

LA POLITIQUE DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

La publication, en 1981, par la Banque mondiale du rapport Berg (1) n'est pas assimilable à celle des milliers de documents qui, chaque année, voient le jour sous les auspices des organismes de coopération nationaux et multinationaux. En effet, étant donné le rôle majeur joué actuellement par des institutions comme le FMI et la Banque mondiale dans la vie politique et économique des pays africains, il est évident que les analyses et les recommandations présentées dans ce rapport ne sont pas destinées à rester lettre morte, mais qu'elles inspirent directement ou indirectement la politique économique menée dans tel ou tel État.

Il importe donc d'étudier avec rigueur le contenu de ce rapport et de ne pas le rejeter d'emblée comme étant la marque de l'impérialisme américain ou la manifestation diabolique du néo-libéralisme. Certaines idées de ce rapport trouvent en effet un écho favorable auprès de couches — les intellectuels africains notamment — qui en principe devraient y être totalement opposées. C'est que la décrépitude qui affecte les appareils d'État de nombre de pays africains est telle que les orientations libérales préconisées par E. Berg et son équipe apparaissent à beaucoup comme un moindre mal.

Selon les auteurs, le rapport traite des mesures à prendre à court et à moyen terme pour remédier aux difficultés actuelles de l'Afrique. Ils mettent l'accent sur les moyens d'accélérer la croissance et d'obtenir les ressources nécessaires dans l'esprit du Plan de Lagos qui donne la priorité au développement autocentré. D'emblée, ils mettent en relief l'unité de l'Afrique au sud du Sahara. Cette partie du continent africain se caractérise, selon eux, par la dimension réduite des économies, l'importance qu'y occupe le commerce extérieur, le rôle prédominant de l'agriculture et notamment

(1) E. Berg coordinateur, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara*, Programme indicatif d'action, Washington, Banque mondiale, 1981. Certaines des idées exprimées dans cet article sont également présentes dans

l'étude de J. Daumas-Duport et J.-M. Yung, *Étude du rapport « Berg », Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara*, Programme indicatif d'action, Recherche interne X 2039, Paris, SEDES, 1982.

du secteur de subsistance, la faiblesse de l'urbanisation et le rôle modeste du salariat. S'y ajoutent le petit nombre de personnes instruites, l'extrême diversité ethnique, la fragilité politique, le caractère récent de l'État et un taux de fécondité élevé.

Les pays africains au sud du Sahara sont soumis depuis le milieu des années 70 à une crise économique : le produit par habitant a augmenté plus lentement en Afrique pendant les années 70 que dans toute autre région du monde et la croissance a été plus lente qu'au cours des dix années qui ont précédé. Cette crise se manifeste également par la dégradation de la situation dans le secteur agricole, la crise générale de la balance des paiements et la crise budgétaire des États.

Les facteurs explicatifs de cette crise sont de plusieurs ordres. Tout d'abord d'ordre structurel : sous-développement des ressources humaines, largement dû à la colonisation, troubles économiques ayant accompagné la décolonisation, contraintes géographiques et augmentation rapide de la population. Mais les facteurs externes — stagflation, hausse des prix de l'énergie, croissance lente des échanges de produits de base, caractère défavorable des termes de l'échange — jouent aussi. Ces facteurs externes sont accentués par des politiques internes inappropriées, telles que les mesures relatives au commerce et aux taux de change, les contraintes administratives et la discrimination pratiquée à l'égard de l'agriculture. Il importe donc de réviser les priorités et de revoir les décisions économiques prises par les États.

Pour ce qui concerne le premier point, les auteurs préconisent l'instauration du libre-échange et la levée des barrières douanières qui freinent les importations. Selon eux, le régime du commerce et des changes de la plupart des pays africains encourage le développement d'industries coûteuses, tributaires des importations et à forte intensité de capital. Ils recommandent également la dévaluation de la plupart des monnaies africaines dont le cours élevé, selon eux, freine les exportations de produits agricoles.

La définition de la politique et des priorités en agriculture, occupe une place centrale dans le rapport. Pour E. Berg et son équipe, la crise de l'agriculture des années 70 et le caractère surtout rural de la pauvreté en Afrique imposent un changement d'orientation. Il convient, en premier lieu, de donner la priorité aux petits exploitants et aux coopératives au détriment des grands projets qui ont fait la preuve de leur incapacité. Il faut également relever les prix-producteur, favoriser la commercialisation privée des céréales, limiter les impôts qui pèsent sur l'agriculture, développer les routes rurales, la recherche agronomique, l'irrigation, la lutte contre les nuisibles, etc. Enfin, le développement des cultures d'exportation doit être poursuivi, car il ne gêne en rien celui des cultures vivrières.

S'agissant du secteur public, dont on sait l'importance en Afrique au sud du Sahara, les auteurs mettent l'accent sur son caractère pléthorique et dans bien des cas inefficace. Ils préconisent donc une vaste politique de libéralisation et de privatisation qui va de la santé à l'éducation en passant par les transports et l'industrie. Selon

eux, il faut rendre payant l'enseignement secondaire et supérieur, étendre le secteur privé dans le domaine de la santé et celui des transports, instaurer la vérité des prix pour l'énergie et encourager le développement du secteur informel dans la construction. De façon générale, il faut faire payer les services essentiels aux Africains.

Le rapport contient également des recommandations relatives à l'exploitation minière, à l'industrie et à ce que les auteurs appellent les questions à long terme, la démographie par exemple. E. Berg et son équipe estiment que l'industrialisation de l'Afrique doit répondre à un certain nombre de conditions telles que le remplacement des importations, l'intégration régionale, la transformation des matières premières et la fabrication de produits finis pour l'exportation. En matière démographique, ils considèrent que le fort taux d'accroissement de la population observé en Afrique est un frein au développement et qu'il convient par conséquent de faire baisser la natalité.

Il serait facile de critiquer les propositions de ce rapport en soulignant leur optique néo-classique et en liant leur néo-libéralisme à la politique mise en œuvre par M. Reagan depuis son accession à la présidence des États-Unis. Il n'est d'ailleurs pas douteux que le gouvernement américain veuille accorder la priorité, pour ce qui concerne l'aide publique au Tiers monde, à des institutions comme le FMI et la Banque mondiale, au détriment du FIDA et de la FAO, par exemple, et qu'en outre les recommandations du rapport concernant la politique agricole et industrielle soient un éloge à peine déguisé de l'insertion dans la division internationale du travail, contrairement à leur fidélité proclamée au Plan de Lagos et à sa stratégie de développement autocentré. Mais on doit à mon sens privilégier un second niveau de critique, plus précis et plus technique, surtout lorsque l'on sait que l'on a affaire avec E. Berg à un fin connaisseur des réalités africaines.

Le reproche essentiel qu'on peut adresser à ce rapport, c'est son *économisme* et son *technicisme*. Prenons par exemple pour commencer la question des taux de change. Les auteurs recommandent, comme on a pu le voir, la dévaluation de la plupart des monnaies africaines, ce qui selon eux devrait favoriser les exportations de produits de base et freiner le développement d'industries coûteuses. Or que constate-t-on ? Les dévaluations du Franc CFA consécutives à celles du Franc français placent dans une situation extrêmement difficile des pays comme le Mali, la Haute-Volta et le Niger dont la facture pétrolière est libellée en dollars (2).

Si l'on aborde maintenant le problème de la détérioration des termes de l'échange et du prix-producteur, on s'aperçoit que les auteurs du rapport raisonnent comme si les paysans africains étaient en contact direct avec le marché mondial alors que chacun sait qu'en Afrique les prix-producteur sont fixés par des offices de commercialisation, c'est-à-dire par l'État. On a pu montrer (3) que l'évo-

(2) « Zone franc, treize pays d'Afrique touchés par la récession mondiale », *Le Matin*, 30 août 1982.

(3) J.-L. Amselle, P.D. Paris, V.

Papazian, *Évaluation de la filière arachide au Mali*, Paris, Ministère des Relations extérieures, Coopération et développement, 1982.

lution d'un prix-producteur n'est pas directement liée à la croissance ou au déclin d'une spéculation donnée. Ainsi, au Mali, la production d'arachide baisse depuis 1973 alors que le prix-producteur connaît un accroissement supérieur à celui des autres produits agricoles.

Cet économisme et ce technicisme se retrouvent dans la distinction, à mon sens arbitraire, que les auteurs établissent entre cultures d'exportation et cultures de subsistance. Pour eux, les cultures d'exportation sont celles qui sont vendues sur le marché mondial et qui doivent être de ce fait encouragées. Outre que cette attitude est contestable, puisque l'extraversion des économies africaines depuis l'aube de la colonisation ne leur a jamais permis de sortir du sous-développement, il faut également remarquer que cette distinction n'a aujourd'hui plus grand sens en Afrique. En effet, toutes les cultures sont à des degrés divers des cultures de rente et seules varient la destination et la part autoconsommée par les producteurs. On observe d'ailleurs, en particulier au Sahel depuis la sécheresse de 1973, un engagement croissant des paysans non pas dans l'autosubsistance, comme on le dit trop souvent à tort, mais dans des cultures de rente d'intérêt national ou interafricain, le mil par exemple.

Technicisme également en ce qui concerne le problème de l'irrigation. L'équipe rédactionnelle préconise ainsi le développement des périmètres irrigués comme un bien en soi, sans jamais s'interroger sur les phénomènes sociaux qui sont induits par ces innovations ni sur la nature des couches sociales (commerçants et fonctionnaires en particulier) qui en tirent profit. Enfin, ne voir dans la pauvreté qu'un phénomène rural revient à passer sous silence la prolétarianisation et la marginalisation qui touchent de larges fractions de la population urbaine (4).

Mais le reproche essentiel qu'on peut faire à ce texte, c'est son éloge sans nuances de la libéralisation et de la privatisation. Certes les auteurs ont raison d'insister sur le caractère pléthorique et sur la lourdeur des appareils d'État africains et de décrire en filigrane le cortège de détournement, de corruption et de prévarication qui accompagne leur fonctionnement. Mais, outre que cette analyse reste celle d'experts occidentaux peu au fait de la dynamique interne réelle de ces institutions, elle les conduit à louer les commerçants privés africains qui ne sont pas non plus à l'abri de toute critique. En fait, il ne s'agit pas de flétrir les uns et de combler d'éloges les autres, mais de montrer que l'efficacité des commerçants ne se manifeste qu'au regard de l'incurie dont font preuve les bureaucrates. Il suffit que l'État se retire d'un secteur pour que le poids que les commerçants font peser sur la population se fasse pleinement sentir. Ainsi au Mali, avant la libéralisation du commerce des céréales en 1981 et de celui de l'arachide en 1982, mesures

(4) A. Marie, « Marginalité et conditions sociales du prolétariat urbain en

Afrique », *Cahiers d'études africaines*, 81-83, XXI, 1-3, 1982, pp. 347-374.

suscitées par le FMI et la Banque mondiale, il existait une concurrence entre l'OPAM et l'OACV (5), d'une part, et les commerçants, d'autre part. Cette concurrence profitait directement aux paysans puisque les marchands achetaient à un prix supérieur à celui des organismes officiels. La preuve a contrario est fournie par le prix d'achat offert par les commerçants pour le maïs à l'automne 1981 et qui était de 25 à 50 Francs maliens le kg, alors que le prix officiel était de 90 Francs maliens. On peut faire la même constatation pour l'arachide que les marchands ont achetée 45 à 50 Francs maliens le kg dans la région de Kita, au moment de l'impôt, en 1982, alors que le prix officiel était de 90 Francs maliens le kg. Le satisfecit décerné aux commerçants ne tient pas non plus compte de l'extorsion dont sont victimes les paysans par le biais des avances sur récolte qui sont consenties à des taux d'intérêt énormes, ni de l'exploitation que font subir ces mêmes commerçants aux salariés qui travaillent sur leurs plantations. Là encore, les auteurs, en bons néo-libéraux, s'imaginent que la concurrence fixe en permanence un juste prix et ignorent les rapports de production qui s'instaurent dans l'agriculture au profit des marchands.

Enfin, si l'on considère le domaine des transports, l'un des cas analysés, celui de la SOTRA d'Abidjan, n'illustre pas de façon très convaincante les tares qui, selon les auteurs, pèsent sur le secteur public. En effet, l'évincement autoritaire par la SOTRA de la multitude de petits cars privés qui assuraient les transports urbains manifeste simplement l'intervention de la classe politico-administrative ivoirienne qui se sert de l'État à des fins d'accumulation élargie, et ceci au détriment des usagers (augmentation du coût du transport) (6).

Ainsi, contrairement à la position défendue par E. Berg et son équipe, il ne s'agit pas d'opposer de façon abstraite le secteur privé au secteur public et de soutenir l'un par rapport à l'autre, mais de voir quelles sont les classes ou les fractions de classe qui sont présentes dans l'un ou l'autre secteur. A défaut de cette analyse, l'opposition entre secteur privé et secteur public reste du domaine de la métaphysique. En réalité, ce qui apparaît dans le rapport de la Banque mondiale, c'est la prise de conscience, après une vingtaine d'années d'indépendance, du gonflement démesuré des appareils d'État africains sous l'effet du parasitage de ces institutions par des pratiques probablement héritées de la période pré-coloniale. La reproduction élargie du secteur public dans ces pays coûte de plus en plus cher aux bailleurs de fonds étrangers qui alimentent souvent le budget de ces États, alors même que l'aide internationale et particulièrement l'aide alimentaire est mise en cause un peu partout pour les pratiques de corruption et de détournement qu'elle entraîne.

C'est pourquoi des institutions comme le FMI et la Banque mondiale sont soucieuses de voir émerger ou se consolider une classe

(5) Office des produits agricoles du Mali, Opération arachide et cultures vivrières.

(6) C. de Miras, « Le secteur de

subsistance dans les branches de production à Abidjan », *Revue Tiers monde*, XXI, 82, 1980, pp. 353-372.

d'entrepreneurs locaux moins dépendante de la manne internationale et qui n'apparaissent pas simplement comme la représentante du capitalisme international à l'échelon de chaque pays. Cependant, à moins d'un accord entre la totalité des bailleurs de fonds, la reproduction des classes dirigeantes africaines sur la base de l'aide internationale, dans des pays dépourvus de rente pétrolière ou minière, a encore de beaux jours devant elle.

Jean-Loup Amselle

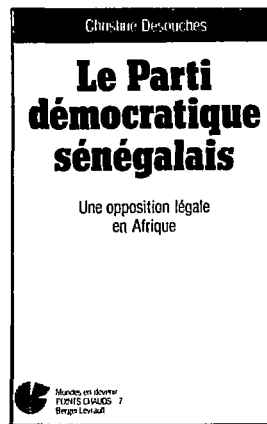
VIENT DE PARAÎTRE

La création, en 1974, du Parti démocratique sénégalais (PDS) constitue un défi lancé au monopole exercé par le parti unique de fait du président Senghor, l'Union progressiste sénégalaise (UPS). C'est aussi un pari sur la réalité du sentiment démocratique au Sénégal, qu'une opposition légaliste et constructrice pourrait ranimer.

Durant ces neuf années, le PDS a forgé une doctrine, défini un programme, mis en place une organisation militante. Il a remporté d'indéniables succès et connu des épreuves, mais il a maintenu, en toute circonstance, une attitude d'opposant légal, luttant pour un statut équitable et le changement des mentalités.

Les élections de février 1983 montrent qu'il demeure la seule force organisée de l'opposition sénégalaise. Mais est-il un phénomène spécifique au Sénégal, isolé et passager ? Est-il plutôt le témoin actif d'une époque nouvelle en Afrique où le parti unique sera contesté ?

Christine Desouches, qui a enquêté sur place pour écrire ce livre, a trouvé des éléments de réponse à ces questions auprès des divers acteurs de la vie politique sénégalaise eux-mêmes.



Berger-Levrault — Éditions administratives
35, avenue de la Motte-Picquet
75007 Paris. Tél. : 551.28.61.

241 pages

110 F