

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

Par

A. BENACHENHOU *

INTRODUCTION

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

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

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

* *CREA - Algérie.*

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

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

1ère SECTION — Forces et Faiblesses du Plan de Lagos

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

1 — Les Apports Essentiels

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 – *Les Ambiguïtés*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 – *Les Silences*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 – Les Conditions Internes de Réalisation du Plan de Lagos

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

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

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

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

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

CONCLUSION – Le Rapport Berg Contre L'Afrique

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

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

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

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

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

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

SUMMARY

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

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

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

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

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