politique reposait sur le développement de la culture arachidière, qui fournissait et qui fournit encore au pays une grande partie des devises étrangères (19) et se taille la part du lion dans le budget de l'Etat. L'attention des pouvoirs publics fut essentiellement — pour ne pas dire exclusivement — portée sur l'arachide qui accapara ainsi une grande partie du potentiel financier et technique du pays. Parallèlement à cette action, une savante politique des prix, en fait la même que celle de l'ancien pouvoir colonial, qui avait pour but (entre autres) de pousser les paysans à pratiquer la culture de spéculation au détriment des cultures vivrières, donnait à l'arachide toutes ses chances dans la conquête de l'espace rural sénégalais. Les résultats de cette politique sont aujourd'hui, un bassin arachidier dont les terres sont stériles (20) (région de Louga) ou en voie de l'être (Diourbel, Sine Saloum, etc...), une trop grande négligence des autres spéculations et des cultures vivrières ; le tout se traduisant par une extrême vulnérabilité financière et alimentaire (21).

La sécheresse de 1972 fut un excellent révélateur de la faiblesse de la politique agricole sénégalaise, et les autorités politiques ne manquèrent pas d'en tirer un certain nombre de leçons. C'est depuis, que les mots «diversification», «hydraulique», «barrages», reviennent très souvent dans les discours officiels. De manière concrète, la prise de conscience se traduit par l'accélération de la mise en œuvre des programmes de développement agricole qui avaient été mis en veilleuse : réalisation des barrages en Casamance (dans le cadre national), pose de la première pierre des barrages de Diama et de Manantali dans le cadre de l'OMVS (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal). Cependant, si la volonté du gouvernement sénégalais pour mettre fin à la suprématie de l'arachide est louable, si son désir d'atténuer les effets des aléas climatiques par la maîtrise du potentiel hydraulique national est légitime, il semble, déjà, que les résultats de cette action qui nécessite un lourd endettement extérieur, risquent d'être particulièrement décevants. En effet, beaucoup d'observateurs affirment que l'option choisie par le Sénégal, posera beaucoup de problèmes. René DUMONT, dans le «Défi Sénégalais», soutient que les grands barrages, en plus des difficultés écologiques qu'ils poseront, profiteront plus à l'agrobusiness qu'aux paysans (22) (opinion que nous partageons et que nous avons exprimés dans les colonnes du Monde Diplomatique (23). Il y a aussi le fait que ces barrages, pour être fonctionnels, ont besoin d'équipements secondaires, de réseaux de distribution, de terres bien aménagées et bien d'autres choses encore. Or, dans un article fort justement intitulé «l'OMVS et l'Après Barrage : la seconde croisade» paru dans le «Soleil» du 17 Décembre 1983, un journaliste du quotidien sénégalais écrivait que les coûts d'aménagement des 350.000 ha irrigables prévus, se monteraient à trois milliards de dollars, soit 3 à 4 fois le prix des barrages de l'OMVS. De quoi frémir si l'on connaît la lourdeur de la dette des pays de l'OMVS et la flambee du dollar. En tout cas, les risques de se retrouver, comme dans l'Algérie d'après l'indépendance, avec des barrages sans infrastructure complémentaire, sont grands (24). Et avant même la fin des travaux du premier barrage

mis en chantier, les difficultés d'ordre technique commencent déjà : lors d'un récent débat à l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'hydraulique du Sénégal fut invité par les parlementaires à s'expliquer sur le fait qu'au lieu du basalte prévu, l'entrepreneur chargé de la construction du barrage de Diama, utilisait le silex de Taïba (qui provient d'un gisement de phosphates de même nom, situé dans la région de Thiès) fortement patiné et dont les impuretés risquent de porter atteinte à la solidité de l'ouvrage. Un journal de l'opposition titrait à son tour : «Diama, le barrage se fissure» ; ce à quoi, les techniciens de l'OMVS, dans un article publié dans le «Soleil» du 28 Janvier 1984, opposaient un démenti catégorique. A supposer même que les barrages se terminent dans les délais prévus (1986 pour Diama et 1988 pour Manantali) et que l'infrastructure d'accompagnement soit réalisée, une question fondamentale reste posée : y aura-t-il assez d'eau pour les faire fonctionner ? Cette question qui serait ridicule avant la sécheresse de 1983, revêt subitement une menaçante signification depuis qu'un peu partout en Afrique, des barrages s'arrêtent de fonctionner faute d'eau (25).

En attendant les résultats de la nouvelle expérience sénégalaise et sans pessimisme excessif, disons dès maintenant, qu'une stratégie trop dépendante de l'étranger, reste toujours vulnérable. C'est ce que semble confirmer les deux pays que nous allons étudier maintenant : la Côte d'Ivoire et le Nigéria.

La Côte d'Ivoire est un pays que sa situation géographique favorise beaucoup au point de vue climatique : pluies relativement abondantes et écosystème forestier permettent de faire la plupart des cultures tropicales, avec le maximum de rendement. Les populations traditionnelles exploitaient sagement cet écosystème : la forêt était débroussaillée à l'aide du feu et d'instruments manuels très simples. La clairière ainsi obtenue était plantée d'ignames la première année ; la deuxième année était une année de complantation (taros, gombos, bananiers, etc...). La place était ensuite abandonnée à la forêt et n'était remise en exploitation qu'au bout de 15 à 20 ans ; ce qui permettait, ainsi, la reconstitution de la fertilité. Avec le développement massif de l'économie de plantation (principalement café et cacao) à partir des années 1950, la forêt ne cessa de reculer et les jachères de s'écourter. Ce qui s'est traduit par une dégradation très rapide de la fertilité, étant donné que, les pluies abondantes sous cette latitude, agissait désormais sur des sols qui n'étaient plus suffisamment protégés. Et l'utilisation dans certaines exploitations de puissants moyens mécaniques (tracteurs) ne fit qu'aggraver les choses.

L'option agricole de la Côte d'Ivoire qui était et qui reste encore de donner la priorité aux cultures d'exportation (café, cacao notamment), a donc pu bénéficier, dans ce contexte, de conditions très favorables, mais qui à long terme — c'est l'évidence même — cesseraient fatalement de jouer. En effet, cette agriculture qui ne respecte plus la règle la plus élémentaire de l'exploitation du sol, c'est-à-dire l'entretien de la fertilité, n'est ni plus ni moins qu'une exploitation minière. Très rapidement donc, la Côte d'Ivoire pulvérisa tous les records : 1er producteur mondial de cacao, avec une production qui oscille entre 370.000 tonnes et 456.000 tonnes (26), premier producteur africain de café avec 275.000 tonnes (27), sans parler

des bananes, de la canne à sucre, du bois, etc... Avec une production diversifiée et des cours mondiaux favorables jusqu'à ces dernières années, le pays put bénéficier d'une certaine prospérité et entamer un début d'industrialisation. Mais la négligence des cultures vivrières et l'augmentation très rapide de la population urbaine se traduisirent par l'importation de plus en plus importante de produits céréaliers, rendant la Côte d'Ivoire très dépendante.

Il semble aujourd'hui que la Côte d'Ivoire a abordé la partie descendante de la courbe. Voilà rapidement brossées les causes du «miracle ivoirien» et les racines de sa ruine qui se profile à l'horizon. La sécheresse et la chute des cours mondiaux de café et de cacao ne font que compliquer la situation, mais ne peuvent et ne doivent être, en aucune manière, prises pour responsables de la situation actuelle. Samir AMIN (28) et bien d'autres, avaient prévu, longtemps à l'avance, la fin du «miracle». Et aujourd'hui, force est, de reconnaître que le miracle est bien fini : un endettement de 5,2 milliards de dollars, nécessitant un service annuel de la dette de 1,25 milliards de dollars, une industrie en pleine crise, un écosystème complètement dégradé (entraînant une agriculture dont les rendements deviennent de plus en plus faibles), une tension sociale sans précédent, le tout aggravé par une année de sécheresse (1983) et des prix peu rémunérateurs pour les cultures d'exportation qui ont fait perdre à l'Etat la moitié de ses recettes ordinaires, sont plus que des symptômes (29). Les tentatives de recentrage de l'économie du pays n'ont fait malheureusement que compliquer davantage la situation : il s'agit des ruineuses actions dans les domaines de la riziculture et de la production sucrière (30).

Avec un tableau aussi sombre, il est largement permis de s'interroger sur l'avenir de la Côte d'Ivoire, surtout si l'on sait que sur le plan politique, la succession du président HOUPHOUET-BOIGNY n'est pas encore assurée.

Quant au Nigéria où les militaires viennent de reprendre le pouvoir (31) (justement sous le prétexte de la faillite économique du pouvoir civil), la situation n'est guère plus brillante. Les chiffres suivants sont plus qu'éloquents : 2,5 millions de tonnes de céréales importées en 1980, un déficit céréalier de 5,5 millions de tonnes prévu pour 1985 et de 20 millions de tonnes pour 1990 (soit les 2/3 du déficit total du continent), un taux de croissance de la production agricole de 1 % par an (32) (ce qui est dérisoire par rapport aux immenses besoins de la population du pays dont la fraction urbaine seulement croît de 11 à 13 % par an). En fait, la situation actuelle n'est que le résultat d'un processus enclenché depuis 1960, année à partir de laquelle, la ration alimentaire des nigériens a commencé à se dégrader du fait de la diminution de la production vivrière nationale. Depuis, la dépendance alimentaire n'a cessé de s'accroître, voulue et entretenue par de puissants groupes de pression qui contrôlent l'importation des céréales pour ce gigantesque marché de 100 millions d'habitants, les industriels et les autorités politiques pour lesquels importer des vivres était économiquement plus rentable que de les produire sur place. La conséquence en fut la ruine de l'agriculture nigérienne.

Pourtant, dans les années 1960, le Nigéria avait une agriculture en très bonne santé. Le pays était le 1er producteur-exportateur mondial d'arachide, le 2ème producteur de cacao, le 1er producteur africain de caoutchouc. En 1968, les produits agricoles représentaient encore 62 % des exportations, en valeur. En 1974, ce chiffre était tombé à 5 % dans un total multiplié par 14 et constitué à 93% par les devises tirées du pétrole brut (33).

Ces quelques exemples sont-ils représentatifs de l'ensemble africains ? Y a-t-il des pays dont les agricultures échappent à la dramatique situation dans laquelle se trouvent le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria ? En dehors de l'Afrique du Sud dont les réalités économiques n'ont, bien sûr, rien à voir avec celles des autres pays africains, il ne reste que le Cameroun qui, semble-t-il, a réussi à conserver son autosuffisance alimentaire ; mais pour combien de temps encore ?

Après la constatation, les explications.

La Banque Mondiale qui a fait le même constat dans le rapport BERG, avance (nous résumons) les raisons suivantes :

— Les guerres, la sécheresse, la croissance rapide de la population, la négligence de l'agriculture par les gouvernements et les bailleurs de fonds, la mauvaise utilisation des crédits, la trop grande place qu'occupe le secteur public, la non association des paysans aux politiques agricoles, la mauvaise organisation des marchés, les prix agricoles trop bas, la faiblesse de la recherche (34), etc... On ne peut pas nier la véracité de tels faits, ils sont trop évidents pour être oubliés par la Banque Mondiale ; ils ont tous effectivement, plus ou moins, une part de responsabilité dans la situation actuelle. Cependant, ce que la Banque Mondiale ne fait pas de façon explicite — et qu'elle aurait dû normalement faire — c'est de hiérarchiser ces faits selon leur importance, au lieu de les citer pêle-mêle. A notre avis, la régression de l'agriculture africaine est loin d'être le résultat d'un ensemble de facteurs plus ou moins incontrôlés ; elle est la conséquence d'un processus historique qui est le résultat d'une politique consciente et délibérée, ayant une logique parfaitement cohérente. En effet, le pouvoir colonial a créé et laissé partout en Afrique des villes dont la consommation essentielle (pain et riz) fut imposée par lui, pour des raisons liées à la nécessité de spécialisation exigée par le capitalisme du centre. Ainsi, la France par exemple, pouvait écouler le riz de la colonie d'Indochine, le blé de la Beauce et de la Brie dans ses possessions africaines dont les productions tropicales alimentaient, en retour, la métropole. Dans cette opération, elle était l'unique gagnante ; On ne peut pas en dire autant de ses colonies. Et cette politique eut comme conséquence de dévaloriser les productions vivrières locales dont les villes ne voulaient plus et que les paysans avaient de plus en plus du reste, tendance à négliger, obligés qu'ils étaient par le pouvoir colonial de s'adonner aux cultures de rente pour pouvoir payer les impôts et participer à la consommation des produits industriels fournis par le marché capitaliste. Avec les indépendances, ce sont les élites urbaines qui ont pris le pouvoir et mis sur pied de lourds appareils d'état à l'image des anciennes métropoles. Comme l'industrie était inexistante, ces appareils ne pouvaient compter que sur l'économie paysanne pour faire face à leurs multiples fonctions, mais surtout pour trouver les moyens financiers d'une consommation totalement

extravertie. Parallèlement, l'industrialisation que les jeunes Etats avaient entreprise, avait besoin de produits vivriers bon marché, pour avoir une chance de survivre. Dans ce contexte, il était inévitable d'imposer aux économies paysannes les plus bas prix possibles pour les cultures vivrières et le maximum de prélèvements monétaires pour les cultures de rente.

Le Rapport BERG souligne lui-même que les prix des produits vivriers dans les marchés parallèles sont 2 à 3 fois plus élevés que leurs prix officiels. Le même rapport montre que les produits de rente (café, cacao, arachide, etc...) sont généralement surtaxés. A titre d'exemple, le paysan ivoirien ne percevait que 1/10 du prix de son café vendu sur le marché international, ce, au plus fort du «boom» du café, dans les années 1975-1977 (35). Cette situation se trouve aggravée par le fait que les économies paysannes africaines sont sévèrement concurrencées par l'agriculture européenne et nord-américaine dont la productivité est plus élevée et qui, comble de difficultés pour les paysans africains, a besoin de marchés de plus en plus vastes, compte tenu de sa modernisation continue qui la rend terriblement performante. Quand les bas prix ne suffisent pas, on inonde les marchés africains de milliers et de milliers de tonnes d'aide alimentaire qui constituent autant de freins pour le développement de l'agriculture africaine. Naturellement, la plupart des dirigeants africains, sont plutôt enclins à recourir aux importations qui, dans l'état actuel de la différence de productivité, coûtent moins cher que si on essayait de faire sur place les mêmes produits ; ce qui a comme conséquence immédiate de bloquer l'agriculture locale et de renforcer la dépendance alimentaire, mais comme avantage de préserver la stabilité des régimes, les besoins des populations urbaines étant satisfaits. Cette tendance est encore plus nette si les dirigeants en question disposent, comme au Nigéria, d'une rente pétrolière substantielle ; et les conséquences sur l'économie agricole locale n'en sont que plus graves (voir le cas du Nigéria, supra.). Dans ces conditions, les intérêts des bourgeoisies urbaines des pays africains et ceux des gros producteurs céréaliers convergent et ont pour conséquence l'asphyxie de l'agriculture dans les pays africains. Pour les premiers, la surexploitation des économies paysannes permet le maintien d'un certain modèle de consommation, l'entretien d'appareils d'état qui les protègent et la neutralisation de populations urbaines de plus en plus nombreuses. Pour les deuxièmes, la liquidation des économies paysannes des pays africains, permet d'écouler sans problème des excédents qui deviennent de plus en plus encombrants (36), à des prix très intéressants parce que ne faisant l'objet d'aucune concurrence sérieuse, et en prime, des régimes complètement dociles, parce que totalement dépendants sur le plan alimentaire.

C'est pourquoi, un développement agricole africain générateur d'indépendance alimentaire, ne peut être fait ni par les premiers ni par les deuxièmes. Le seul développement agricole dont ces deux catégories sont capables, est celui que nous connaissons actuellement ; c'est-à-dire un développement agricole avec un secteur de cultures de rente qui se porte plus ou moins bien parce qu'il complète l'agriculture des pays développés et un secteur vivrier complètement asphyxié parce que son développement a été arrêté pour permettre aux grandes puissances cérésières une domination sans partage des marchés africains.

Que penser dans ces conditions des stratégies mises sur pied ça et là et de la politique de coopération pratiquée par les pays développés envers les pays africains ? Si au bout de vingt ans le résultat le plus tangible a été la régression des économies paysannes africaines, on n'a pas besoin d'être particulièrement perspicace pour deviner ce qui va se passer dans vingt ans, si la même politique était poursuivie. Que faire alors ?

En interrogeant l'histoire du «décollage agricole» européen, nous pouvons tirer un certain nombre de leçons. Loin de nous cependant, l'idée que la voie suivie par l'Europe peut être empruntée telle quelle par l'Afrique (37), mais il nous semble qu'elle contient des enseignements que les théoriciens du développement agricole africain devraient méditer :

1./ Au 18ème siècle la révolution agricole a consisté non en innovations techniques extraordinaires, mais en un vaste mouvement de libération des économies paysannes sur lesquelles pesaient de multiples charges d'origine féodale. Cette libération a été l'œuvre de la bourgeoisie qui, en alliance avec la paysannerie, avait réussi à renverser la royauté et le régime aristocratique. Les impôts institués par le nouveau pouvoir étaient, de loin, plus légers que les précédentes charges et permettaient ainsi aux paysans de se nourrir correctement, d'entretenir leurs moyens de production et même de capitaliser. C'est sur ces bases que l'agriculture amorça sa modernisation, faisant disparaître à jamais, les famines du sol européen.

2./ Cette modernisation a été un processus progressif et cumulatif. Les innovations techniques étaient à chaque étape, à la portée des paysans, aussi bien sur le plan économique que sur celui de la maîtrise du matériel. C'est ainsi que les exploitations sont passées d'abord par l'association agriculture élevage (culture attelée et fumier), ensuite par l'introduction du tracteur, de la moissonneuse-batteuse et des engrais chimiques, pour déboucher, enfin, sur les puissants moyens industriels que nous leur connaissons aujourd'hui (38).

Comme on le voit donc, l'Europe n'a développé son agriculture ni en affamant ses paysans, ni en leur faisant sauter des étapes obligatoires comme on l'a fait pendant vingt ans en Afrique. Marcel MAZOYER a montré que la surexploitation des économies paysannes doublée d'un transfert intempestif de technologie, ne pouvait avoir que les résultats les plus fâcheux en matière de développement agricole (39). La situation actuelle de l'agriculture africaine est là pour confirmer cette thèse. Après vingt ans de tâtonnements et d'échecs, quelle voie pour le développement agricole africain ?

1./ Tout d'abord sortir les systèmes agraires africains de la crise dans laquelle ils se trouvent (et qu'on ne peut plus cacher) en mettant fin à la surexploitation dont ils sont victimes et en leur redonnant leur logique initiale par l'abandon de la logique capitaliste.

2./ Commencer ensuite le développement agricole à partir des systèmes traditionnels ainsi revigorés ; ce qui signifie :

- éviter des modèles importés et des tentatives de «transplantation» technologique ;
- initier une politique de prix incitatifs ;
- entreprendre une alphabétisation de masse ;
- mettre sur pied un encadrement technique moins dictatorial et plus respectueux de la sagesse paysanne.

Au moment où la voie que nous avons suivie jusqu'ici, nous a finalement menés à un échec indéniable, au moment où les spécialistes les plus autorisés doutent des possibilités de généralisation du modèle euro-américain que nous avons vainement essayé de copier, nous n'avons rien à perdre en tentant cette nouvelle expérience. Cela demande, évidemment, des bouleversements politiques radicaux, et à l'heure où le modèle dominant a pour ambition la conquête et la domination de la planète toute entière, cette entreprise ne sera pas — c'est l'évidence même — de tout repos. En attendant, ayons le courage de reconnaître que l'histoire a bien donné raison à « l'agronome de la faim ».

NOTES

1. Qui eurent lieu, pour la plupart, entre 1957 et 1962.
2. René Dumont, *l'Afrique Noire est Mal Partie*, Paris, Seuil, Collection Politique, 1962.
3. René Dumont, *Développement et Socialismes*, Paris, Seuil, 1969.
4. René Dumont, *Paysanneries aux Abois: Ceylan, Tunisie, Sénégal*, Paris, Seuil, Collection Politique, 1972.
5. René Dumont, *l'Afrique Etranglée*, Paris, Seuil, Collection Histoire Immédiate, 1980.
6. Tibor Mende, *De l'Aide à la Recolonisation — Les Leçons d'un Echec*, Paris, Seuil, Collection Histoire Immédiate, 1972.
7. Jean Copans et al., *Sécheresses et Famines du Sahel*, Paris, Maspéro, 1975, deux Volumes.
8. Claude Meillassoux, *Femmes, Greniers et Capitaux*, Paris, Maspéro, 1975.
9. W. et P. Paddock, *Famine 1975*, Little Brown, Boston U.S.A., 1967, cité par M. Mazoyer in *Développement et Socialismes*, op. cit.
10. Voir René Dumont et Marcel Mazoyer, *Développement et Socialismes*, Paris, Seuil, Collection Esprit, 1969, p. 288, note 1.
11. Sophie Bessis, *L'Arme Alimentaire*, Paris, Maspéro, 1979.
12. Décision prise le 4 Janvier 1980. Pour plus de détails, voir l'article de Sélim Turquie dans le *Monde Diplomatique* de Mars 1980.
13. Frances Moore-Lappe et Joseph Collins. *L'Industrie de la Faim*, Montréal, Editions l'Étincelle, 1978, p. 13. Il s'agit selon les auteurs d'une citation tirée de Science No. 21, Mars 1975.
14. Il s'agit de Frances Moore-Lappe et de Joseph Collins qui dirigeaient à l'époque l'Institute for Food and Development Policy de San-Francisco, Voir note 13.
15. Voir note 11 et le *Monde Diplomatique* de Juillet 1983 (le Coûteux Progrès Technologique et les Formes Multiples de la Dépendance Alimentaire).
16. Dans ce travail, nous avons utilisé la version anglaise du rapport intitulé : *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, The World Bank, Washington, 1981 (2ème édition, 1982).
17. Rapport Berg, version anglaise, édition de 1982, p. 47.
18. Débat qui eut lieu au courant du mois de Janvier sur la situation du monde rural et sur l'aide qui lui était fournie.
19. 40 % d'après Marc Dufumier, in *Le Monde Diplomatique* de Juillet 1983.
20. René Dumont et M.F. Mottin, *le Défi Sénégalais* ; Enda, Dakar, 1982.

21. Toujours d'après Marc Dufumier, la dette extérieure du Sénégal fait les 2/3 de son produit intérieur brut et le Sénégalais ne peut produire que 60 % de ses besoins vivriers.
22. Voir aussi Claude Meillassoux in *Monde Diplomatique*, Mai, 1980.
23. Aboubacry Moussa Lam, *Etre Paysan aujourd'hui dans la région du Fleuve*, in *Monde Diplomatique*, Mars, 1983.
24. Voir René Dumont et M. Mazoyer, *Développement et Socialismes*, p. 274-275, p. 278.
25. Par exemple, au Ghana où le puissant barrage d'Akossombo ne tourne plus à plein régime et en Côte d'Ivoire. Pour ces deux pays, voir le *Soleil* du 19 Décembre 1983. C'est aussi le cas du Maroc (voir le *Monde Diplomatique* de Janvier 1984).
26. *Afrique-Asie* du 16 au 29 Janvier 1984.
27. René Dumont et M.F. Mottin, *l'Afrique Etranglée*, Seuil, 1980, p. 217.
28. Samir Amin, *l'Afrique de l'Ouest Bloquée*. Paris, Editions de Minuit, 1971.
29. Voir *Afrique-Asie* du 14 au 27 Février 1983, du 16 au 29 Janvier 1984.
30. René Dumont et M. F. Mottin, *l'Afrique Etranglée*, p. 218-220.
31. A la suite d'un coup d'état fait dans la nuit du 31/12/1983 au 1er/1/1984 et dirigé par le Général Mohammed Buhari.
32. Pour ces chiffres, voir *Afrique-Asie* du 14 au 27 Février 1983.
33. Lire l'excellent article de Johnny Egg dans le *Monde Diplomatique* de Mai 1980.
34. Rapport Berg, version anglaise, édition de 1982, p. 48-49.
35. René Dumont et M.F. Mottin, *l'Afrique Etranglée*, p. 220.
36. Voir le *Monde Diplomatique* de Février 1984 ; la *Politique Agricole Européenne* et le sort des Paysans Français.
37. Voir Paul Bairoch, *Révolution Industrielle et Sous-développement*, Paris, Mouton 4ème édition, Partie III : Les obstacles économiques au démarrage des pays sous-développés.
38. *Histoire de la France Rurale*, Paris, Seuil, 1977, 4 volumes — Sous la direction de Georges Buby.
39. Voir Marcel Mazoyer, in *Let Point Critique*, Paris, PUF 1980; *Actuel Développement*, Avril-Mars, 1982.

SUMMARY

In this paper, the author is trying to find out whether the predictions of the famous french agricultural economist Rene DUMONT have come true. Indeed, this scholar predicted in his book «L'Afrique Noire est mal partie» that the development of agriculture as it has been conceived in Africa since the early days of independence by the newly created states and their partners will not solve the problems of underdevelopment which Africa was going through. These predictions which have also been made by various other researchers both from Europe and North America are proving true since Africa is now undergoing a severe development crisis. This crisis is originating mainly from the food and agricultural deficiencies. The author focuses his analysis on three major african countries, Senegal, Ivory Coast and Nigeria to check how far DUMONT's predictions have come true in these countries. Then he goes on explaining why such crisis has happened. At this point he recalls and criticises the various causes given in the World Bank Report. In his conclusion he insists particularly on the fact that we should learn from the experience of Europe which contains some useful informations. This should be complemented by some resources of our own.

THE NEW SOCIOLOGY: STRICTLY FOR EUROPEANS

By

*Archie MAFEJE**

PROLOGUE

It would not be surprising to find some citizens from the ex-colonial world who still have living memories of «Europeans Only» signs on various public utilities in their colonised countries. This was a sign of insecurity on the part of those who were laying claim to what did not belong to them. No citizen in his native Europe would have thought of it. Yet, the Europeanness of the colonists is something which hardly anybody denies. Underlying this is a pervasive system of antinomies. All European extensions, including the United States of America and the former British dominions, are in a fundamental sense European. This is given substance by the intrusive and imposing European bourgeois civilisation. At the socio-cultural level this has to include Eastern Europeans, despite the apparent differences between them and the Western Europeans in style of life and stated ideologies. It is to this European intrusiveness that the modern world owes its shape. But this has to be understood dialectically. If at first European imperialism succeeded precisely by crushing non-European identities, eventually it succeeded in raising them to new heights. Third World nationalism, like its foster parent, European imperialism, is not simply national but universalistic in its rules of exclusion. There are now forms of thought or of doing which are regarded as for «Europeans Only» in the ethnocentric sense.

This is a sociological observation which is not fully grasped even by sociologists in the North. They often confuse liberal paternalism with revolutionary transformation of thought patterns. The root cause of this is the persistent European belief in the universality of their science. In the true rationalist tradition it is supposed that not only can reflective individuals see the limitations of their thought systems but can always overcome them. The idea of self-correcting scientific/rational thought overlooks a number of theoretical considerations regarding the process of knowledge-making. Among these may be mentioned the fact that, bourgeois individualism notwithstanding, knowledge-making is profoundly social. By this is meant not the now fashionable collaboration among members of a given scientific community but the fact that the direction and the content of scientific enquiry are socially determined. However, these determinations do not occur everyday but rather coincide with identifiable historical changes which are always preceded by intolerable social crises. Here we confront the basic contradiction in the transformation of human societies.

* *Professor – Social Research Center, American University in Cairo, 113, Sharia Kasr El Aini, Cairo/Egypt.*

In the normal process of social reproduction *homo faber* creates circumstances which ultimately lead to contradictions. In the interests of the same process of reproduction *homo sapiens* refuses to acknowledge the contradictions until they become socially intolerable i.e. until social reproduction cannot be guaranteed on the same basis as before.

At first glance this metaphor would seem to be at variance with European notions of progress, especially technical progress. Indeed, it is undeniable that in the last forty years Europe has witnessed the most spectacular technological advances. Nonetheless, during the same period Europe suffered visible decay which is best exemplified by the problem of *pollution*. Now do we explain the scientific inability of the Europeans to deal with the contradictions which emanate from their glorious advances? The answer must reside ultimately in the same desire to guarantee social production and reproduction on the same basis as before. Then, what of *homo sapiens* and the vaunted European rationality? Along with John MILTON, we may enquire accusingly «Where ye nymphs when Lycidas died?».

The idea that crises are a necessary condition for radical or historical change would seem self-evident, especially to social scientists since «social problems» are their professional preoccupation. But at what point do social problems amount to a societal crisis? Supposedly, when they are no longer amenable to the usual practical and theoretical rationalisations. Despite lingering neo-Hegelian predispositions, this is perfectly in accord with the distinction Thomas KUHN sought to make in 1962 between «normal science» and «scientific revolutions». Whereas the former is part of the process of social/scientific reproduction in a given set-up, the latter is a negation of the *status quo* and is born of inexplicable anomalies. According to KUHN, repeated anomalies constitute a scientific crisis which can only be resolved by the emergence of a new and incompatible paradigm. «Incompatible» can here be construed as the acknowledgement of an ultimate contradiction by the natural scientist.

Here, we enter an area of ambiguity, as the said contradiction could be internal or external to the scientific community. KUHN failed to overcome this ambiguity and, instead, resorted to psychologism and sociologism, as is charged by his Popperian critics. This is attributable to two main factors, namely, his retention of the philosophy of the individual as the maker of knowledge and the traditional European separation between ideology and science. This makes it impossible to discern the permutations of the same basic contradiction in society at different levels of social discourse. Natural science, no less than social science, is thoroughly social. It is communication about things among people in relation to socially determined goals. But in historical society such determinations have never been uniform. Science in its practice reflects this unevenness and is subject to the contradictions and crises generated by it. In so far as this is true, science and ideology are constitutive of each other. This is not to say that the two, as methods of discourse, are indistinguishable. Analytically, each is governed by its own standards of validation. This as it may, no practising scientist thinks of himself at one moment as a bearer of ideology and at

another as a scientist. On the contrary, each tries to rationalise his total existence by making the «right» choices. Therefore, we wonder what choices were made on behalf of the International Sociological Association for its crucial congress in 1982.

SOCIOLOGY: THE STATE OF THE ART

This was the title of the report submitted by the Research Council of the International Sociological Association (ISA) at the 10th Congress of the association in Mexico in 1982. It symbolised the felt-need among sociologists to make some critical choices in their profession. After a prolonged crisis in sociology which had been so forebodingly announced by GOULDNER (1971), the Research Council decided to launch a series of reports on current sociological research which were to coincide with the four-yearly meetings of the ISA. However, this does not seem to have sufficed, for the Council found it necessary to give a sharper focus to the research effort than had been hitherto. It gave its research committees a mandate «either to concentrate on those theories and/or methodologies most often used in their given subareas of sociology... or to concentrate on the most controversial theories and/or methodologies». According to the organisers, the call by the Research Council was met with great enthusiasm. About thirty papers were presented at the preparatory meeting in Poland in August, 1980. Nearly, half of these appeared in the final report which was distributed in Mexico. The success of the enterprise can be measured by the fact that in 1983 Sage Publications announced that *Sociology: the State of the Art* was one of its best selling titles. And yet, this leaves a number of basic questions unanswered.

First, it may be noted that the authors of *Sociology: the State of the Art* were European or North American to the man/woman. Second, as judged by the leaders, the authors reflected best the current sociological concerns in this part of the world. To think of it, there is no sociology but European and American sociology. However, it is generally acknowledged that there are sociologists outside the northern hemisphere. In fact, SMELSER and co-authors reported that they had polled them as well but drew nearly a blank: «Most of the 100 replies we received were from North Americans (50 %), Europeans (25 %) and Asians (15 %); few questionnaires were returned from Latin-America (less than 10 %), although almost as many were mailed to them as to North Americans and Europeans» (*Sociology*, p. 157). The exceptions from the southern hemisphere are equally interesting: «We received replies from scholars residing in nearly every European nation, the Middle East from Israel, Egypt, and Turkey, and in Asia from Japan, Sri Lanka and Thailand. From Latin-America most replies came from Brazilian scholars (most likely explained by the Brazilian representation on our Executive Committee), while from Africa we heard from Kenyans, Senegalese, and South Africans», further reported SMELSER and co-authors (op. cit., p. 157). They were wise enough not to give a sociological explanation for this anomaly. Yet, one suspects that this would have brought us closer to the underlying logic and, perhaps, to the realisation of a truly new sociology.

Even the least conscious sociologist would grant that representations from countries such as Israel, South Africa and Japan have a negative appeal to Third World nationalists. Countries such as Kenya, Senegal, Thailand and Brazil, while accepted as part of the Third World, have been lampooned as lackeys of the West which qualify for the damning epithet, «neo-colonialist». Whereas this is not applicable at the level of the individual, it is a question whether or not SMELSER and his friend would have got any response from countries such as Tanzania, Algeria, Mozambique, Vietnam, Cuba, Nicaragua and even Mexico where the 10th congress of ISA was held. This is neither a question of communist ideology, as is shown by the active participation of the Eastern Europeans, nor lack of a sociological establishment, as is revealed by the non-representation of most of the Latin-American countries, India and Nigeria in Africa. The contrasting examples of Third World countries given above are not meant as an invitation to the unwary to start quibbling about exceptions of any sort. It is rather a bold warning that there is a general conspiracy in Third World countries against European intellectual and ideological hegemony. As in any movement its moments are amplified or flattened according to individual countries. But the ideological and intellectual pressure cuts across countries, as is evinced by the formation of organisations such as the Third World Forum, the Third World Association of Economists or the South-South Forum. In the context of these organisations European presuppositions are readily spurned.

At the ISA congress in Mexico there was underlying tension, which even Fernando CARDOSO, the Brazilian or Latin-American representative, could not diffuse altogether. Among the young Mexican/Spanish-speaking sociologists there was the not-so-hidden feeling that they were being expropriated, intellectually, by the North. In a more subtle way C.S. DUBÉ, the doyen of Indian anthropology, used the Indian anthropological viewpoint, to highlight the fact that there is more than one world of reference. His frequent references to GHANDI confirmed the impression that his is a Third World liberal nationalism. In contrast, yet another Indian delegate rejected outrightly European rationalism and the idea of a universalising science. In his case this included BACON's and NEWTON's *principia mathematica* as well as Marxism. This discontinuous perception was echoed by an American Indian in a special session on nuclear disarmament. He asked damningly, «What difference does it make to me as an American Indian whether the super-powers destroy each other or not?» In a subsequent workshop in Rome in December, 1982, the members of the South-South Forum summarised their views as follows: «We support the peace movement, but we reserve the right to fight for our independence». The search for an independent identity is as strong as it is real. But how is it understood by the North, sociologically?

PERSPECTIVES FROM THE NEW SOCIOLOGY

Out of thirteen contributions to *Sociology: the State of the Art*, only two papers dealt with this issue: «Recent Trends in Theory and Methodology in the Study of Economy and Society» by Harry MAKLER,

Arnaud SALES and Neil SMELSER; and «Innovate Processes in Social Change: Theory, Method and Social Practice» by Ulf HIMMELSTRAND. In what has become a customary sociological way of dealing with the Third World, SMELSER *et. al.* use modernisation theories as their point of departure. They see recent development in the study of economy and society as a movement away from two main presuppositions: a) the «convergence thesis which presupposed that nations, as they develop irregularly and by different paths, will come to resemble one another more and more»; and b) the stress on internal factors or traditionalism as determinants of economic and social change. This started off as an internal liberal critique by writers such as GUSFIELD, GERSCHENKRON and BENDIX, followed by «more radical attacks» from the ECLA writers such as PREBISCH, FURTADO, SUNKEL and Pedro PAZ, and culminated in the formulation of the «dependency theory» by writers such as CARDOSO, FRANK, DOS SANTOS, QUIJANO and MARINI. Here, SMELSER *et. al.* mention but do not emphasize the division of the world into «developed» and underdeveloped» nations. However, they acknowledge the fact that we reach the point of no return in the work of writers such as Samir AMIN, PALLOIX, WALLERSTEIN and MICHALET: «These works mark the most radical rejection of the modernization theorists' stress on internal determinants, obstacles, and stages of development». In conclusion SMELSER *et. al.* note that the analysis of these writers is «informed by neo-Marxist and other conflict perspectives».

Without going into the question of what conflict or contradiction, SMELSER and collaborators reported that «Practically all or 90 % of our respondents indicated that Marxist or neo-Marxist approaches are most used in the study of the economy and society» in the past 20 years. What was even more surprising to the investigators is the fact that most of those who thought that «a Marxist theoretical and methodological approach held most promise for future studies» were not «Third Worlders» but North Americans, followed by Europeans. But the sample was 75 % in their favour and nothing significant could be said about Third World scholars on its basis. A few of the respondents who were mostly Europeans and Asians thought that «a Marxist combined with a Weberian approach had grown in the past 20 years and held great promise for future research». Some South and North Americans shared the same point of view, the significance of this will probably come out later. Only a few respondents subscribed to the World System Analysis and a mere half a dozen respondents, «mostly from the Third World and Canada» were *dependentistas*. How so? Is it again a problem of a biased sample? The last entry in the survey is «a few remnants of the modernization and social-psychological approaches» among the respondents. No attempt was made in the review to advocate any particular theoretical or methodological approach. The most the authors offered was «... the four we have described will likely be the most conspicuous during the coming decade». This optimism is more an article of faith than a result of the actual polling in the survey.

In contrast to SMELSER and co-authors, Ulf HIMMELSTRAND in his contribution was concerned to advertise a particular methodology viz., «participatory action-research». However, «Modernisation and Diffusion of Innovations» was the brief of his working group. HIMMELSTRAND

reported that their sessions were characterised by a controversy between modernisation theorists who upheld the «diffusion-of-innovation» approach and sociologists from the «less developed countries» who saw «modernisation» as an excuse for imperialist penetration, neo-colonialism and class exploitation. These are familiar theoretical postures and HIMMELSTRAND believes that neither of them is «value-free or strictly scientific but rather ideological». He saw this as a problem: «A theoretical difficulty common to both sides... is the fact that both sides tend to be idealistic or subjectivistic in their approach», he declares.

In spite of these difficulties, HIMMELSTRAND believes that good progress was made by his research committee. The term, «modernisation» with all its «distasteful» connotations, was expunged from their vocabulary. The effects of diffusion were studied «in a more matter-of-fact manner without implying anything in particular about related broad-ranging social changes. «Such an example was a study by Hage and Hollingsworth on «Centralisation and the Diffusion Process of Medical Innovation». Apparently, East Europeans were not impressed with this terminological refinement. They stubbornly adhered to the term «modernisation». HIMMELSTRAND surmises that: «... the modernisation approach with its emphasis on impacts coming from outside or from the centre rather than from within the periphery, is more congenial to more centralized political and economic systems..., as is the case in most socialist countries». However, he concedes – perhaps too readily – that «In welfare terms modernisation in socialist countries has led to much more widely acceptable outcome than modernisation in developing countries, or even in some capitalist countries».

HIMMELSTRAND finds it very difficult to reconcile his conjecture about socialist states and the fact that modernisation theories originated from super-capitalist America. One way of cutting through this particular Gordian-knot would have been to accept the logical deduction that the theory of modernisation, like any other theory, serves the purpose of rationalising social control. In this case this would be domination or control from above which always facilitate appropriation or expropriation. This is as true of imperialist domination as it is of bureaucratic socialism. HIMMELSTRAND obfuscated the issue by concerning himself with varied ameliorations among all and sundry. Yet, historically, the indubitable object of modernisation theories was what is now called the Third World or underdeveloped countries – not Europe or even the eastern kind. Indeed, HIMMELSTRAND does us a disservice by drawing a parallel between TONNIE's *Gemeinschaft-Gesellschaft* and the traditionalism-modernity paradigm. European classical sociological theory was *not instrumentalist* in its assumptions. TONNIE did not favour the *Gesellschaft* over the *Gemeinschaft*. If anything, he regretted the undermining of the latter. Whether under the influence of the instrumentalist philosophy of John DEWEY or the rising tide of technological revolution in the New World, American modernisation theorists took for granted the «passing of tradition» and glorified industrialism or modernity. It is this instrumentalism that the Americans have in common with the Eastern European bureaucratic socialists and the new right-wing industrialism in Western Europe. The

so-called nuclear crisis in the North is a direct result of the desire for social domination through technology. As MARCUSE had warned, technology has got abstracted even from the *Gesellschaft*. Both Western and Eastern Europeans are urging their clients in the Third World to take advantage of western technology. This convergence has met with increasing divergence from the South, as is shown by the uncompromising rejection of modernisation theories. As the Indian enquired, «If the two elephant bulls fight, why should I, the grass, suffer?» The reply from a northern cynic, which HIMMELSTRAND is not, could be: «Grow and be as tall as elephant grass».

Having failed to push his argument to its logical conclusion, HIMMELSTRAND was posed for a compromise or petit-reformism. He retreated from the broader implications of modernisation theories in «politically repressive... Eastern European state socialism» and in the Third World into the niceties of social democracy. He admits just as much when he states: «We now have nothing particular to say about the broader context of change to which our deserted grand notion was referring. We are better guarded against critical attacks, but also more limited». In the circumstances HIMMELSTRAND derives solace from the fact that: «The contradictions of capitalism, particularly where it is combined with pluralist democracy... provides more issues and more scope for critical sociology, and thus for opposition to an approach as dominant as the DIA (Diffusion-Innovation-Approach) used to be». What are the attributes of critical sociology and what kind of theories is it capable of generating?

It transpires that the ingredients of HIMMELSTRAND's critical sociology are «'conscientisation' and action», combined with a «methodological bias for participatory action-research». HIMMELSTRAND is careful to dissociate himself from the instrumentalism of Kurt LEWIN (1948). His counter-proposition, formulated in a bowl-of-wax fashion, is that:

«Participatory action-research is rather an inseparable combination of theory, research and practice characterised by a dialogue between actors and researchers enlightening the actors as well as researchers about the meaning of the action intended, and eventually resulting in an increasing autonomy of actors in relationship to researchers, and to an emancipation from questionable and restraining beliefs in the inevitability of the given order of things».

Careful analysis would show that implicit in this proposition is a number of assumptions which amount to nothing less than theoretical or sociological fallacies. In the kind of research proposed above, effectively, what would be the dividing line between determining the objectives of the research in advance and the determination of the location of the research as well as the identification of the target group in advance? Secondly, if the researcher reserves the right to liberate, be it through «maieutic dialogue», the voice of the actors from mistaken «reflections of hegemonic socio-political relations», then what would be the basis for authenticity: «Their own voice»? By acknowledging the existence of a liberator with greater discretionary sense than the actors, do not action researchers exhibit the usual liberal paternalism? Does this not reveal the refractory nature of ideology and the imperatives of unevenly developed knowledge in class society?

Before we go into any further discussion of the contradictory nature of «discourse-oriented action-research» and its ultimate theoretical incoherence, it is important to point out that, historically, there might be nothing new about it. In what is known as «participatory observation» anthropologists have long-used the technique of discourse-oriented interviews and learning by participating in the social activities of the people under study, something which at times led to ameliorative action. The difference, however, is that the anthropologists were interested primarily in extracting authentic information from the subjects, without imposing their own views. Secondly, they were interested in producing scientific knowledge for European bourgeois society whose ideology they took for granted. Thirdly, they insisted on maintaining their autonomy as observers. The guiding motto was «Be unobtrusive». The story is told of a young anthropologist in Africa who, on expressing concern about the flies on the faces of the children, was sternly reminded by her supervisor, «Your job is to count them». This notwithstanding, the field-worker was required to empathise with the natives so as to establish the necessary rapport. This position is identical to that of sociologists such as Ralph TURNER and TOURRAINE who, while not opposed to action-research, insist that empathy should not be an excuse for adopting the standpoint of the actor and that the researcher must maintain his independent sense of judgement.

On the question of «conscientisation» through inter-subjective communication, reference could be made to the influential work of Alfred SCHUTZ and his followers which is consciously «subjectivist» and un-programmatic. In addition, there is the work of Paulo FREIRE which was aimed at providing the people with their own voice by encouraging them to write their own texts. Thus, FREIRE, unlike the new action-researchers, scrupulously avoided introduction of texts from outside. Secondly, unlike the phenomenologists who treated the individual as the subject of knowledge, he looked upon the community as the appropriate subject. Finally, concerning the question of combining theory with praxis, MARX has by far the prior claim. But, unlike the later-day action-researchers, MARX's conception was strictly political and revolutionary. It had no academic pretensions and saw political agitation for what it is, imposition of contradictory ideologies which are rationalisations of particular class interests. Hence, power in society is hotly contested. For MARX, the role of the critical intellect could not be deciphered outside these social struggles. To become part of the proletarian revolution in capitalist society, the radical petit-bourgeois intellectual had to commit class suicide. Among other things, this meant ideological commitment, which does not necessarily preclude individual judgement. Indeed, theoretical squabbles and factions are legion among Marxists. Relative to classical anthropology, action-research can claim to be progressive insofar as it has abandoned the idea of «value-free» social science. But, like classical anthropology, it is plagued by liberal paternalism. Secondly, in a way reminiscent of the former, its ethnographic particularism is liable to two things: loss of a holistic view of society, and theoretical degeneration as the subjective and the parochial become predominant. This had already been the complaint against the

subjectivism and the individualism of the phenomenologists, even though they were concerned to develop a general theory. Thirdly, the petit-reformism of the action-researchers is bound to lead to political disillusionment. The fate of FREIRE and his conscientisation efforts are too well-known to be recounted here. Even stronger grounds for disquiet are provided by HIMMELSTRAND who reported more «disruption» than success in recent action-research in Sweden, where social democracy prevails. Then, one wonders what are the grounds for optimism for action-researchers such as Fals BORDA who comes from a country (Colombia) where contradictions are so acute that even a simple discourse between a peasant and his «conscientiser» might cost both their lives. When the lines are so drawn, are we not in fact talking about political subversion or revolutionary conspiracy?

It is not as if enthusiasts such as HIMMELSTRAND are oblivious of the fact that: i) «In some countries people who have come into possession of 'their own voices' are seen as politically troublesome, if not dangerous»; ii) «Such action research presupposes the absence of antagonistic interests among the actors within the projects»; iii)... the requirements of local action may... create difficulties for the researcher in fulfilling his particular role in the production and dissemination of new knowledge..., and iv) the existence of «the highly different methodological approaches also present in our research committee». Nevertheless, under a section entitled «The End of Controversy?», he makes a plea that... our controversies should not be exaggerated». To counteract the possibility of a «lax polyparadigmatic pluralism where everybody does their own thing without caring much for what others do in the fields of DIA», HIMMELSTRAND in his report hinted «... at the linkages which exist between studies of incremental changes and the growth of structural contradiction of society on the one hand, action-oriented discourse and discourse-oriented action on the other». In pursuance of this riddle he contrived a model which purported «to be neutral with regard to Marxist and non-Marxist approaches to the analysis of society».

This is the end of not only ideology but also of epistemology, as is at least understood in Europe. Coming from a specialist in methodology as it does, it must mark the limits of theoretical bankruptcy in European sociology. First, it is known that, epistemologically, theories, like languages, are characterised by their own syntax and semantics. Accordingly, it would be impossible to assimilate two languages into one syntactical form, without creating haitus. Conceivably, HIMMELSTRAND could argue that his is a meta-language since it is «neutral». This will not do, for he admits that it is capable of generating incompatible semantic categories such as are found in all existing sociological theories, be they positivist, subjectivist, idealist or Marxist (*vide Sociology*, pp. 54–62). This is contrary not only to the theory of growth of languages or knowledge but also to historical experience.

Theories, far from accomodating one another, compete for ascendancy. As any philosopher of science would admit, the growth of knowledge is accounted for by the replacement of old theories with new and incompatible ones. Indeed, in the report submitted by HIMMELSTRAND

and SMELSER *et. al.*, it is apparent that «modernisation theories» are getting discredited and are being displaced by neo-Marxist or neo-Weberian theories. It is precisely the inherent tendency in theories to undermine one another which guarantees the existence of a «dialectical community of scholars», not synthetic texts or models, as is suggested by HIMMELSTRAND. Furthermore, the inclination towards consensus models is not only impoverishing, theoretically, but is also suspect, socially and politically. One must agree with BOTTOMORE's observation in the introduction to *Sociology* that: «The diverse theoretical viewpoints of the present time cannot be regarded simply as the outcome of purely theoretical disagreements and controversies in the course of which new scientific paradigms and research strategies have emerged. They are also the products of the changing context of politics and policy-making, as is plainly recognized in many of the following papers». The last point is in doubt, for if that were the case, the futility of creating consensus models in the face of mounting social and theoretical/ideological contradictions would have been recognised. The current theoretical confrontations will persist until something new emerges from the social base.

THE EPISTEMOLOGICAL ANTI-CLIMAX

The epistemological issues implicit in current sociological debates cannot be resolved on the basis of HIMMELSTRAND's eclecticism and volitional use of concepts. First, in his discourse there is frequent confusion between methodology (epistemology) and methods or techniques. For instance, as has been indicated already, the methods or techniques used by action-researchers are not peculiar to them. They have them in common with classical anthropologists, phenomenologists and pioneers such as Paulo FREIRE. This has to be so because, as in any language, at the level of vocabulary or facts there are no necessary connections. It is only at the level of syntax or theory that such distinctive connections occur at all. Therefore, HIMMELSTRAND should not have treated action-research as a new methodology, without proffering epistemological grounds for doing so.

For that matter, the theoretical status of action-research is ambiguous. Action-research is an intellectual form of protest against the iniquities of bourgeois society, without being a negation of bourgeois society. Its supposition that knowledge could develop spontaneously as a result of inter-subjective discourse between the researcher and the voiceless is an abdication of responsibility which is confirmed by the need on the part of the researcher to bring from outside knowledge that is not given to the actors. What is the source of such knowledge, it may be asked? Pretences aside, it is apparent that the work of action-researchers is anchored in logical-positivism. Its treatment of the subjective views of the «conscientised» actors as a substitute for or as on a par with scientific knowledge is simply an unrecognized confusion of scientific with socially sound knowledge. Furthermore, action-research could, logically-speaking, be self-defeating insofar as it can only guarantee the social reproduction of «conscientised» actors but not that of better social scientists. However, it can

be assumed from first principles that action-researchers, like everybody else, do not mean to liquidate themselves. Cybernetic models, with their mystifying boxes and feed-back loops, and an insatiable quest for meta-theories by leading exponents such as Heinz MOSER and Fals BORDA testify to the professional interests and positivist inclinations of its practitioners. Ideologically, action-research can be seen as a form of *noblesse oblige* emanating from guilt-ridden petit-bourgeois intellectuals. If it is true that, intellectually and ideologically, action-research operates within the confines of bourgeois society, then what does this say about the state of the art of sociology in contemporary Europe?

So far our review has been concerned with theoretical perspectives from Western Europe and yet, included in the research committees which produced *Sociology*, were scholars from Eastern Europe. This presupposes a difference in approach, theory of society and in epistemological assumptions. Stefan NOWAK, Professor of the Methodology of the Social Sciences at the University of Warsaw, among all the contributors to the report was best placed to throw light on this matter. Whether consciously or not, Professor NOWAK evaded the issue altogether. Where HIMMELSTRAND and BOTTOMORE were willing to make specific references to the research undertaken by their colleagues and tried to elucidate on its theoretical implications, NOWAK chose to refer to trivial, hypothetical cases and to confine himself to stale scientific formalism. Examples of the latter are the attempt to associate «science» only with «propositional theories», «predictability» and «verification» in the best empiricist traditions. In his words: «When these regularities have been formulated, they constitute generalisations of social science and, if we can do that, they can eventually be systematized into propositional theories which can be used for the prediction or explanation of the phenomena which are denoted by the concepts of these theories». In addition, he believes that: «For any level of social reality ... we find a number of statements that are definitely propositional generalisations...» (no examples given). Nevertheless, NOWAK is not unmindful of the fact that: «Some sociologists are doubtful whether we will ever be able to formulate in sociology universal laws of science stating certain general relationships of constant character between phenomena or variables under specific conditions». Rightly so, for in more than a hundred years of its existence sociology has not produced a single universal law. Nor is prediction one of its attributes – maybe some informed guesses, but certainly a wealth of *studied social insights*. We shall have occasion to elaborate on the theoretical significance of the latter.

In the meantime, it is important to note that our strictures against NOWAK amount to an absolute denial of the existence or possible existence of ontological concepts or models in sociological theory. In contrast NOWAK firmly believes that:

«When one hears the term 'ontology' one thinks about a set of concepts which are in a way all-inclusive, which embrace the totality of social reality and have extremely broad areas of applicability. But if we think that these ontological models are just supplements to our

necessarily partial knowledge, that they are added by our insights and imagination to what we know about various aspects or fragments of reality, or that they stimulate these fragmentary pictures of scientific knowledge, we understand that these ontological models are not all-inclusive. They are just a partial picture of social reality seen from one particular perspective» (Sociology, p. 16).

On the basis of this and contrary to the «neo-positivistic» notion of «philosophy of science», NOWAK offers an alternative proposal: «I now suggest that we introduce another notion; namely, that of 'philosophy for science', which would formulate alternative, complementary ontological models of the human mind or of social phenomena which would really guide our future theoretical studies». How so? Had not LEVI-STRAUSS a generation ago proposed the same in vain? Despite HIMMELSTRAND's compromise solution (*Sociology*, p. 58), the fact remains that cognition is not accessible to the sociologist, except through its social manifestations. Likewise, ontological concepts, which refer to the *essence of things* in the metaphysical sense, are incompatible with sociological concepts whose field of reference is the concrete social relationships in society. Even in biology, thanks to new advances in genetics and bio-chemistry, it can no longer be argued that ontology defines phylogeny.

The relationship between cognition and social perception in human societies is even more indeterminate. Furthermore, though NOWAK makes it appear that the relationship between the two is instantaneous, in fact conception is more akin to perception than it is to conceptualisation. One is socially-derived and the other is intellectually-contrived. This is the dynamic link between the individual and his/her professional community.

NOWAK confuses this with «approach». Referring to visions or images which individual researchers might have, he says: «They may determine our 'approach' to the reality studied, here understood narrowly as a set of research questions, and consequently these visions or vague notions may eventually lead to propositional theories». While it is true that an «approach» can lead to theoretical propositions, what is crucial in the present context is the fact that the relationship between the two is asymmetrical. For instance, it is confusing, if not misleading, to refer to Marxism as an «approach», as NOWAK does. This would presuppose that included in the denotations of the term is epistemology, theory and ideological predispositions. Methodologically, this is insupportable. Social scientists would be well-advised to restrict the term to «research strategy», a pre-conceived way of asking questions, and to accept the logical implication that all theories are amenable to more than one research strategy. This is independent of the fact that such strategies may strengthen or undermine a given theory by giving rise to anomalies. The likely collision between paradigms which are derived from the same basic theory e.g. modernisation theories and their obverse, action-research, is distinguishable from the inevitable confrontation between theories which are inspired by different epistemologies e.g. Marxism and positivism.

These distinctions are lost in NOWAK's theoretical trajectory. Having failed to confront the Marxist monster in theory and practice in Eastern European societies in the same spirit as disillusioned liberals deal with their capitalist dragon, he slipped into the easy philosophy of «eclecticism». Accordingly, he recommends: i) «The application of several sets of a different concept is enough for what might be called multidimensional description, and consequently multi-dimensional comparison of the object of our study»; and ii) «The second step is the problem of theoretical explanation of our object or process with the *use of several theories at the same time* (my emphasis). We then have the problem as to which of these theories and to what degree it applies to the case in question». The answer to this question is as vacuous, syntactically and substantively, as the «meta-theoretical 'vector-like' models», the «multiperspectivistic description» or «multiperspectivistic diagnosis» NOWAK is trying to foist upon us. To justify his revisionism (in both sense of the word), he proclaims that: «We... have some societies which are more Marxist in their structure and 'behaviour' while others seem to be more Parsonian or Weberian, when we regard certain aspects of their structure, functioning, and/or change» (*vide Sociology*, pp. 20–22).

In a single shot NOWAK succeeds in committing all the imaginable methodological crimes. Use of metaphor notwithstanding, the conflation between types of theory and types of society is not only crass but is also outright reification. The supposed division of labour among different theories is unmitigated relativisation of theory – an invitation to cuckoo-land where everything is possible. The *laissez-faire* approach to concepts and theories is a negation of all epistemology, as is known in Europe. If so, the grounds for taking such a step can hardly be *ad hoc* or conversational. This is particularly so that radical departures have been made by methodologists such as HINDESS and HIRST, and FEYERABEND. Otherwise, we are unable to decide whether what we are witnessing is personal intellectual/political timidity or a general decline in European sociological thinking.

EPILOGUE

As has been remarked in the introduction, *Sociology*, whether by intention or not, turned out to be theoretical representations by Europeans. Even at that, these were by no means as comprehensive as one would have expected. Conspicuous by its absence was GALTUNG's costly research programme for the European region on Basic Needs. One would have thought that this would attract the attention of the action-researchers; and yet not. Even more striking was the general silence on the theoretical innovations by the French School of anthropologists and sociologists who drew their inspiration from ALTHUSSER's structural Marxism. In *Sociology* there is only one fleeting reference to the work of Poulantzas. Surely, a more rounded theoretical evaluation would have alluded to contributions by scholars such as GODELIER, MEILLASSOUX and REY. As far as one is aware, this is the only identifiable school in Europe which in recent years

has been able to generate a consistent set of sociological ideas. While methodologists such as NOWAK continue to babble about Marxist and Parsonian societies, these researchers have tried to push their neo-Marxist theories to the ultimate by confronting them in an uncompromising way with social reality in societies other than the European ones. Indeed, it has to be acknowledged that they are the European counterpart of *Dependencia* theory. Theoretical tension between the two is counterbalanced by ideological consonance and interest in the same *problematique*, if from different perspectives.

In contrast to the interest Third Worlders take in the French neo-Marxist school, in Mexico they showed a great deal of indifference to *Sociology*. The immediate rationalisation was that they were not interested in «listening to Europeans or Americans talking to one another». They wanted to hear «their own voices». This represented the global contradiction between the North and the South, which is subject to more than one set of rationalisations. There were those who, like the Indian delegate, called for the indigenisation of social science, without specifying in whose terms this would be instituted. In other words, while this point of view is impelled to reject impositions, it is not so impelled towards internal negations. This represents a partial critique which is subject to a number of theoretical objections. First of all, it is prone to relativisation of theory and, secondly, because of its partiality, it cannot hope for transcendence of any kind. While it is true that we can change the whole by changing the parts, we can ill-afford to substitute the parts for the whole. Intellectual communities, no less than the different parts in the global system, live together in contradiction. This means that at different historical junctures different theoretical perspectives will predominate. Wherefore, if the Third World at this historical juncture, thanks to imperialist negation discovers a new truth, would it be valid only for them or for their kind, universally?

The answer must reside in the latter, for whatever theory emerges from the Third World will inevitably be an intellectual rationalisation of the actual social struggles that are taking place there but whose determinations do not begin or end there. Here also we encounter the interpenetration between the subjective and the objective, the outcome of which cannot be prejudged. What is apparent, however, is that it will not be a reproduction of either side of Europe. It will be strongly nationalistic, giving prominence to local cultural heritage which had been debased by Europeans of whatever persuasion. For the modernisation theorists, the impact has been direct and devastating. The most the repentant amongst them can do is to preach that «small is beautiful» and that «might is not right». In the opposite direction, Marxists who, traditionally, have abjured ideology, and treated «culture» as a residual category, are in a quandry. Their erudite appeal to classical texts is of no avail under these conditions. The proclaimed European universalism is proving more and more parochial, as the world is being re-defined.

It seems that for the first time since the Industrial Revolution, Europe is going to be liberated from its patent ethnocentrism by external forces. If this sounds presumptuous, we already have at least three historical

precedents. First was the anti-colonial revolution which changed not only the shape of the world but also its perception as well as its social dynamics. Second was the Chinese path to development, while it lasted. Third was the rise of a specifically Third World theoretical paradigm, the *Dependencia* «theory», which pitted itself against the hegemonic theories of modernisation. In its wake it also stimulated neo-Marxist innovations not only in the South but also in the North. WALLERSTEIN's famed world system analysis owes its origins to the *Dependencia* paradigm. Action-research is not untouched by it. Some of this is acknowledged in *Sociology*.

Like all revolutions, these have had their ebbs and flows. For instance if the meteoric rise and universal acknowledgement of the *Dependencia* «theory» marked the beginning of an intellectual revolution in the Third World, that revolution still awaits its fulfilment. There has been unmistakable disillusionment with *Dependencia* «theory», at least as articulated by FRANK. Significantly enough, the search for a new theory has been focussed mainly on the question of the «peasantry». This is not accidental. The Third World societies are primarily agrarian; yet they are contemporaries of industrialised Europe. The social, political, ideological and theoretical ambiguities involved herein are a fertile ground for new discoveries, practically and theoretically. «Practically» is the word because the Third World is being transformed by practical social struggles. These are revolutionary and not reformist, as has been the case in Europe since the Second World War. This is neither a question of virtue or heroism on the part of the Third World revolutionaries. It is rather born on necessity. As one wit put it: «You fight, you die; you don't fight, you still die. So, why not fight?» Of particular relevance to us is the fact that the outcome of these struggles is as ambiguous as the social agents responsible for them. Social aberration and disillusionment come fast and solid in the Third World and intellectuals are kept chasing their tails. Like the social agents, they have to keep experimenting, or fall by the wayside. But the ultimate question is: if the Third World has the initiative, socially and politically, can its intellectuals be far behind?

As was intimated in the introduction, the main ideological predisposition of intellectuals from the Third World is not to listen to any theoretical noises from the North. They are in search of an indigenous constituency from which they can make their own theoretical projections. This is real and at the same time illusory. Nationalism, while valid in its own right, is not, as is often supposed, an antithesis of internationalism. It is rather a claim to a better place within the international community. Struggles for «independence» bear witness to this. Whereas instruments for fighting nationalist battles are forged internally, this is not done without the hope of having a positive impact on the external system. In other words, divergence at one historical juncture creates grounds for convergence at another. Similarly, any major contradiction in the modern world has its internal as well as external dimensions. If this is true of the political community, it is even truer of the intellectual community. The dissenting voice from the South has not met with complete indifference from the North.

On the contrary, it has led to the emergence of an international community which is genuinely critical of the existing system. Whenever an opportunity offers itself, the members of such a community make collective representations. Think of invitations to conferences, recruitment into academic posts and selection of papers for publication in chosen journals.

The anti-imperialist, and at times anti-capitalist, reflexes of the intellectuals from the Third World have found expression in neo-Marxism which, according to *Sociology*, is the fastest growing tendency in the social sciences. Although the authors of *Sociology* were content to leave this at the level of statistics and merrily went ahead to construct consensus model, it is apparent that the reasons for it are very profound. Within the European tradition Marxism is distinguished by its thorough-going critique of capitalism and open advocacy of revolution against the system. LENIN had the honour of adding the anti-imperialist dimension to it. All this has a natural appeal to the Third World rebels or revolutionaries. It provides them with the necessary cudgels for combating western domination. But as practice would have it, these tools do not quite fit the social reality of Third World countries. This calls for creative adaptations and coincides with a felt-need among some Marxists in post-industrial Europe to up-date their concepts. However, unlike the Third World scholars who are using Marxism as a hatchet for blazing a trail in an unchartered terrain, the European counterparts are often tyrannized by texts and are liable to accusations of revisionism. General absence of an organised revolutionary force outside themselves or a new society in-the-making renders such accusations difficult to discredit, except by recourse to texts or pure logic. This is socially tautological. It would seem that once again, as has happened in history, the barbarians will save the civilised from their own decadence. But this cannot be accomplished, without destroying their hegemony. History is strewn with corroborative examples.

However if we characterise the emerging perspectives from the Third World, it is obvious that they will be impregnated with the negations of the present existence. This is consonant with MARX's negative philosophy. In its scientific perview it relies on «critique», the indictment of the present system for its omissions, the «negated ought». This cannot be relativised, as every society is liable. Therefore, the Third World neo-Marxists cannot, logically, denounce western imperialism, without confronting its internal manifestations. Indigenisation of social science carried to its logical conclusion must denote a totalising critique. This leaves no room for a relativistic theory of society or consensus models, since social scientists, like ordinary mortals, are aligned on either side of a prevailing social contradiction. *Critical sociology*, unlike the positivist functionalism which has pervaded academic sociology in America and Europe for more than half a century, cannot be oblivious to social contradictions and cannot avoid being socially and theoretically subversive. To reveal what is hidden and to include what is excluded is the very definition of subversion. The indictment against the authors of *Sociology* is that they took their world for granted and excluded much that was already written on the wall. Why these omissions? We can only speculate. Intellectual decline? Lack of a social mandate? Vested interests or unconscious ethnocentrism?

RESUME

Dans cet article, l'auteur s'emploie à montrer que la nouvelle sociologie telle qu'elle se présente actuellement est réservée strictement aux Européens. Deux constats fondamentaux lui permettent de confirmer cette hypothèse :

- la croyance ferme à l'Universalité de leur science ;*
- la production scientifique est un phénomène essentiellement social, non pas sous sa forme apparente de collaboration entre les différents membres d'une communauté scientifique mais plutôt parce que le sens et le contenu de la recherche scientifique sont déterminés au plan social ;*
- le désir de garantir la production et la reproduction sociales sur les mêmes bases que par le passé.*

Puis, l'auteur consacre une partie importante de son article à essayer de faire le point de la discipline qu'est la sociologie. Il part d'un rapport publié par l'Association Internationale de sociologie portant sur ce problème et fait remarquer d'emblée que les différents sociologues qui ont contribué à cet ouvrage étaient des européens ou nord-américains, ce qui en soit les prédisposait à ne faire cas que des soucis actuels de la sociologie dans ces parties du monde. Il passe alors en revue les principes directeurs des différentes écoles de sociologie qui ont marqué les étapes successives de l'évolution de la sociologie pour montrer que sur le plan de l'orientation et du contenu cette sociologie n'est faite et n'est acceptable que pour les européens. L'auteur souligne que la participation des sociologues indiens a été particulièrement intéressante car ils ont attiré l'attention des autres participants sur le fait qu'il n'y pas qu'un seul monde de référence.

Après ce tour d'horizon des idées-forces des différentes écoles de sociologie, l'auteur en arrive au problème de la sociologie critique à laquelle il assigne la mission importante de «révéler ce qui est caché et d'inclure ce qui est exclu». Cet article est fort enrichissant tant au plan de la mise au point que l'auteur y fait en ce qui concerne l'état de la sociologie qu'à celui des réflexions critiques qui y sont contenues et qui ont pour ambition de «dé-européaniser» la sociologie afin qu'elle puisse servir les intérêts des pays du tiers-monde.

CHOIX STRATEGIQUE DE L'ENTREPRISE PRIVEE SENEGALAISE

Par

*Amadou Lamine DIA**

INTRODUCTION

La stratégie de l'entreprise est la réponse cohérente que donnent ses dirigeants à cette question essentielle : quelle entreprise voulons-nous devenir ?

Il s'agit d'un choix réfléchi des grandes options fondamentales destinées à assurer la survie, le développement et la prospérité de l'entreprise par une insertion optimale dans son environnement.

Le choix et la définition d'une stratégie se révèlent donc nécessaires pour toute entreprise.

Toutefois, dans le contexte proprement sénégalais, le problème se pose de façon particulière :

— Il revêt, tout d'abord, une importance extrême dans la mesure où le choix d'une stratégie est une des conditions essentielles du développement des entreprises, et, par là, de la croissance économique du pays tout entier.

— Il se pose, en second lieu, en termes spécifiques : peut-on même, dans l'entreprise sénégalaise, compte tenu de ses dimensions, de son style de direction, véritablement parler de «stratégie» au sens courant du terme ?

C'est cette recherche qui constitue l'objet de notre étude. Il sera donc nécessaire, après avoir présenté les différents types d'entreprises existant au Sénégal et leurs caractéristiques essentielles, de recenser les diverses stratégies possibles susceptibles de contribuer au développement, afin de pouvoir, dans une dernière étape, choisir et définir une stratégie nouvelle pour les entreprises de notre pays.

I. — TYPOLOGIE DES ENTREPRISES PRIVEES AU SENEGAL

1-1 LES ENTREPRISES PRIVEES NATIONALES

Sont des entreprises privées toutes les firmes immatriculées de droit privé sénégalais, exceptées les sociétés d'Etat et les sociétés d'économie mixte.

A) Le concept de nationalité

Il est nécessaire de considérer, plutôt que la nationalité des firmes, celle de leur propriétaires et de leurs dirigeants, c'est-à-dire d'une part des détenteurs du capital, d'autre part des personnes chargées de la fonction administrative (prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler, selon la définition de H. FAYOL).

* *Maître Assistant en Sciences de Gestion, Directeur de la Division «Formations en Gestion des Entreprises» — E.N.S.U.T., Université de Dakar.*

Quatre situations sont possibles :

– le capital est en majeure partie détenu, directement ou indirectement par des personnes physiques de nationalité sénégalaise, qui assument également la direction de l'entreprise.

– des personnes de nationalité sénégalaise possèdent plus de la moitié du capital, mais la direction est exercée par des étrangers.

– des sénégalais, tout en détenant moins de la moitié du capital, assurent cependant la direction de l'entreprise.

– une faible part du capital seulement est détenue par des sénégalais dans une entreprise dont la direction est étrangère.

A) Définition

Compte tenu de la classification précédente, l'entreprise privée nationale est précisément définie comme une société dans laquelle sont sénégalais à la fois la majorité des propriétaires et les dirigeants (première situation). Peuvent cependant être assimilées aux entreprises privées nationales d'une part les sociétés dont la direction est sénégalaise mais le capital majoritairement étranger (deuxième situation) d'autre part les sociétés dont le capital est majoritairement sénégalais mais la direction étrangère (troisième situation).

1 - 2 LES CRITERES DE CLASSIFICATION

Divers critères, quantitatifs et qualitatifs, permettent de répartir les entreprises privées sénégalaises en plusieurs catégories.

A) Critère quantitatifs

Trois critères quantitatifs sont utilisés au Sénégal par la Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (SONEPI) : le montant des investissements, le chiffre d'affaires et le nombre d'emplois permanents.

– *Les petites entreprises* sont celles dont les investissements sont compris entre 5 et 25 millions de francs CFA ; qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions et dont l'effectif comprend entre 5 et 50 employés.

– *Les moyennes entreprises* sont celles dont les investissements supérieurs à 25 millions de francs CFA, ne dépassent pas 250 millions. Les chiffres d'affaires réalisés se situent entre 50 et 500 millions francs CFA et l'effectif entre 50 et 500 employés.

– *Les grandes entreprises* sont celles dont les investissements sont supérieurs à 250 millions francs CFA. Les chiffres d'affaires réalisés dépassent 500 millions et l'effectif comprend plus de 300 employés.

B) Critères qualitatifs

Les critères qualitatifs sont : la gestion, l'organisation, le savoir-faire, le style de direction, etc. Au Sénégal, le critère qualitatif est le style de direction ; il permet de classer les entreprises en trois catégories :

– *l'entreprise familiale, ou artisanale*, composée du chef de famille (généralement le patron) assisté de ses épouses et de ses parents.

— *l'entreprise individuelle* où une seule personne dirige et détient la plus grande partie du capital. Cette catégorie est au Sénégal la plus importante. Dans ce type d'entreprise il existe un patron, au sens strict du terme. Ces patrons peuvent être soit des créateurs d'entreprise, soit des acquéreurs, soit des héritiers. Selon leur origine et leur formation, ils poursuivent des objectifs très différents. Ils peuvent être en effet d'anciens chefs d'ateliers, d'anciens employés de commerce des sociétés étrangères, des gestionnaires ou même d'anciens hommes politiques.

— *l'entreprise managériale*, dans laquelle le capital appartient à un groupe financier étranger ou se trouve partagé entre des actionnaires privés étrangers et des actionnaires privés sénégalais. Dans tous les cas, l'entreprise managériale est dirigée par un cadre salarié appelé «manager».

L'utilisation de ces différents critères a permis de recenser au Sénégal 250 entreprises industrielles dont 105 petites entreprises, 95 moyennes entreprises et 50 grandes entreprises (1).

Le tissu industriel sénégalais est composé à 80 % de petites et moyennes industries, qui réalisent 12 % de la valeur ajoutée totale ; 30 % de l'effectif des entreprises, 8 % des investissements et 12 % du chiffre d'affaires total. Ces entreprises seront donc les seules à être considérées dans la suite de l'étude.

1 - 3 CARACTERISTIQUES DES ENTREPRISES PRIVEES NATIONALES

Elles sont liées à la fois à l'environnement extérieur et à la gestion des entreprises elles-mêmes.

A) Caractéristiques liées à l'environnement

L'environnement socio-économique, politique et institutionnel, se révèle peu propice au développement d'une entreprise moderne : le coût de l'énergie, l'inadéquation d'une technologie importée, le faible développement des infrastructures de production et des relations inter-industrielles, l'étroitesse du marché et de l'épargne constituent autant d'obstacles. Clairement perçus et exploités à bon escient, ceux-ci peuvent cependant également constituer des facteurs favorables au développement des entreprises.

B) Caractéristiques liées à la gestion

Le Sénégal et l'Afrique en général, n'ont pas une tradition industrielle, or, l'industrie s'apprend. Les fautes de gestion, encore trop nombreuses, sont dues à un manque certain d'organisation, plus particulièrement dans les domaines commercial et financier (absence de prévisions, mauvaise gestion des stocks...).

1 - 4 PEUT-ON PARLER DE STRATEGIE POUR LES ENTREPRISES PRIVEES NATIONALES ?

L'opinion couramment répandue à ce propos est que seules les très grandes firmes ressentent le besoin d'un cadre stratégique et qu'elles sont les seules à disposer des moyens financiers, techniques et humains leur permettant de cerner convenablement des problèmes de développement à long terme.

De la même façon, tous les auteurs admettent, en général, implicitement, que la stratégie s'impose dans les entreprises de production ou encore dans les sociétés de holding ; mais ils ne font allusion aux firmes commerciales ou de services que rarement et ignorent les petites entreprises.

Certes, les problèmes stratégiques sont de toute évidence différents selon la taille et la nature des entreprises.

Mais il faut à notre avis, considérer que toutes les entreprises ont intérêt à faire un choix entre la continuation des politiques actuelles ou le changement en vue d'autres objectifs. C'est l'ensemble du choix et du raisonnement qui l'accompagne (cohérence, sélection des objectifs et des moyens) que nous appelons la stratégie de l'entreprise.

Ce choix et ces décisions s'inscrivent dans un cadre stratégique dont la formulation est plus ou moins élaborée. Il va de soi que l'entrepreneur individuel ne situe pas ses problèmes au même niveau qu'une firme multinationale. Pourtant ces préoccupations sont, dans leur essence même, identiques à celles des dirigeants des grandes entreprises. L'entrepreneur peut ou bien se laisser porter par les événements, ou bien cherche, à son échelle, à tirer parti des ressources dont il dispose pour s'intégrer de la meilleure façon possible dans son environnement, et, dans le second cas, il met en œuvre une véritable stratégie.

Le dirigeant d'une petite ou moyenne entreprise sénégalaise peut à priori choisir entre les différentes stratégies possibles mais en fait son choix est limité par les contraintes liées soit à l'environnement, soit à la gestion elle-même de ces entreprises.

II. -- LA TYPOLOGIE DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT

Il existe quatre stratégies différentes :

- la spécialisation,
- la diversification,
- le regroupement,
- l'internationalisation.

Chacune peut constituer la meilleure voie, le chemin le plus sûr permettant de dépasser la situation actuelle vers une situation future plus profitable et moins vulnérable.

Le succès dépend de l'évolution concurrentielle, des ressources de l'entreprise, de son inclination à prendre des risques et de son environnement.

2 - 1 LA SPECIALISATION

La stratégie de la spécialisation peut revêtir trois formes :

- la spécialisation dans un type de production,
- la spécialisation dans un type de marché,
- la spécialisation dans la production et le marché.

Le choix opéré actuellement, pour leur développement, par les petites et moyennes entreprises sénégalaises semble être de pénétrer le marché national : 85 % à 90 % des P.M.E. vendent leurs produits au Sénégal.

Cette pénétration se fonde sur une forte spécialisation des activités. Le caractère intensif de ce mode de développement se manifeste en particulier, par le souci de réaliser des économies d'échelle.

Dans les petites et moyennes entreprises ayant adopté ce mode de développement, on ne note pas de dominance sectorielle : diverses professions sont représentées (bois-meuble ; textile-confection ; bâtiment et T.P...).

Malgré leur spécialisation, ces entreprises se caractérisent, également, par une certaine diversification dans la production. On observe par exemple dans les P.M.E. du secteur bois-ébénisterie et du secteur textile et confection un élargissement de la ligne de produits résultant du développement de « produits parallèles » qui nécessitent, en général, de faibles coûts d'adaptation des équipements. Cette différenciation des produits n'exige pas le recours à des technologies nouvelles et les produits nouveaux visent le même marché.

Le choix de la stratégie de la spécialisation implique, pour la firme, la nécessité de trouver sa voie de développement dans une pénétration en profondeur du marché national en profitant des éléments favorables (croissance démographique, augmentation des revenus, etc...). Or, ces éléments sont réduits dans un pays en développement tel que le Sénégal, qui se caractérise, comme en général les pays africains, par un marché étroit et une demande solvable faible. A cet égard, il convient de rappeler que les revenus moyens y sont de l'ordre de 350 dollars par an, soit un peu plus de 75.000 francs CFA/an, dont 80 % environ sont consacrés à l'alimentation et l'habillement.

La spécialisation présente également d'autres limites :

— Elle crée une situation de dépendance des P.M.E. par rapport à l'environnement, à tel point que la firme risque, en cas de mutation, de perdre la totalité du marché ;

— elle cache aux dirigeants des P.M.E. les autres opportunités de développement qui pourraient se présenter.

Malgré ces inconvénients, cependant, la stratégie de la spécialisation ne doit pas être entièrement rejetée mais utilisée avec prudence. La logique veut, en effet, que ce soit par la voie de la spécialisation que les petites et moyennes entreprises fassent leur percée sur le marché ; c'est aussi en limitant leur champ d'activités-produits qu'elles étendront progressivement leur champ d'activités-marché. C'est seulement, ensuite, dans une étape ultérieure, que pourra être appliquée une nouvelle stratégie : la diversification.

2 - 2 LA DIVERSIFICATION

La diversification, qui se définit non par intégration, mais par addition et/ou substitution de nouvelles activités, est une stratégie par laquelle la firme entreprend de fabriquer plusieurs produits différents.

L'entreprise diversifiée s'aventure alors dans des domaines relativement nouveaux. Il lui faut d'abord augmenter ses connaissances, c'est-à-dire accroître un stock d'informations devenu insuffisant, dépasser une expérience technique et commerciale en voie de péremption. Cette diversification introduit une brutale discontinuité. En passant, par exemple, du marché domestique au marché international, la croissance de la firme entraînera un accroissement de coûts importants.

Cette diversification influe favorablement non seulement sur l'investissement, en élargissant le champ des possibilités d'investir, mais aussi sur les variables financières, en particulier sur le choix des modalités de financement. Elle permet de réduire la variabilité des revenus (donc du risque) et à terme d'atteindre un meilleur équilibre financier.

Si la stratégie de diversification présente de nombreux avantages (maintien du taux de croissance, du taux de profit, réduction du risque économique, meilleure utilisation des ressources financières, etc...) son intérêt pratique est cependant assez limité pour la plupart des petites et moyennes entreprises sénégalaises, en raison de la complexité de sa mise en œuvre et des moyens qu'elle implique. Pour réussir, la diversification doit être menée dans le cadre d'un plan soigneusement préparé. En effet, le succès d'un produit nouveau dépend largement du moment de son lancement ; son introduction dans le marché à conquérir ne doit être ni tardive, ni prématurée. De même, l'abandon de certaines activités en régression doit intervenir au moment opportun. Cela suppose que l'entreprise soit dotée d'un système de prévision permettant de saisir les occasions d'investir qu'offre le marché et de déceler les évolutions défavorables : baisse potentielle du niveau de la demande, accroissement de la pression de la concurrence, etc...

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'extension des activités de la firme a des domaines nouveaux ou fort éloignés de ceux qui lui sont familiers risque d'engendrer des difficultés inattendues et d'accroître ainsi les possibilités d'échec.

L'application de la stratégie de diversification permettrait de résoudre les problèmes financiers de l'entreprise sénégalaise : les produits mûrs financeraient les nouveaux produits, c'est-à-dire que les bénéfices procurés par les anciens produits permettraient de couvrir les dépenses engagées pour le lancement des nouveaux produits.

Mais la réussite de cette stratégie dépend de l'organisation de l'entreprise, de la croissance de l'économie nationale ainsi que des structures du marché, en particulier des conditions de la concurrence.

L'un des obstacles les plus importants au développement des petites et moyennes entreprises sénégalaises – et l'un des plus difficiles à surmonter, est la taille même de ces entreprises. Avant de se lancer dans la diversification de leurs produits et de leurs marchés, celles-ci auraient donc intérêt à se regrouper.

2 - 3 LE REGROUPEMENT

D'après le recensement de la SONED (2) les secteurs où les petites et moyennes entreprises industrielles sont les plus nombreuses sont les suivants :

— alimentation	62 entreprises
— transformation de métaux	37 entreprises
— papier-imprimerie	29 entreprises
— bois-menuiserie	24 entreprises
— chimie	20 entreprises
— textile-confection	16 entreprises
— extraction	06 entreprises
— matériaux de construction	06 entreprises

Le regroupement se révèle bénéfique pour tous les types d'entreprises. Toutefois, il constitue un élément d'une importance particulière dans la stratégie des petites et moyennes entreprises. Le regroupement s'impose comme une nécessité pour les firmes sénégalaises, si elles veulent lutter efficacement contre la concurrence d'autres entreprises africaines, de plus en plus vive depuis la création de la C.E.A.O. (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest).

Différentes formes de regroupement sont possibles. Les plus fréquemment appliquées sont : l'entente, la fusion et l'absorption.

L'intérêt stratégique de ces formes de regroupement est évident. Elles permettent en effet :

- de mener à bien des actions qu'on ne pourrait mener seul ;
- d'augmenter la sécurité ;
- de pallier certaines faiblesses de l'entreprise (manque de personnel, de moyens financiers, étroitesse du marché...) dans la mesure où il existe une complémentarité entre les entreprises en cause ;
- de permettre, par les échanges qu'elles impliquent, une meilleure utilisation des capacités de production respectives.

Les avantages du regroupement sont manifestes pour les grandes entreprises. Pour les petites et moyennes entreprises, qui sont le plus souvent des entreprises personnelles ou familiales, la concentration pose un problème plus difficile à résoudre.

Dans les grandes entreprises, en effet, les facteurs de compétitivité et les sources du profit ont pour la plupart une réalité objective : ce sont des équipements, des produits, des réseaux de vente, des parts de marché, etc... A partir de ces éléments, il est possible de calculer les doubles emplois, les économies et les profits qui résulteront de telle ou telle formule de regroupement.

Dans les petites et moyennes entreprises sénégalaises, la compétitivité et le profit dépendent assez largement des facteurs subjectifs peu quantifiables et donc difficiles à inclure dans un calcul : ce sera la créativité du chef, le contact étroit avec une clientèle, la spécialisation, la simplicité de la gestion, la faiblesse des frais généraux, le climat de travail, où les relations personnelles permettent d'obtenir de bonnes performances même si les ouvriers ont été formés «sur le tas», «l'esprit maison», etc...

Or, la fusion totale, en brisant la structure délicate d'une telle entreprise, risque de tarir les sources de profit. Si l'entreprise moyenne est absorbée par une grande entreprise, celle-ci peut en remodeler les structures et faire jouer ses atouts propres. Mais si la fusion se réalise entre de petites entreprises, qui ont chacune leur spécificité, elle peut aboutir à une véritable destruction de richesses.

Quoiqu'il en soit, les entreprises ne doivent pas fusionner seulement pour se prémunir contre les aléas du marché commun africain, mais pour mieux pénétrer le marché. Le véritable intérêt des regroupements n'est pas de permettre des opérations de sauvetage ou de repli mais doit être saisi dans une perspective dynamique de développement.

2 - 4 L'INTERNATIONALISATION

L'internationalisation est une stratégie qui consiste pour l'entreprise, à étendre ses activités à l'étranger. Elle peut revêtir diverses formes, du simple programme d'exportation à l'implantation directe de la production à l'étranger (3).

La diversification des marchés de l'entreprise par l'internationalisation procure des avantages appréciables. Elle permet en effet :

- de diminuer, en les répartissant, les risques courrus par l'entreprise;
- d'avoir des débouchés que le marché sénégalais, trop étroit, ne peut offrir ;
- de lutter, sur le marché sénégalais, contre la concurrence des entreprises africaines.

Ces avantages sont toutefois réduits dans le cas du Sénégal en raison de la faible importance de notre appareil industriel et commercial. On sait en effet que 80 % des entreprises sénégalaises sont de petites et moyennes unités de production. Celles-ci se limitent en général au marché domestique et s'intéressent peu aux marchés extérieurs : 10 à 15 % seulement exportent. Par ailleurs, parmi les entreprises exportatrices, ce sont les firmes de grandes dimensions qui «se taillent la part du lion» et réalisent le chiffre d'affaires le plus important : la Compagnie Sénégalaise des Phosphates de Taïba, la Société Africaine de Raffinage, la Société des Fibres Textiles, etc... Seule la grande entreprise semble pouvoir à la fois répondre à une croissance rapide de la demande interne, et continuer à vendre et à investir à l'étranger.

Les petites et moyennes entreprises, en revanche, paraissent peu aptes à exporter. Il serait pour le moins surprenant que ces entreprises s'engagent dans l'aventure de l'internationalisation, alors qu'elles osent à peine franchir le seuil de la région, du département, voire du quartier.

CONCLUSION SUR LA TYPOLOGIE DES STRATEGIES

La plupart des stratégies proposées pour le développement des entreprises sénégalaises ne procurent des effets positifs que dans une grande firme. La petite et moyenne entreprise est limitée dans son développement en raison non seulement de sa taille et de ses moyens financiers réduits mais aussi de l'attitude des dirigeants des grandes entreprises, qui préfèrent traiter avec des fournisseurs extérieurs. Le principal obstacle réside en effet dans la faiblesse, sinon l'absence totale, des relations entre la grande et la petite entreprise.

Il serait donc souhaitable de s'orienter, au Sénégal, vers une intégration des petites, moyennes et grandes unités de production. Cette intégration en amont et en aval permettrait d'une part aux petites et moyennes entreprises de fonctionner sans interruption et de résoudre leurs difficultés financières, d'autre part, d'intensifier les échanges entre les différentes entreprises du pays.

Cette intégration peut être réalisée si les entreprises adoptent une stratégie nouvelle : la sous-traitance industrielle.

III – LE CHOIX STRATEGIQUE DE LA P.M.E. SENEGALAISE

Les difficultés rencontrées par les petites et moyennes entreprises sont dues à la spécificité de leur environnement : limitation des infrastructures de production, étroitesse du marché, insuffisance de l'épargne, formation insuffisante du personnel...

Dès lors, les critères essentiels de choix stratégiques doivent être les suivants : les possibilités d'obtenir de la matière première, les possibilités de financement, les possibilités de débouchés, etc...

Or, la stratégie de la sous-traitance permet de résoudre les problèmes posés par l'environnement en mettant à la disposition des petites et moyennes industries une technologie peu coûteuse et des débouchés sûrs. Elle peut donc être considérée comme la voie la meilleure pour conduire au développement.

3 - 1 LA SOUS-TRAITANCE INDUSTRIELLE : DEFINITION

M. CAPET (4) définit la sous-traitance comme «la relation où le sous-traitant élabore sous les directives du donneur d'ordre, un élément de produit qui sera vendu par ce dernier».

La relation de sous-traitance se caractérise par un double aspect : la *participation* à l'élaboration d'un produit final qui sera vendu et la *dépendance* à l'égard du donneur d'ordres. Cette dépendance est d'autant plus étroite que le modèle du produit n'existait pas antérieurement aux relations entre donneur d'ordres et sous-traitant mais a été réalisé à cette occasion. Bien qu'elles aient souvent été confondues, la sous-traitance diffère profondément de la spécialisation. Celle-ci permet de livrer aux consommateurs un produit fini ; celle-là seulement de fabriquer une pièce ou un organe destiné à s'intégrer dans un ensemble produit par une autre firme, généralement plus importante, qui prend la responsabilité de commercialiser le produit fini.

3 - 2 LES FORMES DE SOUS-TRAITANCE

Les relations de sous-traitance revêtent différentes formes et dépendent de divers facteurs :

- sous-traitance de complément ou de «capacité» à laquelle on recourt lorsque la capacité de production est insuffisante pour faire face à un afflux anormal de commandes ;
- sous-traitance de spécialité, par laquelle un entrepreneur confie l'exécution de certaines opérations à un sous-traitant qui possède des machines et un équipement spécialisé ou qui a mis au point des techniques spéciales ;
- sous-traitance marginale, pratiquée lorsque l'entrepreneur reçoit des commandes trop peu importantes ou trop peu fréquentes pour justifier des investissements supplémentaires ;
- sous-traitance d'économie, par laquelle un entrepreneur fait appel à un sous-traitant pour certaines opérations ou pour la fabrication de certains éléments, parce que les coûts de production du sous-traitant sont beaucoup plus bas que les siens.

C'est en général, pour ce motif que les firmes des pays industrialisés passent des accords de sous-traitance avec celles des pays en voie de développement.

La plupart des produits ou des opérations de transformation pour lesquelles la sous-traitance est pratiquée exigent une main d'œuvre importante, c'est pourquoi le coût et la qualification de la main d'œuvre des entreprises sous-traitantes sont considérés comme des facteurs déterminants par les donneurs d'ordres.

Sans être une panacée, la sous-traitance peut être pratiquée au Sénégal et de façon générale en Afrique dans de nombreux domaines.

3 - 3 *LES DOMAINES D'APPLICATION DE LA SOUS-TRAITANCE*

Une enquête dans 42 pays en voie de développement, effectuée en 1969, au moyen d'un questionnaire, par l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (O.N.U.D.I.) a montré que les produits fabriqués par les entreprises sous-traitantes étaient, par ordre d'importance décroissante, les suivants :

- pièces de types divers pour véhicules automobiles ;
- pièces coulées en fer ou en acier ;
- pièces moulées en plastique ;
- matériaux d'emballage ;
- articles de cuir et articles textiles ;
- pièces moulées en aluminium et en fer ;
- parties de chaussures ;
- moules et manches en matières plastiques ;
- éléments de charpentes en acier galvanisé.

En fait, dans les pays africains, les industries qui se prêtent à la sous-traitance internationale sont celles dont le coût total est bas, c'est-à-dire essentiellement les industries à forte intensité de main d'œuvre, où les qualifications professionnelles peuvent être rapidement acquises et où il existe une capacité excédentaire. La liste ci-dessus est donc seulement indicative et, à l'exception de certaines industries pétrochimiques et chimiques totalement intégrées, la sous-traitance peut être pratiquée dans la plupart des secteurs industriels.

Elle est applicable tant au niveau national qu'au niveau international, le second étant celui qui, pour les pays africains, offre le plus d'avantages.

3 - 4 *LES AVANTAGES DE LA SOUS-TRAITANCE INTERNATIONALE*

L'établissement de relations de sous-traitance entre firmes de pays industrialisés et firmes de pays africains est surtout dû à la reconnaissance de l'importance des économies d'échelle pour la rentabilité des industries ; pour certaines activités de production, des usines séparées sont plus rentables que des usines intégrées.

3 - 4.1 Avantages du Côté du Sous-traitant Africain

Son principal intérêt pour la firme sénégalaise et, plus généralement africaine est de permettre d'exploiter les avantages relatifs dont elle bénéficie en même temps que de pallier ses propres insuffisances.

* Elle contribue à la diversification des produits d'exportation, dans des pays dont les recettes en devises dépendent trop étroitement d'un seul produit ou d'un petit nombre de produits ;

* Elle crée des débouchés supplémentaires qui permettent des économies d'échelle et une plus grande spécialisation. *La sous-traitance internationale s'accompagne normalement d'une assistance technique et financière considérable.* Elle exige aussi, pour les produits ou les opérations de production, l'application de normes spécifiques dont le respect est souvent contrôlé de façon directe par l'entrepreneur. Les dirigeants de P.M.E. sénégalaises peuvent donc trouver là une excellente occasion de s'initier aux techniques de production et d'exportation ;

* La sous-traitance de «spécialité» leur permet également d'être concurrentiels : les firmes sous-traitantes n'ont, en effet, pas de budget de commercialisation puisque le donneur d'ordre vend le produit sous sa propre marque de fabrique ;

* Dans les pays où il existe des aides à l'exportation, le sous-traitant peut obtenir des avantages auxquels il n'aurait pas droit s'il produisait pour le seul marché intérieur ;

* La sous-traitance peut entraîner un afflux de capital étranger et agir ainsi comme un catalyseur attirant d'autres investissements, qui permettront à la fois d'accroître la valeur ajoutée à la production locale et de diversifier les produits. Les accords de sous-traitance sont souvent un premier pas vers la création d'entreprises mixtes, parce que la coopération s'avère profitable pour les deux partenaires.

A ces avantages propres à la sous-traitance internationale, s'ajoute ceux qu'elle a en commun avec la sous-traitance nationale et notamment la garantie, pour les petites et moyennes entreprises, d'obtenir des commandes importantes et régulières pendant une période donnée.

Lorsqu'il a un marché assuré (débouché), le sous-traitant peut se permettre d'acquérir, quelquefois avec l'assistance du donneur d'ordre, les machines et l'équipement nécessaires pour améliorer ses techniques de productions ou pour se spécialiser. La spécialisation entraîne une productivité plus élevée et souvent une plus grande indépendance. En se spécialisant dans une fabrication bien déterminée, une petite entreprise peut acquérir un niveau de compétence lui permettant d'innover en matière de technologie ou de procédés. Le Japon constitue, à cet égard, un cas typique et un exemple pour les pays africains. La sous-traitance industrielle a beaucoup contribué à rendre ce pays apte à produire dans des conditions rentables, tant pour le marché intérieur que pour le marché extérieur.

Les donneurs d'ordres approvisionnent parfois les sous-traitants en matières premières. Certains pays africains, notamment le Sénégal, souffrent d'une pénurie de matières premières. Ainsi des accords de sous-traitance prévoyant leur livraison par le donneur d'ordres peuvent donner aux sous-traitants un avantage marqué sur leurs concurrents locaux.

Il en est de même lorsque les accords prévoient la fourniture d'une assistance dans le domaine technique et dans celui de la gestion. Se rendant compte qu'elles ont intérêt à réduire au minimum la proportion de pièces rejetées et à faciliter le respect des délais de livraisons, les grandes entreprises jugent souvent moins coûteux de fournir aux sous-traitants cette assistance que d'avoir à freiner leur propre production et leurs opérations de montage.

3 - 4.2 Avantages du Côté du Donneur d'Ordres Etranger

Du point de vue du donneur d'ordres, un des avantages les plus importants des accords de sous-traitance est la possibilité qu'ils offrent de réduire les coûts et cela pour des raisons diverses :

* Les coûts de main-d'œuvre sont souvent plus bas dans les P.M.E. que dans les grandes entreprises ;

* La plupart des sous-traitants ont moins d'outillage, moins de machines et des ateliers moins complexes que les grandes entreprises et leurs coûts d'amortissement sont en conséquence plus faibles ;

* Les sous-traitants dépensent peu pour la recherche et la commercialisation, ce qui contribue aussi à réduire leurs coûts ;

* Les sous-traitants peuvent gérer leurs entreprises de façon plus souple, prendre leurs décisions plus rapidement et modifier ou ajuster plus facilement leurs programmes de production ;

* Les sous-traitants, surtout lorsqu'ils sont très spécialisés, peuvent être mieux équipés que les entrepreneurs pour certaines fabrications et avoir des prix de revient moins élevés ;

* Les accords de sous-traitance, surtout lorsqu'ils sont passés avec des entreprises de pays en voie de développement où les ressources en main d'œuvre sont abondantes, peuvent aider les firmes des pays développés à résoudre leurs problèmes de main-d'œuvre ;

* La sous-traitance confère aussi une élasticité accrue à l'organisation et permet d'ajuster la production aux fluctuations de la demande. Un accroissement temporaire ou saisonnier de la demande peut exiger une extension de la capacité de production, tandis qu'une baisse des commandes peut nécessiter des compressions de personnel qui seront mal accueillies par les syndicats. La sous-traitance permet de faire face à ces variations sans difficultés majeures. Pour le donneur d'ordres, c'est en général un avantage important puisqu'il utilise l'investissement en capital de ses sous-traitants au lieu de se doter lui-même d'une capacité excédentaire. Il améliore ainsi la rentabilité de son propre capital ;

* La sous-traitance peut également aider les entrepreneurs à résoudre les problèmes que posent la limitation de certaines ressources et les restrictions imposées à certaines activités par exemple, par tous les règlements visant à protéger l'environnement ou à remédier à sa dégradation (limitation du bruit et des vibrations, contrôle de la pollution de l'air, et de l'eau, mesures relatives aux déchets, etc...). La sous-traitance permet également aux industriels, dans les entreprises dont la surface est trop limitée, d'agrandir leur installations ou d'entreposer leurs matières premières lorsque des règlements d'urbanisme prohibent certaines activités industrielles.

3 - 5 LES PROBLEMES DE LA SOUS-TRAITANCE

Les entreprises qui envisagent de fabriquer en sous-traitance doivent au préalable prendre en considération les problèmes qui risquent de se poser. Ces problèmes se situent à plusieurs niveaux :

a) Les conditions dans lesquelles sont fixés les prix des travaux sous-traités sont parfois désavantageuses pour les sous-traitants. D'une part, en effet, la balance n'étant pas égale dans les négociations, entre les grandes entreprises qui passent les commandes et les petites entreprises sous-traitantes (plusieurs peuvent d'ailleurs être en concurrence pour un même contrat), les prix imposés sont souvent tels qu'ils ne comportent aucun bénéfice pour le sous-traitant. D'autre part, la petite entreprise est parfois si désireuse de passer un accord de sous-traitance qu'elle n'accorde pas suffisamment d'attention aux conditions de prix proposées par le donneur d'ordres.

b) Si elle ne s'accompagne pas d'autres arrangements, la sous-traitance nationale ou internationale assure rarement des débouchés durables à cause de la concurrence, de l'instabilité des conditions économiques et commerciales, des modifications des techniques, de la conception des produits, etc...

c) Le retard avec lequel les donneurs d'ordres règlent les commandes exécutées est l'un des plus fréquents sujets de plaintes des petits sous-traitants dans les pays où la sous-traitance est déjà répandue. Or, ces retards sont particulièrement profitables pour les grandes entreprises qui font exécuter par des sous-traitants un pourcentage de leur production relativement élevé en valeur. Les conditions dans lesquelles doit s'effectuer le paiement sont un des aspects les plus importants et doivent être discutées en détail. Une intervention, voire une réglementation, de l'Etat se révèlent parfois nécessaires ,

d) L'entrepreneur impose souvent aux petites entreprises sous-traitantes des exigences déraisonnables en matière de délais de livraison. Il arrive aussi qu'il impose des marges de tolérance beaucoup trop étroites, ce qui entraîne un taux de rejet élevé, ou qu'il modifie les normes de production sans préavis suffisant. La bonne foi est indispensable dans les accords de sous-traitance et ces accords doivent être appliqués avec souplesse.

e) Les bénéfices du sous-traitant peuvent être moindres que ceux d'une entreprise produisant pour un marché intérieur protégé puisque la sous-traitance internationale implique le paiement de divers droits de douane ainsi que des coûts dus en transport. La plupart des gouvernements, cependant, comprennent qu'il y a là une difficulté et sont prêts à fournir diverses aides à l'exportation.

f) De tous les problèmes qui se posent au sous-traitant, le plus grave est celui d'être à la merci d'un donneur d'ordres qui le contraint à travailler dans des conditions économiquement désavantageuses. Une petite entreprise est asservie lorsqu'elle dépend entièrement d'un seul entrepreneur qui absorbe la totalité ou la plus grande partie de sa production et qui peut se permettre sans souci de l'équité, de la payer avec retard, de ne pas lui fournir les matières premières promises et de lui acheter sa production à trop

bas prix. De tels cas sont de plus en plus rares ; néanmoins les entreprises des pays en voie de développement qui veulent travailler en sous-traitance doivent savoir qu'elles commettraient une erreur en consacrant la quasi-totalité de leur production à un seul donneur d'ordres et que, pour préserver leur indépendance, elles doivent ou bien travailler pour plusieurs firmes, ou bien réserver une partie de leur capacité de production à leurs propres fabrications.

Malgré les inconvénients qu'ils peuvent présenter pour les entreprises étrangères, et pour les sous-traitants africains, les accords internationaux de sous-traitance constituent cependant un moyen efficace d'accélérer le développement industriel parce qu'ils favorisent la complémentarité des productions, améliorent la balance des paiements des pays africains et surtout permettent de mobiliser et d'utiliser les réserves de main-d'œuvre dont ces pays disposent.

3 - 6 LA PROMOTION DE LA SOUS-TRAITANCE

Le rôle du gouvernement dans la promotion de la sous-traitance peut devenir déterminant, surtout en matière de financement et de réglementation fiscale. **Le gouvernement devrait s'efforcer d'introduire dans son programme de mesures d'encouragement à l'industrie, des dispositions visant d'une part à rendre la sous-traitance intéressante pour l'entrepreneur étranger. D'autre part à réduire les coûts de production du sous-traitant, ou à accroître ses recettes.**

Les mesures suivantes pourraient également être prises par le gouvernement : suppression ou réduction des droits d'importation sur les machines pour l'importation temporaire de pièces et composants qui seront réexportés dans un délai déterminé après avoir été transformés par une entreprise locale, exonérations fiscales temporaires ou réduction de l'impôt sur les ventes, de la taxe sur le chiffre d'affaires, etc... déduction pour l'amortissement accéléré de l'équipement neuf.

On peut concevoir aussi que le gouvernement du Sénégal impose des activités de sous-traitance internationale aux sociétés étrangères qui désirent s'établir dans le pays ou qui réclament des mesures d'encouragement. La sous-traitance peut ainsi être un bon moyen de s'assurer des recettes d'exportation lorsqu'on a affaire à une société étrangère dont la politique de commercialisation tend à empêcher les exportations de produits finis.

Enfin, le Sénégal devrait se préoccuper particulièrement de la réputation internationale de ses industries manufacturières. La création de centres pour l'étude des modèles et le contrôle de la qualité, l'octroi de primes de productivité pour les activités de sous-traitance pourraient fortement contribuer à créer la confiance nécessaire.

Cependant, cet ensemble de mesures d'incitation et d'encouragement devrait être complété par des efforts dynamiques de promotion. Tout pays désireux de se lancer dans la sous-traitance internationale devrait logiquement commencer par faire une étude systématique de son économie et par déterminer les ressources ou la capacité de production utilisables.

Il devrait ensuite rechercher des partenaires. Dans les pays d'Europe Occidentale et dans certains pays en voie de développement, il existe depuis quelques années un nouveau moyen de promouvoir la sous-traitance. Il s'agit des «bourses de sous-traitance» qui doivent en principe remédier à la pénurie d'informations sur la capacité de production utilisable pour des activités de sous-traitance et faire connaître les besoins des principaux entrepreneurs.

Les «bourses» de sous-traitance ont pour rôle essentiel de rapprocher l'offre et la demande. Elles utilisent un système de fichier et fonctionnent généralement avec un personnel réduit dirigé par un ingénieur expérimenté. Puisqu'il n'existe dans les pays africains, ni système d'information industrielle ni catalogues de produits, les bourses de sous-traitance peuvent y jouer un rôle considérable puisqu'elles sont en mesure de centraliser les offres de sous-traitance internationale et de les transmettre aux entreprises locales.

Un organisme pourrait, en dehors de son rôle d'assistance aux hommes d'affaires sénégalais, jouer un rôle de liaison entre donneurs d'ordres étrangers et petites et moyennes entreprises locales sous-traitantes : la Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (SONEPI). Sur le plan structurel, du reste, cette société, qui entretient des liens très étroits avec les services administratifs spécialisés, est déjà préparée pour jouer ce rôle.

IV. — CONCLUSION GENERALE

La compétitivité donc la réussite de la P.M.E. sénégalaise dépend de l'esprit d'entreprise du patron, du choix stratégique et d'une gestion efficace des affaires.

Toutefois, cette action interne à elle seule est insuffisante. En effet, les P.M.E. du fait de leurs caractéristiques et du contexte sous lequel elles opèrent ont besoin plus que les grandes entreprises de l'assistance de la Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (SONEPI).

L'action de la SONEPI est fondamentale et encourageante et il faudrait accroître ses moyens pour lui permettre de remplir sa mission de promotion des petites et moyennes entreprises et de réelle intégration de celles-ci dans le processus de développement économique et social du Sénégal.

BIBLIOGRAPHIE

- E. R. Alexander, *Choice in a changing world* (coll. Policy Sciences), New York, 1972.
H. I. Ansoff, *Stratégie de développement de l'entreprise*, Paris (ed. Hommes et Techniques), 1971 (2ème édition).
Blake & Mouton, *Des deux dimensions du management*, Paris (Les Editions d'Organisation) 1972.
R. M. Cyert & J. G. March, *Processus de décision de l'entreprise*, Paris (Dunod), 1970.
A.L. Dia, *L'exportation, un impératif pour les entreprises sénégalaises*, Dakar (C.S.C.E.), 1983.

- A. L. Dia, *La petite et moyenne entreprise industrielle au Sénégal*, thèse complémentaire de Doctorat, Université de Paris I, 1979.
- I. Halberthal & J. Wanty, *La stratégie d'entreprise à long terme*, Paris (Dunod), 1971. Harvard – L'expansion, numéro spécial
– *Stratégie* (sélection d'articles parus dans la revue depuis 1975).
- A. C. Martinet, *Stratégie*, Paris (Vuibert,) 1983.
- J. G. Merigot & A. Labourdette, *Elements de gestion stratégique des entreprises*. Paris (ed. Cujas), 1980.
- M. E. Porter, *Choix stratégiques et concurrence: techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie*, Paris (Economica), 1982.
- P. Tabatoni, J. Urvoy, D. Thomas, *Analyse empirique des contraintes stratégiques de l'entreprise* (Economie et Sociétés, tome II - No. 3), Mars 1968.
- H. Taboulet, *La stratégie de l'entreprise (Analyse et Prévisions, III)*, 1967.

SUMMARY

In spite of specificities related to their small sizes, their individual or family base and environmental constraints, Senegalese businesses, just as big businesses can and must adopt a strategy. Many choices are available: specialization, diversification, regrouping, internationalization. Each of these can contribute to the financial balance, increase of outlets and growth of business. However, they all presuppose the availability of means which Senegalese businesses lack. Sub-contracting which consists in making a product by following guidelines set up by a supervisor who will later sell the product, turns out to be more suitable to the African context. Its shortcomings are all in all less important than its advantages: possibility of diversification and modernization, increase of productivity and improvement of the financial situation. Used adequately and with appropriate governmental measures, it is the best way of developing businesses, and in so doing, Senegal as a whole.

FOREIGN AID AND AFRICAN DEVELOPMENT*

By

H. M. A. ONITIRI**

The future role of foreign aid to Africa and the role of international organisations are best discussed in the light of three contemporary developments:

- i) the serious economic crisis which many African countries are currently going through;
- ii) the programme for African economic development outlined in the Lagos Plan of Action (subsequently referred to as LPA) (1); and
- iii) the World Bank Report on Accelerated Development in sub-Saharan Africa (subsequently referred to as the Bank's Report) and the discussion and debate that the Report has generated (2).

Clear thinking on the future role of foreign aid to Africa would require an objective analysis of the circumstances that have given rise to the present crisis and a careful assessment of the lessons that could be drawn from Africa's development experience during the past three decades.

THE PRESENT CRISIS

The cause of the current economic crisis and the possible approaches to renewed economic growth and stability have given rise to considerable discussion and debate, most especially since the publication of the Bank's Report. Though the Report has been controversial, it still provides a useful basis for a discussion of the relevant issues, especially if taken along with the comments and discussion which it has provoked. In any case, no matter how inadequate or inappropriate some of the conclusions of the Report are judged to be, its weight and influence with African governments are bound to be strong, considering the tremendous resources which the Bank is able to mobilise from its own coffers or induce from the IMF and bilateral donors.

In its introductory chapter, (p. 4) the Bank's Report draws attention to three issues in discussing the «sources of lagging growth».

- 1) «Internal constraints based on 'structural' factors that evolved from historical circumstances or from the physical environment. These include under-developed human resources, the economic disruption that accompanied decolonization and postcolonial consolidation, climatic and geographic factors hostile to development, and rapidly growing population».
- 2) «Adverse trends in the international economy, particularly since 1974. These include 'stagflation' in the industrialized countries, higher energy prices, the relatively slow growth of trade in primary products, and — for copper and iron-ore exporters — adverse terms of trade».

* *The views expressed in this paper are the personal views of the author. They do not necessarily reflect the views of UNDP.*

** *Special Adviser, Regional Bureau for Africa — UNDP — New York.*

- 3) «Domestic policy inadequacies, of which three are critical. First, trade and exchange-rate policies have overprotected industry, held back agriculture, and absorbed much administrative capacity. Second, too little attention has been paid to administrative constraints in mobilizing and managing resources for development; given the widespread weakness of planning, decision-making, and management capacities, public sectors frequently become over-extended. Third, there has been a consistent bias against agriculture in price, tax, and exchange-rate policies» (3).

However, in the main body of the Report there was much more emphasis on «domestic policy inadequacies» than on «internal constraints» and «adverse trends in the international economy». Indeed, this is one of the main criticisms that have been directed at the Report. For example, in proposing increased emphasis on the export sector, the Report makes a rather optimistic assumption about the future trends for primary commodities in world markets. More glaring is the failure to draw attention to the role that international stabilisation of primary commodity markets can play in stabilising the incomes of primary commodity producers. There was not a single reference to the UNCTAD Common Fund for commodities, the ratification of which would introduce some semblance of order into chaotic and unfair commodity markets. Hence the emphasis which the report gives to the promotion of agricultural exports may be questioned in the absence of a more purposeful attempt to stabilise commodity markets. The expansion of agricultural production for exports will make economic sense only if producers can be assured of remunerative commodity prices.

A second criticism that has been directed at the Report has to do with its inadequate appreciation of the «internal constraints» to African development and the need to mount a special aid programme specifically to assist the continent to overcome structural constraints caused by poor infrastructures in major economic and social sectors. While the Report recognises the consequences of «internal constraints based on structural factors that evolved from historical circumstances or from the physical environments» (3) — a recognition which no doubt partly accounts for the recommendation to increase aid to Africa substantially — its treatment of the subject is somewhat less focused than the proposal of the Brandt Commission for the poorest countries of Africa and Asia. The Commission had recommended that:

«An action programme must be launched comprising emergency and longer-term measures, to assist the poverty belts of Africa and Asia and particularly the least developed countries. Measures would include large regional projects of water and soil management; the provision of health care and the eradication of such diseases as river-blindness, malaria, sleeping sickness and bilharzia; afforestation projects; solar energy development; mineral and petroleum exploration; and support for industrialization, transport and other infrastructural investment.

Such a programme would require additional financial assistance of at least \$ 4 billion per year for the next two decades, at grant or special concessional terms, assured over long periods and available in flexibly usable forms. New machinery is required on a regional basis to co-ordinate funding and to prepare plans in cooperation with lending and borrowing countries. Greater technical assistance should be provided to assist such countries with the preparation of programmes and projects» (4).

In the African region there is at present a large number of schemes conceived on regional or subregional basis, with the assistance of UN Agencies, that could use such special assistance most effectively. Examples are the Regional Food Plan for Africa, the programmes for the Industrial Development Decade for Africa, and the United Nations Transport and Communications Decade for Africa.

A third criticism that has been made of the Bank's Report concerns the emphasis on the private sector in preference to government undertakings. So concerned is the Report with this issue that a special sub-sector is devoted to «The size of Government». This is a misplaced emphasis for many reasons. Firstly, in an ideologically sensitive world, the treatment of this subject may have given the Report an unintended ideological bias which is bound to affect its general acceptability and probably create a few problems in donor-recipient relations.

Secondly, this is an issue on which it is impossible to make sweeping generalisation because conditions differ so widely from country to country and even the concept of 'government' and the 'role of government' can pose intractable problems of definition. How, for example, can one assess the role of government in the Japanese economy in terms of government expenditure relative to GDP? In Africa, conditions differ so widely that such generalisations are not likely to be very helpful. Some countries are on the way to developing important indigenous private sectors and could to some extent transfer activities from public to indigenous private sectors, having only to worry about the impact of the move on domestic income distribution. In other countries, such a transfer may mean handing strategic sectors of the economy to foreign control, a result that may be politically unacceptable. The fact of the situation is that many African countries are in the latter position and each must be left free to tread the path between private and public enterprises as warily as their particular circumstances would allow. It should not be a matter for broad generalisations, still less an issue that creeps into the whole question of «conditionality» in relations between aid donors and recipients.

Fortunately, a more constructive approach to this sensitive matter is also to be found in the Bank's Report. In the sub-chapter on «Organisation and Management», the Report has made many valuable suggestions on how the efficiency of public enterprises can be improved, most especially by protecting them from undue political influences. This is a subject on

which too much cannot be said. Indeed, in African circumstances, it would be safer to generalise about the need for improvement of organisation and management than about the undesirability of expanding government intervention in the national economy.

A fourth criticism of the Bank's Report concerns the Report's recommendations on trade and exchange-rate policy. The Report proposes that:

«The key changes needed are: correction of overvalued exchange rates that have emerged in most countries; improved price incentives for exports and for agriculture; lower and more uniform protection for industry; and reduced use of direct controls» (p. 30).

All the policy instruments referred to can be useful in certain circumstances. There is absolutely no question about that. For example, the Report is substantially correct when it draws attention to the problems posed by direct controls. However, the real question is whether some of the instruments are appropriate in the circumstances faced by many African countries. The Report would have presented a more convincing case if it had drawn on case histories where the use of some of these instruments in African countries, usually on the recommendations of the World Bank, has been effective in achieving the desired results (5).

These particular proposals have been very widely discussed and debated and the issues involved are so complex that it is not intended to enter into the argument in this brief paper. Indeed, the report itself clearly acknowledges the scepticisms of governments in adopting some of the policies proposed (p. 30), and notes that «Not all African countries have the same trade and exchange-rate problems, nor is there a blanket policy prescription that fits all countries». All this implies that the policies proposed need to be carefully examined and evaluated before they are adopted in particular circumstances. Even more important is the recognition in the Report that there are «alternatives... which require a combination of effective policies to keep the rise in incomes and in costs below the rise in other countries and budgetary policies to provide appropriate incentives» (p.30). Although the Report goes on to explain how difficult it would be for many African countries to follow these alternatives, the question may still be raised as to whether, given the structural problems faced by many African countries, devaluation can ease the problems of policy without these «alternatives» being vigorously pursued. One view is that it cannot, and that, in fact, it may worsen the situation. Exchange rate adjustment cannot be used to escape from the necessity to keep domestic costs and incomes under restraint. Quite the contrary. To be effective, exchange rate adjustments, even in the best of circumstances, would require some restraint on domestic costs and incomes. However, it may be argued with respect to Africa that while domestic policy reforms should give attention to this important problem, there are many elements in the high cost structures of African countries which are the results of structural constraints arising from African historical experience and which should be the focus of a special programme of assistance such as was proposed by the Brandt Report.

Indeed, one of the most disturbing developments in the current aid situation is the decline in multilateral assistance that should be geared to such structural constraints.

The final point that I would like to make in connection with the World Bank Report has to do with the problem of conditionality. This is an issue that has created very great difficulties in recent years between the World Bank (and probably even more the IMF) and recipient countries, and there is great concern that these problems may not be eased by the treatment of this sensitive issue in the Bank's Report. The reason is that the Report has sought to link foreign aid with domestic policy reform even more closely than before. It says:

«On the African side, aid inflows have not always been used effectively; their development impact has been diluted by inadequacies in the domestic policy environment. African governments, therefore, must be willing to take firm action on internal problems, be more open to proposals to revise policies in the light of experience, and be willing to accept the proposition that without policy reform higher aid will be difficult to mobilize».

If the agenda presented in the report could be regarded as the surest path of wisdom to African economic development, then there would be little cause for concern about its being regarded as the very basis of conditionality. Though it may not be intended, the style of presentation does tend to convey the impression that the increased aid proposed in the Report should be seen as conditional on the acceptance of the Agenda for Action.

DOMESTIC REFORMS AND SELF-RELIANCE

Having said all this, it must be admitted that the issue of conditionality will not be such a vexed question if African countries would pursue more vigorously a number of urgent domestic reforms that are critical to the success of their development effort. Indeed, some of the reforms to which the Report has drawn attention, such as greater incentives for agricultural producers, and more attention to management and organization particularly in public enterprises, are of urgent necessity, even though there may be disagreement as to how exactly these reforms should be pursued. And so is the whole range of issues — employment, basic needs, income distribution and popular participation in development planning — that has opened up new perspectives in development planning.

If domestic reforms are the results of internal initiatives rather than foreign pressures, African countries will be able to choose their own paths to change and select policy options that are more suited to their own circumstances. This is an important aspect of the principle of self-reliance that runs through the recommendations of the LPA. In the words of the LPA :

«Africa must cultivate the virtue of self-reliance. This is not to say that the continent should totally cut itself off from outside contributions. However, these outside contributions should only supplement our own effort: they should not be the mainstay of our development» (p. 8).

However, recognising the magnitude of the task that would be involved in pursuing this policy, the LPA has drawn attention to a wide range of policy reforms that would have to be pursued at national, sub-regional and regional levels if success is to be assured.

While some of the reforms may be difficult to implement, delaying action will only make things more difficult in future, and retard the achievement of the long-term objectives of the LPA. Two examples will illustrate this point. Firstly, under a proposal for an «incomes and price policy», the LPA (p. 15) :

«Strongly recommended that Member States formulate and apply effective and coherent policies to ensure that prices of farm inputs and farm produce provide an adequate incentive for increasing food production, particularly by small farmers, while safeguarding the interests of the poorer consumers at the same time».

Indeed, this is a much broader issue touching on the relationship between rural and urban incomes, and the movement of population from rural to urban areas with the consequent decline of agricultural production.

It is generally accepted that the problem cannot be solved mainly by paying farmers better prices and supplying them with cheaper inputs. It would also require a substantial diversion of development expenditures from urban to rural areas and a major programme of foreign assistance to improve water control, transportation and other infrastructures related to agricultural production and marketing.

Another important aspect of policy would have to deal with the income gap between urban and rural areas. In spite of the new emphasis that many African countries have been giving to rural development, the rural-urban income gap is still very wide in many countries. Recent studies of this problem in some African countries show that average urban income is almost seven times the average rural income in a few cases (6). In fact, if average rural incomes are compared with minimum urban wages — a comparison that is more germane to the explanation of rural/urban migration — the gap would be much wider still.

Narrowing this critical gap would not be an easy matter. As we know very well, urban workers are usually much better organised than the rural population, and their pressures for higher incomes are usually too strong to be resisted, most especially in countries where the income gap between low wage earners and high income salary earners is also very wide. In other words, a high intra-urban income gap, quite apart from the movements of the cost of living, presents urban trade unions with a powerful argument for pressing ever so often for higher wages; and the more they succeed, the wider still is the gap between urban wages and average rural incomes.

In some countries, the competitive pressures among wage and salary earners for higher incomes have gone out of hand, leaving the rural population steadily worse off and raising domestic costs of production that are already kept high because of inadequate infrastructures and poor management. This competitive bidding for real income usually goes on unabated even at a time that overall national income may be falling or growing very slowly, for example, as a result of falling terms of trade.

A comprehensive prices and incomes policy designed to arrest this trend should be at the heart of domestic policy reforms in the 1980's. Failure to take action on this front will put considerable strain on domestic prices and the balance of payments and may lead to sustained pressure for frequent devaluation of the currency. But given the inflexible structures of many African economies, this latter policy should not be regarded as an effective substitute for a realistic domestic policy on costs, prices and incomes.

A second example of domestic reform emphasised in the LPA concerns the mobilisation of national technical capabilities. The LPA puts this in the context of a new approach to development planning which emphasises the «involvement of the entire population, particularly the technical expertise in the entire spectrum of economic development endeavours» (page 121).

Three decades after independence, with vast sums of money already expended on programmes for human resource development at all levels many African countries are still more heavily dependent on foreign advice and expertise than seems necessary. In some exceptional cases, local experts play the role of virtual onlookers in situations in which foreign experts identify projects, prepare feasibility studies, advise on the choice of technology, man strategic positions in industry and commerce and influence the overall directions of economic and social policy. Admittedly, in some cases, domestic political issues have generated feelings of distrust and suspicion that have not been helpful for the full mobilisation of local technical and managerial expertise to the task of national development. However, even with these constraints, much more could be done to ensure that the country's own experts gradually take over the main share of these responsibilities, leaving foreign experts to play increasingly marginal roles. This should not be difficult to achieve if the number of local counterparts working with foreign experts is vastly increased and if there is more vigorous pursuit of arrangements, already well developed in some cases, whereby foreign experts and institutions working on a country's development problems are encouraged to interact closely with local institution of training and research. The following suggestions made in the Bank's Report on this matter (p. 132) merit serious consideration:

«First, short-term technical assistance should be relied on more heavily to complement a greater reliance on local staff, systems, and institutions. Recruitment and logistic problems are much reduced in this way, and the injection of outside advice and help can, in some instances, be more effective. Second, local people should be employed more frequently as consultants and staff for externally financed projects. In the case of the World Bank, existing regulations permit the use of consultants. This has been tried in some projects and should be encouraged. Third, given the difficulties of combining the functions of management or technical expert and trainer, resident technical assistance people as well as those on short-term assignments should be explicitly named «trainers», except where they have another task of explicitly

higher priority; in general, training should be their primary and, in some cases, their exclusive responsibility. The training components of programs should be reviewed to see how the training aspects can be strengthened. As noted above, future project-related training components should have heavier weight, and alternations should be made in the personnel mix of such projects» (p. 132).

THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

In its proposals and programmes for African economic development, the LPA has drawn heavily on studies and analysis undertaken by UN agencies and without doubt, the support of the agencies will be important in the implementation of the programmes at all levels. However, the impact of UN agencies on implementation will be much enhanced to the extent:

- i) that there is close co-ordination of their activities at the national level; and
- ii) that there is greater support from African states for the various multinational sub-regional and regional arrangements or institutions, many of which have been set up with the assistance of the agencies, and all of which stand to benefit from the broad and varied experience that the agencies can bring to bear on the problems of African co-operation and integration.

As regards the first point, the appointment of Resident Coordinators of the UN systems now provides an institutional framework for effective co-ordination of the activities of the UN system at the national level. The arrangement could also be useful for assessing and monitoring the programme of the LPA at the national level.

Within the new arrangement for co-ordination, and depending on the preference of the particular country, it may be possible for other UN agencies notably UNCTAD, ECA and UNDP to play an effective role in the discussions on aid and conditionality that have generated so much controversy between national governments and the World Bank and IMF. If these discussions take place on a broader platform, it may be easier for all sides to see domestic reforms in a wider setting rather than in the narrow confines of dialogue between lender and borrower. While the «honest broker» approach adopted recently by the World Bank in the case of Tanzania represents a departure from the normal practice, the arrangement would be much improved if a few other UN agencies were to be involved.

As regards the problem of co-operation, the role of UN agencies could also be crucial. But here the central problem is political will.² The LPA points out that:

«The various institutions that have been established, all at the request of African governments, in fields such as national resources, science and technology, industry, training and human resources and transport and communications, have all suffered from the ill effects of lack of follow-up in the implementation of political decisions» (p. 91).

And it proposes that:

«existing multinational institutions should be strengthened by the prompt provision to them of the political and material support of all Member States which supported their establishment, since without such support, the purposes of the establishment of the multinational institutions would be undermined and frustrated» (p. 93).

It also draws attention to the implication of this situation for foreign aid specifically destined for multinational institutions. It says:

«A more alarming development is the fact that potential donors, which promised assistance to various institutions at the time of their establishment, now appear to want to give assistance to them only if their membership is increased so as to give them a more truly sub-regional or regional character» (p. 91).

These facts speak for themselves. More than any other continent, Africa has to cope with the problem of small nation-states, and, in consequence, sub-regional and regional co-operation are indispensable for long-term development in virtually all sectors of economic activity. Indeed, one may venture to suggest that the success of most of the programmes outlined in the LPA in all sectors of activity would depend very largely on the success of the new efforts proposed by the LPA itself for revitalising the process of economic integration on the continent.

In conclusion, I would like to say that foreign aid has a great role to play in African development, most especially in assisting African countries to overcome the structural deficiencies inherited from colonial regimes, and realise the tremendous potential for development which abounds on the continent. However, aid would be much more constructive if it responded to internally generated reforms rather than those imposed from outside and if, at the same time, greater success with economic co-operation and integration provided more fertile grounds on which national and multinational efforts, assisted by foreign aid, can attain higher levels of productivity.

FOOTNOTES

1. *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980–2000*, Organization of African Unity: Lagos.
2. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa – An Agenda for Action*. The World Bank, Washington D.C., USA. For commentaries and criticisms on the report, see especially (i) Economic Commission for Africa «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Assessment by the OAU, ECA and ADE Secretariats» (ECA edited version) Document No. E/ECA/CM. 8/16 of 19 March 1982 and (ii) «Accelerated Development in Sub-Saharan Africa – What Agendas for Action», Institute of Development Studies, Sussex, Bulletin Vol. 14 – 1st January 1983.
3. See p. 4.
4. *North-South: A Programme for Survival*, The Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt, the MIT Press, Cambridge. Mass USA: 1980.

5. (i) A footnote to the report (on p. 30) refers to two studies on devaluation; both of which do not address the particular conditions faced by African Countries.
(ii) There is of course no particular magic about devaluation. For a country that is unable to alter the foreign prices of its exports and imports (and most African countries are in this position), devaluation would simply mean that the prices of these products, denominated in the local currency, would rise by close to the amount of devaluation; and it would also have an impact on other items in the balance of payments. For example, the proceeds of foreign investment and foreign aid which are denominated in foreign currency would now go up when measured in domestic currency, while, on the other hand, payments on foreign debt (which would remain unchanged in foreign currency) would now go up when denominated in domestic currency. The net result would depend on the particular situation, and a country facing the kind of rigidities that many African countries have to cope with would have to consider the balance of advantage very carefully. Consider an extreme situation where export volumes and import substitutes cannot be expanded rapidly because of structural rigidities, and where trade unions are so powerful that they are able to press successfully for higher wages in response to higher import prices caused by devaluation. In this extreme case, devaluation would simply have the effect of raising domestic prices all round with no significant effect on domestic production. If at the same time the country has a large foreign debt on which it has to make service payments in foreign currency the burden of raising the equivalent amount of money in domestic currency would have gone up correspondingly with devaluation.
6. (i) See the series of country studies on income disparities between urban and rural areas in some French-speaking African countries undertaken by JASPA (ILO) Addis Ababa. The findings are summarised in a synthesis report «Disparités de Revenu entre les villes et les campagnes en Afrique Noire Francophone, Rapport de Synthèse».
(ii) Some useful information on the relationships between urban and rural incomes is also to be found in the JASPA Studies on Basic Needs in Zambia, Tanzania and Nigeria.
For example, the Zambian study shows that in that country real wages rose by 42.9 % between 1965 and 1979 whereas the index of real income of the average peasant farmer fell from 100 to 71.4 during the same period. See *Zambia: Basic Needs in an Economy under Pressure*, JASPA (ILO) Addis Ababa, 1981.

RESUME

Dans son étude du rôle de l'aide étrangère dans le développement de l'Afrique, l'auteur estime qu'il faut d'abord analyser les circonstances objectives qui ont été à l'origine de la crise actuelle que traverse l'Afrique puis apprécier correctement les leçons à tirer de l'expérience de l'Afrique en matière de développement au cours des trois dernières décennies.

Dans son analyse des causes de la crise économique actuelle, l'auteur se réfère largement au rapport de la Banque Mondiale qu'il estime être un document qui jouera un rôle important et aura beaucoup d'influence sur les stratégies de développement des gouvernements africains dans la mesure où la Banque détient des ressources énormes qu'elle peut mettre à la disposition des états africains par le canal du Fonds Monétaire International ou dans le cadre de rapports bilatéraux entre ces gouvernements et des organismes de financement. Il s'étend longuement sur les causes aussi bien internes qu'externes que la Banque Mondiale avance comme étant à l'origine de cette crise ainsi que sur les recommandations que cette institution propose aux pays africains pour résoudre ces problèmes. Il passe aussi en revue les diverses critiques qui ont été faites à ces recommandations qu'il compare d'ailleurs avec celles faites par la Commission Brandt pour résoudre les mêmes problèmes. Il fait ensuite, une brève analyse comparée de ces recommandations qui l'a mené à considérer tour à tour les problèmes des réformes locales par rapport aux objectifs du développement autocentré ainsi que ceux liés au rôle des organisations internationales, particulièrement de celui des agences des Nations Unies.

En conclusion, l'auteur estime que l'aide étrangère a un grand rôle à jouer dans le développement des pays africains en les assistant plus particulièrement dans leurs efforts pour résoudre les insuffisances structurelles héritées des régimes coloniaux et pour mettre à profit les importants atouts dont dispose le continent pour son développement. Cependant, l'aide serait plus constructive si elle répondait à des désirs de réforme générés de l'intérieur mais non pas à des réformes imposées de l'extérieur. L'aide serait encore beaucoup plus constructive si des succès étaient déjà enregistrés au niveau de la coopération et de l'intégration économique, ce qui pourrait constituer des bases solides à partir desquelles les efforts tant nationaux qu'internationaux, soutenus par l'aide étrangère pourraient garantir un niveau de productivité beaucoup plus élevé.

**L'IMPACT DES PROJETS/PROGRAMMES D'ASSISTANCE
EXTERIEURE SUR LE TRANSFERT DES TECHNO-
LOGIES AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT:
LE CAS DU CAMEROUN**

Par

Wilfred A. NDONGKO et Nantang JUA***

1. APERCU ECONOMIQUE

Le Cameroun, pays à cheval entre l'Afrique Occidentale et l'Afrique Centrale, couvre une superficie de 474.000 kilomètres carrés et compte 8,8 millions d'habitants. (1) Le Cameroun est souvent appelé «Afrique en miniature» parce que son climat et sa végétation sont une réplique de ceux de l'ensemble du continent africain. En 1981, on estimait qu'environ 33,1 pour cent de la population vivaient dans les zones urbaines et que la population urbaine devait s'accroître à un taux de 5,6 pour cent par an entre 1981 et 1986. (2) Dans l'ensemble, la population du Cameroun augmente à un taux de 2,4 pour cent par an.

Afin de comprendre la structure de l'économie camerounaise, il est impérieux de connaître la place qu'occupe le Cameroun dans l'économie mondiale. A l'instar de la plupart, sinon de tous les pays du Tiers-Monde, le Cameroun se trouve dans la périphérie et dépend donc du centre. (3) Bien que la dépendance, au sens strict, suppose que le rôle assigné aux Etats périphériques dans l'économie capitaliste mondiale a dévié leur processus de développement de sa trajectoire «naturelle», on avance aussi

TABLEAU I: EVOLUTION DU PIB (1979/80–1981/82)

(en milliards de francs aux prix actuels)

SECTEUR	1979/80	1980/81	1981/82
PRIMAIRE	404,4	488,2	586,8
SECONDAIRE	276,8	399,5	522
Ventilation			
-- Industries d'extraction	52,6	110,3	140,2
-- Industries de manufacture	123	171,7	241,8
-- Energie (électricité, gaz, eau)	16,8	14,2	15
-- Construction et travaux publics	84,4	103,3	125

Source: Ministère du Commerce, «*le Cameroun en chiffres* – 1982».

* *Directeur de Recherche, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Institut des Sciences Humaines, B.P. 6170, Yaoundé/CAMEROUN.*

** *Chargé de Recherche, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Institut des Sciences Humaines, B.P. 6170, Yaoundé, CAMEROUN.*

que le développement sous la dépendance demeure toujours le développement. (4) Si l'on accepte cet argument, le corollaire selon lequel le rythme de développement enregistré dans les Etats sous-impériaux qui se trouvent au «centre» de la périphérie (5), est plus rapide, serait aussi axiomatique. Le Cameroun qui se trouve au bas du tableau des pays à revenus moyens au regard des critères de la Banque Mondiale, avec un PNB par tête d'habitant de 880 dollars (6), est un Etat sous-impérial.

De prime abord, le Tableau I donne l'impression que l'économie du Cameroun n'est pas orientée d'une manière disproportionnée vers le secteur primaire dont la contribution au PIB était de 586,8 milliards en 1981/82, soit 28,8 pour cent seulement du PIB. (7) La grande importance du secteur primaire peut être attribuée au fait que plus de 70 pour cent de la population active sont engagés dans ce secteur qui fournit 70 pour cent des exportations camerounaises. (8)

Une forte proportion des activités entreprises dans le secteur concerne l'agriculture. C'est l'agriculture à petite échelle plutôt que les complexes agro-industriels qui a joué et joue un rôle dominant dans la production agricole. Ceci ne doit pas faire oublier le fait que l'agriculture à l'échelle agro-industrielle gagne beaucoup de terrain. Alors que ce n'est que maintenant que l'agriculture à grande échelle ou le système des plantations industrielles commence à se pratiquer pour la production des denrées de base, cette approche est courante depuis longtemps pour les cultures de rapport.

Une conséquence logique de cette nouvelle tendance est l'accroissement sensible des importations de machines agricoles. Déjà, la demande est élevée pour la location d'équipements agricoles, et le Gouvernement s'est engagé à fournir à chaque zone écologique des équipements agricoles et à apprendre aux agriculteurs à les utiliser. (9) Les répercussions de cet engagement aveugle (?), s'il en fut, sont de nature soit à favoriser, soit à entraver la bonne croissance du secteur agricole.

Le Tableau I indique également que le secteur secondaire a contribué pour 522 milliards de francs CFA à l'économie camerounaise en 1981/82, soit 25,6 pour cent du PIB. (10) Il révèle en outre que les industries de manufacture prédominaient dans le secteur secondaire. Toutefois, le plus intéressant est que la plupart des produits du secteur secondaire étaient destinés au marché national. Les exportations, sauf pour les produits des industries d'extraction, se faisaient notamment en direction des marchés de la sous-région. Ainsi, la croissance de ce secteur a eu un impact négatif sur la balance commerciale du pays. Etant donné son incapacité (jusqu'à présent) de développer la technologie locale, le Cameroun s'est vu obligé d'importer la plupart des biens d'équipement dont il a besoin.

On peut déduire du Tableau II que les biens d'équipement et les machines industrielles importés dans le pays pour être utilisés dans le secteur secondaire représentent toujours plus de 40 pour cent des importations du pays pour tout exercice entre 1974 et 1980. Ailleurs, il a déjà été dit que la prépondérance des biens d'équipements dans les importations d'un pays moins développé peut s'expliquer par la facilité avec laquelle ce pays obtient un crédit du fournisseur (avec un remboursement échelonné sur une longue période), et par des «pratiques restrictives en matière d'aide» ou souvent le fait d'attacher l'aide étrangère à des projets spécifiques. (11)

TABLEAU II: IMPORTATIONS COMMERCIALES DE L'ETRANGER (1974/75-1979/80)

	1974-1975		1976-1977		1979-1980		Pourcentage du taux croissance
	V	%	V	%	V	%	
Denrées alimentaires - boissons tabac	10.964	8,7	11.313	6,5	17.253	5,5	9,5
Energie et lubrifiants	11.756	9,3	16.872	9,7	39.448	12,6	27,4
Produits non traités d'origine animale et végétale	3.343	2,6	5.341	3,1	5.631	1,8	11
Produits non traités d'origine minérale	3.367	2,7	3.794	2,2	6.041	1,9	12,4
Transports et matériel de traction	12.158	9,7	20.749	11,9	24.031	7,7	14,6
Produits semi-finis	20.864	16,6	23.587	13,5	57.454	18,4	22,5
Equipements agricoles	715	0,6	1.136	0,7	1.525	0,5	16,4
Produits finis pour consommation des ménages	13.836	11	32.160	18,5	56.380	18,1	32,4
Equipements industriels	1.933	15,3	18.438	10,6	22.842	10,9	11,8
Produits finis pour consommation des entreprises	29.636	23,5	40.687	23,3	70.349	22,6	18,9
TOTAL	125.972	100	174.077	100	311.953	100	19,9

Source : Ministère de l'Economie et du Plan, *Le Cinquième Plan Quinquennal de Développement économique, social et culturel 1981-86*, p. 13.

2. LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE CAMEROUNAISE

Le développement économique au Cameroun est basé sur les principes suivants : libéralisme planifié, développement auto-centré, développement équilibré et justice sociale. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'élaborer sur ces principes pour les personnes non initiées, nous ne pouvons pas le faire ici. La question pertinente à ce niveau est plutôt de savoir quelles sont les implications de cette philosophie du développement sur le plan de la technologie. Il a été dit que ces principes supposent que le Gouvernement s'engage à :

- réhabiliter et à donner libre cours à la créativité des Camerounais;
- promouvoir l'esprit d'invention et les innovations sur une base individuelle et collective ;
- créer des institutions pour le développement de la technologie et à promouvoir la diffusion du savoir-faire ;
- ouvrir une banque de données pour la technologie patrimoniale ou endogène, et à utiliser les résultats des travaux de recherche pour le bien-être des populations. (12)

Toutefois, nous estimons qu'une analyse des implications de cette philosophie du développement, sur le plan de la technologie, serait plus utile si elle est limitée au niveau impératif plutôt que normatif. Lorsque le Cameroun a accédé à l'indépendance en 1960, il disposait de la technologie locale ou appropriée pour satisfaire les besoins relativement simples de la population. Au fur et à mesure qu'il devenait évident que les programmes de développement devaient passer à une vitesse supérieure afin de garantir la survie ou l'indépendance économique (?), le Gouvernement a adopté un régime très libéral favorisant la substitution des importations.

Ce régime qui a été respecté religieusement entre 1960 et 1971 était caractérisé, entre autres, par l'accent mis sur le besoin pressant d'attirer les capitaux et le savoir faire étrangers, et par l'instauration d'un climat politique et administratif de nature à assurer un développement industriel «importé». Une analyse rapide du Code des Investissements montre que des mesures d'encouragement telles que les exonérations fiscales, les exemptions des droits de douane, et l'exonération de la taxe à la consommation pour les sociétés dont les produits n'étaient pas disponibles auparavant sur le marché camerounais, (13) étaient en fait comme des «appâts» auxquels les investisseurs étrangers ne pouvaient résister. Un tel code libéral des investissements constitue la preuve que le pays cherchait à télescopier le processus de développement.

On a affirmé que l'année 1971, première année du Troisième Plan quinquennal, a marqué un tournant dans la politique d'industrialisation du Cameroun. (14) La nouvelle stratégie a été intégrée dans le Quatrième Plan quinquennal (1975-1980). La nouvelle orientation visait à réduire la dépendance sur les investissements étrangers et à faire des investissements nationaux et des initiatives nationales le moteur du développement industriel. Ainsi, on peut postuler que cette nouvelle approche était

symptomatique du fait que le Gouvernement s'était enfin attaqué à la question suivante : une trop grande dépendance sur les capitaux étrangers et le transfert des technologies permet-elle de promouvoir ou de stimuler le processus de développement?

Afin de soutenir sa nouvelle orientation, le Gouvernement camerounais a créé deux structures techniques et financières pour encourager les Camerounais. Il s'agit du Centre National d'Assistance aux petites et moyennes Entreprises (CAPME) et du Fonds d'Aide et de Garanties des Crédits aux petites et moyennes Entreprises (FOGAPE). Le Gouvernement camerounais a également augmenté le capital de la Société Nationale d'Investissement (SNI) créée en 1964. Ces mesures sont-elles efficaces?

Entre 1976 et 1980, la base économique du pays était considérablement diversifiée, et les industries s'établissaient de plus en plus à un taux d'environ 15 pour cent par an. (15)

**Tableau III: Produit Intérieur Brut – Contribution du Secteur Secondaire
Seulement (1978/79 – 1981/82)
(en milliards de francs CFA)**

	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	T.C.
Industries d'extraction	23,2	52,6	110,3	140,2	+ 82,1
Industries de manufacture	101,9	123	171,7	241,7	+ 33,4
Electricité, eau, gaz	14,3	16,8	14,1	15	+ 1,6
Construction et travaux publics	68	84,4	103,3	125	+ 22,5

Source: *Ministère du Commerce – Direction des Statistiques.*

Il ressort du Tableau III que c'est le sous-secteur des industries d'extraction qui a enregistré le taux de croissance le plus rapide (82,1% par an) dans le secteur secondaire. En deuxième position, viennent les industries de manufacture qui ont enregistré un taux de croissance de 33,4% par an entre 1978 et 1982. Pendant la même période, la valeur des équipements industriels importés au Cameroun, est passée de 20,9 millions de francs CFA en 1975-76 à 56,4 millions de francs CFA en 1979-80, alors que les importations destinées à la consommation des entreprises passaient, pour leur part, de 31,5 millions de francs CFA à 70,3 millions de francs CFA au cours de la même période. (16)

Le plus alarmant est le fait que si l'indice des biens d'équipement importés au Cameroun était fixé à 100% pour 1965-66, c'est qu'en 1977-78, il avait déjà atteint 481,3%. (17) Ces chiffres sont certes impressionnants, mais l'important ici est que seule une augmentation modeste de 16% en terme de valeur ajoutée au secteur industriel, a été enregistrée entre 1976 et 1980. (18) Cette augmentation s'est accompagnée d'un

accroissement décevant de 7% dans la main-d'oeuvre dont les effectifs sont passés de 29.000 à 35.000 au cours de la même période. (19) Toutefois, il convient de noter qu'alors que l'industrie employait 9% de l'ensemble des travailleurs en 1975-76, elle n'en employait plus que 1% en 1979-80.

C'est un truisme, en particulier dans les PMA, que la plupart des industries technologiquement efficaces ne fonctionnent pas à pleine capacité.

Il ressort justement du Tableau IV qu'aucune industrie au Cameroun n'a fonctionné à pleine capacité. Les chiffres globaux cachent le malaise régnant au sein de certaines industries parmi lesquelles des sociétés d'Etat. Récemment, trois sociétés para-publiques, à savoir la SOCAME (engrais), la CERICAM (carreaux) et la CELLUCAM (industrie du papier ou de la cellulose) ont été contraintes de fermer. Cette dernière, la CELLUCAM avait été saluée comme un joyau de la technologie de pointe.

Tableau IV: Coefficient d'Utilisation de la Capacité Installée

Chiffres de 1975-76	Pourcentage
Produits de consommation	83,3
Aliments, boissons, tabac	86,8
Textiles et vêtements	74,6
Produits intermédiaires	67,8
Bois et sous-produits du bois	68,7
Industries chimiques	72,6
Métaux	58,9
Industries des métaux	64,1
Biens d'équipement	64,3
Agrégats	77,9

Source: *Ministère de l'Economie et du Plan.*

La fermeture de ces industries en elle-même n'est pas effrayante ; ce qui donne du frisson, c'est plutôt la nature de la technologie transférée et la dépendance technique avec pour résultat la charge de la dette contractée par l'Etat pour ouvrir ces industries.

3. TRANSFERT DE TECHNOLOGIE, DEPENDANCE TECHNIQUE ET RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT

On trouve une documentation abondante dans laquelle on accuse l'aide étrangère d'avoir contribué, dans une large mesure, au transfert d'une technologie inappropriée aux pays les moins avancés (P.M.A.). Si cet argument n'est pas faux en soi, nous pensons qu'il faut aussi s'en prendre aux PMA ou plus précisément à leurs décideurs. Toute solution à ce problème qui prend la forme d'une disjonction exclusive serait simpliste.

Au moins, nous pensons que les gouvernements des PMA sont en mesure d'atténuer l'incidence de l'aide étrangère liée et qu'un acquiescement tacite de leur part doit être considéré comme une complicité.

Toutefois, pour être en mesure d'aborder cette question de manière fructueuse, dans le cas du Cameroun, il convient de définir les termes technologie et transfert de technologie. «La technologie en tant que facteur de production peut être acquise sous forme aussi bien de compétence et de travail humains que d'informations techniques exclusives ou non. (21) Dans une large mesure, la charge de la dette supportée par l'Etat afin de lui permettre de mettre en place ces opérations, est utilisée pour l'achat de la technologie tant «logicielle» que «matérielle».

Le Cameroun ne peut remédier à cette situation que s'il se lance dans la Recherche et le Développement. Conscient de la contribution inestimable de la recherche dans l'accélération du développement d'un pays, le gouvernement a, en Mai 1975, créé l'ONAREST qui par la suite a été réorganisée et est devenue Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST). La DGRST avait pour objectif entre autres, d'encourager et de faciliter la recherche scientifique et technique visant à promouvoir le développement économique, social et culturel de la nation et à assurer le transfert d'une technologie adaptée et efficace. (22)

Parmi les rôles assignés à la DGRST, on relevait curieusement l'absence de celui de conception et de mise au point de la technologie locale pour les industries. Même le Congrès de l'Union Nationale Camerounaise tenu à Bafoussam en 1980 et baptisé «Congrès de la Maîtrise du Développement», n'a fait aucune référence à l'urgence de créer un institut chargé du développement technologique. (23) Toutefois, on est réconforté de constater que le gouvernement, dans le Cinquième Plan quinquennal de Développement en cours, a exprimé sa détermination de mettre sur pied un Institut de Recherche Technologique et Industrielle.

Si l'Institut de Recherche Technologique et Industrielle n'a pas encore été créé, le Comité National de Transfert des Technologies (CNTT) a été créé en Avril 1978. (24) Le CNTT a des vastes et exaltantes attributions, notamment l'inventaire des besoins nationaux en matière de science, de technologie et d'industrie, l'étude des modalités pour le transfert, l'adaptation et l'utilisation de la technologie et le choix de la technologie étrangère qui contribuerait efficacement au développement du Cameroun. L'on ne peut que trop insister sur l'importance de ces attributions.

Si celles-ci ne sont pas effectivement appliquées, le Cameroun risque de demeurer un consommateur aveugle de technologie étrangère. Toutefois, leur mise en œuvre aurait des «effets multiplicateurs» énormes sur l'économie où il faut déjà investir 4 à 12 millions de francs CFA pour créer un emploi dans les industries manufacturières et plus de 15 millions de francs CFA dans le cas des industries de capital. (25) Toute adaptation fructueuse des technologies peut contribuer à atténuer cette situation en permettant de réduire les coûts du «bien public». Ces objectifs demeurent nobles au moment où le CNTT semble souffrir de léthargie aiguë.

Si des progrès n'ont pas été réalisés en matière de Recherche et de Développement dans l'industrie en tant que telle, on en a enregistré dans le domaine des industries agricoles. Le Tableau II montre le taux de croissance des importations d'équipements agricoles entre 1974 et 1980 qu'on peut situer à 16,4% environ. Cette croissance apparemment lente ne doit pas être invoquée comme preuve pour corroborer l'argument selon lequel la Recherche et le Développement dans l'industrie agricole prospèrent au Cameroun. Nous pourrions plutôt supposer qu'elle a été une forme atténuante.

La fabrication de l'outillage (en agriculture) est conçue par le Centre National d'Etudes et d'Expérimentation du Machinisme Agricole (CENEEMA). Au cours du Cinquième Plan quinquennal, le CENEEMA devrait former des artisans qui seraient installés dans 10 ateliers ouverts à travers le pays grâce à la contribution financière du Fonds National de Développement Rural (FONADER). Ces artisans seront chargés de la fabrication de l'outillage conçu par le CENEEMA.

La mise au point de la technologie locale pour l'agriculture permettrait de résoudre les coûts de création d'emplois dans ce domaine, coûts qui sont estimés à moins de 800.000 francs CFA pour les petites exploitations agricoles et entre 1.500.000 et 2.500.000 francs CFA pour le secteur agricole bénéficiant d'un encadrement technique et pour les petites et moyennes entreprises. (26) De surcroît, la Recherche et le Développement sont des atouts pour ce qui est de la recherche de l'efficacité dans ce domaine.

L'analyse précédente a montré que les coûts d'importation des biens d'équipement grèvent excessivement les devises du Cameroun et que la situation est inévitable, étant donné la négligence, sinon l'échec de la détermination du pays à mettre au point une technologie indigène. Ainsi, dans une large mesure, le pays ne dispose pas d'une capacité technologique nationale, (27) voire même d'une main d'œuvre qualifiée.

La pression exercée sur les devises d'un pays à la suite de l'importation de biens d'équipement est toujours atténuée, du moins à court terme, grâce à l'aide étrangère. D'aucuns se formalisent encore de cette raison d'être de l'aide étrangère. (28) La question que nous voulons examiner dans cette section de notre étude est de savoir si l'altruisme est une variable dans le calcul des bailleurs de fonds dans les cas de «pratiques d'aide restrictives» ou d'aide étrangère «liée».

On a soutenu ailleurs que la transformation économique ne peut pas être entièrement attribuée à des facteurs techniques, les changements dans la productivité survenant dans un système de relations socio-économiques ou réagissant sur ce système. Le système de relations sociales est crucial dans la mesure où il détermine la manière dont les accroissements de productivité sont répartis entre des acteurs économiques étrangers et indigènes. Par conséquent, l'aide destinée à un projet ou à un programme ne peut avoir un effet optimal — objectif visé — que si le gros des avantages revient au pays bénéficiaire.

Etant donné l'hypothèse selon laquelle les bailleurs de fonds influencent le choix des technologies dans les PMA et qu'ils sont seuls

habilités à choisir les projets et programmes qu'ils décident de financer, (30) on peut aussi avancer qu'ils exercent une influence excessive sur la répartition des bénéficiaires.

4. CHOIX ET EVALUATION DES PROJETS ET PROGRAMMES

Nous avons indiqué plus haut que la politique de développement du Cameroun était fondée sur les principes de libéralisme planifié, de développement auto-centré, de développement équilibré et de justice sociale. A cause de ces options, le Cameroun est devenu étatique. Il a adopté une double approche dans sa recherche de l'aide étrangère pour financer ses projets ou programmes.

Cette approche ne l'empêche pas de soumettre une longue liste de ses besoins aux bailleurs de fonds. Les études de faisabilité des projets inscrits dans les Plans de Développement sont menées par le Ministère technique compétent au nom du Gouvernement Camerounais. Par la suite, il ne reste plus au Cameroun qu'à rechercher les pays qui seraient disposés à financer le projet. Cette approche raccourcit le cycle du projet pour ce qui est de ce dernier aspect.

Tel n'est pas le cas dans la deuxième approche où les idées qui sont les projets à leur phase embryonnaire, sont présentées aux bailleurs de fonds potentiels. Si ceux-ci les trouvent attrayantes (?), ils peuvent ou pourraient choisir de mener les études de faisabilité. Ce serait une erreur de prétendre que les bailleurs de fonds sont en mesure de financer n'importe quel projet. Ce principe de l'arrosoir constitue pour le moins une abomination pour les bailleurs de fonds qui sont toujours guidés par leurs politiques et leurs intérêts. Cette deuxième approche comprend trois grandes catégories :

- Catégorie I: Déclaration générale de la philosophie qui sous-tend le programme d'aide (exemple: l'Allemagne) ;
- Catégorie II: Déclaration souvent sous la forme d'allocutions devant le corps législatif, qui décrit le type de relations recherchées avec les bénéficiaires ;
- Catégorie III: Déclarations des orientations plus spécifiques que le contenu du programme d'aide devrait suivre (exemple, le Royaume Uni, les Etats-Unis d'Amérique). (31)

Toutefois, nous devons relever que toutes ces politiques sont susceptibles de changer compte tenu des options politiques du gouvernement au pouvoir. Par conséquent, si le document de base qui guide l'aide étrangère allemande est le KONZEPTION, qui se classe dans la première catégorie, celui-ci a subi plusieurs modifications. Il a été amendé et/ou fait l'objet d'ajouts en 1975 et 1979. A la suite de l'avènement du gouvernement d'Helmut Kohl en 1980, il a connu une modification fondamentale. Alors que d'une part Helmut Kohl réitérait l'engagement de l'Allemagne à financer des projets qui permettraient de satisfaire les besoins essentiels, d'autre part il soulignait que désormais, les politiques d'aide recherchaient un équilibre optimal entre les intérêts du bénéficiaire et

ceux de l'Allemagne et que l'initiative privée serait encouragée avec ténacité auprès des deux parties. (32)

Dans les cas des Etats-Unis d'Amérique qui appartiennent à la 3e Catégorie, le Gouvernement de Reagan a aussi mis l'accent sur le rôle inestimable de l'initiative privée tout en indiquant sa propension à financer des projets et programmes dans les domaines de l'agriculture, de la santé publique, du développement des ressources humaines et de l'éducation.

En dépit de ces politiques et de ces nouvelles orientations, nous sommes sceptiques sur leur volonté de les respecter intégralement dans la pratique. Ainsi, alors que tous les membres du Comité d'Assistance au Développement des Etats membres de l'OCDE se sont engagés à financer les projets destinés à promouvoir les besoins essentiels dans les PMA, le Cameroun n'a pas pu trouver parmi eux des bailleurs de fonds disposés à financer des projets destinés à promouvoir ces mêmes objectifs.

Nous citerons pour exemple le projet de modernisation de l'Hôpital Central de Yaoundé qui a été présenté à trois Commissions conjointes Cameroun-Italie, Cameroun-Grande Bretagne, et Cameroun-Belgique. Aucun de ces trois pays n'a été disposé à le financer. Il faudrait connaître les facteurs qui ont guidé leurs décideurs afin de comprendre leur indifférence vis-à-vis de ce projet. Est-ce parce que les avantages attendus de celui-ci ne seraient pas bénéfiques à l'économie du pays donateur?

Etant donné que la décennie qui a commencé en 1980 est poignante pour l'Afrique, le Cameroun est décidé à préserver son auto-suffisance alimentaire. A cet effet, le Projet Maïs de l'Ouest et le Projet Tomate (culture et mise en boîte) de Foubot devaient démarrer dans la Province de l'Ouest au cours du Cinquième Plan quinquennal de Développement. Le premier a été soumis à la France, à la Yougoslavie et serait présenté bientôt à l'Allemagne de l'Ouest. Le second a été soumis en vain à la Belgique, à la Yougoslavie et à l'Allemagne de l'Est. Pourquoi cette réticence, de la part des bailleurs de fonds potentiels, à financer des projets dont les études de faisabilité ont déjà été menées?

Si la France, par exemple, a refusé de participer au Projet Maïs de l'Ouest, son attitude, lorsque le Cameroun lui a demandé de financer le Projet gazier de Kribi (GNL), a été plutôt ambiguë. Elle a prétendu que la France et l'Europe Occidentale dans son ensemble, auraient assez de gaz naturel liquéfié jusqu'en 1990 et que par conséquent, ce projet devait être mis en suspens pour le moment. (33) Les atermoiements de la France, qui hésite à se prononcer catégoriquement sur son refus de participer à ce projet, peuvent-ils être attribués au fait que sa technologie a été préférée à celle des Etats-Unis d'Amérique et à celle de l'Allemagne de l'Ouest? S'il semble difficile de trouver une raison à l'attitude de la France, nous pouvons néanmoins présumer que l'altruisme n'a pas été le facteur déterminant dans ses calculs.

Indubitablement, la France ne pouvait pas avoir facilement oublié les avantages qu'elle tire du pétrole du Cameroun, à la suite de la convention passée entre ELF SEREPCA et le Gouvernement Camerounais, (34) contrat qui rappelle seulement ceux en vigueur avant l'avènement de l'OPEP. Le Titre III de cette convention, Article 8a exonère

ELF SEREPCA et ses actionnaires des impôts et loyers, exception faite des impôts sur les sociétés et des rentes proportionnelles sur les produits miniers. L'article 8 (b) donne libre cours à ELF SEREPCA de choisir les entrepreneurs, fournisseurs et techniciens qu'elle veut, et lui donne la liberté totale de choisir sa «main d'œuvre» qui a le loisir de circuler librement, ainsi que l'autorisation d'importer les matières premières et les marchandises nécessaires.

5. ACQUISITION DES BIENS ET DES SERVICES

Un bref examen des diverses conventions d'aide qui ont été signées par le Cameroun et divers donateurs montre que la plupart de ces accords contiennent une clause restrictive stipulant que le «hardware» doit être acheté au pays donateur. Dans certains cas, ces accords prévoient aussi que les biens et les services sont à la charge du pays bénéficiaire. Tel a été le cas pour la convention de financement de la 3e phase du Transcamerounais. (Douala — Edéa — Manjob) qui a été passée entre le Cameroun et les Etats-Unis.

Cependant, les moyens technologiques du Cameroun étant relativement faibles, il devient clair que les coûts en monnaie locale se limitent essentiellement aux services. L'«efficacité» de cette clause serait maximisée si l'accord était flexible. Dans une certaine mesure, l'article 7-1 de cet accord y contribue : il prévoit que le Cameroun doit acquérir les biens et services nécessaires pour le projet, dans les pays inclus dans le code 935, à condition que ces biens et services, d'une valeur égale au prêt accordé par l'AID, soient achetés aux pays inclus dans le code géographique No. 941 de l'A.I.D. (voir Annexe 1 pour le décodage).

Dans l'ensemble, l'accord de prêt passé entre le Cameroun et les Etats-Unis pour le financement de la 3e phase du Transcamerounais est libéral pour ce qui est de la clause d'achats imposés. Cependant, une analyse plus poussée qu'une exploitation optimale de cet accord apparemment libéral est viciée sinon compromise par le manque d'information.

Dans d'autres cas, les pratiques restrictives d'aide sont vraiment flagrantes. C'est le cas de l'accord passé entre le Cameroun et le Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW), sous-entendu le gouvernement allemand. (36) La KfW devait émettre un emprunt jusqu'à concurrence de 110 millions de DM pour la construction de chemin de fer Douala—Yaoundé, l'approvisionnement en eau de huit villes et la construction du périphérique de Yaoundé. L'Article 6 de cet accord stipule que «le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne *insiste tout spécialement pour que la préférence soit accordée aux produits de fabrication allemande* (point sur lequel nous insistons). (37).

D'une manière générale, on délègue au KfW le pouvoir de déboursier le prêt, d'en superviser l'utilisation, et de contrôler l'état d'avancement du projet et d'en faire l'évaluation finale. Cependant une des principales lacunes du KfW réside en ce que son évaluation des projets est davantage basée sur «des critères strictement bancaires» que sur des concepts comme les «besoins essentiels» ou «la technologie appropriée. (38) Compte tenu

de la léthargie du KfW en ce qui concerne la notion de technologie appropriée, nous ne pouvons que nous interroger sur l'efficacité sinon sur l'utilité du GATE (German Appropriate Technology Exchange) qui est chargé non seulement de promouvoir et de disséminer les technologies appropriées mais aussi de prendre avec la participation des pays les moins avancés, (39) des dispositions pour que les instituts de technologie étudient leur adaptation.

D'une manière générale, dans son évaluation des projets, le KfW ne tient pas compte du fait que les pays les moins avancés ont un certain avantage en matière de main-d'œuvre et qu'ils préfèrent parfois les techniques à forte densité de main-d'œuvre, même lorsque celles-ci sont moins efficaces que d'autres en terme de production. (40)

Dans les accords d'aide, qui tiennent aussi lieu de convention d'établissement, la multinationale ou sa filiale peut être autorisée à effectuer des transferts de fonds hors du pays hôte. L'article 9 de l'Accord passé entre ELF SEREPCA et le Cameroun stipule que le Cameroun doit accorder à cette société le droit de transférer des fonds à l'étranger à condition que ce transfert ne donne pas lieu à un exode des ressources dont ELF SEREPCA a besoin pour accroître ses immobilisations au Cameroun. Les fonds ainsi transférés doivent servir de désintéressement des fournisseurs étrangers et des créanciers de ELF SEREPCA. Il s'agit là d'une clause de sauvegarde qui s'ajoute à la tarification de cession interne qui est pratiquée par la majorité des multinationales et de leurs filiales. Inutile de nous étendre sur les effets néfastes de cette tarification.

Par ailleurs, l'Article 9 tout comme plusieurs autres articles de l'accord susmentionné attestent que ELF SEREPCA entretient d'étroites relations avec sa filiale camerounaise. Cela est nécessaire sinon indispensable pour que le pays hôte puisse profiter au maximum de l'implantation des multinationales et de leurs filiales, dont la politique consiste à réaliser une «structure internationale parfaite» basée sur le modèle occidental dans le domaine où ils excellent.

ASSISTANCE TECHNIQUE

Si l'on peut dire que le transfert de la technologie du «hardware» approprié a contribué à la sous-utilisation des ressources industrielles du Cameroun, on peut aussi dire, ainsi que le montre le tableau No. IV, que la facture de l'importation de la technologie du «software» a également été lourde. Cependant, presque toujours, les conventions passées entre le Cameroun et les donateurs contiennent une clause restrictive imposant le recrutement de consultants ou experts pour le projet en question.

Nous avons soulevé, ailleurs, deux questions, toutes relatives à ce que l'on peut appeler la «valeur de l'argent». L'une touche au caractère exorbitant des ressources consacrées à l'assistance technique alors qu'elles pourraient servir à beaucoup d'autres choses. L'autre question est celle de savoir dans quelle mesure les expatriés — dont les services sont loués ou offerts au prix fort par tête dans tous les domaines de la formation professionnelle et du transfert de technologie — sont employés de façon optimale dans le sens de la formation de leurs homologues nationaux pour permettre à ceux-ci de prendre leur relève le plus tôt possible. (42)

Aux termes de l'Article 11 de l'Accord ELF SEREPKA—CAMEROUN, ELF a les pleins pouvoirs pour ce qui est du recrutement des «personnes physiques ou morales» devant assurer la direction ou la supervision de la société. Une clause aussi libérale ne peut que conduire à la conclusion que toutes les déclarations du gouvernement au sujet de la camerounisation des cadres ne sont que littérature. Cependant, elle peut aussi mettre en lumière les problèmes de transparence qui doivent avoir contribué au torpillage du développement national du Cameroun. Dans certains cas, la mise à disposition des prêts dépend du recrutement des experts mentionnés plus haut.

L'accord passé entre le Cameroun et la CDC est un exemple pertinent. Aux termes de cet accord, le Cameroun s'engage à accorder à la CDC un prêt de 6,7 millions de livres Sterling. (43) La mise à disposition de ce prêt est assujettie au respect par la CAMDEV de certaines clauses, entre autres (a) «le recrutement et l'entrée en fonction de cinq spécialistes à la CAMDEV» et (b) le recrutement et l'entrée en fonctions des spécialistes prévus dans l'article 2.02 de l'Accord du 13 Avril 1978 passé entre l'emprunteur et la CAMDEV (notre interprétation de l'Article 2.01. 6a).

Il est indispensable de respecter les clauses mentionnées dans l'article 2.01 sinon, conformément à l'article 2.02, la CDC peut abroger unilatéralement l'accord quatre vingt dix jours après son entrée en vigueur. L'article 2.02 met le Cameroun dans l'obligation de demander l'aide de la CDC pour respecter l'article 2.01 — 6a en particulier, alors que le Cameroun peut ne rien savoir de l'existence des compétences techniques requises.

Cela est regrettable car il a été établi que la CDC, qui ne croit pas spécialement à l'efficacité de la notion de technologie à forte densité de main-d'œuvre, ne se gêne pas toujours pour chercher des consultants compétents. (44) Cependant, on peut rétorquer que les effets néfastes de ces contraintes pourront être réduites à la longue dans la mesure où l'article 5.2 de la Partie A de l'Annexe I à l'accord prévoit la formation de Camerounais qualifiés dans les domaines afférents aux activités de la CAMDEV.

Certains ont prétendu que les PMA sont relativement bien placés pour obtenir la technologie appropriée — le hardware — lorsqu'un projet bénéficie d'une aide multilatérale. Nous pourrions rétorquer que cela n'est vrai que dans le cas où le projet est financé par un seul organisme international. Les projets financés par plusieurs donateurs risquent de tomber dans les mêmes pièges que les projets bilatéraux. C'est le cas de la Mission de Développement de la Province du Nord-Ouest (MIDENO).

Ce projet, dont le but était de promouvoir le développement rural intégré est financé conjointement par le Cameroun, le Fonds Monétaire International (FMI), le Fonds International de Développement Agricole, la KfW et le Fonds Européen de Développement (FED) ; le FIDA devait fournir l'assistance technique, le FED devait aider à la promotion des sociétés et des activités coopératives et lancer un projet-pilote destiné à encourager les structures et activités rurales, tandis que la KfM devait s'occuper de la construction des routes et accorder des crédits pour la culture du café. Ce projet, qui a démarré en 1980 est compromis à cause des problèmes, à savoir le manque de synchronisation. Entre

la fin de 1982 et le début de 1983, le FIDA et le FED avaient fourni à la MIDENO l'assistance technique nécessaire à son démarrage.

Entre parenthèse, la majeure partie de cette «aide» est habilement reversée dans les poches du donateur car les membres du personnel de l'assistance technique ont des salaires et des avantages colossaux. C'est ainsi que le Directeur du projet, qui est payé par le FIDA à un salaire et des avantages supérieurs au double de ceux du Directeur Adjoint qui, lui est à la solde du Gouvernement Camerounais. Cependant, la MIDENO a été affaiblie du fait que le KfW n'est pas disposé à dégager les fonds promis. Cela tient au fait qu'il n'a pas pu résoudre avec le Gouvernement Camerounais certains problèmes formels dont la solution est la condition sine qua non du dégagement des fonds.

Jusqu'à présent, la seule réalisation notable de la MIDENO est la mise sur pied à Bafut d'un projet-pilote destiné à promouvoir les structures et les activités rurales. (46) Cela est préoccupant dans la mesure où le succès des projets-pilotes quelque part n'est pas la garantie que cela se reproduira ailleurs.

7. RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ELABORATION D'UN CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE POUR LES DONATEURS ET LES PAYS BENEFICIAIRES D'AIDE

En guise de conclusion, nous faisons dans cette partie de notre étude, quelques recommandations susceptibles d'aider le Cameroun à réduire, ou tout au moins à atténuer les effets néfastes des «pratiques restrictives d'aide». Celles-ci supposent de la part du Cameroun et des pays donateurs, des changements de politique et/ou l'adoption d'une politique nouvelle.

En ce qui concerne le Cameroun, les politiques qui ont été entamées en matière de technologie ne sont que de vagues platitudes ou sont restées embryonnaires. Par conséquent, il est indispensable qu'en matière de technologie, le Cameroun mette au point, maintenant, un programme cohérent et de préférence un programme à long terme. Une telle action ne peut être bien définie qu'après un inventaire exhaustif de notre patrimoine technologique, de la technologie étrangère utilisée à l'heure actuelle dans les divers secteurs, et de leur adéquation et tout au moins de leur adaptation. Seul ce programme intégré, qui doit être légiféré, peut garantir l'adéquation entre la technologie importée au Cameroun, le milieu socio-économique et les objectifs des plans de développement.

Dans l'ensemble, le programme technologique doit devenir une partie intégrante du plan général de développement. A cet égard, la création de l'Institut de technologie, qui est prévue depuis longtemps serait d'une valeur inestimable. Cet Institut pourrait faire l'inventaire des besoins technologiques dans le cadre des plans de développement, dresser la liste des techniques de substitution, de leurs sources, et permettre non seulement l'évaluation et la sélection des techniques mais aussi, le cas échéant, leur adaptation. Mais par-dessous tout, il aurait essentiellement pour rôle d'encourager et de développer une technologie nationale.

Il serait nécessaire de revoir le code des Investissements du Cameroun pour renforcer l'efficacité des mesures ci-dessus. Le Code actuel avait été adopté en 1968 à l'époque où le pays avait opté pour la substitution des importations. Par conséquent, il n'est pas étonnant que les mesures d'encouragement en faveur des entreprises étrangères, comme les exemptions fiscales pour une certaine durée, la liberté de rapatrier les profits, les exemptions fiscales sur les profits et les importations de capitaux soient quelques-unes de ses principales caractéristiques. Tout en commençant à décourager l'importation d'une technologie non indiquée, une révision de ces clauses pourrait mettre un frein à l'exode anarchique des fonds.

Cependant, toute action entreprise au niveau national ne peut être vraiment efficace que si elle est complétée par des changements apportés aux politiques qui ont été adoptées par les pays donateurs. Un effort concerté pour mettre à jour les informations dont ils disposent sur les technologies de substitution disponibles et la liste des consultants serait un début de solution aux problèmes de «transparence» qui sont endémiques dans les «pratiques restrictives d'aide».

Enfin, les pays donateurs étant peu enclins à renoncer à la politique de l'aide liée, nous recommanderons que ces pays adoptent «une approche triangulaire» en matière d'aide. Cette approche permettra aux pays bénéficiaires d'utiliser dans un tiers pays pouvant disposer des techniques appropriées les fonds mis à leur disposition par les pays donateurs — ce qui favoriserait la coopération économique et technique entre les pays en voie de développement.

ANNEXE 1

CODES GEOGRAPHIQUES DE L'USAID

- 000 Etats-Unis
 899 Monde Libre
 Toute Région ou tout pays du monde libre,* hormis le pays participant
 935 Monde libre (Special)
 Toute région ou tout pays du monde libre,* le Pays participant y compris
 941 Certains pays du monde libre
 Tout pays indépendant du monde libre,* hormis le pays participant et les pays suivants:

EUROPE		AUTRES PAYS	
Allemagne Fédérale	Italie	Afrique du Sud	Koweït
Andorre	Liechtenstein	Algérie	Libye
Australie	Luxembourg	Arabie Saoudite	Nouvelle Zélande
Belgique	Malte	Australie	Quatar
Berlin Ouest	Monaco	Canada	République du Congo

* Sont exclus du Monde libre les pays et régions suivants: URSS, Albanie, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Tchécoslovaquie, Lituanie, Pologne, République Démocratique d'Allemagne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Viet-Nam, Corée du Nord, République Populaire de Chine, Mongolie, Laos, Cambodge et Cuba.

Vatican	Norvège	Chypre	République de So-
Danemark	Pays-Bas	E.A.U.	malie
Espagne	Portugal	Grèce	Zimbabwe
Finlande	Royaume Uni	Hongkong	République Dé-
France	Saint Marin	Iran	mocratique du
Irlande	Suède	Iraq	Yemen
Islande	Suisse	Japon	
	Yougoslavie		

NOTES

1. Ministère du Commerce: Le Cameroun en chiffres 1982, Yaoundé, SOPECAM, Juin 1983, p.2.
2. République Unie du Cameroun, *Ve Plan Quinquennal de Développement Economique, Social et Culturel, 1981-1986*, Yaoundé, Imprimerie Nationale, 1981, p.33.
3. Pour une revue de la théorie de dépendance, voir inter alia, Johan Galtung «A Structural Theory of Imperialism» dans *The African Review*, Vol. 1, No. 4, Avril 1972, pp. 93-138; et «The Global Dominance System» dans *Journal of Peace Research*, No. 4, 1973, pp. 319-340; Anibal Pinto, «The Periphery and the Internationalization of the World Economy», *CEPAL Review*, Décembre 1979, pp. 45-68; Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press 1980; et Samir Amin: *l'Accumulation à l'échelle Mondiale*, Paris: Anthopos 1971.
4. Voir Colin Leys, «African Economic Development dans «Theory and Practice», *Daodatus*, Spring 1982, p. 105.
5. Pour une revue de la documentation sur le «Sous-impérialisme» voir inter alia, Timothy M. Shaw, «The Semiperiphery dans «Africa and Latin America: Sub-imperialism and Semi-Industrialism», *Review of Black Political Economy*, Vol. 9, No. 4, Summer 1979, Osvaldo Sunkel «Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America», *Economic and Social Studies*, Vol. 22, No. 1 Mars 1973, Immanuel Wellerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge; Cambridge University Press, 1980.
6. Voir World Bank: *World Development Report 1983*, Oxford University Press, 1973, p. 148.
7. GICAM, *L'Economie Camerounaise*, Bilan de l'exercice 1982/83, Tome I, p. 7.
8. Ministère de l'Information et de la Culture «L'essentiel sur le Cameroun», Yaoundé: SOPECAM, p. 63.
9. Ministère de l'Economie, *Ve Plan Quinquennal*, p. 90.
10. Référence dans GICAM, *l'Economie Camerounaise*, *Op. cit.*
11. CNUCED, Doc. TD/B/C.6/AC.7/4, 14 Mai 1982, p.6.
12. Voir le résumé du Séminaire CNTT/ONUDI sur le transfert des technologies, 7-12 Juillet 1980, Yaoundé (Mined), p. 16.
13. Voir le Code des Investissements du Cameroun.
14. Ministère des Affaires Economiques, *Le Ve Plan Quinquennal*, p. 159.
15. *Ibid.*, p. 160.
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. *Ibid.* p. 161.

19. *Ibid.*
20. *Jeune Afrique Economie*, No. 37, 12 Avril 1984, p. 41.
21. CNUCED, DOC. CNUCED/TT/AS/4, 17 Janvier 1979, p. 20.
22. Voir Décret Présidentiel No. 79/495 du 4 Décembre 1979.
23. Voir Union Nationale Camerounaise: *Congrès de la Maîtrise de notre Développement*, Malesherbes, France, Imprimerie Maury.
24. Voir Décret Présidentiel No. 78/09 du 1 Avril 1978.
25. Ministère des Affaires Economiques, *Le Ve Plan Quinquennal*, p. 383.
26. *Ibid.*
27. Pour de plus amples détails sur ce concept, voir CNUCED/TT/52, 13 Mai 1982, p. 14.
28. Voir inter alia, Theresa Hayter, *Aids as Imperialism* Harmonds worth Eng.: Penguin Books, 1971 ; et Walter Goldstein, «Despair and the UN Development Decade», *Future*, Vol. 13, No. 3, Juin 1981, especially pp. 211–212.
29. CNUCED, Doc. TD/B/AC 11/21, 19 Juin 1974, p. 11.
30. Organisation Internationale du Travail, *Document de Travail*, WEP 2–22/WP 81, Juillet 1981, p. 3.
31. *Ibid.*, p. 46.
32. Voir Dr. Jurgen WARUKE dans *Développement et Coopération*, No. 3/1983, p. 7.
33. Document interne du Ministère des Affaires Etrangères sur la Grande Commission France-Cameroun, Paris, 15–17 Novembre 1983, Grande Commission des Affaires Réservées.
34. Convention entre ELF SEREPCA et la République Unie du Cameroun, conclue à Yaoundé le 11 Mars 1982 (MINED).
35. Voir Article 7, Section 7–2 du Prêt USAID No. 631–W–006, Projet No. 631–0011 du 30 Août 1978.
36. L'Allemagne se sert des intermédiaires tels que la KfW et le Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dans l'exécution de ses programmes d'aide. Voir document OIT (WEP 2–22/WP 81), Juillet 1981, p. 84.
37. Voir «Agreement between the Government of the United Republic of Cameroon and the Government of the Federal Republic of Germany concerning Financial Assistance» conclu à Bonn le 24 Septembre 1974, p. 2.
38. Voir Document de Travail OIT, WEP 2–22/WP 81, Juillet 1981, p. 86.
39. CNUCED, Doc. TD/B/C.6/79, 2 Septembre 1982 p. 25.
40. CNUCED, Doc. TD/190, 31 Décembre 1975, p. 17.
41. *Ibid.*, p. 21.
42. Voir CNUCED/TT/52, 13 Mai 1982, p. 10.
43. Voir l'accord entre la République Unie du Cameroun et le «Commonwealth Development Cooperation» signé le 22 Avril 1982.
44. OIT, Document de Travail, WEP 2–22/WP 81, Juillet 1981, p.82.
45. Participation du FED dans le cadre de la Convention de Lomé entre la CEE et le Cameroun étant membre de l'ACP.
46. Voir le rapport de la Délégation de la Commission de la Communauté Economique Européenne au Cameroun (*Rapport Annuel*), Janvier-Décembre 1982, p. 63.

SUMMARY

Development literature abounds with indictments that foreign aid has for most part, been instrumental in the transfer of inappropriate technology to the LDCs. Whereas this argument is not suprious, the LDCs or their decision-makers are also to blame. In the case of Cameroon, a development policy couched on the principles of Planned Liberalism, Self-reliant Development, Balanced Development and Social Justice has impelled it to adopt a two pronged approach vis-a-vis its quest for foreign aid to finance projects or programmes. Thus, for projects that are inserted in the Development Plans, the feasibility Studies are carried out by the technical ministry concerned-qua-Cameroon government. In the alternative approach, ideas which are projects in their embryonic stages are presented to prospective sponsors who will then decide or refuse to carry out the feasibility studies. However, all these policies are susceptible to change, depending on the political nostrum of the government in power.

A cursory perusal of several aid agreements that have been entered into between Cameroon and diverse aid donors shows that most of these agreements also contain «restrictive practices». Therefore if Cameroon is to curb or alleviate the deleterious effects of these practices, some policy changes and/or initiation have to be undertaken both in Cameroon and in donor countries. As far as Cameroon is concerned, it is imperative that it begins to develop a coherent technological plan now, preferably on a long-term basis. It is also imperative to review Cameroon's Investment Code so as to buttress the effectiveness of the various measures to be taken along these policy changes. As for donor countries, given their unwillingness to cease and desist from the practices of tying up per se, they should be urged to adopt a «triangular approach» to these practices. This would enable recipient countries to use the funds, obtained from a donor country, in a third country where appropriate technology might be readily available. Consequently, these practices would enhance Economic and Technical Cooperation among Developing Countries.

THE PROPOSED PETROCHEMICAL INDUSTRY IN NIGERIA: ITS NET SOCIAL PROFITABILITY AND DOMESTIC RESOURCE COST

By

*Akinola A. OWOSEKUN** and *Festus C. UWANDULU***

I. — INTRODUCTION

The importance of the petrochemical industry to the Nigerian economy cannot be over dramatized. In terms of its impact on the interlocking sectoral relationship and its multiplier effects the petrochemical industry is in every respect comparable to both the iron and steel complex and agriculture. Therefore, the decision to set up a petrochemical complex in a country where the resource base is abundant must, on a *priori* grounds, be assessed as most expedient.

The petrochemical project in Nigeria is to be executed in three phases. Details of products which are contemplated for each of the three phases are provided in Appendix I. In Phase I, only base materials such as Polypropylene, Carbon Black, Linear Alkyl-Benzene will be produced as feedstock to downstream industries which would in turn manufacture end-use products such as carpets, containers, detergents and printing inks among others. This Phase is due for completion in December, 1983. Major plastic base materials such as Low and High Density Polyethylene, Vinyl Chloride Monomer, and Polyvinyl Chloride will be produced in Phase II. This second Phase of the project is due for completion in 1987. The more advanced petrochemicals which are based on simple Aromatics of the Xylene types are expected to be produced in Phase III; these Petrochemicals will be used for the production of a wide range of fibres and more sophisticated plastics.

Data on plant capacity and demand potentials of the domestic market are presented in Table 1. The total picture emerging from Table 1 and data presented in Appendices I and V is that the petrochemical industry is intended not to earn but to save foreign exchange. The success of this industry must therefore be assessed against this background and should be presumed to be in line with the traditional import substitution strategy for industrial development.

Besides saving foreign exchange, the import substitution strategy is expected to, among other things, effect a diversification of the economy, thus providing a wider economic base which would allow for fuller exploitation of the human and material resources through forward and backward linkages. However, the foreign exchange savings argument for import substitution is the most popular because foreign exchange is a very scarce resource in most developing countries. This scarcity is reflected in the chronic balance of payments difficulties of most developing countries. In so

* *Akinola A. OWOSEKUN is an Associate Research Professor in the Nigerian Institute of Social and Economic Research, Ibadan.*

** *Festus C. UWANDULU is Head, Project Cost Control Department, Petrochemicals Division, NNPC, 99 Awolowo Road, Ikoyi, Lagos.*

Table 1: Plant capacity and estimated demand potentials (1984) for petrochemical products

Phase	Product	Plant Capacity (Metric Tons/Year)	Estimated Total Demand Potentials	Deficit – Surplus +
I	Polypropylene	35,000	35,445	– 445
	Carbon Black	25,000	10,010	+ 14,990
	Linear Alkyl-Benzene	30,000	27,830	+ 2,170
II	Low Density Poly- ethylene	110,000	157,800	– 47,800
	High Density Polyethylene	70,000	100,000	– 30,000
	Polyvinyl Chloride (PVC)	140,000	125,800	+ 14,200

Source: Adapted from figures provided by the Petrochemicals Division, NNPC, Lagos.

high an esteem is this argument held that ex ante resource allocation decisions are very often made by ranking industrial projects on the basis of their potentials for saving foreign exchange. Unfortunately, this ranking is very often done by simply comparing the import bills of industrial products thus ignoring any rigorous empirical analysis and other considerations. This in our view is one of the major reasons why there is now a growing disillusionment with the import substitution strategy. This method of selecting import substitution industries has been so inadequate that the resulting foreign exchange savings has been rather small with consequent marginal effect on the balance of payments. The importation of raw materials, the repatriation of profit, the payment of royalties and maintenance costs combine to erode the foreign exchange savings which had been hoped for. Also the linkage effects have been minimal since most inputs including labour, technology and raw materials have had to be imported. Even the employment generation of these industrial projects has been disappointing as the production process is largely capital intensive.

This paper is intended to empirically assess the potentials of the proposed petrochemical industry for:

- (a) increasing social welfare benefits and
- (b) saving foreign exchange.

The change in social welfare resulting from investment in the petrochemical industry is more appropriately described as the Net Social Profitability (NSP). NSP is the net gain (or loss) from an economic activity after the resulting output, factors of production and all external effects have been evaluated at their respective social opportunity costs. On the other hand the Naira cost of saving one unit of foreign exchange is a measure of the Domestic Resource Cost (DRC) [or social opportunity cost of domestic factors] of saving a unit of foreign exchange. The DRC provides an insight into the impact of an economic activity on the balance of payments position.

II. – THE THEORETICAL FRAMEWORK

The Net Social Profitability of the proposed petrochemical industry is expressed in the following mathematical form (5):

$$NSP = [u - (M + r)] v_1 - \sum_{s=2}^m (f_s v_s) + E \dots \dots \dots (1)$$

- where u = value of petrochemical output [in foreign currency]
- m = value of all imported materials [in foreign currency], for petrochemical production.
- r = repatriated earnings of foreign owned factors in the petrochemical industry.
- v₁ = shadow price of foreign exchange – (the ratio of domestic currency to foreign currency).
- (f_sv_s) = quantity of the respective domestic factors «f_s» multiplied by its shadow price «v_s».
- E = the external effects on the domestic economy.

The external effects (E in equation 1) on the domestic economy refer not only to the forward and backward linkages of the petrochemical industry but also to other benefits or costs such as savings resulting from non-payment of import duties on raw materials and intermediate goods, port development charges and the cost of obtaining foreign exchange.

The external effects of the petrochemical industry on the domestic economy is very extensive and complex requiring very detailed information system and rigorous social valuation. In view of this difficulty, the external effects of the petrochemical industry on the domestic economy will be difficult if not impossible to estimate. The NSP will be underestimated and the DRC inflated if as is generally believed, the external effects of the petrochemical industry on the domestic economy is very extensive.

The Domestic Resource Cost (DRC) is expressed in the following mathematical form (2).

$$DRC = \frac{\sum_{s=2}^m (f_s v_s) - E \dots \dots \dots (2)}{u - (M + r)}$$

It should be noted that DRC and NSP are directly related; the former is in fact derivable from the latter. The relationship between the two concepts can be shown by rewriting equation (2) and substituting into equation (1) as follows:

$$DRC [u - (M + r)] = \sum_{s=2}^m (f_s v_s) - E \dots \dots \dots (3)$$

$$NSP = [u - (M + r)] v_1 - DRC (u - M + r) \dots \dots \dots (4)$$

therefore NSP $\begin{matrix} > \\ = \\ < \end{matrix}$ 0 as DRC $\begin{matrix} < \\ = \\ > \end{matrix}$ v₁

Investment in the petrochemical industry will be desirable if the NSP is positive i.e. if the DRC is less than the shadow price of foreign exchange. Since the petrochemical industry in Nigeria is to be executed in phases, the potential of each of these phases for net social profitability and for saving foreign exchange should be evaluated consequent to which the phases could be ranked not only on the basis of their potentials for increasing social welfare benefits but also for their potentials for saving foreign exchange.

III. – DATA: SOURCES AND LIMITATIONS

The data employed in the application of the models to the proposed petrochemical industry in Nigeria were obtained from the Petrochemicals Division of the Nigerian National Petroleum Corporation. The NSP and DRC were calculated for each of the three phases of the petrochemical project. The unavailability of data for calculating the external effects of the petrochemical industry on the domestic economy and the limitations which this imposes on the calculation of NSP and DRC have been discussed in the preceding section. In effect the NSP which is calculated in this paper is equivalent to the economic rent.

In this paper the reference years are 1984, 1987 and 1990 for Phases I, II and III respectively. However, the unit price range for output and the shadow price of foreign exchange (v_1) used are for 1982. « v_1 » is defined as the black market exchange rate ratio of the Naira to the U.S. Dollar; this ratio was presumed to be 1:1. The fixed cost and other lump sum payments were amortized over the repayment period of the foreign loan since the project is being executed with export credit facilities. Under normal circumstances the period over which the fixed costs are allocated would have been much longer thus these costs as allocated are somewhat higher than they otherwise would have been. They therefore reinforce the underestimation of the NSP and further inflate the DRC. Details of the data employed are provided in Appendices II, III and IV.

IV. – RESULTS AND INFERENCES

Using the data provided in Appendices II, III and IV the following results were obtained:

Table 2: The NSP and DRC obtained for Phases I, II and III of the proposed petrochemical industry.

Phase	NSP (in Millions of ₦)	DRC
I	36.890	0.46
II	310.157	0.25
III	199.791	0.17

Table 2 shows that the NSP is positive in all the cases. It is lowest for Phase I and highest for Phase II. The social welfare implications, given the limitations imposed by data availability, are that the incremental contributions to social welfare will be highest for Phase II.

The DRCs are respectively less than the shadow price of the foreign exchange (which is taken as 1). This means that the cost of saving one unit of foreign exchange (one U.S. Dollar), is 46k for Phase I, 25k for Phase II and 17k for Phase III. Therefore the foreign exchange savings which the proposed petrochemical industry will make is very impressive and attractive. This is bound to have a very favourable effect on Nigeria's balance of payments.

These favourable results were achieved despite the bias introduced by the unavailability of data for calculating the external effects of the petrochemical industry and the amortization of certain costs over shorter periods than is 'justified'.

It can be seen why the NSP and the DRC serve as useful guides for ranking investment proposals according to their potentials for saving foreign exchange. The higher the NSP and/or the smaller the DRC, the more attractive an investment opportunity becomes. The fact that each of the indices indicates very positive social and economic returns is good enough reason to commend investment in the petrochemical industry.

V. – CONCLUSION

The objective of this paper were to assess the potentials of the proposed petrochemical industry for increasing social welfare and for saving foreign exchange. Models which were popularized by BRUNO (2, 3, 4), and which had been in use in Israel since the 1950's as aid to ex ante resource allocation decision-making were applied to the Nigerian situation with particular reference to the petrochemical industry.

These models were applied to each of the three phases of the proposed petrochemical industry. Certain calculations, especially those relating to the external effects of the petrochemical industry were difficult to make because the scope and complexity of these effects require very detailed data and presumptuous social valuation. This limitation introduced a negative bias into the NSP's and a positive bias into the DRC's. These biases were reinforced by the failure to amortize the fixed costs and other lump sum payments over appropriately longer life cycles.

In spite of these limitations the NSP's for all of the three phases of the proposed petrochemical industry were found to be positive and the DRCs were respectively found to be less than the shadow price of foreign exchange. Hence from an empirical point of view the petrochemical industry is expected to increase social welfare in the domestic economy while effecting substantial foreign exchange savings.

APPENDIX I: Details of the proposed petrochemical production

Phase	Product	Plant capacity (metric tons per year)	Main End-Use	Completion Date
I	Polypropylene (PP)	35,000	1. Woven sacks 2. Crates for bottles 3. Injection moulded goods 4. Automotive Components and Appliances 5. Floor carpets and tiles.	1983
	Carbon Black(CB)	25,000	1. Tyres, hoses, belts & foot wares, electrodes, printing inks.	
	Linear Alkyl-Benzene (LAB)	30,000	1. Active material for biodegradable Synthetic detergents 2. Liquid detergents.	
	Heavy Alkylate	2,700	1. Lube oil additives 2. Thermal fluids 3. Transformer oil 4. Greases.	
II	Low Density Polyethylene (LDPE)	110,000	Synthetic fibres, insecticides, food preservative chemicals and chlorinated solvents.	1986/87
	High Density Polyethylene (HDPE)	70,000		
	Polypropylene (PP)	60,000		
	Vinyl Chloride Monomer (VCM)	145,000		
	Polyvinyl Chloride (PVC)	140,000		
	Ethylene Oxide) Ethylene) EC/EG Glycol)	35,000		
	Plasticizer Units	30,000		
	Chlorine/Caustic	90,000		
	Soda Units	102,000		
	III	Terephthalic Acid (TPA)			70,000	A wide range of fibres and more sophisticated plastics.
Phthalic anhydride (PA)		20,000		
Diethylphthalate		30,000		

APPENDIX I: Details of the proposed petrochemical production

Phase	Product	Plant capacity (metric tons per year)	Main End-Use	Completion Date
	Styrene-Butadiene Rubber (SBR)	25,000	A wide range of fibres and more sophisticated plastics.	
	Polystyrene (PS)	30,000		
	Paraxylene (P-X)	50,000		
	Ortho Xylene (C-X)	20,000		
	Benzene	100,000		
	Polyol	30,000		
	Formaldehyde	40,000		
	2-ethyl-hexanol	21,000		
	Methanol	50,000		

Source: *The Petrochemicals Division, NNPC, Lagos.*

APPENDIX 2: Details of data employed in the calculation of NSP and DRC for Phase I of the petrochemical project

Variable	Variable Items	Total Product Value (Amount in '000 US \$)
u	Carbon Black	19,930
	Polypropylene	42,770
	Linear Alkyl - Benzene	60,000
	Total	122,700
(m + r)	Royalties	6,020
	Reimbursement of foreign currency (Loan Repayment)	24,700
	Interest on foreign currency	11,500
	Expatriate Remittances	10,000
	Maintenance Cost (foreign exchange component)	2,000
	Total	54,220
(fv)	Manpower	2,750
	Maintenance	9,550
	Insurance	2,250
	Overhead Expenses	6,500
	Chemical and Catalysts	4,000
	Utilities	5,500
	Packaging	950
	Total	31,500

Source: *Petrochemicals Division, NNPC, Lagos.*

APPENDIX 3: Details of Data employed in the calculation of NSP and DRC for Phase II of the Petrochemical project

Variable	Variable Items	Total Product Value (Amount in '000 US \$)
u	Low Density Polyethylene	98,120
	High Density Polyethylene	67,340
	Polypropylene	73,320
	Vinyl Chloride Monomer	90,000
	Polyvinyl Chloride	126,420
	Ethylene Oxide)	
	Ethylene Glycol)	23,975
	Plasticizer	23,400
	Chlorine	29,340
	Caustic Soda	25,500
	Total	557,895
(m + r)	Royalties	19,800
	Reimbursement of foreign currency	58,500
	Interest on foreign currency	59,800
	Expatriate remittances	2,118
	Maintenance (foreign element)	6,260
	Total	146,478
(fv)	Manpower	8,470
	Maintenance	25,040
	Insurance	9,760
	Overhead Expenses	28,000
	Chemicals and catalysts	6,450
	Utilities	18,020
	Packages	5,520
	Total	101,260

Source: *Ibid.*

APPENDIX 4: Details for Data employed in the Calculation of NSP and DRC for Phase III of the petrochemical project

Variable	Variable Items	Total Product Value (Amount in '000 US \$)
u	Terephthalic Acid	73,150
	Phthalic Anhydride	18,680
	Diethylphthalate	28,020
	Styrene-Butadiene Rubber	29,275
	Polystyrene	33,990
	Para Xylene	31,500
	Ortho Xylene	9,780
	Benzene	41,000

APPENDIX 4: Details for Data employed in the Calculation of NSP and DRC for Phase III of the petrochemical project

Variable	Variable Items in '000 US \$)	Total Product Value (Amount in '000 US \$)
u	Polyol	24,000
	Formaldehyde	7,000
	2-ethyl-hexanol	15,246
	Methanol	11,000
	Total	322,641
(m + r)	Royalties	16,300
	Reimbursement of foreign currency	43,400
	Interest on foreign currency	17,400
	Expatriate remittances	1,330
	Maintenance (foreign element)	3,990
	Total	82,420
(fv)	Manpower	5,320
	Maintenance	9,610
	Insurance	3,820
	Overhead expenses	12,970
	Chemicals and catalysts	4,310
	Utilities	3,910
	Packages	890
	Total	40,430

Source: *Ibid.*

APPENDIX 5: Actual demand/market potentials in Nigeria for some selected petrochemicals (in '000 MT)

Year	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Product							
Polypropylene	9.674	13.625	17.304	21.976	27.910	35.445	45.015
Carbon black	4.870	5.730	6.715	7.630	8.745	10.010	11.400
Linear alkyl-benzene	17.100	19.000	20.900	23.000	25.300	27.830	30.613
Low density Polyethylene*	41.500	54.100	71.000	92.000	120.900	157.800	—
High density Polyethylene*	30.000	39.000	50.000	65.000	84.500	100.000	—
Polyvinyl chloride*	65.000	70.000	75.000	80.000	—	—	—
Polyols	—	17.200	—	22.700	26.150	—	—

* *refers to market potentials.*

Source: *Petrochemical Division, NNPC, Lagos.*

REFERENCES

1. Balassa, B. and Schydowsky, D. «Domestic Resource Costs and Effective Protection Once Again», *Journal of Political Economy* – Vol. LXXX, No. 1 (1972).
2. Bruno, M. «Interdependence, Resource Use and Structural Change in Israel», *Bank of Israel, Jerusalem* (1963).
3. «The Optional Selection of Export-Promoting and Import-Substituting Projects», *Planning the External Sector: Techniques, Problems and Policies*, United Nations, New York (1970).
4. «Domestic Resource Costs and Effective Protection: Clarification and Synthesis», *Journal of Political Economy* – Vol. LXXX, No. 1 (1972).
5. Pearson, Scott R. «Net Social Profitability, Domestic Resource Costs and Effective Rate of Protection», *The Journal of Development Studies* – Vol. 12, No. 4, (1976).
6. Beicip; Economic Evaluation of Petrochemical Projects Phase I – October 1981. (NNPC unpublished paper).
7. Petrochemical Projects, Final Identification Report. (NNPC unpublished paper: Beicip).
8. Dr. E. I. Onyia & Dr. D. K. Aghaizu: Petrochemicals and the Nigerian Economy. (a survey Report).

RESUME

Compte tenu de son rôle qui consiste à tisser des relations sectorielles et de ses effets multiplicateurs, l'industrie pétrochimique est comparable au complexe sidérurgique et à l'agriculture. La décision de mettre en place l'industrie pétrochimique au Nigéria où les ressources sont abondantes devra donc, à priori, être évaluée comme une décision opportune. Cet article évalue les possibilités du projet d'industrie pétrochimique d'augmenter les bienfaits sociaux et de réaliser des économies de devises, en se servant des modèles vulgarisés par M. Bruno et mis en application en Israël depuis les années 50 pour prendre des décisions ex ante relatives à la répartition des ressources. La rentabilité sociale nette des trois phases du projet pétrochimique s'est avérée positive, et le coût des ressources locales (et l'économie de devises qui en découle) constamment inférieur au cours fictif des devises. Le coût de l'acquisition d'une unité de devise en ressources locales est de 46 k pour la phase I, 25 k et 17 k pour les phases II et III respectivement. Par conséquent l'on s'attend à ce que l'industrie pétrochimique nigériane augmente le bien-être social tout en permettant de réaliser des économies substantielles de devises.

L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT: DE LA THEORIE AUX CONDITIONS OBJECTIVES DES SYSTEMES AFRICAINS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE*

Par

*Jeggan C. SENGHOR***

La quête du développement dans le Tiers Monde a suscité de nombreuses préoccupations d'ordre académique quant à la nature de cette bête qu'est le développement et aux moyens d'y parvenir. L'administration publique a joué un rôle dans l'industrialisation des sociétés occidentales ; il fallait par conséquent s'attendre à ce que les intellectuels établissent également un lien entre l'administration publique et le contexte du développement du Tiers Monde. Il était nécessaire que l'une des composantes du «Développement» soit «administrative». Au cours des trente dernières années, les théories rédigées sur son caractère et sur ses liens avec d'autres variables du système ont fini par prendre la forme d'un courant de pensées qu'on a appelé «administration du développement». Ce courant fondé sur un certain nombre de postulats relatifs au retard et au progrès dans le développement a influé considérablement sur la conception des problèmes de développement en Afrique et dans le Tiers Monde. Il ne s'est pas arrêté là cependant. Il a été jusqu'à influencer également les structures et les processus de formulation et d'exécution des plans d'action. Le contenu de ceux-ci en a été affecté de même que la répartition du pouvoir entre les groupes sociaux. Il a eu des résultats qui ont renforcé la dépendance et les liens avec le système capitaliste mondial. L'administration du développement a ainsi eu d'importantes conséquences pratiques pour les sociétés des pays sous-développés notamment pour ce qui est de leur capacité à enrayer la pauvreté et la misère des masses.

Cet article part d'une étude et d'une analyse sommaires des fondements théoriques de l'administration du développement pour examiner certaines de ses conséquences manifestes sur la société africaine. Ses conclusions et ses interprétations générales pourront inspirer une étude plus approfondie d'expériences nationales. Dans son ensemble, cet article vise dans l'immédiat à contribuer à la quête, en fait à peine entamée, d'autres modèles d'administration publique en vue de promouvoir en Afrique un développement socio-économique basé sur les masses. A cet effet, nous commencerons par rejeter les principales approches de l'administration en Afrique ; rejet qui se justifie par l'incidence négative que ces approches ont eue lorsqu'elles ont été mises en application.

L'ENVIRONNEMENT DE LA THEORIE DE L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT

Toute discussion sur l'administration du développement commence habituellement par une précision de son contexte. Dans un sens très élémentaire l'administration du développement a trait aux instruments qui

* *Original en Anglais*

** *Chef du Service de l'Administration et de la Gestion – Commission Economique pour l'Afrique, Addis-Abéba/Ethiopie.*

permettront aux pays sous-développés de parvenir à certains niveaux de développement. George NAJJAR exprime cette idée de la manière suivante:

«L'administration du développement s'est surtout penchée sur l'étude des modèles d'administration et des comportements qui les caractérisent dans les sociétés prises dans le tourbillon de la transition d'une vie rurale, à des formes de vie urbaine, industrielle plus avancée. Elle s'est également consacrée à la mise au point d'un ensemble de principes directeurs qui pourraient faciliter ce processus de transition» (1).

NAJJAR établit ici un lien entre l'administration du développement et le «développement» tel qu'on avait l'habitude de le percevoir, c'est-à-dire le «développement» en tant que processus de croissance économique et de modernisation. Cette notion du développement a donné naissance à certaines théories qui revêtent une certaine importance pour l'approche de l'administration dans les pays sous-développés. Au nombre de celles-ci qui ont été résumées par un célèbre écrivain en la matière figurent les théories suivantes : (2)

1. La modernisation est le résultat de la nécessité historique. La croissance économique passe par une série d'étapes à caractère déterministe. Toutes les sociétés sont appelées à participer à cette évolution bénéfique mais l'on peut l'accélérer en adoptant des plans adéquats.

2. Le transfert de ressources et de technologies des pays avancés aux pays sous-développés peut faciliter le développement. Le capital importé accélère la croissance alors que la technologie accroît l'efficacité et facilite la modernisation.

3. L'Etat est une institution de bienfaisance et l'instrument majeur du développement.

4. La maîtrise de la science moderne et le contrôle des instruments de la politique étatique sont les conditions requises pour que le développement soit équilibré. Les décisions relatives au développement devraient être prises par des planificateurs technocrates bienveillants soutenus par des leaders politiques illuminés, favorables à la modernisation.

5. La bureaucratie est le véhicule principal et l'exemplification de l'administration moderne. Lorsque ses membres disposent des technologies appropriées et savent s'en servir, elle peut être un instrument sûr et efficace de modernisation des élites.

6. Les publics informés et en particulier les leaders des pays en développement ont soif de croissance et de modernisation ; ils sacrifieront par conséquent d'autres valeurs en vue de réaliser ces objectifs et apprécieront l'aide matérielle et la tutelle intellectuelle des Occidentaux.

7. Le passage du retard en matière de développement au progrès sera rapide et beaucoup en tireront profit. Dans la mesure où la croissance économique produit des emplois pour tous et accroît la productivité dans le travail, il n'est pas tellement nécessaire de se préoccuper des problèmes de répartition.

8. Le développement produira davantage de bien-être ainsi que des préoccupations d'ordre démocratique sur le plan politique. Mais ceci est fonction du maintien de la stabilité politique. Puisqu'une participation démocratique prématurée pourrait surcharger et destabiliser les institutions politiques fragiles, il convient de ne pas s'y appesantir pendant la période transitoire.

Ces théories de «développement» ont servi de points de référence à tous ceux qui ont rédigé des articles sur l'administration du développement, pour décrire l'administration publique dans les pays sous-développés, expliquer ses insuffisances et prescrire des remèdes. Comme nous le verrons dans les diverses parties de cet article, sur le plan des concepts et des implications pratiques, les liens sont étroits. Il s'ensuit donc que l'administration du développement tout comme la théorie du développement semble finalement contribuer à maintenir les nations de la périphérie dans un cycle de dépendance et de pauvreté.

Malgré la diversité des courants dans la littérature relative à l'administration du développement et malgré la critique, la révision et la modification de certains aspects de cette administration, des préoccupations communes persistent et trois d'entre elles méritent d'être notées.

En premier lieu, c'est l'expérience acquise en mettant en place des organismes de développement et en les faisant fonctionner qui a incité à conceptualiser le caractère spécifique de l'administration publique dans les pays en développement. L'administration du développement met par conséquent l'accent sur les méthodes employées par les organismes gouvernementaux pour réaliser les objectifs de développement ; «elle explore le processus d'édification d'institutions administratives et de développement des capacités administratives dans les pays moins développés ainsi que l'usage d'instruments administratifs pour faciliter le développement économique et social... et étudie comment l'action administrative peut encourager et orienter les changements d'attitude et de comportement nécessaires à la modernisation... de la vie nationale» (3). Il convient d'administrer, selon elle, les changements occasionnés par le développement et d'accroître les moyens gouvernementaux de façon à ce que le Gouvernement puisse soutenir «les efforts conjugués pour exécuter les programmes ou projets conçus par ceux qui ont pour tâche de réaliser les objectifs de développement» (4).

La seconde préoccupation qui découle de la première est la suivante : l'administration du développement se consacre beaucoup aux objectifs de la politique d'état, qui dépassent les responsabilités gouvernementales traditionnelles de maintien de l'ordre, de perception des impôts, d'administration fiscale et de fourniture d'un minimum de services sociaux. La politique d'état est censée être axée sur la mobilisation des ressources nationales et leur répartition entre une multitude d'éléments nécessaires au développement.

Troisièmement, le concept de l'administration du développement se fonde sur le postulat que la formation de l'Etat nécessite en partie l'acquisition et le maintien de la légitimité (5). Les mécanismes administratifs y contribuent en appliquant les règles du jeu. Ils ont un rôle activiste c'est-à-dire que ce sont des agents de l'Etat chargés de mettre en œuvre des objectifs fixés d'avance et de produire des résultats concrets. L'administration du développement est orientée vers l'action, elle est pratique et remplit une fonction bien précise. Pour LOVEMAN, «toute action intentionnelle et instrumentale accomplie par les hauts fonctionnaires de l'état-nation, c'est-à-dire les administrateurs, pourrait aboutir au développement et, qui plus est, le degré de transformations effectuées par les sociétés dans leurs milieux en prenant des mesures politiques et administratives indiquerait le

niveau de développement atteint» (6). L'administration du développement est donc l'art de formuler et de mettre en œuvre avec certitude et efficacité les objectifs de développement. C'est ce à quoi William SIFFIN, auteur prolifique en matière d'administration du développement, pensait lorsqu'il présenta son programme d'action pour définir les problèmes (7).

D'un point de vue disciplinaire, l'administration du développement est une ramification de l'administration publique. Certains intellectuels contestent cependant cette idée car selon eux, la distinction est artificielle (8). Les préoccupations fondamentales des deux disciplines sont les mêmes, à leur avis, c'est-à-dire qu'elles s'intéressent toutes deux à ce qu'il faut faire pour accroître les capacités et les moyens administratifs des organismes publics. Par contre, alors que les théoriciens de l'administration du développement admettent qu'il existe des chevauchements dans certains domaines, ils réalisent également que la théorie de l'administration du développement a certaines particularités. L'on constate par exemple que, bien que ces deux disciplines se proposent d'améliorer le système, l'administration publique poursuit cet objectif de façon plus rationnelle, et optimale. Elle met l'accent sur la mise en œuvre et non sur la formulation des politiques étant donné que les objectifs sont clairement énoncés et qu'ils ne sont pas sujets à controverse (9), et l'efficacité ainsi que l'économie en sont les maîtres-mots. Des compétences employées de façon neutre sont également nécessaires. En effet la neutralité, la compétence, l'économie, l'efficacité assurent la protection des organismes administratifs contre les pressions politiques et publiques. Tout en étant préoccupée par la résolution de problèmes, l'administration du développement accorde une place plus importante à la formulation des problèmes, à l'élaboration des politiques et à la sélection d'objectifs pour les programmes de rechange (10). Elle doit élaborer des programmes d'action et concevoir des méthodes pour les rendre opérationnels.

De nombreuses autres raisons ont été avancées pour confirmer la distinction existant entre les deux disciplines. La première est que l'administration publique s'attache à la forme en ce sens qu'elle se préoccupe beaucoup des institutions, des organisations et des procédures de prise de décision, au détriment du contenu et de l'impact de ces décisions (11). L'administration du développement s'attache, au contraire à ces deux aspects.

Deuxièmement, des auteurs tels que Bernard SCHAFFER (12) estiment que l'administration publique se caractérise par une définition claire de la fonction administrative, un programme d'action clairement énoncé des modifications à entreprendre au niveau des organisations et par la confiance au pouvoir des principes administratifs. Par ailleurs, l'administration publique en tant que discipline a certaines vertus : «elle offre beaucoup d'éléments dont on peut se servir (par exemple une méthode de diagnostic) et qui peuvent se prêter à une expérimentation... par conséquent à l'enseignement et à l'application» (13). Pour SCHAFFER, la plupart de ces éléments font défaut à l'administration du développement qui n'offre notamment aucune définition précise de l'administration.

Troisièmement, de l'avis de certains auteurs, l'administration du développement a une méthode plus intégrée et multidisciplinaire. Finale-

ment, l'administration du développement exige, dit-on, de ceux qui l'étudient un niveau de sensibilité plus élevé envers la dynamique sociale en général et envers les dimensions normatives de l'administration. A cet égard, l'administration du développement a quelque affinité avec ce que l'on a surnommé «la nouvelle administration publique» (14).

L'administration du développement a également un lien très étroit avec la discipline de l'administration comparée. Ce lien transparait tout d'abord dans le fait que ceux qui ont écrit le plus sur ce sujet forment également l'ossature du Groupe d'étude de l'Administration Comparée (CAG) mis en place par la Société Américaine pour l'Administration Publique. Ce groupe réagissait essentiellement contre les doctrines acquises en matière d'administration publique et tentait de transférer des principes tirés de l'expérience américaine dans le domaine de l'organisation des secteurs public et privé à divers pays sous-développés. De l'avis de Fred RIGGS les membres de ce groupe «s'intéressaient beaucoup à la révision de ces doctrines administratives qui avaient été admises parce que, disait-on, elles allaient permettre de mieux appréhender les forces jouant sur le comportement de ces pays (du Tiers Monde) dans le domaine de l'administration» (15). L'expérience ayant démontré que les principes de l'administration publique américaine ne pouvaient pas s'appliquer intégralement aux situations des pays sous-développés, l'on estima qu'une appréhension de ces situations s'imposait pour pouvoir modifier les principes en conséquence. «L'Administration Comparée» permet donc de souligner les particularités de l'administration dans différents cas. L'administration du développement a donc été le résultat des efforts déployés pour comprendre, expliquer et venir à bout de ces particularités.

Des études comparées de divers pays ont permis d'établir par exemple la pertinence de facteurs généraux relatifs au milieu par rapport aux phénomènes administratifs et aux relations existants entre les diverses institutions d'un même système administratif. Elles ont également permis de «tester» des hypothèses simplistes sur des réalités administratives complexes. Diverses études nationales qui devaient servir à formuler des hypothèses plus poussées traitèrent également de problèmes tels que les corrélations existants entre les indicateurs du système et les performances administratives. L'influence exercée par les attitudes, les valeurs de l'individu et celles des groupes sociaux sur le comportement administratif a été utilisée comme méthode d'investigation dans les études comparées de pays. Les «anciennes théories associatives» en matière de développement de l'administration, notamment, ont suscité beaucoup d'intérêt (16).

Cet aperçu nous permet déjà d'entrevoir le contenu de l'administration du développement :

1. L'importance singulière de l'environnement (l'écologie) en tant que variable déterminant la nature des systèmes administratifs dans les pays sous-développés. Les ouvrages de Fred RIGGS sur ce sujet sont, naturellement, célèbres (17). La plupart des autres auteurs ayant écrit sur l'administration du développement ont adopté cette notion comme point de départ.

2. Le développement institutionnel grâce à «l'édification des institutions», le «développement de l'administration», et la «conception des organisations» (18).

3. L'amélioration, par le truchement de programme de formation, de la qualité des ressources humaines et l'accroissement de leur effectif, l'amélioration des cadres administratifs (19).

4. La re-définition des fonctions et une nouvelle répartition des pouvoirs par le biais de la décentralisation (délégation, déconcentration), la coordination et l'organisation de réseaux de communications, etc...

5. La réforme des techniques de gestion du personnel, de gestion financière, de gestion des registres et des stocks, etc...

6. La restructuration des rapports (la dichotomie entre la politique et l'administration dans ses dimensions internes et externes) est un sujet de discussion populaire (20).

III. — LE MOUVEMENT DE L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT

Compte tenu des orientations et du contenu de l'administration du développement énoncés ci-dessus, il était naturel que l'administration publique dans les pays sous-développés soit perçue comme un terrain vierge où des agents extérieurs pouvaient intervenir directement. L'administration du développement a vu le jour à un moment où l'on croyait fermement que l'aide étrangère était le moteur de la modernisation. Partant, il fallait exporter les principes et la pratique de l'administration publique des Etats-Unis surtout et à un moindre degré des autres pays occidentaux vers les pays qui avaient déjà un embryon de système d'administration française et britannique. Ce que SIFFIN appelle le «transfert international de l'administration publique» devint une affaire importante (21). L'on assiste à la multiplication des programmes d'assistance technique dans le cadre de l'administration du développement. Les financements de projets (relevant de ce domaine) par le gouvernement américain s'élevèrent de 1955 à 1963 à 187 millions de dollars et 57 pays en bénéficièrent. Rien que pour 1967 ils se chiffraient à 18 millions de dollars et passaient à 11,4 millions de dollars en 1970 (22).

Les motivations sous-jacentes à l'assistance technique dans le cadre de l'administration du développement étaient claires dès le départ ; il fallait servir les intérêts des pays occidentaux et notamment des Etats-Unis. LAPA-LOMBARA fait preuve de franchise totale lorsqu'il avance que : «il s'agit de déployer de plus grands efforts pour exporter non seulement nos connaissances techniques américaines mais également notre idéologie politique et un certain fac-similé de nos institutions et nos pratiques politiques (23)». George GANT faisait également la remarque suivante, à juste titre : «les bailleurs de fonds, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale, ont même tendance à obliger leurs experts à réclamer certains systèmes dont les valeurs leur tiennent à cœur mais que les récipiendaires n'estiment pas être immédiatement applicables surtout sous la forme recommandée» (24). Et il ajoute de façon très perspicace que : «les domaines de la planification et de l'administration attirent aisément les offres d'assistance technique en raison de leur position centrale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les principales politiques et activités économiques et sociales d'une nation. Ce sont des domaines de prestige pour l'assistance technique, à

partir desquels les organismes extérieurs ont plus de facilité à influencer les décisions favorables aux intérêts étrangers, que ceux-ci aient un objectif égoïste ou philanthropique» (25).

Il y avait trois façons de servir ces intérêts : tout d'abord il fallait mettre en place des projets locaux d'administration du développement dirigés par des experts et des consultants occidentaux. Au nombre des stratégies adoptées dans ces projets, comme en parlait David BROWN, figuraient : la tête de pont, l'élite au pouvoir, l'effet de multiplicateur, l'édification d'institutions, les masses, l'intégration des programmes, l'adaptation culturelle. Les tactiques employées variaient en fonction de la situation particulière des pays : persuasion, vente, conseils, usage de tierces parties, action directe et usage du pouvoir (26). De nombreux théoriciens en matière d'administration du développement participèrent activement à ces projets, à titre individuel ou sous le couvert des institutions auxquelles ils étaient affiliés. Ces projets leur permettaient en somme de mettre leurs idées à l'épreuve.

Deuxièmement les projets de coopération technique contenaient toujours des volets où intervenait la création de centres de formation en administration publique. Vers le milieu des années 1960, l'USAID et d'autres fondations avaient soutenu la création de 70 centres de formation en administration publique dans les pays sous-développés. Dans ces cas également le personnel, les philosophies de formation, les méthodologies et l'équipement employés furent importés.

Troisièmement, pour ce qui est de la formation de praticiens de haut niveau et de leurs successeurs éventuels dans les institutions occidentales, de nombreuses bourses furent accordées pour étudier dans des universités et des écoles de gestion spécialisées. Ces bourses attirèrent toute une génération d'étudiants des pays sous-développés, qui au terme de leurs études étaient recrutés dans des organismes publics ou privés. Par suite des liens qui s'étaient tissés entre les institutions sur le plan de la formation en matière de coopération technique, deux réseaux virent le jour. L'un d'eux était un réseau national constitué par les échelons supérieurs de la fonction publique et l'autre, un réseau international. Des liaisons furent établies entre les deux réseaux aussi bien au niveau des individus qu'à celui des idéologies de formation (27).

De plus en plus d'ouvrages académiques sur l'Administration Comparée et l'Administration du Développement furent rédigés pour renforcer le service de ces intérêts. Aux Etats-Unis le CAG, groupe aux assises financières solides, organisa d'importants séminaires pendant l'été et finança des publications telles que le «*Journal of Comparative Administration*» et les «*Duke University Press Series in Comparative Administration*». Les articles d'administration du développement devinrent rapidement populaires dans les revues professionnelles ainsi que les groupes d'études et les ateliers d'administration comparée et d'administration du développement dans les réunions professionnelles. Dans les programmes d'études universitaires, les cours offerts dans ces disciplines acquirent de la renommée et le nombre de mémoires et de thèses rédigés sur ces sujets s'accrut considérablement.

Au cours des premières décennies, la coopération technique des américains dans le domaine de l'administration publique était axée principalement sur le transfert des compétences et, comme mentionné ci-dessus, sur la création de centres de formation. L'accent était placé notamment sur la gestion du personnel et des finances ainsi que sur l'organisation et les méthodes. Quant au contenu, il était fonction des perspectives limitées de l'administration publique américaine en tant que discipline fondée surtout sur les ouvrages de Woodrow WILSON, Luther GULICK et F. W. TAYLOR. Milton ESMAN en a résumé les éléments essentiels comme suit :

«il s'agit d'un ensemble de techniques neutres sur le plan politique, qui pourraient se révéler économiques et efficaces lors de la mise en œuvre des politiques et des programmes approuvés par les responsables politiques. Cette administration ne s'intéressait ni au fond controversable des politiques, ni à la politique mais plutôt à la façon la plus efficace de les mettre en application. Selon la codification qui en est faite dans le POSDCORB framework, l'administration publique américaine est une science à caractère technocratique (1) applicable à toutes les cultures et (2) qui cherche à organiser les structures et les procédures des institutions bureaucratiques de l'Etat» (28).

L'essentiel des programmes fut influencé par la suite par les changements survenus dans la discipline de l'administration publique. ESMAN et MONTGOMERY répertorient quatre changements intervenus. Premièrement, une conception de l'administration publique élargie aux instruments de la politique étatique ainsi que l'introduction de nouvelles valeurs, outre l'efficacité et l'économie : il s'agit de la sensibilité et des chances égales. Deuxièmement l'application, à l'administration, des méthodologies employées dans les sciences du comportement et les sciences sociales donne une nouvelle dimension aux systèmes d'administration publique : il s'agit de systèmes humains complexes. Troisièmement, l'introduction de techniques quantitatives et analytiques. Quatrièmement un intérêt poussé pour l'administration comparée et la mise en exergue des effets provoqués par les différences de milieu social et culturel.

Quoi qu'il en soit, l'on préférait appliquer aux pays récipiendaires l'instrument, la valeur structurelle et les orientations contextuelles inspirés du modèle juridique et rationnel de WEBER (30). L'on préférait également créer dans ces pays une société pragmatique et pluraliste, ainsi que des systèmes «prévisibles, soutenant les intérêts occidentaux et expansibles» (31).

Les théoriciens de l'administration du développement soutenaient fermement ces options pour les pays récipiendaires ; cependant celles-ci avaient des difficultés à s'incruster dans les milieux récipiendaires. Les divers écrits ont reconnu que le contexte de l'administration différait dans les pays récipiendaires ; néanmoins très peu d'efforts étaient déployés pour se débarrasser des anciennes connaissances qui étaient peu adaptées, lorsque l'on entreprenait des activités dans le cadre de projets de coopération technique (32). Le modèle Wébérien, par exemple, minimise les aspects humains de l'administration (33), comme les critiques en font souvent la remarque et, en tant que tel, il ne correspond donc pas aux réalités prévalant

dans les systèmes administratifs de l'Afrique et des autres pays en développement. En ignorant ces aspects, il était plus difficile d'appréhender les principaux processus de formulation et de mise en œuvre des politiques ainsi que les liens permanents entre la politique et l'administration. Par une ironie du sort, ce modèle et ses adaptations ont été sérieusement critiqués et ont perdu une grande partie de leur valeur aux Etats-Unis et dans d'autres pays occidentaux. Cependant, l'ensemble des connaissances transmises par le biais des programmes de coopération technique dans les domaines de l'administration publique et de l'administration du développement, contenait des éléments importants. Cela convenait aux donateurs et aux bénéficiaires puisque tous croyaient au rôle instrumental et à la vocation instrumentale de l'administration (34).

Il convient également de souligner le problème du «style bureaucratique» inspiré de réformes administratives de Weber et du dix-neuvième siècle en Occident. Comme l'a avancé Bernard SCHAFFER, le style bureaucratique a ses propres modèles hiérarchiques et ses propres règles conventionnelles : «la répétition prime sur l'innovation... l'objectif principal n'est pas le résultat final mais la valeur que représente la certitude» (35). Celle-ci contribue à la stabilité, à la fiabilité ; ce qui est instrumental bien que ce ne soit pas nécessairement le cas pour la réalisation des programmes. SCHAFFER et MERTON, entre autres, ont noté que ce style était très onéreux pour le développement ; en effet il est axé sur l'adaptation et non sur l'innovation ; il sacrifie les besoins individuels à ceux de l'organisation ; ses mesures de contrôle ont des conséquences inattendues ; il bureaucratise la personnalité ; les moyens et les procédures sont institutionnalisés alors que les objectifs sont remplacés (36). Il est douteux que les administrations africaines puissent se permettre d'adopter ce style bureaucratique vu le malheureux paradoxe auquel ils sont confrontés : «les besoins sont extraordinairement nombreux... précisément là où les ressources sont particulièrement rares et où les obstacles à la satisfaction des besoins sont très sérieux» (37).

Certaines composantes des projets de coopération technique en matière d'administration publique et d'administration de développement sont, dit-on, neutres. SIFFIN par exemple déclare que les «aspects instrumentaux de l'administration, notamment les technologies budgétaires et financières, ont été aisément transférés d'une frontière nationale et culturelle à une autre». Si c'est le cas, il serait possible de se servir de ces éléments contenus dans l'administration du développement pour pénétrer la sphère économique centrale qui détermine en dernier ressort la destinée des pays africains. SIFFIN relève également dans la citation suivante certains autres points attrayants de ces technologies administratives :

«Grâce à elles, davantage d'ordre et de contrôle s'instaureront ainsi que davantage de compatibilité avec diverses orientations de politiques. Les techniques fiscales sont au service des besoins de ceux qui, parmi les plus puissants et les plus résolus d'un gouvernement, sont responsables de la gestion financière... Les techniques sont assez faciles à apprendre. Et tout ensemble de techniques administratives digne de ce nom est

une combinaison cohérente de procédures, de normes et de descriptions partielles et précises relatives à l'organisation. Pour qu'une technologie ait du succès il faut que les normes techniques soient respectées. En effet leur contenu et leur impact sont étroitement liés aux résultats. Dans un champ d'action technologique il est donc parfois possible d'institutionnaliser des arrangements et des attitudes conformes aux valeurs de rationalité, d'efficacité et de responsabilité même lorsque la bureaucratie dans son ensemble n'est pas imprégnée de ces valeurs» (38).

De nombreux problèmes se posent dont le plus général, celui de la pertinence de ces techniques administratives par rapport aux contextes de sous-développement ainsi que les limites éventuelles à leur application apparaissent clairement. Il convient également d'en mentionner trois autres: 1) en contribuant à l'ordre et au contrôle, les techniques administratives favorisent le maintien du système et non son évolution. Elles contribuent au progrès des systèmes en vigueur et non à la transformation des systèmes administratifs d'Afrique légués par la colonisation ; 2) un emploi de ces technologies couronné de succès peut entraîner un mauvais fonctionnement du système global, dans la mesure où les transformations correspondantes pourraient ne pas se produire dans les autres parties du système ; 3) elles permettent de produire des technocrates de l'administration ayant des valeurs, des normes et des comportements grâce auxquels ils pourront appartenir aux alliances dirigeantes dans les sociétés africaines. Ces alliances constituent à l'heure actuelle une bonne partie de la classe bureaucratique dont nous parlerons en détail plus tard.

De nombreux auteurs ont affirmé qu'à partir de la fin des années 1960, l'intérêt manifesté pour la mise en valeur de l'administration publique dans les pays sous-développés grâce à des projets de coopération technique, tomba peu à peu. La cause souvent avancée est la réduction du volume des fonds affectés par les gouvernements à ces projets (39). Au nombre des raisons expliquant cette situation figurent, dit-on, les convictions de plus en plus fermes que la clé du développement se trouve dans la croissance économique et non plus dans l'administration publique. Les échecs des projets d'administration publique expliquaient également cette situation. Cette observation est inapplicable à l'Afrique. En effet, malgré l'échec des expériences asiatiques notamment, les doctrines traditionnelles prévalurent et continuèrent à être appliquées en Afrique. La conclusion de Z. ALLEN tirée de son article sur la formation vient étayer ce point :

«La formation administrative n'a en aucun cas disparu, bien qu'elle ait cessé de se développer, semble-t-il. Le changement notoire survenu est celui de la zone géographique où elle est appliquée. A l'exception de l'Iran, les projets antérieurs avaient été exécutés en Asie et en Amérique Latine. Cependant en 1967, un tiers des ressources consacrées à la formation administrative fut déployé en Afrique (au Nigéria et au Kenya, notamment). Ceci marque l'extension des activités de formation à des régions qui étaient auparavant des prérogatives coloniales» (40).

Les écrits théoriques très nombreux au départ diminuèrent quelque peu et se concentraient désormais sur les subtilités fondées dans une certaine mesure sur les expériences de l'Afrique. Tout ralentissement d'activité de coopération technique bilatérale dans le cadre de l'administration publique et de l'administration du développement était pris en charge par les programmes multilatéraux qui se multipliaient sans cesse. En 1963, le Programme des Nations Unies pour l'Administration Publique fut mis en place et la direction en fut confiée à des Occidentaux. Le personnel attaché à ses projets d'assistance technique, le matériel de formation, les centres et instituts de formation où étaient affectés ses professeurs chargés de fonctions administratives venaient et étaient presque tous des pays occidentaux, en particulier des Etats-Unis. Ses publications, à partir du *Handbook on Public Administration* (1961) (manuel d'administration publique) recyclèrent les idées adoptées dans les écrits occidentaux sur l'administration publique et l'administration du développement. Par ailleurs, au niveau des pays africains eux-mêmes, avec la multiplication des instituts et centres de formation et de recherche, le personnel «formé» sur place prit la relève des agents étrangers.

IV. — DE LA THEORIE AUX CONDITIONS OBJECTIVES

En modelant les systèmes administratifs des pays africains, toutes les actions directes entreprises conformément aux principes de l'administration du développement ont eu des implications telles, que les possibilités de «développement» en ont été réduites même celles du type envisagé par les théoriciens de l'administration du développement.

— Implication pour les divers types de régime. L'administration du développement en tant que système le plus efficace pour changer et administrer les changements a offert un soutien intellectuel aux régimes autoritaires, voire totalitaires. Les orientations de cette discipline ainsi que les préoccupations des étudiants les plus brillants en la matière sont à la base de ce phénomène. Pour ceux-ci, compte tenu de la situation écologique des pays sous-développés, de leurs expériences coloniales et par-dessus tout de la portée des tâches de «développement» qui les attendaient, il fallait que «d'assez petits groupes dynamiques et cohérents prennent constamment des initiatives de modernisation (41).

La préoccupation ultérieure pour le développement de l'administration, qui consistait à savoir comment développer les moyens des systèmes administratifs pour créer l'ordre politique, la stabilité, la modernisation et la croissance économique allait soutenir encore davantage ces régimes. L'accent était placé non plus sur le contrôle mais plutôt sur une meilleure performance grâce à un professionnalisme plus poussé et à une plus grande autonomie dans les activités (42).

La force armée fut considérée comme l'institution la plus apte à satisfaire les besoins malgré les cris d'indignation de certains experts américains en sciences sociales pour qui il s'agissait là d'un point de vue révisionniste (43). Elle fut perçue comme une «force stabilisante et comme la seule institution dotée de la structure et des compétences nécessaires à la promotion du développement. Cependant un peu partout dans le monde sous-développé, non seulement les régimes militaires ne parvinrent-ils pas à

à générer une croissance économique soutenue, mais ils se révélèrent corrompus, répressifs et terroristes. Le peu d'acquis économiques réalisés était en général accompagné d'inégalités, de chômage, d'une marginalisation plus poussée des pauvres, d'une forte concentration des richesses et de l'éclosion d'une classe administrative qui exploitait les autres. Il existait une contradiction interne dans le fait que les auteurs les plus éminents de l'administration du développement avaient les mêmes valeurs libérales et démocratiques qui se fondaient sur le régime constitutionnel. Aux fins de résoudre ce dilemme, RIGGS, par exemple, a avancé l'idée d'un «système de constitution» dans lequel la bureaucratie serait soumise au contrôle politique. Cependant, comme Brian LOVEMAN le mentionne à juste titre, l'efficacité d'un tel système est compromise par le fait que toute dichotomie perçue entre la politique et l'administration est erronée (44).

La conséquence la plus importante de la théorie et de la pratique de l'administration du développement, pour ce qui est de la répartition du pouvoir, a été l'éclosion d'une classe bureaucratique dans les sociétés africaines. Les grains en avaient été semés pendant la période coloniale ; cependant la germination en a été freinée par l'état colonial et l'idéologie coloniale.

La classe bureaucratique dont nous parlons fait fonctionner l'appareil étatique et détient une position au sein des structures gouvernementales, qui lui permet de déterminer les méthodes d'action, les objectifs organisationnels et les comportements à adopter (45). Elle est donc apte à acquérir suffisamment de pouvoirs pour promouvoir ses objectifs et modeler les institutions étatiques de façon à servir ses intérêts.

La montée de la classe bureaucratique en Afrique a été reconnue par de nombreux intellectuels malgré les différentes dénominations employées. Issa SHIVJI utilise le terme «bourgeoisie bureaucratique» pour la décrire (46). Samir AMIN, pour sa part, se sert du terme «bourgeoisie étatique» pour se référer à ce secteur de la bourgeoisie bureaucratique qui émerge en général lorsque l'état nationalise les secteurs de l'économie nationale aux mains des étrangers (47). Pour Gilbert MUDENDA, la section bureaucratique est une des cinq sections contenant la bourgeoisie zambienne (48). SAMOFF, quant à lui, estime que «classe bureaucratique» est un terme plus adéquat (49). Le terme «bourgeoisie bureaucratique» tel qu'il est employé par Issa SHIVJI et Ian CLEGG revêt pour Richard SKLAR un aspect trop restrictif en ce sens qu'il ne permet pas de saisir la véritable nature de la classe dirigeante qui contient également de nombreux entrepreneurs et professionnels (50).

Une vue d'ensemble de toutes ces interprétations et des autres fait apparaître clairement que la classe bureaucratique n'est pas le seul élément de la classe dirigeante. En fait l'on affirme que c'est la classe bureaucratique qui prévaut dans les sociétés africaines en raison de son rôle d'agent de l'état, de sa position centrale dans la formulation et l'exécution des décisions au nom de l'état et de son rôle assez vaste dans le secteur public (51). Le noyau de la classe bureaucratique se compose de haut-fonctionnaires et de fonctionnaires appartenant au parti au pouvoir ainsi que des cadres des entreprises étatiques. Cependant l'on pourrait même y ajouter les responsables politiques et militaires. Certaines situations sont caractérisées par une

interaction aisée de la fonction publique et des fonctions politiques ; notamment les systèmes de parti unique qui rejettent le principe de la neutralité de la fonction publique. Dans ces systèmes, les décideurs politiques sont recrutés ouvertement parmi les agents des échelons les plus élevés de la fonction publique (52). Dans d'autres c'est la classe bureaucratique qui gouverne de connivence avec les dirigeants.

Eu égard aux relations de dépendance existant entre les pays africains et le monde capitaliste, ce n'est pas vraiment la classe bureaucratique locale qui possède les moyens de production. Cependant cette classe se sert du pouvoir étatique pour s'assurer du contrôle de la production et de la distribution locales. Le contrôle du pouvoir étatique est également une condition préalable à la reproduction des classes. Comme nous le verrons plus tard en détails, le rôle élargi de l'état a permis à la classe bureaucratique de consolider sa position grâce à un secteur para-étatique plus vaste, à «l'indigénisation» de l'économie et au développement parallèle de l'effectif de la fonction publique.

La classe bureaucratique dans les sociétés africaines a également confirmé son rôle d'intermédiaire par rapport au système capitaliste mondial. Cependant, ce fait ne ressort pas toujours nettement. Certaines situations nécessitent des alliances avec le capital international et d'autres groupes sociaux à l'échelle nationale. Ces alliances sont virtuellement contradictoires et pour les concilier, la classe bureaucratique passe d'une position à une autre grâce à des manœuvres calculées. «Tantôt elle s'allie au capital transnational pour promouvoir ses intérêts dans l'état, tantôt elle forme des alliances populistes avec les masses en vue d'arracher le contrôle au capital transnational» (53). Ce sont les circonstances nationales qui déterminent les méthodes et les techniques à adopter pour la bonne marche de cette stratégie.

La montée de la classe bureaucratique n'a pas échappé aux étudiants en administration du développement. Cependant pour eux cette montée traduit très souvent deux éléments: a) le déclin des institutions politiques et représentatives. PYE, RIGGS et LAPALOMBARA, entre autres, ont fait des observations sur ce «déséquilibre administratif». Pour eux, cependant, l'intérêt fondamental réside dans l'impact de cette nouvelle classe sur l'efficacité, la sensibilité et les critères analogues de «bonne» administration publique (54). b) Ce sont les compétences techniques et leur application qui servent alors à diriger les institutions de développement et non plus les compétences constitutionnelles et politiques en tant que normes légitimantes. Dans les bureaucraties nationales, ce sont les compétences techniques qui ont tendance à prévaloir.

Ces diagnostics ainsi posés s'accompagnent en général de certaines prescriptions. La première, la participation, souvent par le biais de la décentralisation, est actuellement l'une des recommandations les plus en vogue dans les documents sur l'administration du développement. Cette participation se définit en général en fonction de l'influence exercée sur le comportement administratif et sur les résultats du mécanisme administratif. Pour MONTGOMERY et ESMAN par exemple, «la participation effective se mesure en fonction de l'influence exercée par des éléments autres que les fonctionnaires professionnels sur les décisions administratives ayant trait à l'efficacité, la justice et la stabilité» (55). De toute évidence, compte tenu

des réalités de la situation africaine, la participation et notamment celle des masses est essentiellement symbolique et manipulée. La véritable influence est inaccessible étant donné, par exemple, que des différences substantielles existent entre les ressources de divers groupes. La classe bureaucratique est, pour sa part, très peu disposée à encourager la participation véritable car celle-ci pourrait saper le contrôle qu'elle exerce sur les rênes du pouvoir.

L'intérêt manifesté par les théoriciens de l'administration du développement pour la participation contribue souvent à garantir la stabilité c'est-à-dire «la mise en place et le maintien de moyens favorables à la co-existence pacifique d'intérêts opposés au sein d'éléments affectés par l'administration du programme (de développement)» (56). Finalement, et c'est une des conclusions tirées par Joël SAMOFF de son étude de l'expérience tanzanienne, la mobilisation et la participation de la masse des citoyens peuvent être sérieusement limitées. Là où par contre elles sont résolument encouragées ce sont aux organisations administratives qu'elles le doivent et non aux organisations de parti. Les institutions administratives attirent également la plus grande partie des ressources et du personnel nationaux à la différence du parti qui est, en théorie suprême (57).

La seconde prescription concerne la création d'institutions de compensation. Un auteur a recommandé que le gouvernement mette en place des organisations à objectifs uniques ou multiples pour élargir la base du soutien rural. Cependant l'étude de la Tanzanie a également démontré que l'élite locale pourrait s'y opposer et que là où elle se laissait fléchir, elle pouvait se saisir des postes de direction et en tirer parti (58). Naturellement, les gouvernements pourraient également soutenir ce genre de «groupe organisé» et produire de nouvelles élites locales qui seraient des agents au service de l'alliance au pouvoir (59).

RIGGS a suggéré dans le cadre d'une discussion des objectifs de l'assistance étrangère que l'expansion du pouvoir bureaucratique peut être arrêtée par «l'institutionnalisation de centres de pouvoir effectifs en dehors de la bureaucratie étatique» (60). Il estime, pour sa part, que l'inexistence d'institutions extra-bureaucratiques pour servir de contre-poids à la bureaucratie a eu de nombreuses conséquences. Elle a contribué à la fréquence des *coups d'état*. En effet lorsque le pouvoir extra-bureaucratique est faible, les éléments de la bureaucratie luttent pour prendre le pouvoir et, il est normal que les vainqueurs soient finalement ceux qui contrôlent l'usage des armes militaires. Cela ne facilite par la dé-bureaucratisation en ce sens qu'il n'y a pas d'autres institutions pour assumer les responsabilités enlevées à la bureaucratie. Par ailleurs, cette absence limite les pressions occasionnées par de tels transferts de responsabilités.

Derrière cet intérêt manifesté pour des institutions qui serviraient de contre-poids aux institutions bureaucratiques se cache une certaine préférence pour une société pluraliste, dont l'absence sert à «excuser» des événements tels que les *coups d'état*. Les défenseurs de ce type de société ne se rendent pas compte que, comme dans les sociétés capitalistes à caractère pluraliste, les intérêts des éléments au pouvoir, aussi bien dans les institutions bureaucratiques qu'extra-bureaucratiques ne sont pas nécessairement opposés. En fait, des études de cas ont démontré avec conviction que ces intérêts ont tendance à converger et à s'allier pour dominer.

De toute évidence, cette préoccupation va dans le sens du maintien du système et de la stabilité. En effet RIGGS le révèle ouvertement lorsqu'il avance que pour contenir la montée des mouvements révolutionnaires dirigés par les étudiants «(il est) raisonnable de penser que certaines élites au pouvoir se rendront compte qu'il y va de leur propre intérêt d'encourager la formation d'organisations socio-économiques réellement autonomes qui pourront offrir des emplois intéressants à ces jeunes diplômés et qui leur permettront de canaliser leurs énergies de façon acceptable» (61). Il ajoute cependant à titre de mise en garde que la stabilité à long terme des politiques bureaucratiques n'est pas garantie :

«En effet, si les élites bureaucratiques qui veulent étendre indéfiniment leur pouvoir n'acceptent pas les réformes qui semblent leur demander des sacrifices de leur propre position d'autorité, accompagnés de risques importants, ils sont quasi certains d'être renversés par les mouvements révolutionnaires, à la longue, comme ce fut le cas non seulement des exemples marxistes de Cuba, de la Chine et du Vietnam mais également du modèle néo-traditionaliste exemplifié si récemment par l'Iran» (62).

Un certain nombre d'autres événements ont permis à la classe bureaucratique d'émerger et de se consolider. Quatre méritent d'être mentionnés brièvement. Il s'agit de la «localisation» ou africanisation des postes, du rôle accru de l'état, de l'expansion du secteur para-étatique, et de l'expansion des bureaucraties.

LOCALISATION OU AFRICANISATION DES POSTES

Au moment des indépendances, la politique de «localisation» ou africanisation du personnel de la fonction publique fut adoptée non seulement aux fins de combler le vide laissé par le départ des administrateurs coloniaux mais également en vue d'établir une certaine harmonie avec la «localisation» ou africanisation du système politique. Cette politique fut résolument mise en œuvre notamment pour ce qui est des échelons supérieurs de l'appareil décisionnel. Au Nigéria, seuls 15 % des postes les plus élevés étaient détenus par les Nigériens en 1960 lors de l'indépendance contre 0,7 % détenus par les ressortissants d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest et 83 % par les européens. Un an plus tard 74 % de ces postes étaient occupés par des nigériens et certains ministères ainsi que certains départements étaient nationalisés. A partir de 1962 seuls 1 ou 2 % des postes les plus élevés de la fonction publique n'étaient pas occupés par les indigènes (63). En Zambie, en 1964, le personnel de la fonction publique se composait de la façon suivante (64) :

Catégorie/échelon	Européens	Africains	Autres	Total
I	1256	39	3	1298
II	2692	1882	11	4585
Total	3948	1921	14	5883

En 1969, 76 % du personnel de la fonction publique était Zambien et, en 1971 ce taux passait à 83,7 %. La «localisation» fut donc considérée comme une priorité absolue et elle s'accompagna de la création d'une nouvelle classe sociale au niveau du gouvernement et de l'administration.

ROLE ACCRU DE L'ETAT

Dans les états africains de la périphérie du capitalisme monopolistique, la sphère des activités de l'Etat s'est élargie considérablement. Une source décrit la situation de la façon suivante :

«Il (l'Etat) produit des biens et services, se charge de leur transport, en acquiert, en vend et en consomme une partie. C'est une source de financement importante qui emprunte au public. Par ailleurs, le secteur public planifie, régleme et supervise le fonctionnement ainsi que le développement de l'économie. C'est également l'un des principaux agents de transaction avec le reste du monde ; et les innovations ainsi que la diffusion technologiques passent par lui» (65).

En mobilisant les ressources, le secteur public finance également une forte accumulation du capital et emploie de la main d'œuvre qui serait autrement sans emploi. Il organise aussi la production. En affectant des fonds à des fins diverses, le secteur public oriente le développement économique et social. Dans de nombreux cas également le secteur privé mobilise ses propres ressources en passant par les institutions financières appartenant à l'état ; institutions dont le poids est fonction des politiques monétaires et politiques de crédit appliquées par le secteur public. Voici donc dans la masse des puissants instruments de politiques quelques-uns de ceux qui se trouvent entre les mains du secteur public.

Le rôle accru de l'état est en liaison directe avec l'accent placé sur les demandes de plus en plus nombreuses de «développement», et l'absence de conditions écologiques appropriés pour faire face à ces demandes. En fait, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes l'administration du développement s'articule sur ce thème : «l'administration du développement a trait non seulement aux efforts déployés par un gouvernement pour mener à bien des programmes destinés à donner un nouveau profil au milieu physique et culturel mais il a trait également à la lutte pour accroître la capacité d'un gouvernement à entreprendre de tels programmes» (66).

Dans le cadre de l'expansion du secteur public divers mécanismes ont été employés. «L'indigénisation» de l'économie en est un qui offre un intérêt tout particulier. La mise en œuvre de ce programme, comme cela a été amplement illustré dans le cas du Nigéria est souvent une affaire très politisée et ceux qui détiennent les rênes de l'appareil central décisionnel en sont les bénéficiaires directs ou indirects (67). Tout d'abord l'on ne peut passer sous silence le fait que le Décret de 1972 sur la Promotion de l'Entreprise et sa version révisée et complétée de 1977 aient été votés puis vigoureusement appliqués par un régime militaro-bureaucratique. Dans le cadre de la lutte pour accéder à l'appareil décisionnel de l'état, des coalitions de groupes de pression représentants des intérêts commerciaux et industriels, recrutèrent un nombre considérable de bureaucrates de haut niveau et de cadres politiques appartenant tous à un groupe tout aussi intéressé qu'eux, et qui avaient la charge exclusive de formuler et d'appliquer les politiques de l'état»(68). Ceux-ci se révélèrent tout disposés à être cooptés en raison de l'accès privilégié aux informations et au crédit dont ils disposaient et de leur intérêt personnel à acquérir des actions et des biens dans les entreprises nationalisées. Les firmes étrangères mirent diverses stratégies en œuvre en vue de se soustraire aux dispositions de ce Décret : affrontement,

corruption, et une multitude d'autres tactiques très imaginatives (69). Les bureaucrates des échelons supérieurs étaient prêts à collaborer ; mais lorsque les conflits d'intérêts prirent trop d'ampleur, beaucoup abandonnèrent la fonction publique pour travailler à temps plein dans le secteur privé (70). En somme, comme Chibozo OGBUAGU l'a conclu : « la politique de nationalisation au Nigéria a finalement servi à quelques nigériens privilégiés... à accumuler des richesses considérables grâce à leur contrôle et leur manipulation des pouvoirs étatiques... A cet égard, il semble que ce soit les hauts fonctionnaires en tant que « gardiens de l'organe des politiques » et les hommes d'affaires indigènes, très influents qui bénéficient le plus de ce programme de nationalisation » (71).

EXPANSION DU SECTEUR PARA-PUBLIC

Les entreprises para-publiques sont devenues des instruments très importants pour la mise en œuvre des politiques du secteur public. Dans tous les pays africains ce secteur se développe à une allure vertigineuse depuis l'indépendance. Les investissements des entreprises para-publiques constituent une part importante de l'ensemble de la formation du capital. La part des entreprises para-publiques dans le PIB et dans la formation du capital, telle qu'elle apparaît dans l'annexe 1 pour un certain nombre de pays africains, indique le degré de croissance de la production et des investissements. Au Nigéria en 1960, approximativement 50 entreprises publiques seulement existaient. En 1982 ce chiffre passait à près de 800 (72). Au Kenya en 1982 il y avait près de 60 entreprises para-publiques et 6 coopératives nationales sans compter les entreprises publiques et les filiales des entreprises para-publiques. Les offices de commercialisation agricole sont chargés d'une partie de la production locale et les revenus des ruraux dépendent essentiellement des entreprises para-publiques. Près de 50 % des exportations visibles sont le fait des entreprises para-publiques et celles-ci extorquent d'importantes quantités de devises pour importer les machines et l'équipement agricole.

En principe les entreprises para-publiques sont destinées à réaliser les objectifs gouvernementaux d'allocation de fonds, de répartition et de développement. Elles sont chargées par exemple, de produire des excédents à des fins d'investissement ; de réduire la dépendance vis-à-vis des sociétés étrangères ; de remédier aux déséquilibres survenant dans le cadre du développement entre les régions ou les secteurs ; de promouvoir la redistribution des revenus ; de fournir des biens et services spécifiques ; de combler le vide laissé par l'absence d'entrepreneurs locaux dans le secteur privé (73).

Pour ce qui est de la répartition des entreprises para-publiques, celles-ci se sont infiltrées dans la quasi-totalité du secteur économique. Jusqu'à présent, les services publics, les services de communications, le transport non-routier et les industries de ressources naturelles étaient dirigés comme s'il s'agissait d'entreprises para-publiques. Plus récemment celles-ci se sont introduites dans le secteur industriel (notamment dans l'industrie lourde) mais également dans d'autres secteurs tels que les industries agricoles. Par delà ces secteurs l'on peut également les trouver dans les secteurs du bâtiment, du commerce, de l'habitat, de l'hôtellerie, de la vente en gros et en détail etc...

Compte tenu de l'importance, de la portée et de l'éventail des objectifs du secteur para-public, sa performance est un facteur significatif qui détermine la santé de l'économie nationale. Comme on le sait bien dans tout le continent, la performance des entreprises para-publiques n'a pas été des plus édifiantes ; en fait elles ont appauvri le Trésor Public. De nombreuses explications ont été avancées mais il n'est point besoin de s'y attarder à ce niveau. Il importe, cependant de noter que l'expansion rapide du secteur public, accompagnée de celle du secteur para-public a considérablement augmenté les ressources qui étaient déjà entre les mains de la classe bureaucratique. Son pouvoir de contrôle du destin national s'est accru parallèlement à l'expansion de l'état, ce qui confère également à sa fonction d'intermédiaire entre le capital étranger et le capital national un caractère quelque peu légitime.

Dans certains cas, les entreprises para-publiques sont dirigées comme s'il s'agissait d'établissements privés. Aussi les conseils d'administration abondent-ils dans ces entreprises grâce à la nomination de directeurs cumulant plusieurs directions. Ainsi par exemple en Zambie en 1975, 75 % des directeurs de l'Entreprise Nationale d'Import/Export avaient-ils été choisis parmi les hauts fonctionnaires de la fonction publique et d'entreprises para-publiques pour assurer un contrôle gouvernemental plus important. En faisant en sorte qu'une même personne cumule plusieurs directions, le même groupe de hauts fonctionnaires s'est retrouvé membre d'au moins six conseils d'administration de différentes entreprises d'état (74). A cet égard, les recommandations de la Commission Ndegwa du Kenya sont édifiantes. La Commission était opposée au cumul de plusieurs postes de président de conseil d'administration mais pour ce qui est du cumul de multiples directions ou de la mobilité latérale des hauts fonctionnaires des entreprises para-publiques et de la fonction publique, cela ne posait aucun problème à leur niveau (75). Le fait que ces postes étaient assortis d'émoluments substantiels, que l'accès aux ressources publiques était utilisé à des fins privées et de gloire personnelle ont contribué, entre autres, à faire du secteur para-public élargi une charge pour la société.

Certains gouvernements africains ont adopté des politiques de désaisissement lorsqu'ils essayaient d'accroître la viabilité du secteur para-public et d'améliorer la performance de chaque entreprise para-publique. Au Kenya, l'adoption de cette politique fut une décision à caractère idéologique. Une mise en garde avait été faite dans le Plan de Développement de 1979-1983 selon laquelle l'état allait réduire sa participation à l'économie. La Commission Ndegwa alla plus loin et proposa la suppression de certaines entreprises para-publiques existantes (76). Le «Seasonal Paper 14» de 1982 sur les Perspectives et les Politiques de Développement déclarait explicitement que certaines entreprises para-publiques devaient être remises entre les mains du secteur privé. Cette idée fut reprise dans le discours relatif au Budget 1982-1983 prononcé par le Ndegwa Party (1982) et lors du Message du Président à la nation sur l'état de l'économie le 22 Septembre 1982. En Juin 1983, une équipe spéciale chargée du Dessaisissement fut désignée par le Président.

Comme pour le Kenya, les raisons énumérées en général pour justifier cet acte de dessaisissement sont, entre autres, les pertes chroniques enregistrées par les entreprises para-publiques concernées ; les besoins de

fonds à des fins de placement dans d'autres domaines supportables sur le plan économique et social ; que le gouvernement ne devrait pas entreprendre d'activités dans certains domaines. Cependant, il y a de fortes chances que la re-privatisation aboutisse à l'émergence de monopoles privés qui pourraient ne pas être soumis au type de réglementation publique qui a peut-être nécessité la mise en place d'entreprises para-publiques dans un premier temps. La question suivante revêt une importance capitale : A qui seront vendues les valeurs ainsi dessaisies ? Le candidat le plus susceptible de les acquérir sera le capital étranger, tout seul ou de concert avec le capital local. Quel que soit le cas, l'économie sera davantage soumise au contrôle extérieur. Cela consolidera également la position de l'alliance de classes au pouvoir, y compris la classe bureaucratique, qui a les moyens de s'engager dans ce type d'entreprise. En vue de prévenir la réalisation des possibilités énumérées ci-dessus l'on propose parfois d'imposer des restrictions à l'achat d'actions. L'expérience montre cependant que l'ingéniosité de l'alliance au pouvoir n'a pas de bornes lorsqu'il s'agit de circonvier les mécanismes administratifs pour appliquer ces mesures.

ACCROISSEMENT DE L'EFFECTIF

Le rôle accru de l'état et l'expansion du secteur para-public ont entraîné un «bourgeoisement» de l'effectif de la fonction publique. L'annexe 2 montre que dans les années 70, dans les sept pays africains pour lesquels l'on a pu recueillir des données, le secteur public employait entre 40% et 74% des travailleurs salariés. Le taux d'emploi dans ce secteur se multipliait plus rapidement que dans le secteur privé. Au Nigéria, en 1960, l'effectif de la fonction publique, gouvernement fédéral et gouvernements régionaux combinés, s'élevait approximativement à 200.000 fonctionnaires. En 1980, ce chiffre était de 2.000.000 pour le gouvernement fédéral et celui des états, combinés (77). Entre 1964 et 1972, la fonction publique zambienne passait de 72 départements ministériels pour 14 ministères à 102 départements pour 16 ministères. L'effectif (pour ce qui est du personnel) passait quant à lui de 22.561 employés en 1964 à 51.497 en 1969 (78). Au Kenya, entre 1965 et 1969, le taux d'emploi dans le secteur public augmentait annuellement de 6 % c'est-à-dire à peu près au même rythme que celui du revenu national global (79). Le nombre d'employés de l'ensemble du secteur public passait de 424.800 en 1979 à 497.600 en 1982. Dans les entreprises para-publiques et celles où le gouvernement était majoritaire, l'accroissement était de 24 %. Actuellement l'effectif des entreprises para-publiques est le même que celui de la fonction publique, les enseignants mis à part (80).

En raison de la poussée spectaculaire de l'effectif de la fonction publique, la rubrique des dépenses pour l'administration publique constitue actuellement l'une des rubriques les plus importantes des budgets nationaux. Dans certains cas, cette poussée est plus rapide que celle de la production (Annexe 3). Avec l'accroissement du coût de l'administration l'on assiste à une réduction des ressources allouées à d'autres fins. Compte tenu de l'incapacité dans laquelle les états se trouvent à soutenir leurs administrations, il

est de plus en plus fréquent que les gouvernements métropolitains d'antan fournissent «l'assistance» nécessaire pour ce faire — avec toutes les implications qui s'imposent.

Le niveau des rémunérations constitue un élément important de ces coûts. Ceux-ci comprennent les salaires de base, les prestations sociales et les diverses indemnités que l'on peut manipuler de façon à ce qu'elles représentent finalement plusieurs fois les salaires de base. Selon les calculs effectués au Sénégal, un haut fonctionnaire du gouvernement gagne 24 fois plus qu'un travailleur du secteur informel (81). Les commissions de réforme administrative périodique se penchent toujours sur les révisions de salaires et ce sont toujours les cadres supérieurs, parmi les fonctionnaires, qui bénéficient des augmentations les plus substantielles. Au Kenya, les possibilités réduites de promotion dans la fonction publique et la richesse de plus en plus manifeste des politiciens et des cadres africains des multinationales amenèrent les fonctionnaires à réclamer une commission de révision des salaires. La Commission Ndegwa fit preuve d'une habileté extraordinaire. Elle avança que des augmentations de salaires aux fonctionnaires grèveraient sérieusement le trésor public et partant, proposa de petites augmentations seulement. Cependant, aux fins d'apaiser les fonctionnaires et en particulier les cadres supérieurs, elle recommanda également de lever les restrictions sur la participation des fonctionnaires aux entreprises privées ; ce que le gouvernement s'empressa d'accepter.

Les entreprises para-publiques donnent en général le ton pour ce qui est des salaires et des primes dans la fonction publique (82); raison pour laquelle en Zambie, la Commission d'Enquête pour les salaires de la fonction publique (Novembre 1980) a recommandé des augmentations s'élevant jusqu'à 80 % des salaires (83). Les salaires des filiales des multinationales servent également de normes. Les rémunérations de celles-ci sont plus élevées dans certains cas que celles du secteur public pour les mêmes qualifications et la même expérience en vue de créer une structure mondiale de salaires quelles que soient les situations du marché local du travail. LANGDON a cité des faits pour étayer ce point dans le cas du Kenya et a conclu que : «dans certains cas, au Kenya, les directeurs africains perçoivent plus que ceux des multinationales du Royaume Uni ou de l'Europe pour le même travail» (84). Par ailleurs, se référant aux réclamations soumises à la Commission Ndegwa, LEYS a remarqué que les disparités entre les salaires du secteur privé (notamment ceux de multinationales) et ceux du secteur public constituaient une sérieuse préoccupation pour les fonctionnaires (85). Cependant, ils en profitent également lorsqu'ils quittent la fonction publique, phénomène qui se produit de plus en plus fréquemment (86)

La rémunération élevée de la classe bureaucratique permet à celle-ci d'investir dans l'immobilier et le commerce. Ainsi LEYS note-t-il qu'entre 1966 et 1970, plus de 50 % des crédits de la Housing Finance Company (Kenya), (la Société pour le Financement de l'Habitat), furent accordés aux individus de cette catégorie, leur donnant ainsi les moyens d'exploiter la demande de propriétés immobilières et d'habitat à Nairobi (87).

En fin de compte, la corruption de la bureaucratie menace de plus en plus le tissu socio-économique des sociétés africaines. David GOULD recense 20 catégories de corruption bureaucratique applicables au Zaïre (88).

AINA, pour sa part, énumère un «catalogue des crimes» perpétrés sur une période de quatre mois et relatés dans les journaux nigériens puis il démontre comment ces crimes font partie de la vie quotidienne de la bureaucratie nigérienne (89). En 1981, en Sierra Léone, la corruption bureaucratique des cadres était telle que le gouvernement décréta l'état d'urgence (90).

CONCLUSION

La théorie et le mouvement de l'administration du développement ont été motivés par la conviction que les systèmes et les procédés administratifs conduisent au développement. Cependant, la conceptualisation de l'administration à des fins de développement est ancrée dans la culture et la société occidentales et elle marche dans le cadre du développement capitaliste. Il importe d'établir un lien entre ces systèmes et les systèmes politique, économique et social si l'on désire appréhender pleinement l'impact sur les systèmes africains d'administration. Cette optique met en exergue les fonctions de l'état et le rôle de l'appareil administratif. Elle est globale en ce sens qu'elle perçoit l'état dans son ensemble contrairement à la perspective du développement de l'administration qui se limite plus souvent à des arrangements et des procédés formels bien précis. Plus que tout, cette optique fait la lumière sur les risques de conflits et de crises sociaux. Par exemple, la structure de l'administration et la répartition des fonctions est telle que certaines solutions sont appliquées à certains types de problèmes sociaux au détriment d'autres et, de ce fait, certains intérêts sociaux sont favorisés par rapport à d'autres. De la même façon, les réformes administratives ne sont pas neutres. En fait elles permettent à la classe dirigeante de se maintenir au pouvoir, de protéger et de promouvoir ses intérêts. La perspective de l'administration du développement ne s'adapte pas à tout ceci.

En tenant compte des conséquences, déjà débattues dans cet article, de «l'administration du développement» en Afrique l'on peut faire la remarque générale que la pauvreté ne se prête pas à l'administration publique à moins d'en appréhender les causes ; sinon l'on fait la confusion entre les symptômes et la maladie. Par ailleurs bien que l'administration soit nécessaire pour le développement, le développement en soi ne peut s'administrer. Le développement aboutit non seulement à un mieux-être sur le plan matériel mais il libère l'être humain en créant un environnement qui permet à son potentiel de s'exprimer, qui lui permet de s'épanouir au maximum, de façonner ses propres valeurs et ses choix ainsi que de contrôler son destin. L'administration ne devrait servir qu'à faciliter la réalisation de ces objectifs. Que la répartition inégale du pouvoir soit basée sur des compétences spéciales, des connaissances ou d'autres facteurs spéciaux, elle conduit naturellement à une distorsion de ces objectifs et en tant que telle, constitue un obstacle au développement. Tant que les objectifs principaux visés par les organisations gouvernementales en Afrique et ceux qui les font marcher seront d'accroître leurs capacités de prescrire et de contrôler les conditions de vie quotidienne, les impératifs fondamentaux de développement ne sauront se réaliser et ne se réaliseront pas.

ANNEXE 1: Part des entreprises para-publiques dans la production et les investissements

		Part (en %) des EPP* dans le PIB* au coût des des facteurs (1)	Part (en %) des EPP dans la formation brute du capital fixe (2)
Afrique (en moyenne) (3)		17.5	32.4
Algérie	1965	....	5.5
	1966-69	....	21.1
	1970-73	....	47.5
	1974-77	....	70.2
	1978-81	....	67.6
Bénin (1) (4)	1976	7.6	....
	1974-77	7.7	16.5
Botswana (1)	1978-79	7.3	7.7
Ethiopie	1976-77	....	17.6
	1978-80	....	36.5
Gambie	1978-80	....	37.9
Guinée	1979	25.0	....
Côte d'Ivoire (1)	1965-69	....	16.5
	1970-73	....	27.9
	1974-77	....	28.8
	1978	....	38.2
	1979	10.5	39.5
Kenya	1974-65	7.5	9.7
	1966-69	8.1	13.0
	1970-73	8.7	10.6
	1974-77	....	18.1
	1978-79	....	17.3
Libéria	1973	....	24.3
	1974-76	....	14.1
	1977	6.8	....
Malawi	1969	....	20.2
	1970-73	....	29.4
	1974-77	....	28.1
	1978	....	21.2
Mali (4)	1975-77	11.2	20.9
	1978	9.4	7.6
Mauritanie	1973	....	85.8
	1974-77	....	31.1
	1978-79	....	37.2
Ile Maurice	1977-79	....	14.4
Sénégal (1)	1970	8.4	....
	1974	19.9	17.9
Sierra Léone	1979	7.6	19.6
Tanzanie	1964-65	....	9.2
	1966-69	9.3	22.7
	1970-73	12.7	48.2
	1974-77	12.3	30.3
	1978-79	....	16.3
Togo	1980	11.8	....

ANNEXE 1 (suite): Part des entreprises para-publiques dans la production et les investissements

		Part (en %) des EPP* dans le PIB au coût des des facteurs (1)	Part (en %) des EPP dans la formation brute du capital fixe(2)
Tunisie	1967-68	....	30.9
	1969	25.9	25.2
	1970-73	....	34.1
	1974-77	....	39.1
	1978-79	25.4	44.6
Zambie	1980-81	....	35.8
	1972	37.8	49.7
	1979-80	....	61.2

Source: World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., 1981.

- (1) Part dans le PIB aux prix du marché là où cela est indiqué. (Pour la plupart des pays pour lesquels l'on peut obtenir ces deux données, la part aux prix du marché est inférieure à la part au coût des facteurs en raison de l'importance des subventions dans les revenus perçus par les entreprises para-publiques sur les facteurs).
- (2) Part dans la formation brute de capital domestique y compris changement de stocks, là où cela est indiqué.
- (3) Moyenne pondérée (pour la période de 1974 à 1977 ou toute période proche de celle-ci dont on a les données) calculée à partir du PIB aux prix du marché et de la formation brute du capital fixe exprimé en dollars américains pour 1974-1977. Cette moyenne ne reflète pas les différences enregistrées dans la mesure des PIB et de la formation du capital des pays sur lesquels l'on a recueilli des données.
- (4) Principales entreprises seulement.

ANNEXE 2: Nombre d'emplois dans le secteur public et taux de croissance dans certains pays

Pays	Année	Nombre d'emplois 'formels' (%) de la population active	Nombre d'emplois publics (%) de l'emploi formel	Taux de croissance de l'emploi 'formel' (%)		
				Public	Privé	Total
Ghana	1957	10,1	51,4	4,9	-2,2	2,3
	1972		73,9			
Tanzanie	1962	6,3	27,0	0,7	-4,8	2,3
	1974		66,4			
Zambie	1976	14,2	71,5			
Côte d'Ivoire	1970	10,2				
Kenya	1963	12,4	29,6	6,0	2,4	3,7
	1977		41,7			
Malawi	1968	9,6	33,4	9,0	8,0	8,6
	1976		39,2			
Ouganda	1962	5,9	41,8	4,0	4,8	4,5
	1970		42,2			

ANNEXE 3: La croissance de l'administration publique

Pays	Taux annuels moyens de croissance, 1970-79 des dépenses d'administration publique
Mauritanie	12,1
Kenya	1,9
Soudan	0,2
Tanzanie	5,3
Tchad	6,3
Somalie	0,2
Congo	-0,6
Botswana	0,5
Madagascar	-0,1
Bénin	1,5
Rwanda	2,4
Lesotho	-3,7
Haute-Volta	6,3
Ouganda	6,3
Sierra Léone	8,0
Côte d'Ivoire	2,2
Libéria	4,9
Cameroun	0,8
Nigéria	5,8
Maurice	4,7
Burundi	2,9
Moyenne (non pondérée)	

Source: *Banque Mondiale, Développement Accéléré en Afrique au Sud du Sahara, Washington D.C., 1981.*

NOTES

1. George Najjar, «Development Administration and the 'New Public Administration': A Convergence of Perspectives?» *Public Administration Review (P.A.R.)*, Vol. 34, No. 6, p. 584.
2. Milton Esman, «Development Assistance in Public Administration : Requiem or Renewal», *P.A.R.* Vol. 40, No. 5, p. 426.
3. Esman and J. Montgomery, «Systems Approaches to Technical Cooperation: The Role of Development Administration», *P.A.R.*, Vol. 29, Septembre/October 1969, p. 514.
4. Fred Riggs, «The Context of Development Administration», in Fred Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1971, p. 73.
5. Voir W.B. Eimicke, *Public Administration in a Democratic Context: Theory and Practice*, Sage Professional Paper, No. 63-16, Vol. 2, p. 12.
6. B. Loveman, «The Comparative Administration Group, Development Administration and Anti-Development», *P.A.R.*, Vol. 36, No. 6, p. 617.
7. W. Siffin, «Development Administration as a Strategic Perspective», In United Nations, *International Seminar in Major Administrative Reforms*, Vol.III, ST/TAO/M/62/Add.2, p. 160.

SUMMARY

Theoretical writings on development administration are premised on conceptions of development derived from modernization theories of the 1950s and 1960s, with their shortcomings rarely challenged. A preoccupation with the instrumental role of administration meant that certain features of public administration in Western societies were to be converted into «development administration» and exported to Third World countries. These, when taken together, guaranteed that the effort would be stillborn in that development administration, thus oriented, would seek to induce development by use of concepts and techniques designed for system-maintenance rather than system-transformation. Nevertheless, the development administration movement resolutely pursued this objective, furthered through technical cooperation programmes and other means. The objective conditions in public administration system in Africa have, to a great extent, been shaped by these pressures. They are dominated by the rise of a bureaucratic class, a development that has been supported by localization policies and programmes, the expanded role of the state, the dramatic growth in the parastatal sector, and the explosion in the size of public bureaucracies. The end result is that public administration systems in Africa suffer from a range of pathologies which have prevented them from realizing their mandate to remould society and spearhead national development. Presumed and benevolent modernizers in bureaucracies are increasingly self-interested; puffed up bureaucracies foster authoritarian rather than democratic states; they have not promoted a particularly rapid advance of scientific knowledge; and they have been reluctant to transfer skills beyond themselves to society at large preferring to hoard knowledge as a social and political weapon of the state vis-a-vis society.

EXTENDED REPRODUCTION OF WAGE-LABOUR IN THE SUDAN*

By

*Elfatih SHAAELDIN***

I. — INTRODUCTION

Capitalist production, as asserted by MARX «produces not only commodities, not only surplus value, but it also produces and reproduces the capitalist relation» (1). Capital accumulation is a process of creating, on the one hand, the proletariat, the owners of labor power, and on the other hand, the capitalists, the owners of capital. This accumulation process, as suggested by BETTELHEIM, reveals two tendencies: The first tendency is towards «the dissolution of other modes of production and subsumption of their agents to capitalist production relations. However, the predominant tendency is combined with another secondary tendency, that of conversion-dissolution. This means that within a capitalist social formation the non-capitalist forms of production, before they disappear, are restructured, partly dissolved, and thus subordinated to a predominant capitalist relations» (2).

In this paper I attempt to discern these tendencies in the Sudanese social formation. In particular I focus on describing the mechanism of proletarianisation emphasizing non-market factors which have been responsible for the ongoing process of the destruction of the peasants' form of production. In so doing I depart from the bourgeois economic theories on which it has been argued that since productivity is higher in the capitalist sector than in the subsistence sector the former offers higher wages than the latter. Hence, labor is attracted to the capitalist sector. For, as G. ARRI-GHI correctly put it, in the bourgeois economic approach, «the development of capitalism is conceived not only as an ultimately beneficial but also as a spontaneous process in the sense that it is induced exclusively by market forces with no or little role assigned to open or conceded forms of compulsion» (3).

II. — THE STRUGGLE OF CAPITAL AGAINST THE NATURAL ECONOMY

The ultimate objective of an emerging capitalist mode of production is to extend its base of hegemony over the natural economy (4). Faced with rigid barriers in the precapitalist formations, capital attacks aggressively with the purpose of annihilating these formations by controlling land, freeing labor and introducing commodity production. The destruction of

* *An early version of this paper was presented in a seminar at the Development Studies and Research Centre, University of Khartoum.*

** *Lecturer, Department of Economics — University of Khartoum.*

these precapitalist formations is not left to their respective internal dynamics, nor to the market mechanism. Often, force is the only solution open to capital, as emphasized by LUXUMBERG. But various strategies are followed in order to realize these targets depending on the internal dynamics of capital, the level of development and structural characteristics of precapitalist modes of production.

Where production for use value is not dominant, the first phase of capital penetration in several cases takes the forms of promoting «petty» commodity production. Thus production for exchange value replaces production for use value. The introduction of commodity production is carried out through several mechanisms. The most common means is the imposition of taxes which is often preceded or accompanied by a process of monetization. The improvement in transportation narrows the distances and integrates the isolated villages. The flooding of the market with manufactured popular goods creates new tastes, and, hence encourages production for the market.

In this stage, the peasants are not alienated from the means of production. However, while this form of production was conserved for a large segment of the economy the very process of commodity production it creates causes the beginning of the disintegration of this simple reproduction process. Differentiation among the peasants emerges, creating the prerequisites for the realization of surplus and capital accumulation. However, the commoditization of labor is met by much more resistance and is carried out with more brutality than that of introducing petty commodity production.

Dispossession of the peasants from land is the single most important factor responsible for proletarianising them. This factor has received more attention in the literature than other factors. MARX, for instance, argued that:

«The capitalist system presupposes the complete separation of the labourers from all property and the means by which they can realize their labour. The so-called primitive accumulation, therefore, is nothing else than the historical process of divorcing the producer from the means of production. The expropriation of the agricultural producers of the peasant from the soil is the basis of the whole process» (5).

The process of capital accumulation in several countries of Africa began with the dispossession of the indigenous population of their lands and/or the use of forced labor. In Kenya, e.g., the colonialists seized more than 7.6 million acres of the best land of the Kikuyu. In what was then called Southern Rhodesia, European settlers seized more than half of the land, leaving the less fertile land to the Africans. Similarly, in Northern Rhodesia the colonialists expropriated 10.4 million acres.

In Russia the process of the disintegration of the peasantry was well illustrated by LENIN (6). Differentiation among the peasants as a result of differences in the ownership of the means of production or as a result of debt led to depeasantisation in rural Russia.

It should be noted that the indebtedness of the peasants can be a major factor in creating a proletarian class even where land is abundant. On the other hand, as pointed out by DOBB, economic inequality by itself is not sufficient to create a proletariat unless the means of production are monopolized by a few members of the population (7).

A major factor in the process of proletarianization is compulsion and force. Forcible eviction from land and forced labor were widely used. In Africa, Southern Rhodesia was the stage for the use of coercion which is thoroughly described by Van ONSELEN in his book entitled *Chibaro* (8). At the beginning of this century there was an extensive mining of gold and other minerals in Southern Rhodesia. To the disappointment of the British companies, gold was not profitable. Africans at the time were mostly peasants with enough independent sources of incomes to discourage them from any hired-labor type of employment. The colonial state imposed taxes on the peasants with the intention of forcing them into wage labor. Despite these taxes the industry failed to obtain sufficient supply of labor and as a result had to import cheap labor from abroad. These efforts were frustrated by the high turnovers, desertion and the rebellious attitude of the immigrants. Faced with competition from South African's mines the industry resorted to legislation, forced labor and other means except raising wages. The industry also established a repressive compound system which facilitated controlling the workers.

Africa was not the first continent in which force was used to create wage-labourers. MARX also illustrated the use of force in England, the first country to witness capitalism. Thus, he wrote that:

«The spoliation of the church's property, the fraudulent alienation of the state domains, the robbery of the common lands, the usurpation of feudal and class property, and its transformation into modern private property under circumstances of reckless terrorism, were just so many idyllic methods of primitive accumulation. They conquered the field of capitalistic agriculture, made the soil part and parcel of capital, and created for the town industries the necessary supply of «a free» and outlawed proletariat» (9).

The pace of the process of the disintegration of the natural economy is not always equal to that of capital accumulation. In some instances the process of the disintegration of the natural economy occurred faster than that of capital accumulation. Not all the peasants dispossessed from land were absorbed in capitalists' enterprises. In Europe beggars, robbers and vagabonds had increased tremendously in the early years of the emergence of capitalism. Hence, regulations were introduced to control these groups (e.g. Edward VI in England and Louis XVI of France). Also emigration to colonies was an equilibrating mechanism in metropolitan countries during the excess supply of the dispossessed peasants.

In the present periphery the presence of vagabonds and squatters in the urban areas can only be explained by the divergence between the pace of capital accumulation and labor absorption and that of the disintegration of peasants.

Earlier, during the colonial days, the process of proletarianisation was much slower than the process of accumulation. Where force was not used immigrants from other social formations were encouraged. This took place when the natural economy of the other formations were in a relatively advanced state of destruction. Such was the case of Uganda where the Indians were encouraged to immigrate as workers for the railways. In Peru Chinese were imported to work in the sugar and cotton plantations.

III. — COMMODITISATION OF LABOR AND AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE SUDAN: THE COLONIAL ERA

The Anglo-Egyptian occupation of Sudan in 1898 signalled the beginning of the integration of the Sudanese economy into the world capitalist system. On the eve of this occupation, a natural economy where production was directed mainly for use value was dominant. Exchange and commodity production were limited. Differentiation among the peasantry had evolved very slowly since centuries ago. The landowning, slave-owning and merchant classes existed but had been weakened by external and internal events and were still in embryonic forms.

The articulation of the economy during the first phase (1898–1925) was mainly through the expansion of peasant production. The colonial administration encouraged and imposed petty commodity production, first facilitated by the improvement in the transportation system. The mechanism through which the subsistence economy was transformed into cash producing one was through the imposition of taxation and the increase in the need for cash to buy imported goods. As a result of these measures production for exchange value was substantially increased in the form of petty commodity production. Peasants production of corn, wheat, sesame, millet (Dukhun), sorghum (Dura), and gum arabic increased significantly.

Accompanying the increase in peasant commodity production there were unsuccessful attempts to establish mines and plantation enclaves. The failure in the plantations and mines slowed down the development of capitalist relations. This first phase was thus characterized by the exploitation of the peasants partly undertaken through primitive precapitalist forms such as tributes extracted by religious and tribal leaders from the peasants. Moreover, the new structure with the merchant and usury capital operating as intermediaries between the peasants and international capital formed avenues for exploitation at the distribution levels.

The increase in petty commodity production continued after 1925 accompanied by some capital accumulation in agriculture. Earlier, the main capital expenditure was in the railways and construction sectors. Later, agriculture became the major base of accumulation. The first avenue for capital accumulation in agriculture was in the irrigated schemes. The failure of a settler capitalism similar to those in East and Southern Africa led to a significant colonial government participation in the capital accumulation process. The establishment of the Gezira cotton scheme as a partnership between the colonial state and foreign private capital signalled the beginning of agrarian capitalist relations of production.

The late 1940's and the early 1950's witnessed an accelerated capital accumulation in cotton schemes by indigenous private capital consequent to the rise in the prices of cotton which accompanied the Korean war. The area under private cotton schemes increased from 20,000 in 1949 to 200,000 feddans in 1960/61.

Capital accumulation in agriculture resulted in the emergence of rural proletariat. The process of proletarianisation of the nomads was met with a much stronger resistance than that of the cultivators. This is so

because there were two phases in turning the nomads into agricultural labour. In the first phase, there was a process of denomadisation whereby a nomad had to be alienated from his old practice and be turned into an agriculturalist. The difficulty in this phase was described by EVANS-PRITCHARD for the case of the Nuer. The Nuer regarded horticulture as toil forced on them by poverty of stock. «For at heart they are herdsmen, and the only labour they are delighted with is the care of cattle (10). In the second phase, the nomads had to be turned from a self-employed person into a seller of his or her labor. According to OSMAN and SULIEMAN the agricultural schemes found difficulty in inducing nomads to settle (11). In the case of the cultivators their early resistance has been explained by some in viewing the tenants in Gezira as ex-slave owners who carried with them the master's attitude towards work (GAITSKELL and MCLOUGHLIN) (12). However, it is an incomplete argument to claim that the Zande or the Gezira tenants refused to work on cotton production without qualifying the conditions under which they refused to work. It is instructive to note that the Zande as well as the tenants in Gezira did accept producing cotton at the beginning but only to suffer from declining incomes. According to CARTFORD the Zande were first enthusiastic about producing cotton. As the prices of cotton declined they showed reluctance to work. In Gezira also many tenants gave up their tenancies after the great depression as they had other options. According to HAS-SOUN, since land wanting to be cultivated with millet by rain still remained they withdrew when the prices were low» (13).

The abundance of land made the proletarianisation of the peasants a difficult task. The low density of the population at that time and the lack of large feudal estates helped in maintaining the peasants mode of production. Hence, the colonial administration used covert methods of coercion.

FORCED LABOR

Resort to force by the colonial power as a means of creating labor was not uncommon in Sudan. CARTFORD and REINING documented the use of compulsion in the production of cotton in the Southern region (14). In 1926 the colonial administration introduced cotton in the Maridi and Zande region. Commodity production had been introduced among the Azande as a result of taxation and change in taste. However, the introduction of pepper in the early years provided enough money for most households to pay their taxes in cash. The colonial administration decided to introduce cotton production. The Azande were enthusiastic at the beginning. But since the rewards of producing cotton were decreased the Azande showed reluctance to grow cotton. Hence, compulsion was used for cotton production. Each Zande family was forced to cultivate at least one half acre of cotton as a public service.

Conscripted labor was also used in the Gezira for cotton picking during the great depression but was not effective. Also, forced labor was used in several areas of the country for the construction of roads and buildings. Even after the colonial administration ratified the 1930 Forced

Labor Convention it continued to conscript labor to work on public roads, schools and dispensaries.

Forced Labor in Sudan was not as common as elsewhere in Africa. This may be explained by the fact that there were no European settlers in Sudan as in East Africa. Moreover, the British avoided arousing any revival of Mahdism. The consolidation of political power by the colonial state was not achieved even up to the 1920's. The concern with political stability especially at the early years of occupation had made the colonial administration cautious in dealing with the peasants as well as the slave owners and slave traders.

FREEING SLAVES

It is difficult to specify the exact extent of slavery relations at the eve of colonial penetration. There is quite a bit of evidence and general agreement that it existed during the Anglo-Egyptian occupation. However, there are controversies over its type, i.e., stage of development and extent. M'CLOUGHLIN (1963) and GAITSKELL (1959) portrayed a picture of widespread slavery relations. Both of them used this to claim that the proletarianised tenants in the new capitalists' schemes originated from the class of ex-slaves owners and carried on a hostile attitude towards manual and agricultural work. M'CLOUGHLIN estimated the number of slaves to be 20–30 % of the total population in Northern Sudan. In my judgement while it is an undisputable fact that there existed a significant slavery relation, M'CLOUGHLIN's estimates were highly exaggerated. For one thing he did not provide a strong evidence to support his claim. The methodology he used to estimate that figure was «influence from like societies elsewhere under equivalent socio-economic conditions». This can hardly be an acceptable argument since each social formation has its own experience and forces which operate to produce a certain level of development. It was more likely the case that slavery as well as feudal relations were more widespread in the riverian land and Gezira than elsewhere in the country.

The colonial administration avoided antagonizing the slave owners. Thus up to 1920 there was a mutual understanding between the colonial administration and the slave owners or traders. A Kitchner memorandum explicitly stated that slavery should be tolerated as long as there were no complains (15). In fact attempts were made to give ideological justification with racist tones. The first Governor of Kordofan stated in 1903 that he was personally «not a great admirer of the black man at his home». And that «you see him at best as a slave or a soldier». SLATIN, an Austrian who had been imprisoned by the Madhists and became advisor to the British stated that the slaves did not «deserve to be treated like free independent men. They should remain under the protection of their former masters who were forced to treat them well» (16).

According to WARBURG, in 1898, over seventy Sudanese 'notables' presented WINGATE with a petition in which they complained that they had been robbed of all they possessed. They claimed that owing to the compulsory recruitment of agricultural slaves into the army, cultivation was

at a standstill and hence famine was imminent. In fact, the fear from the slave owners was expressed explicitly by WINGATE when he said that an anti-slavery policy would produce several rebellions. As a result, the colonial administration tolerated the slave trade.

However, as the administration gained more power and consolidated its control, and perhaps as the slave owners became weaker and weaker, the administration changed its policy towards the latter. A conflict of interest started gaining momentum. Thus, in the period of extensive construction of government buildings and railways, labor was needed. One possible source of labor was the ex-slaves. The administration made an effort to recruit the ex-slaves as construction or agricultural workers and labor offices were opened. After 1920, with the establishment of large scale cotton schemes the need for free labor was even greater than before. The colonial administration started observing the anti-slavery laws which were legislated in the last period of the Turco-Egyptian rule.

Many of the ex-slaves moved to towns and a great number of them joined the army. Others became truck drivers, mechanics, etc.. But a significant number preferred to live in the countryside cultivating their own «bildat» or living at the margins of the villages sometimes treated as out-casts.

IMMIGRANTS

The reluctance of the indigenous population to work in the new capitalist schemes led the colonial administration to encourage immigrants from other countries. Efforts, first, were undertaken to bring Egyptian fellaheen. Some of the fellaheen actually came and participated in the early capitalists' schemes, e.g. Ziedab. However, they were not numerous. Leigh HUNT, the first American capitalist in the Sudan, proposed to encourage the immigration of Afro-Americans. Few came to Sudan but did not settle. Other attempts were made to encourage the immigration of Indian coolies. But the negotiations with the Indian government failed (17).

However, the colonial administration was successful in attracting large numbers of West Africans. Various methods were used to attract them, e.g., provision of transport facilities and tenancies with the intention of establishing settlements that will attract others. Mr. CRAWFORD (1929), the Gezira Commissioner, wrote that: «to attract labour, we shall be forced to give a certain number of tenancies to outside people – It has been done with White Nile Province Arabs and has on the whole been successful. Isolated fellatas hold tenancies with the idea of inducing them to found a «hilla» for local labour. I cannot say how long or much further one can go along such lines without alarming the indigenous population» (18).

As a result of such colonial policy settlement of West Africans (Nigerians and Central Africans) increased considerably in the Gezira. Their number jumped from 5,000 in 1929 to 60,000 in 1952. A significant number of them obtained tenancies – especially during 1930–35 when the indigenous tenants quit their holdings as a result of the cotton slump.

West African settlements were also common in Gash and Tokar. Kassala Cotton Syndicate allotted tenancies to West Africans since the Hadendowa showed reluctance to grow cotton. A conflict took place between the Syndicate and the Hadendowa tribe who owned the land for centuries. The colonial government resolved the issue by terminating the contract of the syndicate. The Hadendowa were fearful warriors and the memories of Osman DIGNA's guerilla war must have prompted the government's decision.

While a great majority of West Africans worked as agricultural workers some of them also moved to towns or to irrigation projects. West African women became much involved in commodity distribution, selling powdered chillies, roasted groundnuts and a variety of other things. This high participation of West African women can either be explained by the poverty of their families or their coming from relatively more advanced economies in regard to commodity production.

IV. — THE PRESSURE ON LAND: THE POST-COLONIAL ERA

Capital accumulation is continuing in the post-colonial era. The most important factor that is reinforcing the process of proletarianisation in this era is the pressure on land. Such a conclusion which will be substantiated below should come by surprise to many. As recent as 1966 in a FAO sponsored conference entitled «World Land Reform Conference» it was suggested that «there are no problems of land shortage in that vast country with comparatively small population. Problems of land-lordism encountered in other parts of the world do not exist in the Sudan» (19). In fact, an extensive survey on land tenure conducted in 1964/65 did not contradict such a conclusion (20).

It was the colonial government that granted a legal status of land-ownership in which three types of land tenure were recognized. First, there was government land subject to no rights. Second, there was government land subject to rights vested in a community, such as a tribe, district or village. Third, there was privately owned land.

According to the land survey (1965/66) the largest percentage of land was held under communal ownership. However, this lumping together of all tribal lands has led to a significant underestimation of the extent of rural differentiation and to the uneven distribution of land. Apart from its legal-status — tribal land is, in effect, distributed among the members of the tribe. Since the tribal leaders had the authority to distribute land among users, they favoured themselves, their families and their associates — noticeably merchants. The Shaykhs and other tribal leaders were delegated the authority of distributing land among the members of their respective communities. The land allotted to any cultivator was in principle as much as he/she can cultivate. When one left the land, it became communal property again. Similarly, this arrangement was extended to the gum gardens and grazing areas. With the increasing pressure on land, the tribal administrators abused their power and acquired vast areas for themselves, their relatives and for the «Jallaba» merchants.

Since the early days of colonial capital penetration a tendency towards the commoditization of land had appeared. The increase in commodity production and the «early» pressure of foreign capital on land had led to land hunger. The foreign community attempted to buy land – mostly for speculative reasons. Some companies showed intentions of establishing plantations. The rush for land by foreign capital led to more land consciousness among the inhabitants.

By independence private landownership became a well established institution in several regions of the country. Though some regions did not yet develop the same attitude as the riverian the change has been an on-going process. According to an ILO Report, land transactions have been increasing in Sudan (21). The early 1970's revealed even more polarization in the rural districts. This has been verified by Galal El DIN who conducted a survey for the Rahad region. In that region 3.3 % of the landholders own 24.2 % of all the land while 27 % of the landholders own only 6.8 %, and each of the latter group has a holding of less than 5 acres. Another survey conducted by Galal El DIN in Um Ruaba in Kordofan revealed that out of 230 families, 10 families own more than half of the land in the area. Galal El DIN attributed this new pattern of land registration to the alliances between the «Jallaba» merchants, the government employees and the Shaykhs (22).

In addition to the local administrators, the state has been instrumental in granting the right to use the land to indigenous as well as foreign capital. The government usually disposes its own land or uses communal land which is considered as government land subject to tribal rights. Once an opportunity of capitalist expansion materializes the government expropriates the land and puts it to use for that objective. This has been the case since colonial days. In 1903 the colonial government regulated a land ordinance giving itself the right to acquire land by expropriating rights. In 1930 a similar ordinance enabled the colonial government to acquire any land for public purposes. This ordinance permitted the government to transfer the right to use the land to another person. The colonial administration was thus able to expropriate several lands owned by peasants, nomads or landlords, e.g. Shendi, Karu, Bugr, Tokar and Gezira.

Land expropriation continued after independence. The expansion of capital in the Blue Nile, White Nile, and Gedarif was all carried on by displacing the nomads and peasants in these regions. Private Cotton Schemes were established in around 200,000 feddans in the Blue and White Nile regions in areas which were originally «Bildat» (tenancies).

The allotments of land for mechanized rainfed farms have been taken by the governmental Mechanized Farming Corporation in consultation with the local government land allotment boards. It was originally stated that 60 % of the land should be given to local inhabitants of the region in which the project is situated. The applicants should have at least Ls. 5,000 available to start the farms, which should be 100 – 1,500 feddans. The Agricultural Bank is to finance the purchases of tractors and some operating costs. To get a loan one has to provide a collateral. According to O'BRIAN the effect of these allotment and credit procedures is to concentrate the ownership of these farms among the wealthy merchants, «Jallaba»

and ex-government employees outside the areas in which the project is undertaken (23). For example in Renk district, of 254 schemes allotted, 164 went to merchants, 58 to Dinka, seven to others and the rest to the state. The 59 Dinka schemes and 53 were sublet to the merchants.

Land expropriation, the expansion of capitalist farms, in addition to the growth of population, and the increase in the number of animals owned by the nomads has led to shrinking areas available for grazing and peasant cultivation. There is evidence indicating that the peasants have been deprived of their own land which has then been allotted to rainfed mechanized farms and irrigated schemes. AFFAN reported that a government mechanized farm in Habila displaced cultivators by expropriating 25,000 feddans. Moreover, mechanized farms and cotton schemes were sometimes situated in seasonal movements. In several areas clashes with the owners of the mechanized farms or the police have taken place resulting in violent confrontations. The Hawazma nomads, for example, found themselves forced to move their animals through the Habila project. The authority called on the army to protect the farms.

In fact, such clashes are very common and highly publicized by the government which has tried to mobilize support against the nomads. Thus, the prevalent ideological premise among the urban dwellers is that the nomads are not contributing to the welfare of the country nor to the development of productive forces. The nomads are usually viewed with hostility – especially when they constitute a threat to such highly esteemed schemes as the Gezira or the mechanized farms. Often at the micro village or town level the local police establish good terms with the local merchants and leasers of mechanized farms from which they accrue several privileges, e.g. free supplies of grain and credits. Thus, it is to their best interest to protect the agrarian capitalists against the despised «Arab nomads». Since the central government's regulations and laws encourage such policies the local authorities do not find difficulty in applying them.

The pressure on land led to four major effects. First, there is a process of denomadization in which the nomads become sedentary peasants. Several examples of this process are referred to in the literature about the Baggara, Shukrayia, and Rufa Al Hoi, to mention some.

Abdel GHAFAR AHMED illustrated the pressure on the nomads which was created by capital expansion in the southern part of the Blue Nile Province. Historically, the Ingessana and other small tribes inhabited this region. The penetration of the nomadic Arabs of Rufa Al Hoi from an early time might have constituted a threat to the Ingessana who competed with these tribes for grazing lands. Recently the Fulani West African nomads also flooded the area. The natural multiplication of the nomads' stocks especially after the improvement in vaccination facilities, put pressure on land. Above all the rapid expansion of mechanized agriculture posed a real threat to the very existence of these societies – Mechanized farms were started in Dali and Mazmum and later in Grabien both by the private and state capital. Nomads' seasonal movements and access to traditional water resources were very much restricted. Because of this situation, Abdel GHAFAR concluded that:

«What is gradually happening in the last two years as a result of competition is that some of the Rufa Al Hoi who had only the minimum necessary wealth to maintain a nomadic life, find it not profitable to move for long distance. They are thinking of having part of their household settled. But since the possibility of getting good plots of land to cultivate is small, the only other alternative is to change into agricultural workers» (24).

Secondly, there is an increasing tension between the different nomadic tribes over their respective grazing territories. Nomads whose traditional grazing areas were taken over by the mechanized farms moved to other people's land leading to bitter conflicts. Several violent confrontations and legal battles have taken place between the nomads themselves or with the owners of mechanized farms.

Thirdly, as a result of the shrinking grazing areas, nomads were forced to accept marginal grazing zones. In many instances the number of stocks for the nomadic family can no longer support their reproduction. Hence, they also have to rely more and more on seasonal labor. Such partial proletarianisation is also required by the structure of the agricultural sector where seasonal labourers are needed in the cotton and sugar schemes. Thus, the peasant societies continue to partially assist in the reproduction of the agricultural laborer.

Fourthly, a significant number of the peasants as well as the nomads have abandoned their old mode of living and become permanent laborers. An example of the disintegration of the peasants is given by ADAM and KHIDIR for the case of the Fur region. Unlike the rest of the country, the Fur unit of production is based on the individual and not the household. The wife provides her own labor and on her own land. Except for the beer group work, each individual has to do his/her own work. Working for wage is considered shameful. But in recent times such attitudes have started to change. ADAM and KHIDIR reported that:

«The increasing burden on taxation, coupled with the introduction of a new range of crops, namely orchard gardens and the pressing competition emanating from developments in mechanized rainfed agriculture, have led to the disintegration of the small scale agriculture in the Fur economy and the extension of commodity relations. As a result, the members of the Fur community have been compelled to undertake wage work outside the Millet beer sphere in order to satisfy the basic necessities of life» (25).

DUFFIELD also argued that the expansion of peripheral capitalism in Maiurno has tipped the balance in Maiurno against small scale agricultural production amongst the peasantry. Merchants from the town of Sennar, the ex-government employees and Sultan MAIURNO's family expropriated the land leaving small traces for the peasants. Since the fertility of the land of the latter deteriorated through time leaving them with a small product and heavy debts, the only option left for the poor peasants is to sell their labor (26).

OTHER REASONS

The land factor emphasized in this paper is of less importance in Western and Southern Sudan than in the Central-eastern region. Capital accumulation is heavily concentrated in the latter region. It should be noted that agricultural capitalism first penetrated the Gezira region and Blue Nile, the area in which the cotton or sugar schemes were directly brought under capitalists relations. At the beginning 25,000 tenants and their families became the first nucleus of rural proletariat. This number reached about 100,000 after the extension of the scheme in the Managil region. The latter region used to supply the Gezira with seasonal workers. Prior to the establishment of the Managil extension, 75,000 seasonal laborers used to come from that region. As the Managil extension was developed, the number of these workers dwindled since these workers were either allotted tenancies or preferred to work near home. In 1974/75 both Gezira and Managil employed 147,147 tenants or members of their families, 62,854 resident laborers and 268,181 imported laborers.

A large portion of imported labor comes from as far away as Western Sudan, the Fung area, Southern Sudan or West Africa. These laborers were driven by a variety of factors in addition to the land factor emphasized earlier. In one report it was argued that: «the wage labourers are confronted with worse problems in their own countryside. In their search for livelihood, they gratefully found the Gezira scheme and other irrigated and rainfed schemes welcoming in dire need of their labor» (27). This ambiguous reasoning seems to emphasize drought or the decline of productivity in rainfed regions. But other factors can not be ignored. Western Sudan had entered into commodity exchange with the capitalist mode of production. The appropriation of surplus by the export and import houses, taxes, inflation and the adverse terms of trade against agricultural products has influenced the level of development of productive forces in the peasants societies. Their failure to develop their productive forces is responsible for their lack of means to confront the drought. With the rise in the need for manufactured goods, sugar, tea, etc... there is a rise in the need for cash. Their specialization in the production of cash crops, e.g. oil seeds has even made them dependent on food importation. As a result Western Sudan is now dependent on the importation of dura from the capitalist mechanized farms of the Central-Eastern Sudan. Moreover, the development of rural differentiation, the uneven distribution of land and above all the indebtedness of the poor peasants has led to migration of the peasants eastward seeking to sell their labor.

Southern Sudan has been subjected to different influences. The civil war 1955–72 drove many southerners to the urban centres. Since they could not find means of living in the Southern Urban centres they migrated northward working as seasonal agricultural laborers, urban industrial workers, or construction workers.

V. — REPRODUCTION OF CAPITAL

It should be noted that the major pattern of this capitalist development and slow disintegration of the peasantry and nomads is that it is undertaken as a result of the appropriation of surplus from the peasants, nomads and agricultural workers by the state and the merchants. Thus, the disintegration of the small peasants for the most part was not a result of internal developments within the rural society.

To further examine this last remark let us look more closely at the process of reproduction at the village or camp level and see the way the peasant and nomad societies were articulated and subjected to the laws of motion of the dominant capitalist mode of production. It should be noted that the stages of social development and articulation differ from one region to another. However, the general trend is almost typical only differing in timing and speed of change.

During the colonial era capital penetration into the different regions was uneven. The central-eastern region of the country especially the Gezira, Butana and riverian lands of Northern Province were more integrated in world capitalism than Western and Southern Sudan. Capitalist production relations were more common in the Blue Nile, Kassala and Northern provinces. Western and Southern Sudan had less developed capitalist relations. Nomads and peasantry constituted the largest segment of the population in the latter region.

In the early days of the colonial rule, the cycle of production process in the peasant villages was simple with no surplus and expansion. Independent cultivators and herd owners cultivated the land or bred their animals with the division of labor based on sex and age. The cultivators produced their subsistence grains, sorghum and millet. Five sources were recognized as communally owned: water, cultivatable land, forest products, grazing land and salts. Wage labor is absent and usually substituted for by the joint group party called «Nafir».

The development of commodity production led to a significant social differentiation among the peasantry. The most distinguished new group among the peasants became the traders who originated from among the peasants. Others included «Omdas» and «Shaykhs» and their sons who collected surpluses through imposing internal taxes on their respective subjects. Another source of social differentiation was the ownership of a resource, e.g. gum gardens and land. In some areas the owners of the gum gardens sold the rights to tap gums for entrepreneurs or foreigners (non-residents of the village) who hired labor to collect the gum. Some gum garden owners received shares. Usually the owners of these vast gum gardens would be «Omdas» or merchants.

By the end of the 1960's internal wage labor relations within the villages were very restricted. The reproduction of capitalist relations from within the village community came from the class of small traders and the low level of tribal leaders. But this capital accumulation process within the village was very limited. The reason for this was that the base of production in each village is slim. The surplus was thus limited within the village community where usually a parasitic group of the Omda family,

some religious individuals and traders distribute this slim surplus among themselves. These expropriators of surplus could not make a drastic breakdown of the simple cycle of reproduction of the peasants. The traders of the villages were themselves indebted to the merchants. As to the tribal leaders, they did not accumulate much wealth because the members of their respective communities were few. «Nazirs», «Meks» or «Roth» accumulated huge fortunes when they were acting as heads of their large tribes. Usually they established for themselves bases in towns in which there were local administration councils. They virtually controlled these councils. They established enterprises, such as cotton schemes or mechanized farms.

Evidences of such developments are numerous. El Agab of Rufa Al Hoi, Zubiari El Mek of Dongola, Habania of the White Nile are examples of tribal leaders who established themselves at the superstructure and moved afterwards to the capitalist production of cotton.

OMER noted that in Northern Sudan wealthy peasants could not produce enough surplus to expand production. Instead traders and foreigners introduced pump schemes and employed hired labor (28). DUFFIELD also noted that the peasants of Maiurno could not generate enough surpluses which they can use for expansion. Instead merchants from the nearby town of Sennar such as Salih OBIED or HUMADA family established cotton schemes.

VI. — CONCLUDING REMARKS

It is thus obvious that the process of the destruction of peasants has not been a result of capital accumulation which is undertaken by the rich peasants. Rather the merchants, ex-government employees and the local administrators accumulated wealth through tributes extraction, corruption and trade. The structure of exchange relations is such that a large surplus from agricultural produce is concentrated in the urban areas among the merchants, tribal leaders and above all the state. Up to the present time significant sources of surplus extraction are the above-mentioned primitive means of accumulation. The process of extended reproduction of capital is not solely based upon surplus extraction in the capitalist mode of production as such.

The corresponding process of proletarianisation during the independence era has been the result of the pressure on land which is a consequence of capital accumulation in agriculture, the commoditization of land and the growing inequalities in the distribution of land ownership in the rural areas. In contrast, the colonial state relied on forced labor, immigrants and ex-slaves. Moreover, through the existence of occasional shortages in rural labor one can easily conclude that the pace of proletarianisation during the independence era is much more rapid than during the colonial era. The monetization and commercialization of peasants' production, the increase in taxation, and the resort of the state to such mechanisms of redistribution of income as inflation, have all contributed in the disintegration of the peasants and the formation of a large proletarian class.

The proletarian class consists of three distinct fractions. Of these, two fractions are based in the rural areas, namely, the tenants and the seasonal agricultural workers. The total irrigated schemes, mainly producing cotton, employ around 250,000 tenants. The number of the latter fraction exceeds 1,500,000 employed in the irrigated schemes and the mechanized rainfed schemes. The third fraction consists of around 400,000 of the urban proletariat concentrated in the manufacturing and the transportation sector.

During the post-colonial era there has been a shift in the strategy of capital regarding its relations with agricultural labor. This change is reflected in two aspects. First, there has been a trend towards more use of direct wage labor than the disguised agrarian capitalist relation which is labelled «partnership» between the tenants and capital. As a result of intense agrarian conflicts in the irrigated cotton and sugar schemes direct wage labor is used in the newly established sugar plantation. Second, production relations in the irrigated cotton schemes started to be changed from the old sharing system. At present, flat water and land charges are used in El-Rahad and Essuki schemes. Moreover, all mechanized farms use direct wage labor extensively.

It should be noted that seasonal rural workers have been so far non-unionized and less militant than other rural and urban workers. The shift towards employing seasonal laborers in sugar plantations and the significant increase in the employment of seasonal laborers in the dynamic capitalist mechanized farms implies that the structure of the proletarian class in Sudan is becoming even much more predominated by seasonal rural laborers than before. This will have important consequences for militancy within the working classes. It is of vital importance to the revolutionary movement in the Sudan to understand the strategy of capital. With the acceleration of capitalist relation in the Sudan and the penetration of foreign capital, a counterstrategy by the working classes becomes an urgent issue.

FOOTNOTES

1. Marx, K. 1967, *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*. New York: International Publisher, Vol. 2, p. 542.
2. See Emmanuel, A. 1972, *Unequal Exchange: A Study of Imperialism of Trade*. New York: Monthly Press, p. 297.
3. Arrighi, G. 1973, «Labour Supply in Historical Perspective: A Study of the Proletarianization of the African Peasantry in Rhodesia». In Arrighi, G. and Saul, J., *Essays on the Political Economy of Africa*. New York: Monthly Review Press, p. 183.
4. Natural Economy is defined as a one which is based on «The Production for Personal Needs and the Close Connection between Industry and Agriculture». See Luxemburg, R., 1951, *The Accumulation of Capital*. London: Routledge and Kegan Paul, p. 402.
5. Marx, *op. cit.*, p. 737.
6. Lenin, V. 1967, *The Development of Capitalism in Russia*. Moscow: Progress Publisher.

7. Dobb, M. 1967, *Studies in the Development of Capitalism*. London: Routledge and Kegan Paul.
8. Van Onselen, C. 1970, *Chibaro: The African Mine Laborer in Southern Rhodesia, 1900–1933*, London: Pluto Press.
9. Marx, *op. cit.*, p. 685.
10. Evans-Pritchard, E.F., *The Nuer*, Oxford: Clarendon Press.
11. Osman, O.M. and Suleiman, Ali 1969, «The Economy of Sudan», in the *Economies of Africa*, edited by Robinson and Lury, Northwestern University Press.
12. See Gaitskell, A. 1959, *Gezira: A Story of Development in the Sudan*. London: Faber and Faber. McLoughlin, P.F. 1968, «Economic Development and the Heritage of Slavery in Sudan Republic». *Africa*. Rome.
13. Hassoun, Isam 1952, «Western Migration and Settlement in the Gezira». Khartoum: *Sudan Notes and Records*.
14. See Cartford, J.R. 1953, «The Introduction of Cotton as a Cash Crop in the Mari-di Area of Equatoria», *Sudan Notes and Records*. Reining, C.C. 1966, *The Zande Scheme: An Anthropological Case Study of Economic Development in Africa*. Northwestern Press.
15. See *Governor General Report*. London: H.M. Stationary's Office, 1899.
16. Warburg, G. 1971, *Sudan Under Wingate: Administration in the Anglo-Egyptian Sudan 1899–1916*. London: Frank Cass.
17. See Mohamed Omer Bashir, 1974, *Revolution and Nationalism in the Sudan*. London: Rex Collings.
18. See Hassoun, 1952.
19. FAO, 1966, *Land Tenure in the Sudan*. Rome.
20. Department of Statistics, *Land Survey 1964/65*. Khartoum.
21. ILO, 1976, *Growth, Employment and Equity: A Comprehensive Strategy for the Sudan*. Geneva.
22. Mohamed Galal El Din, 1978, *Some Issues in Population and Development in the Sudan and the Third World*. Khartoum: Development Studies and Research Centre (in Arabic).
23. O'Brien, J. 1980, *Agricultural Labour and Development in the Sudan*. Ph. D. Dissertation, University of Connecticut.
24. Abdel Ghaffar M. Ahmed, 1973 «Nomadic Competition in the Funj Area» *Sudan Notes and Records*.
25. Farah H. Adam and Mohasin Khidir, 1977, «Development of Small Scale Agriculture». In Ali M. El-Hassan (ed.): *Growth, Employment and Equity*. Khartoum: Economic and Social Research Council.
26. Duffield, M. 1978, «Peripheral Capitalism and the Social Agricultural Production of the Village of Maïurno». Khartoum: Economic and Social Research Council.
27. Omer El-Agra, et. al., 1980, «A Preview of Human Settlement in Gezira» in Bhoushan, B.S. (ed.), *towards Alternative Settlement Strategies*.
28. El-Haj B. Omer, 1976, «Rural Traders and Socio-Economic Transformation in Dongola Area: Khartoum: Economic and Social Research Council. *Bulletin No. 47*.

RESUME

Cet article essaie de décrire le mécanisme de prolétarianisation au Soudan, en mettant l'accent sur les facteurs non-mercantiles responsables du processus actuel de destruction de la production paysanne. Après la pénétration anglo-égyptienne (1898), l'économie s'était articulée d'abord autour de l'expansion de la production paysanne. A la suite de l'accroissement de cette production, on tenta en vain de mettre sur pied des enclaves minières et des plantations. Par la suite, l'accumulation du capital agricole se fit sous forme d'entreprises à grande échelle (Gezira). Pendant la période postcoloniale, un prolétariat a été créé à la suite de pressions exercées sur la terre, elles-mêmes résultant de l'utilisation de la terre pour la culture de denrées commerciales et des disparités croissantes dans la distribution de la propriété foncière en milieu rural. Par contre, l'état colonial reposait sur le travail forcé, l'immigration et les anciens esclaves. Outre le facteur foncier souligné dans cet article, les rapports commerciaux inéquitables (du point de vue du paysan), les taxes et dans une moindre mesure les facteurs naturels tels que le climat ont contribué au renversement du processus de formation d'un paysannat en milieu rural.

ANNOUNCEMENTS / ANNONCES

CODESRIA BOOK SERIES / SÉRIES DES LIVRES DU CODESRIA JUST PUBLISHED / VIENNENT DE PARAÎTRE

1. L'Enclave Industrielle: La Société Surcrière de la Haute Volta, (édité par M. Taladidia THIOMBIANO).
2. Economic Cooperation and Integration in Africa (edited by Hedi JEMAI).
3. Population and Development in Africa (Edited by Hedi JEMAI).

For more information contact the Editoin-Chief – CODESRIA, B.P.3304, Dakar, Senegal.

BOOK REVIEWS-REVUE DES LIVRES

1. J.P. DICKENSON et al *A Geography of the Third World*. (Methun and Co. London, 1983).

Reviewed by Sam MOYO*

This book is a victim of both its theoretical position and the scope of the task it sets for itself. It is, therefore, difficult to see its usefulness for the general reading of its prescribed audience, advanced high school and university students.

To begin with, the Third World is too vast a region to discuss in a single volume as is clearly evident in the numerous «factors» the authors marshal in order to define unity among the countries as a region. Secondly, the book is overly ambitious in its attempt to discuss every aspect of Third World economies, agriculture, mining, energy, industrialization, urbanization, population, planning, external relationships, spatial interaction and history. The book thus not only tries to cover too much but also unduly compartmentalizes issues. A further related weakness lies in the catholic nature in which *all* viewpoints on issues are treated – albeit inadequately – in a self-proclaimed attempt to be «neutral». As a result, the book alternates between encyclopedic detailing of facts, figures and maps and questionable generalizations about the region with very little explanation of processes. The theoretical weakness of the book lies in its consistent refusal to discuss the development of capitalism and the logic of imperialism as a central process underlying development in the so-called Third World.

As a result, it seems this book is potentially misleading to young African students and dangerous because it surreptitiously advances a form of ideology which seeks to «depoliticise» the necessarily political debate over underdevelopment. The review that follows, therefore, briefly outlines chapter by chapter, some of the problems and pitfalls inherent in this book. The chapter on history is a rather sketchy description of the colonization of the whole region concluding that the effects of colonization were the establishment of a dual economy, which is only described but not explained in terms of the development of capitalism. This is not surprising, given the ambitious task the authors set for themselves and their «neutrality». What is interesting is their suggestion that independence was given to most of the countries and that the very idea of nationalism was transmitted to the colonial elite by the Europeans. Here the book demonstrates banal functionalism and almost racist diffusionism which completely ignores the material basis and social forces underlying Third World struggles for independence. This theoretical framework

* *Zimbabwe Institute of Development Studies, Harare.*

in fact pervades throughout the book. To top it all, the chapter concludes that colonialism should not be seen as entirely negative (p. 39) as it set the basis for independent development – even if it was imperfect! To support this view, the chapter splashes out pictures of hotels – e.g. Kenya's Norfolk Hotel – which presumably portrays this so-called basis for development.

The chapter on population is mostly a catalogue of well-flogged descriptions of the demographic features of the Third World, which in the end suggest that there are too many people in the region, in spite of the author's reservations about the concept of over-population. A malthusian logic is revealed in the discussion on population control as this is seen to be imperative due to the largely subsistence economies of the region.

Chapters 4 and 5 on agriculture and rural development are unfortunate, as they reinforce many more myths than they claim to destroy about peasants. They also shy away from explaining the forms of penetration of capitalism in rural economies and the marginalization of the peasantry. Although the authors are quick to say peasant farmers are not 'conservative' (p.39), they go on to emphasize the economic sacrifices peasants make for leisure (p.94) and suggest that peasants do not make the best use of land as they are only concerned with making the best use of available labour. Clearly such generalizations have long been refuted, especially when consideration is made of the responses by peasants to capitalist exploitation. The main conclusion of these two chapters is that the problems faced by Third World peasants today arise from the 'nature' of their original subsistence tradition and this seems to be given naturally – which fails to respond to external pressures for commercial production. Further pressures on the peasants are created by a hazardous physical environment and rapid population growth, which has resulted in a production crisis and an «evolution» of inequalities made worse by social, economic and political «instabilities» (p.104). These chapters thus demonstrate a functionalist evolutionary view of rural development, where certain characteristics such as migrancy merely «evolve» and problems arise due to natural physical and human conditions. The role of the state, of capitalism in its various forms of penetration and of class struggle are thus given no attention in the so-called arena of rural development.

The chapters on mining, energy, manufacturing, and urbanization are not worthy of much treatment as they are largely descriptive. The section on industrialization is typically voluntaristic in its treatment of reasons for industrialization. Here we are told how the Third World countries have tried to industrialize: it is because they have tried to emulate the western world and were influenced by the «demonstration effects» of Soviet industrialization. Also these countries' attempts at industrialization are portrayed by the authors as merely an assertion of economic independence. In essence, we do not learn anything new from these chapters, as they do not take into account the objective imperatives placed on new states by internal class struggles, poverty and the international division of labour.

The chapter on internal interaction attempts to demonstrate that such interaction within Third World countries is limited. The authors then assert that, «the limited interaction is both a cause and effect of low

levels of economic activity and technology». (p.209) The star-piece of this chapter is a presentation of a mechanistic spatial model of the ideal-typical transport network development in the Third World, which they say represents the history and goals of colonial development based on external trade. Here again no attempt is made to explain the social and economic forces underlying this «limited» development as trade is dealt with as an epiphenomena which simply follows from colonization. Also obvious questions such as the poor interaction among Third World countries in the context of imperialism are not clearly addressed because of the authors' «neutral» theoretical framework.

Typical of most geographical discourses this book treats national development planning in the Third World in distinct isolation from its position in the World Economic System. Hence the mystification of «external relationships» – treated in a separate chapter – discussed in terms of political and economic association, international trade, resource transfers and aid etc ; with no reference to the internal logic of capitalism in the phase of imperialism and its various forms of penetration.

As a result, the book seems optimistic that political organizations such as OAU, UNCTAD, etc, which have pursued debates on the NIEO stand a good chance of... «restructuring the continuing exchanges between rich and poor to promote a more equitable distribution of benefits». (p. 243).

In conclusion, this book strikingly lags behind recent progress in geography as a discipline. The trend towards geographic interpretations of the world political economy and the fruitful discourse between physical and social scientists on such matters is clearly lacking.

FOCUS ON RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES

CENTRE DE RECHERCHES ECONOMIQUES APPLIQUEES*

I. — Les Objectifs du CREA

Le CREA, créé par décret No. 72-280 du 16 Mars 1972 poursuit trois objectifs.

A. — La Recherche

Selon l'article 2 du décret précité, le CREA a pour mission la recherche économique et sociale conçue dans le but d'une plus large contribution à la compréhension des problèmes de développement de l'Afrique. A cet effet, la recherche pourra s'intéresser à tous les domaines de la science économique de l'Afrique contemporaine et moderne, les instruments et techniques d'analyse, la politique économique et sociale, la planification et la programmation.

La préoccupation fondamentale du CREA, c'est de lier sa démarche à la recherche des solutions aux *problèmes sociaux* avec lesquels le Sénégal en particulier, et les pays africains en général sont confrontés ; il porte ainsi une attention particulière aux implications socio-économiques de la démographie, des mouvements des populations en général, de la croissance urbaine, des mutations du monde rural, des problèmes posés au plan social par le développement industriel, etc...

En d'autres termes, le CREA envisage la recherche économique comme le moyen de trouver des *solutions concrètes* aux problèmes humains liés au phénomène du développement.

Cette recherche est toujours entreprise dans une perspective pluridisciplinaire de manière à mettre en rapport notamment les économistes de différentes spécialités, et les juristes.

L'activité de recherche envisagée sous cet éclairage comportera deux principaux prolongements.

D'une part, ces recherches intéressent au premier chef les décideurs politiques qui ont besoin d'être fixés sur la solution à apporter aux nombreux problèmes ponctuels qu'ils ont à résoudre. Une grande partie des activités du CREA consistera donc à entreprendre des études à la demande des gouvernements ou d'organismes économiques ; autrement dit de jouer à l'égard de ces gouvernements et organismes le rôle de consultant.

D'autre part, le CREA entreprend des recherches de son propre mouvement selon un programme de recherches qui peut varier d'une année à l'autre. A cet effet, il est nécessaire qu'il collabore, *au plan extérieur*, avec des institutions nationales, régionales, ou internationales poursuivant des objectifs comparables aux siens. Cette collaboration peut revêtir différentes modalités : élaboration de projets communs,

* *Faculté des Sciences Juridiques et Economiques, Université de Dakar, Senegal.*

organisation commune de rencontres ou de séminaires ; coédition de publications scientifiques, etc...

B. — La Formation

La formation constitue le complément indispensable de la recherche. Le CREA l'assure à un double niveau :

D'abord, le CREA organise la *formation interne permanente*. Elle concerne principalement les étudiants inscrits au cycle de doctorat. Le CREA leur offre des structures pour les initier à la recherche ; il peut les associer à certaines de ses activités, par exemple aux séminaires qu'il organise, ou encore à la phase préliminaire des études qu'il entreprend (enquêtes, recherches de la documentation, élaboration des statistiques, etc...). En outre, le CREA se propose de publier, dans une collection à créer, les meilleurs mémoires et autres travaux élaborés par ces étudiants avancés.

Ensuite, le CREA assure la *formation à la demande*. A cet effet, il est disposé à assurer le recyclage et le perfectionnement des agents et chercheurs qui peuvent être mis à sa disposition soit par les gouvernements, soit par les organismes internationaux. Cette formation portera sur les méthodes de gestion et d'organisation des entreprises et de planification du développement. Le CREA offre ainsi aux pouvoirs publics et aux entreprises privées une formule souple, adaptée aux réalités socio-économiques leur permettant de garantir à leur personnel en permanence un niveau technique satisfaisant.

C'est dans le même esprit que le CREA organise des séminaires qui permettront aux cadres de l'Etat et des entreprises de faire le point, avec l'aide des spécialistes sur un ou des problèmes économiques déterminés.

C. — L'Encadrement des Chercheurs de Haut Niveau

La vocation du CREA, c'est aussi de contribuer à l'encadrement des chercheurs de haut niveau. Cet encadrement peut se faire selon les formules classiques de séminaires, rencontres, journées d'études au cours desquels sont abordés des questions d'un haut intérêt économique introduites par des spécialistes de haut rang.

Cet encadrement peut aussi se faire sous la forme d'un cours spécial ayant la structure de conférences.

A partir d'un thème déterminé les spécialistes pourraient en développer les différents aspects sous forme de conférence de deux heures chacune s'étendant sur une dizaine de jours. Un tel cours spécial pourrait intéresser, non seulement les cadres supérieurs du Sénégal et de la sous-région, mais aussi les cadres des autres pays d'Afrique et du tiers-monde.

BOOKS RECEIVED

*Inclusion on this list does not exclude future review of the publication.
L'apparition d'un titre dans cette liste n'exclut pas sa critique future.*

1. **AFRICA SOUTH OF THE SAHARA 1982–1983**, Twelfth Edition, Europa Publications, 1982.
2. **BARNES Carolyn, ENSMINGER Jean and O'KEEFE Phil (eds.)**, Wood, Energy and Households: Perspectives on Rural Kenya, the Beijer Institute and the Scandinavian Institute of African Studies, Stockholm, 1984 (Energy, Environment and Development in Africa 6).
3. **BEUDOT Française**, Elements de Bibliographie sur la sécheresse au Sahel, OCDE, Paris, 1984 (mise à jour No. 8).
4. **BIBLIOGRAPHIE DU SENEGAL No. 52**, Année 1980, Direction des Archives du Sénégal, Dakar, 1983.
5. **BLEKEN, Sidsel (ed.)**, Nordic Union Catalogue of Periodicals Issued in Developing Countries, Development Research and Action Programme (DERAP) Publications, the C.H.R. Michelsen Institute, Bergen, 1984, No. 175.
6. **CATALOG OF EDI TRAINING MATERIALS**, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1983.
7. **CLAVEL, Jean Pierre, et.al.**, L'Evaluation des Bibliothèques Universitaires, AUPELF, Montréal, 1984.
8. **CRISP, Jeff**, The Story of an African Working Class: Ghanaian Miners' Struggles, 1970–1980, ZED Books Ltd., London, 1984.
9. **GRONJE, Gillian and Suzanne**, The Workers of Namibia, International Defence and Aid Fund for Southern Africa, London, 1979.
10. **DICKS, G.R. (ed.)**, Sources of World Financial and Banking Information, Gower Publishing Company Limited, Westmead, 1981.
11. **DIRECTORY OF EDUCATIONAL DOCUMENTATION AND INFORMATION SERVICES**, Prepared by the International Bureau of Education, UNESCO, Paris, 1982.
12. **DIRECTORY OF EDUCATIONAL RESERARCH INSTITUTIONS**, Prepared by the International Bureau of Education and the Division of Structures, Content, Methods and Techniques of Education, Unesco, Paris, 1980.
13. **EDI CATALOG OF TRAINING MATERIALS & PUBLICATIONS**, BIRD, Washington DC., 1984.
14. **ETAT NUTRITIONNEL DE LA POPULATION RURALE DU SAHEL: Rapport d'un groupe de travail**, Paris, (France) 28–29 Avril 1980, CRDI, Ottawa, Ontario, 1981.
15. **FAO, Catalogue – FAO Photo Library**, FAO, Rome: 1984.
16. **FAO, Population et main-d'œuvre dans l'Economie Rurale (thèmes pour l'enseignement)**, FAO, Rome, 1984.

17. FEINBERG, Richard E. & KALLAB Valeriana (ed.), *Uncertain Future: Commercial Banks and the Third World*, Overseas Development Council, Washington DC., 1984.
18. FERLINI, Guy R., *Techniques de Reboisement dans les Zones Sub-désertiques d'Afrique*, CRDI., Ottawa, Ont., CRDI, 1981.
19. GALJART, B.F., *International Dimension of Development Problems: Evaluative Survey of Dutch Social Science Research*, Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij, Amsterdam, 1984.
20. GERMIDIS, Dimitri & MICHALET, Charles-Albert, *International Banks and Financial Markets in Developing Countries*, OECD, Paris, 1984.
21. HAQ, Khadija & MASSAD, Carlos (eds.), *Adjustment with Growth A Search for an Equitable Solution*, North South Roundtable, Islamabad, 1984.
22. HELLEINER, Gerald K. (ed.), *For Good or Evil: Economic Theory and North-South Negotiations*, Universitetsforlaget, Oslo, 1982.
23. INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/GATT, *The Export Performance of the Republic of Korea 1961-1982*, International Trade Centre UNCTAD/GATT, Geneva, 1984.
24. IWANSSON, Per, *Messica Planning and Land Use: A Study of a Small New Industrial Town in Moçambique*, University of Lund, School of Architecture, Department of Building Function Analysis, Lund, 1984 (Report R.5: 1984).
25. JEQUIER, Nicolas and BLANC, Gérard, *Appropriate Technology Directory*, Vol. II, OECD, Paris, 1984.
26. KOJIMA, Kiyoshi and OZAWA, Terutomo, *Japan's General Trading Companies: Merchants of Economic Development*, OECD, Paris, 1984.
27. KONIG, Barbara, *Namibia: The Ravages of War, South Africa's Onslaught on the Namibian People*, International Defense and Aid Fund for Southern Africa, London, 1983.
28. LAND, FOOD and PEOPLE, *Based on the FAO/UNFPA/IIASA Report: «Potential Population – supporting capacities of lands in the developing World»*, FAO, Rome, 1984.
29. MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION DIRECTION DE LA PLANIFICATION – Division de la Planification Regionale Statistiques et Indicateurs des Régions du Sénégal, Ministère du Plan et de la Coopération, Dakar, 1984.
30. MIYAN, M. Alimullah and the YAYASAN INDONESIA SEJAHTERA (YIS), *The Management of Population Assistance Programs: Examples of Public Management of Population Projects in Bangladesh and Indonesia*, OECD, Paris, 1984.
31. MOORSON, Richard, *Walvis Bay: Namibia's Port*, International Defence and Aid Fund for Southern Africa in Cooperation with the United Nations Council for Namibia, London, 1984.

32. **OECD**, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries: Disbursements, Commitments, Economic Indicators, 1980/1983, OECD, Paris, 1984.
33. **OMAN**, Charles, New Forms of International Investment in Developing Countries: The National Perspective, OECD, Paris, 1984.
34. **ONWUKA**, Ralph I, Development and Integration in West Africa: The Case of the Economic Community of West African States (ECOWAS), University of Ife Press, Ile-Ife, 1982.
35. **PAGE**, John M. Jr. & **WILLIAM**, F. Steel, Small Enterprise Development: Economic Issues from African Experience, the World Bank, Washington D.C., 1984 (World Bank Technical Paper Number 26).
36. **PEET**, Richard, Manufacturing Industry and Economic Development in the SADCC Countries, the Beijer Institute and the Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1984. (Energy, Environment and Development in Africa 5).
37. **POPULATION BIBLIOGRAPHY: EXTRACTED FROM AGRIS (1975–1983)**, Population Documentation Centre – FAO, 1984.
38. **REGISTER of UNITED NATIONS SERIAL PUBLICATIONS**, IOB Secretariat – United Nations, Geneva, 1982.
39. **REPertoire DES PERIODIQUES UNIVERSITAIRES de la Langue Française**, AUPELF, Montréal, 1984.
40. **SALAS**, Rafael M., Reflections on Population, Pergamon Press, New York, 1984.
41. **SCHNEIDER**, Hartmut, Meeting Food Needs in a Context of Change, OECD, Paris, 1984.
42. **SIMBA**, Iddi and **WELLS**, Fancis, Development Cooperation in Southern Africa: Structures and Procedures, OECD, Paris, 1984.
43. **STELL**, William F. and **EVANS**, Jonathan W., Industrialization in Sub-Saharan Africa: Strategies and Performance, the World Bank, Washington D.C., 1984 (World Bank Technical Paper No. 25).
44. **STEPHEN**, June (Compl. and ed.), Directory of Research at the University of Swaziland 1975–1983, University of Swaziland – Social Science Research Unit, Kwaluseni, 1983.
45. **STEVENS** (ed.), EEC and the Third World: A Survey 4 Renegotiating Lome, Overseas Development Institute, London, 1984.
46. **STOKES**, Adrian V, Concise, Encyclopaedia of Information Technology, Gower Publishing Company Ltd. Aldershot, 1982.
47. **THE WORLD BANK**, Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A Joint Program of Action, the World Bank, Washington D.C., 1984.
48. **WOLFSON**, Margaret, Towards Better Implementation of Aid for Population Programmes, OECD, Paris, 1984.

NOTES TO CONTRIBUTORS

All manuscripts should be in triplicate and in a form suitable for sending to the printer. The copies must be typed in double spacing. Articles should be accompanied by a record of the authors' name and affiliation, and by a summary of 500 words (for translation purposes) giving a clear indication of the nature and range of the results in the paper.

Citations in the text should read thus: (Amin 1975) or, for specific quotations, (Amin, 1975 pp. 61-62). The convention (Amin, 1975 A), (Amin, 1975B), should be used if more than one publication by the same author(s) in a particular year is cited. References should be listed in full, alphabetically at the end of the paper in the following style:

- Nabudere, D. W. (1978) *Essays in the Theory and Practice of Imperialism*. London, Onyx.
- Yachir, F. (1978) «Recherche Economique et Système Mondial Capitaliste: le Tiers-Monde et l'Instrumentalisation de la Recherche» *AFRICA DEVELOPMENT*, Vol. III, No. 4.

NOTES AUX AUTEURS

Les manuscrits doivent nous parvenir en trois exemplaires et prêts à être imprimés. Les exemplaires doivent être écrits à interligne double. Doivent être joints à l'article : des détails concernant les auteurs, le nom et l'affiliation, et un résumé de 500 mots (pour traduction éventuelle) donnant une indication précise de la nature de l'article et une vue d'ensemble des résultats trouvés.

Les citations à l'intérieur du texte doivent être libellées comme suit : (Amin, 1975) ou, dans le cas des citations particulières (Amin, 1975 pp. 61-62). La convention (Amin, 1975 A), (Amin, 1975 B) doit être employée si plus d'une publication du (es) même(s) auteur(s) est citée. La Bibliographie doit être donnée en entier et par ordre alphabétique à la fin de l'article sous la forme ci-dessous :

- Nabudere, D. W. (1978) *Essays in the Theory and Practice of Imperialism*. London, Onyx.
- Yachir, F. (1978) «Recherche Economique et Système Mondial Capitaliste : le Tiers-Monde et l'Instrumentalisation de la Recherche» *AFRICA DEVELOPMENT*, Vol. III No. 4.

ANNUAL SUBSCRIPTION / ABONNEMENT ANNUEL

African Institutes – Instituts africains: dollars 32 US / 32 dollars US

Other Institutes – Autres Instituts : dollars 35 US / 35 dollars US

Individuals – Individuels : dollar 30 US / 30 dollars US.

Postage / Expédition

African Institutes – Instituts africains / by Air Mail – par Avion

Rest – Rest / by Surface Mail – par Voie Ordinaire

Current Individual Copy / dollars 7 US – 35 FF.

Exemplaire en cours / dollars 7 US – 35 FF.

Back Issues – Numéros précédents / dollars 10 US – 51 FF.

Subscription should be sent to: L'Abonnement doit être envoyé à :

The Editor,
CODESRIA
B.P. 3304,
Dakar - SENEGAL.

CONTENTS - SOMMAIRE

Aboubacry LAM

Vingt-deux ans après. «l'Afrique Noire est Mal Partie»
l'Histoire a-t-elle donné raison à René Dumont ?

Archie MAFEJE

The New Sociology: Strictly for Europeans

Amadou Lamine DIA

Choix Stratégique de l'Entreprise Privée Sénégalaise

H. M. A. ONITIRI

Foreign Aid and African Development

Wilfred A. NDONGKO & Nantang JUA

L'Impact des Projets/Programmes d'Assistance Extérieure sur le
Transfert des Technologies aux Pays en Déve-
loppement: le Cas du Cameroun

A. OWOSEKUN & Festus C. UWANDULU

The Proposed Petrochemical Industry in Nigeria:
Its Net Social Profitability and Domestic
Ressource Cost

Jeggan C. SENGHOR

L'Administration du Développement: de
la Théorie aux Conditions...

El Fatih SHAAELDIN

Extended Reproduction of Wage-
Labour in the Sudan

BOOK REVIEW

Sam MOYO: J.P. Dickenson et. al.,

A Geography of the Third World

**FOCUS ON RESEARCH &
TRAINING INSTITUTES**

Centre de Recherches

Economiques et

Appliquées

BOOKS

RECEIVED

3840-93
LW