

## LES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE: ILA FIN D'UN MYTHE?

Nilda Beatriz Anglarill\*

**RESUMÉ:** L'article examine les différents modèles de développement appliqués au continent africain, depuis ceux qui sont retournés à l'industrialisation dans les années 60, passant par les plans d'amplitude mondiale jusqu'à ceux de "l'autonomie collective" et "auto-centrés".

Les raisons qui ont poussé au fracas de ces modèles de développement sont analysées en privilégiant les protagonistes internes de cette procédure.

**UNITERMES:** Economie – Développement – Afrique

Au début des années soixante-dix, un bilan des résultats économiques s'imposait en Afrique. En effet, c'était la fin d'une étape organisationnelle au niveau tant national que régional, caractérisée par la mise au point des définitions politiques, par des ajustements de compétences entre les différentes organismes nationaux et supra-nationaux concernés par le développement, et pour les nouveaux Etats par la recherche d'une autonomie accrue. Au lendemain des indépendances, l'action continentale avait porté surtout sur la libération des territoires sous domination coloniale, néanmoins, l'objectif économique était conçu comme l'un des éléments de cette libération. Mais à la fin des années soixante, la "Libération économique" n'avait pas atteint les résultats escomptés. L'échec des stratégies de développement "importés" imposa une rédefinition des méthodes et objectifs économiques régionaux.

Cependant, au cours de ces années, certains changements dans la dynamique économique continentale se produisirent. En effet, au début des années soixante, la *dépendance économique* des pays d'Afrique se manifesta,

\* Licencié en Science Politique et en Relations Internationales (Université Nationale de Rosario, Argentine), Docteur de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris, France). Chercheur du CONICET, Buenos Aires.

d'une part, par la sujétion aux anciennes métropoles en matière de marchés commerciaux, ainsi que par l'importation de biens d'équipement et de main d'œuvre qualifiée. D'autre part, le système des échanges lui-même fut caractérisé par le déséquilibre: l'exportation des matières premières et l'importation de produits manufacturés et de technologie.

Comme l'affirme Philippe Hugon, on peut constater une "transformation des liens de dépendance"<sup>1</sup>. Après les indépendances, les pays africains tentèrent de diversifier leurs partenaires commerciaux. Les résultats atteints dans ce domaine furent faibles: bien que le nombre de partenaires augmentât, les échanges restèrent concentrés dans les pays à économie de marché. Les facteurs internes qui ont concouru à l'éche des efforts du développement furent nombreux. Outre la coexistence de systèmes économiques différents, l'adoption des politiques de développement importée provoqua une fascination pour l'industrialisation: ainsi furent mises en place des industries non rentables ou dont les productions ne pouvaient être absorbées par le marché interne. En fait, l'étroitesse des marchés, l'absence de technologies adaptées, la main d'œuvre non qualifiée et l'inefficacité de l'administration furent des obstacles importants pour le développement industriel. Le secteur commercial se développa peu: d'une part, parce que les exportations reposaient sur un seul ou un petit nombre de produits et, d'autre part, en raison de la faible capacité de négociation sur les marchés mondiaux.

En revanche:

"L'africanisation des emplois, liée notamment au développement de la scolarisation, a permis un plus grand contrôle de la production. La prise de participation du capital par l'Etat et les nationalisations, le rôle croissant des capitaux privés ou semi-publics nationaux, la diversification des sources de financement extérieur, on réduit les dépendances anciennes, cependant que progressivement l'Afrique sub-saharienne devenait davantage importatrice de technologies étrangères, des produits essentiels comme les biens alimentaires, et s'intégrait dans les circuits financiers internationaux"<sup>2</sup>.

(1) HUGON, Philippe. Crise économique et vulnérabilité externe en Afrique sub-saharienne. *Economies et Sociétés*, 28:159-160, oct., 1984.

(2) Ibid., p. 160.

Au plan international, la crise du début des années soixante-dix suivie par le choc pétrolier de 1973 souligna les faiblesses de l'ordre économique mondial. La décision des Etats-Unis de suspendre la convertibilité du dollar conduisit à la réforme du système des relations monétaires et financières internationales, créé en 1944 à Bretton-Woods. La crise mondiale affecta spécialement à l'Afrique: a côté des facteurs internes qui entravaient le développement, la récession, la dépression des marchés de matières premières et la diminution en valeur réelle de l'aide au développement contribuèrent à la stagnation du continent. La formation de l'OPEP comme groupe de pression international fit naître des espoirs dans les pays en développement sur une nouvelle voie de négociation avec les pays industrialisés. C'est dans ce cadre que déboutèrent les négociations visant à établir un nouvel ordre économique international.

Dans ce contexte économique, la fin du deuxième millénaire donna lieu à une série d'analyses prospectives sur le développement africain à l'horizon 2000. En effet, à partir des années soixante-dix, les modèles économiques prospectifs pour l'Afrique se multiplièrent: globaux ou sectoriels, par exemple les études de la FAO sur l'agriculture<sup>3</sup>; de tendance "dépendantiste" comme le Plan d'Action de Lagos<sup>4</sup>, ou libérale comme le "Rapport Berg"<sup>5</sup>; évolutionnistes (suivant l'expérience des pays industrialisés) ou autonomes, tendanciels ou volontaristes, tous les modèles proposaient des solutions à court et long termes en vue du redressement économique africain.

Si les années soixante-dix furent riches en modèles de portée mondiale, les années quatre-vingt privilégièrent les analyses régionales et sectorielles. En ce qui concerne l'Afrique, les scénarios de redressement économique suivirent deux orientations générales: d'une part, les scénarios de développement "auto-centré" mettant l'accent sur la réduction des importations et l'intensification des actions de coopération sous-régionale, et d'autre part, les scénarios d'insertion dans le marché mondial donnant priorité à l'insertion dans le marché mondial donnant priorité à l'augmentation des exportations<sup>6</sup>. Bien que le scénario "auto-centré" pût aller jusqu'à la rupture des relations de l'Afrique

(3) FAO. *Agriculture africaine: les 25 prochaines années*. Rome: FAO, 1986.

(4) OUA. *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*. Genève, OUA/Institut International d'Etudes Sociales, 1980.

(5) BANQUE MONDIALE. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara: programme indicatif d'action*. Washington: BIRD, 1981.

(6) OCDE-CLUB DU SAHEL. *Le Sahel face aux futurs, dépendance croissante ou transformation structurelle*. Paris, OCDE, 1980.

avec les pays occidentaux<sup>7</sup>, les études de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) proposeront un scénario "auto-centré" prévoyant cependant une insertion dans le marché mondial.

Ce travail traitera du renforcement de l'idée de développement économique à lumière des principaux modèles prospectifs des années quatre-vingt. Nous nous référerons d'abord au Colloque de Monrovia (1979) qui ouvrit le débat sur la problématique africaine de l'avenir et adopta une stratégie de développement fondée sur l'autonomie collective. L'engagement exprimé par les Chefs d'Etat à Monrovia donna lieu à l'élaboration du Plan d'action de Lagos (1980) dont l'objectif final est la création d'une communauté économique à l'horizon 2000. Ensuite, nous traiterons le modèle "auto-centré" de la CEA et les propositions de la Banque Mondiale visant l'insertion de l'Afrique dans le marché mondiale. Enfin, il sera intéressant de situer ces modèles dans le contexte des débats sur la crise économique africaine au sein de l'ONU, d'une part, et, d'autre part, par rapport aux négociations africaines sur la dette extérieure. Nous limiterons l'analyse des modèles de développement pour l'Afrique durant ces années aux propositions en matière de coopération économique régionale.

## 1. LES MODÈLES GLOBAUX

Quelques modèles globaux de développement avaient déjà été élaborés dans les années soixante, comme le rapport de la *Commission Pearson* (1969). Ce rapport avait ses origines dans la proposition du Président de la BM de l'époque, George Woods, de réunir un groupe d'experts pour étudier les conséquences de vingt années de développement. En 1968, le nouveau Président de la BM, Robert Mc Namara, nomma Lester Pearson, ancien Premier Ministre du Canada, pour former la Commission d'experts. Il est intéressant de rappeler ici quelques-unes des propositions du rapport de la Commission Pearson en vue de la "viabilité économique" de l'Afrique, propositions qui se retrouvent dans les modèles de développement pour l'Afrique des années quatre-vingt:

(7) Notamment le scénario de la "déconnexion" de Samir Amin. Voir: AMIN, Samir. *Strategies for the Future of Africa*. IFIDA. N. 20, novembre-décembre 1980, pp. 70 sq.,

"L'objectif de économie accrue nécessite aussi des échanges commerciaux intra-africains et des échanges de personnel qualifié. L'Afrique doit choisir des secteurs spécifiques pour l'action commune dans ce domaine. Les travaux de la CEA et les positions adoptées par les porte-parole Africains suggèrent quatre secteurs où l'action peut être particulièrement fructueuse: 1) agriculture et alimentation; 2) infrastructure; 3) éducation et formation (...); 4) développement de l'entreprise privée, afin d'établir un véritable secteur privé national"<sup>8</sup>.

La crise économique internationale du début des années soixante-dix et l'échec des négociations visant l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial donnèrent une grande impulsion à l'élaboration de modèles globaux. Le troisième rapport au *Club de Rome* (1976), qui coïncida avec la période des négociations du NOEI, soutint la nécessité de changements structurels fondamentaux du système international. Les mesures proposées à moyen et à long termes, ces dernières jusqu'à la fin du siècle, tendaient à la suppression des inégalités dans le revenu mondial, à garantir la croissance harmonieuse du système économique international et à établir un système mondial de planification. Le rapport, connu sous le nom de *Rapport Tinbergen*, suggérait le recours aux négociations collectives et à la coopération régionale comme moyen, pour les pays du Tiers-Monde, de supprimer les déséquilibres de la structure internationale du pouvoir<sup>9</sup>.

Bien que d'autres modèles globaux aient été élaborés vers la fin des années soixante-dix, tel celui la *Commission Brandt*<sup>10</sup>, après l'échec du NOEI les chercheurs s'intéressèrent aux études prospectives régionales. En fait, l'idée de réglementer des conditions internationales favorables aux pays en développement était certainement irréaliste, car une telle réglementation impliquait des concessions de la part des pays industrialisés. Dans un cadre empreint d'un grand déséquilibre quant au pouvoir de négociation, les pays en développement ne pouvaient pas compter sur la seule bonne volonté des pays occidentaux pour établir la prétendue communauté internationale juste et démocratique<sup>11</sup>. Devant

(8) PEARSON, Lester B. (Dir), *Partners in Development, Report of the Commission on International Development*. New York/Washington/Londres; Praeger, 1969, pp. 277-278. C'est nous qui soulignons. Les citations dont le texte original est en Anglais sont traduites par nous.

(9) TINBERGEN, Jean, (dir), *Nord/Sud: du défi au dialogue?* Paris, SNET/Bordas, 1978 (1ère édition, 1976), pp. 217-231.

(10) Notamment: COMMISSION BRANDT. *Nord-Sud: Un programme de survie*. Paris: Gallimard, 1980.

les difficultés qui présentait la solution globale, les pays africains firent un examen critique des problèmes du développement au cours de la Conférence des Ministres africains de la Planification. *Le Plan directeur révisé pour l'instauration du NOEI en Afrique (1976)*, adopté par la Conférence, recommanda l'activation des marchés intérieurs et l'intégration régionale comme moyens de développement économique autonome<sup>12</sup>.

A la lumière de ces remarques, nous nous référerons aux changements des idées et des actions du développement depuis les années soixante-dix. Il faut s'interroger d'abord sur la naissance de l'objectif d'autosuffisance collective qui orienta les modèles de développement depuis 1973. Ainsi, la Déclaration d'Abidjan (1973), première remise en question des modèles des années soixante, tenta de définir une voie autonome de développement<sup>13</sup>. Ensuite, nous traiterons du Plan directeur révisé de la CEA, scénario prospectif qui inaugura une série de modèles volontaristes pour l'Afrique. Dans ce contexte, nous chercherons les raisons de la transformation des conceptions de développement dans la double approche régionale et internationale.

## 2. LA REVISION DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DANS LES ANNÉES SOIXANTE-DIX

Suite aux maigres résultats obtenus en matière de développement après plus d'une décennie d'indépendance et compte tenu de la fragilité des économies régionales face à la crise internationale, les dirigeants africains commencèrent à remettre en question les théories et les stratégies de développement. La stratégie d'industrialisation volontariste comme voie de développement avait engendré un certain scepticisme chez les dirigeants africains. Cette question avait déjà été posée vers la fin des années soixante par les pays de l'Amérique Latine, avant même la crise internationale. Ces pays s'étaient interrogés alors sur les limites des marchés internes, les déséquilibres structurels des balances commerciales, l'interventionnisme étatique et les effets sociaux de l'industrialisation (urbanisation accélérée, incapacité du secteur moderne à intégrer les demandeurs

(11) BETTATI, Mario. Les Nations Unies à la recherche d'un nouvel ordre économique international. INSTITUT INTERNATIONAL D'ETUDES DIPLOMATIQUES: *Sur l'Etat de la société internationale*, Paris, Economica, 1982, p. 29, du même auteur: *Le nouvel ordre économique international*. Paris, PUF, 1983.

(12) ONU-CEA, E/CN.14/ECO/90/Rev. 3 du 25 juin 1976.

(13) OUA. *Déclaration africaine sur le commerce, le développement et les problèmes monétaires*. Abidjan, 1973, CM/St.7 (XIX).NU-CEA, E/CN.14/ECO/90/Rev. 3 du 25 juin 1976.

(urbanisation accélérée, incapacité du secteur moderne à intégrer les demandeurs d'emplois, inégalité dans la répartition des revenus). La critique africaine des modèles de développement commença, elle, au cours des années soixante-dix.

Les deux approches globales du développement se montrèrent insuffisantes pour résoudre la diversité des problèmes économiques continentaux. D'une part, l'approche "neo-classique" proposait des stratégies visant à reproduire l'expérience de développement des pays aujourd'hui industrialisés. Faute des conditions permettant de déclencher le processus de développement, notamment faute de capital et de technologie, ce courant proposa des mesures de libéralisation des échanges et d'intervention de l'Etat en matière d'industrialisation. D'autre part, l'approche définie par la critique du modèle classique du développement, dans ses diverses nuances, privilégiait l'analyse des facteurs de dépendance des économies des pays du Tiers-Monde. Ainsi, la relation de dépendance se manifestait spécialement dans trois secteurs de l'économie: les échanges internationaux, le retard technologique et l'internalisation de la production. Alors que l'approche néo-classique limitait le poids des pays en développement dans le système des relations économiques internationales, l'autre approche réduisait le problème du développement aux déséquilibres internationaux nés des stratégies des pays industrialisés. Ces deux courants avaient comme dénominateur commun la recherche de solutions globales pour les pays en développement. Néanmoins, les courants critiques soutenaient aussi la nécessité de prendre en considération les différences à l'intérieur du groupe et les dynamismes internes pouvant accélérer les mécanismes du développement.

La *Déclaration d'Abidjan* marqua le début d'une étape au cours de laquelle les dirigeants africains remirent en question les modèles globaux de développement appliqués durant les années soixante. En application de la Déclaration de l'OUA sur la troisième CNUCED<sup>14</sup>, le sommet de l'OUA de Rabat (1972) décida de réunir un comité d'experts OUA/CEA chargé d'évaluer les résultats des négociations internationales sur le commerce et d'élaborer un plan d'action. L'Assemblée des Gouverneurs de la Banque africaine de développement (BAD) tenue à Alger en 1972 réaffirma la nécessité de réunir une telle conférence. Un Comité de coordination OUA/CEA/BAD prépara un projet de "Charte africaine sur la coopération, l'indépendance économique et le développement".

La première Conférence ministérielle africaine sur le commerce, le développement et les problèmes monétaires se tint à Abidjan en mai 1973.

(14) *Ibid.*, p. 3.

Quarante Etats membres de l'OUA y étaient représentés ainsi que les organisations régionales, les Administrateurs africains au Fonds monétaire international (FMI) et à la BM, les délégués africains à la CNUCED et cinq mouvements de libération. La Conférence recommanda au sommet de l'OUA d'adopter la Déclaration.

La Déclaration d'Abidjan mettait l'accent sur l'émancipation économique de l'Afrique. La recherche des nouvelles formes de croissance commença par la coopération régionale qui visait à résoudre les problèmes de mobilisation des ressources humaines et naturelles, de l'agriculture, des transports et des communications, de l'industrialisation, des finances, de l'environnement et du tourisme. L'échec de la voie industrialiste du développement et la dépendance alimentaire croissante des pays africains conduisirent à privilégier l'agriculture et fixèrent l'objectif de "l'indépendance alimentaire"<sup>15</sup>.

La Déclaration ayant été élaborée à l'époque où débutèrent les discussions sur le NOEI, les dispositions concernant les négociations globales restèrent très influencées par le courant de revendications du "Groupe des 77" au sein de la CNUCED, notamment en matière de commerce international, de financement du développement et de relations avec les pays développés à économie de marché. Cependant, le document prôna aussi l'*autosuffisance collective*, concept clef dans tous les programmes de développement africains depuis cette Conférence. Adebayo Adedeji, Secrétaire exécutif de la CEA, énonça ainsi sa conception:

"Nous définissons l'autosuffisance comme étant:

- l'internalisation des forces de la demande qui déterminent la direction du développement, les processus de la croissance économique et les modes de production;
- la substitution graduelle des facteurs de production de l'extérieur du système par ceux provenant de l'intérieur; et
- la participation croissante des masses à la production et à la consommation des biens"<sup>16</sup>.

(15) *Ibid.*, p. 7.

(16) ADEDEJI, Adebayo. *L'évolution de la Stratégie de Monrovia et du Plan d'action de Lagos: une conception régionale de la décolonisation économique*. Conférence à l'Université d'Ibadan du 24 mars 1983, Addis Abéba, CEA, 1983, pp. 11-12.

Le sommet du dixième anniversaire de l'OUA fut perturbé par des questions politiques qui menacèrent l'unité continentale. Tout d'abord, les Ministres étaient divisés sur la question du soutien à l'Égypte dans son conflit avec Israël. Ensuite, le Chef d'Etat libyen, rappelant les bonnes relations de l'Éthiopie avec Israël, proposa le transfert du siège de l'OUA au Caire. Enfin, la célébration du dixième anniversaire de l'Organisation, qui avait pour but l'élimination du colonialisme et la discrimination raciale, coïncida avec le vingt-cinquième anniversaire de l'instauration de la loi de l'*apartheid* en Afrique du Sud. Cependant, l'appel à indépendance économique contribua à recréer le consensus régional, et la Déclaration fut adoptée par le sommet de 1973.

La Déclaration d'Abidjan, que certains auteurs continuèrent à appeler "Charte économique" du nom de l'avant-projet, privilégia les objectifs à long terme. Mais en même temps recommanda des mesures concrètes pour l'application des dispositions: institutionnalisation d'un Conseil des Ministres des Finances, création d'un Centre africain d'études monétaires, formation d'un Fond de coopération monétaire. Dans le domaine du commerce, la Conférence proposa la création d'un Bureau africain pour le commerce et le développement dans le but de coordonner les plans et les actions des pays africains. En ce qui concerne l'industrialisation, les actions à court terme proposèrent la création d'entreprises sous-régionales, l'harmonisation des politiques et l'élaboration d'un Code des investissements<sup>17</sup>. La mise en place de ces mécanismes se heurta à d'importantes difficultés économiques et techniques de la part de l'OUA.

Dans ces années, les études de la CEA soulignent les obstacles au commerce intra-régional: orientation extérieure du commerce africain, système déficitaire des transports, difficultés de financement, et même l'insuffisance du réseau d'échange des informations. Les divisions mixtes CEA/ONUDI et CEA/FAO réalisèrent des études visant à orienter différemment le développement continental. La Conférence des Ministres de la planification, réunie en 1976 sous les auspices de la CEA, examina ces obstacles à la lumière de l'expérience économique depuis l'indépendance. Au cours des discussions un consensus se créa sur la nécessité d'activer les mécanismes économiques nationaux et de mettre en marche un système de coopération régionale permettant de faire face aux limitations des marchés africains.

(17) OUA-CONSEIL DES MINISTRES. *Rapport sur la mise en application de la Déclaration africaine sur la coopération, le développement et l'indépendance économique et les recommandations d'Abidjan, 23e session ordinaire, Mogadiscio, juin 1974, CMI/578 (XXIII), pp. 2-6.*

La Conférence adopta le *Plan directeur révisé*, qui fit un examen critique des stratégies de développement importées:

"Les diagnostics comme les remèdes prescrits étaient grandement influencés non seulement par une foi ferme en l'efficacité du commerce international et aux relations économiques comme étant la locomotive de la croissance économique souhaitée et du changement social, mais également par un attachement à une interprétation particulière de la genèse du commerce international"<sup>18</sup>.

Ce plan directeur, premier modèle volontariste de développement pour l'Afrique, proposait la mise en place de mécanismes d'autosuffisance collective, l'accélération des processus de croissance et de diversification à l'intérieur de la région, et l'élimination des effets sociaux de la crise, notamment le chômage et la pauvreté. Le document faisait appel aux concepts d'indépendance économique, de démocratisation du processus de développement et de répartition juste et équitable des bénéfices de la croissance. La réalisation de ces objectifs si vastes reposait sur le développement de marchés intérieurs aux niveaux national, sous-régional et régional.

Le plan directeur analysait aussi la problématique de la crise qui, ayant débuté après le premier choc pétrolier, se ressentit fortement dans les années quatre-vingt. À côté du problème de la sécheresse qui frappa divers pays africains au cours de ces années, la question de la dette extérieure devint une préoccupation importante. À partir de 1976, plusieurs États de la région renégocièrent leur dette publique dans le cadre du Club de Paris.

Ces nouvelles conceptions économiques régionales furent à l'origine de l'engagement des Chefs d'État africains à former une communauté économique continentale en l'an 2000. Le Plan d'action de Lagos visait le changement des tendances économiques pour créer des conditions souhaitables de développement. Dans ce cadre, il faut se demander si un projet défini comme autonome est réalisable alors que dans le même temps, celui-ci est très dépendant de l'aide extérieure.

(18) ONU-CEA. *Plan directeur révisé...*, op. cit., E/CN. 14/ECO/90/Rev. 3, pp. 6-7.

### 3. LE PLAN D'ACTION DE LAGOS: STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT POUR LE TROISIÈME MILLÉNAIRE

Le *Colloque de Monrovia*<sup>19</sup> réuni en février 1976 posa la question du développement autonome continental. Quarante-quatre experts africains identifièrent les principaux objectifs du développement: création d'un environnement matériel et culturel favorable à la participation créative, élaboration des politiques d'utilisation rationnelle des ressources naturelles visant l'autosuffisance alimentaire, établissement de systèmes éducatifs favorisant l'autonomie, assurance du respect des libertés fondamentales de la part des États africains<sup>20</sup>.

Dans la stratégie de changement proposée, l'unité régionale serait à la base de l'*autonomie collective* et la coopération entre pays en développement permettrait d'atteindre un développement fondé sur l'*autodépendance*. En ce qui concerne la coopération internationale, le Colloque lança un avertissement sur les risques d'un renouvellement des liens de dépendance:

"Certes, l'Afrique est dans le monde, et les affaires du monde sont aussi ses affaires. Mais elle refuse l'intégration dans un monde d'asservissement. Elle veut bâtir pour les années 2000 cette nouvelle coopération responsable et contractuelle où la solidarité ne serait pas celle 'du chevalier et du cheval', ni la liberté celle 'du renard libre dans le poulailler libre'. Elle ne veut pas d'une interdépendance qui serait un nouveau nom plus commode pour la dépendance. C'est pourquoi les participants insistent pour que toutes les négociations internationales auxquelles prend part l'Afrique soient inspirées par le diagnostic de la catastrophe que l'on a clairement perçue et pour la vision prospective qui a été dégagée pour les objectifs du développement africain"<sup>21</sup>.

Tout en reconnaissant la nécessité d'un soutien politique aux actions de développement, les Chefs d'État africains se mirent d'accord sur les

(19) OUA. *Quelle Afrique en l'an 2000?* Genève, OUA/Institut International d'études sociales, 1979.

(20) OUA. Rapport final du Colloque sur les perspectives du développement de l'Afrique à l'horizon 2000. *Quelle Afrique...*, op. cit., pp. 15-16.

(21) *Ibid.*, p. 29.

objectifs et les priorités économiques et sociales de l'Afrique à l'horizon 2000. Ils affirmèrent leur engagement dans la voie du développement africain et décidèrent de réunir un sommet économique extraordinaire à Lagos en avril 1980.

Ainsi, le document se fit écho de la détérioration de la situation économique régionale. En effet, ce continent détenait le record d'abriter trente-et-un pays parmi les moins avancés du monde. L'Afrique était donc le continent le moins développé, avec une croissance annuelle moyenne de 4,8% durant la période 1960-1980. L'une des principales tendances de l'économie africaine dans ces années fut la détérioration du secteur agricole: entre 1960 et 1980, la part de l'agriculture dans le PIB régional global passa de 42,6% à 22,8%. Cette chute eut comme conséquence la difficulté d'approvisionnement en denrées alimentaires, la diminution de l'excédent destiné à l'exportation et le déficit des balances de paiements. L'importation des denrées alimentaires par les pays africains ne cessa pas de croître à partir du début des années soixante-dix.

Cela s'explique par l'existence d'un secteur agricole "non capturé" par les pouvoirs publics<sup>22</sup>, mais aussi par les politiques d'intervention sur les marchés dans le but d'assurer des prix bas au secteur urbain, secteur qui constitue le principal soutien des gouvernements. Les études de Robert Bates montrent que les intérêts de l'élite au pouvoir expliquent, d'une part, la dégradation des prix payés aux producteurs en raison du contrôle des marchés et, d'autre part, la volonté des gouvernements de s'attirer le soutien politique urbain et de désorganiser une possible opposition rurale<sup>23</sup>.

C'est dans ce contexte économique qu'il faut comprendre le modèle de développement adopté à Lagos. Après le sommet de Monrovia, l'OUA et la CEA entreprirent des consultations pour préparer un document à soumettre au sommet de Lagos. Les experts de la CEA élaborèrent le "Plan d'action en vue de la mise en oeuvre de la Stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique"<sup>24</sup>. Le deuxième sommet extraordinaire de l'OUA, tenue à Lagos en

(22)HYDEN, Goran. *Beyond Ujamaa in Tanzania*; Underdevelopment and Uncaptured Peasantry. Londres/Ibadan/Nairobi, Heinemann, 1980, p. 32; et du même auteur: *No Shortcuts to Progress, African Development Management in Perspective*. Londres/Ibadan/Nairobi: Heinemann, 1983, pp. 8-22.

(23)BATES, Robert H. *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley/Los Angeles/Londres: University of California Press, 1981, pp. 119-128; et du même auteur: *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 127-133.

(24)RURIHOSE, Ndeshyo. *Création de la Communauté économique africaine: Dimensions politiques et socio-économiques de la coopération et de l'intégration de l'Afrique, Bilan et perspectives*. Addis Abéba, OUA/PNUD, 1984, pp. 27-28.

avril 1980 adopta ce document et un Acte final, connus comme le *Plan d'action de Lagos* (PAL) et l'*Acte Final de Lagos* (AFL). Ces deux documents furent intégrés à la Stratégie des Nations Unies pour le développement dans la troisième décennie, malgré l'opposition des pays industrialisés en raison de que les stratégies régionales étaient contradictoires avec le caractère universaliste de l'ONU<sup>25</sup>.

La critique des modèles de développement appliqués depuis l'indépendance ne fut pas absent du PAL:

"Les effets des promesses non réalisées de stratégies globales de développement ont été plus profondément ressenties en Afrique que dans les autres continents du monde. En effet, au lieu d'apporter une amélioration dans la situation économique du continent, les stratégies successives ont mis le continent dans un état de stagnation et l'on rendu plus vulnérable que les autres régions aux crises sociales et économiques dont souffrent les pays industrialisés"<sup>26</sup>.

Le rapport du Secrétaire Général de l'OUA à la réunion du Conseil des Ministres, préparatoire du sommet de Lagos, esquissa un scénario tendanciel de l'Afrique à l'horizon 2000 sur la base des résultats obtenus jusqu'à 1980. Les perspectives de l'avenir étaient alarmantes: vers la fin du millénaire, la population aurait plus que doublé, mais seule la moitié de la population aurait un emploi rémunéré; des dizaines de millions de personnes quitteraient l'école, le continent ne pourrait satisfaire que 60 à 80 % de ses besoins alimentaires, le taux de croissance du PNB n'atteindrait qu'une moyenne annuelle de 5,5 % entre 1980 et 1990<sup>27</sup>.

Devant cet avenir inquiétant, le PAL proposa de conjuguer les efforts africains pour la *libération économique*. Pour y parvenir, six principes directeurs furent énoncés: mise en valeur des ressources africaines, élimination de la

(25)Ibid., pp. 27-28.

(26)OUA. *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*. Genève; OUA/Institut international d'études sociales, 1980, p. 5.

(27)OUA-CONSEIL DES MINISTRES. *Rapport du Secrétaire Général sur la situation socio-économique en Afrique au cours des années 1970 et des implications de la poursuite des politiques sur la situation économique des années 1980*. Lagos, 21 au 25 avril 1980, EM/ECO/4 (XIV), p. 1; et OUA-CONFERENCE, *Introduction du Secrétaire Général*, Lagos, 28 et 29 avril 1980, pp. 6-7.

dépendance quasi totale de l'exportation de matières premières, *autosuffisance*, mobilisation des ressources matérielles et humaines en vue du développement, mobilisation des forces sociales et création d'un cadre de *coopération économique* à l'échelle continentale<sup>28</sup>.

L'objectif final étant la création d'une *communauté économique africaine*, le PAL définit des objectifs à court, moyen et long termes. A *court terme* (1980-1985), il proposa la création d'institutions nécessaires au processus de développement et le renforcement des institutions existantes aux niveaux national, sous-régional et régional. En ce qui concerne les secteurs économiques analysés, quelques prévisions du PAL furent: améliorer la situation alimentaire et constituer des réserves alimentaires stratégiques, assurer au moins 1 % de la production industrielle mondiale, former des ressources humaines, créer une infrastructure scientifique et technique pour le développement, et définir les plans économiques en accord avec les objectifs de développement aux niveaux sous-régional et régional. Dans le secteur du commerce, les négociations prévues visaient la réduction progressive des barrières commerciales. Le *moyen terme* (1980-1990) fixait comme objectifs l'augmentation de la production industrielle pour atteindre 1,4 % du total mondial, l'élimination des barrières commerciales sous-régionales, une augmentation du volume des échanges intra-africains, la consolidation de l'intégration sectorielle au niveau continental dans les domaines des transports et des communications et de l'énergie, le renforcement de l'intégration sous-régionale. Le *long terme* (1990-2000) prévoyait la création de la Communauté économique africaine. Parmi les objectifs sectoriels, le PAL proposait l'autosuffisance alimentaire, une production industrielle devant atteindre au moins 2 % de la production industrielle mondiale, le développement de l'infrastructure scientifique et technologique, une participation accrue de l'Afrique dans le commerce mondial des produits manufacturés, et la mise en valeur de sources d'énergie nouvelles.

Bien que le préambule n'ait pas défini de secteurs prioritaires dans le processus du développement, on peut cependant relever un *ordre de priorités* à partir des chapitres sectoriels du PAL et des documents concernant la mise en oeuvre de ses dispositions. Ainsi, le chapitre sur la science et la technologie, énonçait les priorités suivantes: 1) autosuffisance alimentaire, 2) développement industriel, 3) intégration régionale du système des transports et des

(28) OUA. *Plan d'action de Lagos...*, op. cit., p. 9.

communications, 4) souveraineté sur les ressources naturelles, 5) relations équitables et bénéfiques entre l'Afrique et le reste du monde, et 6) relèvement de la part du commerce intra-africain dans le commerce total d'Afrique<sup>29</sup>.

Le PAL a été élaboré selon un approche interdépendante. Ainsi, les secteurs de l'agriculture et de l'industrie étaient complémentaires: d'une part, les facteurs de production industrielle devaient soutenir la production, la transformation, le stockage et le transport des produits agricoles. D'autre part, le programme alimentaire devait fournir des facteurs de production aux industries de transformation et des marchés pour les produits manufacturés<sup>30</sup>. L'importance accordée à l'intégration économique régionale comme instrument pour la réalisation de l'autosuffisance sur le plan national et régional, était par ailleurs une autre manifestation de cette interdépendance.

En effet, dans ses dispositions sectorielles le PAL proposa des mesures de coopération sous-régionale, régionale et inter-régionale pour atteindre l'objectif du développement. Un problème largement débattu au sein d'OUA y fut traité: l'absence de suivi dans l'exécution des décisions politiques se rapportant à la création d'institutions de coopération. Ceci était dû spécialement au retard dans le versement des contributions à ces institutions.

Mais ce fut surtout l'AFL qui précisa les modalités de la coopération et de l'intégration continentales. La communauté économique africaine serait mise en place en l'an 2000 avec ces objectifs: "promouvoir le développement collectif, accéléré, autodépendant et endogène des États membres, la coopération entre eux et leur intégration dans tous les domaines économique, social, culturel"<sup>31</sup>. L'objectif à long terme étant la création de la Communauté, les Chefs d'État s'engagèrent, pour le moyen terme, à renforcer les communautés économiques existantes et à créer d'autres groupements économiques, à renforcer l'intégration sectorielle et à promouvoir la création progressive d'un marché commun africain.

Les revendications de "décolonisation", "d'autonomie" et "d'autosuffisance" économiques du PAL se rapprochèrent des revendications politiques des années soixante. En 1980, comme vingt ans auparavant, il semblait exister un consensus sur un prétendu "destin d'unité" qui soutiendrait l'intégration économique continentale. Il faut se demander si le modèle de développement proposé est réalisable.

(29) *Ibid.*, pp. 61-62.

(30) OUA/ONU-CEA. *Rapport intérimaire présenté par le Secrétaire Général de l'OUA et le Secrétaire Exécutif de la CEA sur la mise en oeuvre du PAL et l'AFL*, Addis Abéba, juillet 1981, OUA/CM/1203 (XXXIX) - E/CEA/CM.9/1, p. 3

(31) OUA. "Acte final de Lagos", *Plan d'action...*, op. cit., p. 136.

En effet, le PAL appela à la réalisation d'un développement autonome sans rupture avec le système mondial d'échanges de marchandises, de technologie et de capitaux. Cette proposition semblait s'appuyer sur l'un des principes qui avaient orienté les négociations du NOEI dans les années soixante-dix: la foi en l'établissement de relations internationales équitables. Cependant, l'adoption d'un plan économique n'avait pas suffi à créer le développement, il fallait harmoniser les intérêts des pays aux degrés de développement différents et aux divergences politiques considérables.

La mise en oeuvre des mesures adoptées supposait d'ailleurs d'importants investissements. C'est là qui se trouva l'une des lacunes du PAL: l'évaluation des ressources financières nécessaires au développement n'avait pas été faite. Les autres grands silences du PAL furent le secteur informel de l'économie<sup>32</sup>, la dette extérieure, les conséquences de la fuite des cerveaux<sup>33</sup>, et enfin la définition des forces politiques (la "volonté politique") qui soutiendraient le processus du développement.

"Utopie"<sup>34</sup> ou "scénario de la facilité"<sup>35</sup>, le PAL évoqua le mythe de l'unité qui devait provenir de l'intégration économique continentale. Néanmoins, le modèle constitua un instrument politique important dans la recherche du consensus interne et du soutien externe aux efforts du développement.

#### 4. CEA: UNE APPROCHE VOLONTARISTE DE LA CRISE DES ANNÉES QUATRE-VINGT

Après l'adoption du programme de Lagos, la crise économique régionale s'aggrava. La réalisation des objectifs du PAL devint donc difficile, notamment en ce qui concerne l'autosuffisance alimentaire et le développement industriel. Les conditions de l'environnement international devinrent de plus en plus défavorables aux échanges de l'Afrique avec le reste du monde. L'une des principales conséquences de la récession qui suivit le premier choc pétrolier fut le recul de la demande mondiale en produits de base et la chute brutale des cours réels de ces produits, qui en 1982 atteignirent leur niveau le plus bas depuis

(32) GIRI, Jacques. *L'Afrique en panne, vingt-cinq ans de "développement"*, Paris: Karthala, 1986, p. 182.

(33) JOUVE, Edmond. *L'Organisation de l'unité africaine*, Paris: PUF, 1984, p. 196.

(34) HUGON, Philippe. "Mythes et limites des perspectives économiques sur l'Afrique", *Afrique contemporaine*, A. 17, n. 146, 2e trimestre 1988, p. 15.

(35) GIRI, Jacques. *L'Afrique en panne... op. cit.*, p. 183.

1940<sup>36</sup>. La valeur totale des exportations africaines chuta de plus du 15 % de 1981 à 1982<sup>37</sup>.

Pour faire face à une telle détérioration des termes de l'échange évaluée à environ 50 % entre 1977 et 1981<sup>38</sup>, les pays africains réduisirent considérablement leurs importations. Cette baisse entraîna une pénurie en matières premières importées, en biens de consommation et d'équipement. Le flux des ressources vers les pays en développement ne cessa pas de diminuer, et les pays africains recoururent aux crédits extérieurs pour faire face à la crise, ce qui alourdit la dette extérieure estimée à environ 150 milliards de dollars en 1984 et à 200 milliards fin 1988.

Durant les années 1982-1984, la sécheresse s'étendit à trente-six pays africains. Ce phénomène, qui au début des années soixante-dix n'affectait qu'un petit nombre de pays de la région soudano-sahélienne, provoqua une crise alimentaire grave: vers 1985 on estimait à cent cinquante millions le nombre de personnes victimes de la famine et de malnutrition en Afrique. D'ailleurs, la sécheresse entraîna des pertes de bétail, des pénuries d'eau et d'énergie, ainsi que des déplacements de populations qui touchèrent plus de quatre millions de personnes en 1985.

Si ces facteurs externes contribuèrent à la détérioration des économies africaines, les facteurs internes jouèrent aussi un rôle prépondérant dans le blocage du processus de développement. Ainsi, la gestion défectueuse tant au niveau des entreprises que de la politique économique eut une incidence sur l'alourdissement de la dette de certains pays où des emprunts furent contractés sans aucun contrôle de l'Etat.

La problématique économique africaine est donc unique car elle provient de la permanence des formations traditionnelles, de l'assimilation et de la réinterprétation de structures coloniales ainsi que des conceptions nouvelles en matière de développement. Bien que la conjoncture internationale rapprochât les revendications africaines de celles d'autres régions en développement, la réalité de l'Afrique présentait des traits particuliers. Tout d'abord, les blocages internes constituaient les principaux au développement. Ainsi, l'endettement résultait en partie de la nécessité pour les gouvernements de continuer à financer les

(36) ONU-CEA, *Aperçu global de la crise économique et sociale en Afrique*, Mbabane, février 1985, E/CA/AAU/ED/85/7, p. 2.

(37) ONU-SECRETARIAT. *La situation sociale et économique critique en Afrique, Rapport du Secrétaire Général*, New York, avril 1984, E/1984/68, pp. 5-6.

(38) ONU-CEA. *Aperçu global...*, E/CA/AAU/ED/85/7, p. 2.

industries, les services publics et une administration qui ne cessait pas d'augmenter.

Ensuite, les difficultés à résoudre les blocages internes contribuèrent à accorder une grande importance au traitement des problèmes économiques dans le cadre multilatéral: CNUCED, GATT et "Uruguay Round", Conférence Internationale des pays les moins avancés (1981), Convention de Lomé. En fait, les accords de Lomé servirent, d'une part, à assurer des marchés aux produits africains mais, d'autre part, à maintenir les échanges africains dans une direction très rigide. Il convient de signaler le changement d'attitude des pays africains par rapport à ces accords préférentiels. A l'époque de Lomé I les positions s'étaient confrontées entre les pays associés à la CEE et ceux qui avaient attribué un caractère néo-colonial aux accords. En 1988, tous les pays du sud Sahara firent partie de Lomé III, à l'exception de l'Afrique du Sud et de la Namibie. En ce qui concerne les pays du Maghreb, seule la Libye ne faisait partie d'aucun accord avec la CEE.

Dans ce contexte, les années quatre-vingt connurent la multiplication des modèles de développement prospectifs. Il sera intéressant de traiter ici le modèle "auto-centré" élaboré par la CEA en 1983 et les propositions de la BM visant l'insertion de l'Afrique dans le marché mondial.

Pour commémorer son vingt-cinquième anniversaire, la CEA élaborera une étude prospective: *La CEA et le développement de l'Afrique 1983-2008*<sup>39</sup>. L'étude se situa dans le cadre du PAL et de l'AFL et constitua une adaptation de ses objectifs à la situation économique critique de l'Afrique au début des années quatre-vingt. Les résultats à long terme du scénario tendanciel étaient catastrophiques: en 2008, la région serait plus dépendante de l'approvisionnement extérieur dans les domaines critiques de l'économie. A propos des conséquences du scénario tendanciel, Adebayo Adedeji déclara:

"Les conséquences politiques d'un tel scénario sont trop graves à envisager. Les émeutes, les crimes et la misère seront monnaie courante en 2008, si les tendances actuelles se poursuivent. Et avec les systèmes socio-politiques faibles et fragiles, la souveraineté des Etats africains, ou ce qui en restera, serait sérieusement compromise. En effet... l'Afrique évoluant

(39) OUA-CEA. *La CEA et le développement de l'Afrique 1983-2008, étude prospective préliminaire*, Addis Abéba: CEA, avril 1983.

vers l'avenir en s'appuyant sur le passé et le présent n'a pas d'avenir digne de tout"<sup>40</sup>.

Devant cette vision apocalyptique du futur, le scénario normatif proposait des transformations socio-économiques dans le cadre des recommandations de la Stratégie de Monrovia et du PAL. Les projections prévoyaient le ralentissement de la croissance démographique, une progression de l'autosuffisance alimentaire, quelques changements structurels des politiques nationales et sous-régionales d'industrialisation, l'amélioration du système des transports et des communications et l'expansion du commerce intra-africain que en 2008 représenterait 30 % du volume total des exportations<sup>41</sup>.

En ce qui concerne les moyens de réaliser cet "avenir planifié", le scénario normatif mettait l'accent sur la coopération et l'intégration aux niveaux sous-régional et régional. Pour parvenir à la formation de la communauté économique prévue dans l'AFL, certaines conditions s'imposaient: le règlement des conflits régionaux, le renforcement de la solidarité africaine et la mise en place d'institutions de coopération.

Il convient de signaler que en dépit d'une définition radicale de l'autosuffisance laissant supposer la rupture des relations avec le monde industrialisé<sup>42</sup>, la CEA prit une position intermédiaire: la conception d'un développement adapté aux besoins africains n'exclut pas le maintien du financement extérieur ni les mesures d'insertion dans le marché mondial. Si les scénarios normatifs proposaient à long terme une image améliorée de l'Afrique permettant d'oublier les contraintes du présent, il n'en reste pas moins que l'imprévisibilité de certaines variables et les difficultés du court terme firent de ces modèles de simples utopies.

## 5. LES PROPOSITIONS DE LA BANQUE MONDIALE POUR L'AFRIQUE

En 1979, les Gouverneurs africains de la BM adressèrent un mémorandum au Président de la Banque demandant la préparation d'un rapport sur les problèmes du développement économique africain et la formulation d'un

(40) ADEDEJI, Adebayo. *L'évolution de la Stratégie de Monrovia...*, op. cit., pp. 23-24.

(41) ONU-CEA. *La CEA et le développement...*, op. cit., pp. 63-101.

(42) SHAW, Thimoty. "The African Crisis: Debates and Dialectics over Alternative Development Strategies for the Continent", in: RAVENHILL, John (ed), *Africa in Economic Crisis*. Londres: Macmillan, 1986, pp. 109-126.

programme d'action. En 1981, la BM publia donc le "Rapport Berg"<sup>43</sup>, scénario de ré-insertion de l'Afrique dans l'économie mondiale. A différence du PAL et de l'étude de la CEA 1983-2008, le programme de la BM limita l'analyse aux pays de l'Afrique sub-saharienne et privilégia les mesures à court et moyen termes, tandis que les scénarios "auto-centrés" mettaient l'accent sur le long terme.

La stratégie de développement proposée était centrée sur l'agriculture et l'exportation, secteurs qui devaient produire les ressources nécessaires à l'industrialisation. Si dans la question de l'autosuffisance alimentaire, le Programme de la BM et le PAL coïncidèrent<sup>44</sup>, la stratégie d'exportation de produits agricoles s'écarta des objectifs du PAL et de l'étude prospective de la CEA. D'ailleurs, dans le rapport de la BM, la coopération économique et l'intégration n'occupèrent pas la place prioritaire que le PAL lui accordait.

Une première évaluation de la stratégie de la BM fut réalisée en 1983<sup>45</sup>, mais ce fut dans le troisième et cinquième rapports.<sup>46</sup> que la BM diversifia l'analyse en se référant aux problèmes de l'aide extérieure, de l'endettement et d'une stratégie de développement à long terme. Un quatrième rapport (1986) traita des besoins en matière de ressources financières pour la mise en oeuvre de la stratégie du Programme de 1981<sup>47</sup>.

La principale critique formulée aux rapports de la BM fut qu'ils proposaient un modèle de développement dépendant qui appliquait les stratégies des années trente ou cinquante au contexte de récession des années quatre-vingt<sup>48</sup>. A l'occasion de la Conférence des Ministres africains du développement et de la planification réunie par la CEA à Tripoli en 1982, les représentants africains déclarèrent que la Stratégie de la BM était en contradiction avec les objectifs sociaux, politiques et économiques du PAL. La position africaine fut ainsi exprimée par Edem Kodjo:

(43) BANQUE MONDIALE. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara; Programme indicatif d'action*. Washington: BIRD, 1981.

(44) PLEASE, Stanley, et AMOAKO, K. "OUA, ECA and the word Bank: Do they Really Disagree?", in: RAVENHILL, John, (ed), *Africa in Economic Crisis*, Londres: Macmillan, 1986, p. 133.

(45) BANQUE MONDIALE. *L'Afrique au sud du Sahara; Rapport intérimaire sur les perspectives et programmes de développement*, Washington: BIRD, 1983.

(46) BANQUE MONDIALE. *Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara*. Washington: BIRD, 1984; et BANQUE MONDIALE, *Afrique subsaharienne: de la crise à la croissance soutenable*, Washington: BIR, 1989.

(47) BANQUE MONDIALE. *Les besoins financiers d'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-90*, Washington: BIRD, 1986.

(48) GREEN, Reginald H. "African Economies in the Mid-1980's" in: CARLSSON, Jerker (ed), *Recession in Africa*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1983, p. 202.

"La BM... a pris, dans le Rapport Berg, des positions parfois diamétralement opposées à l'optique du PAL, conseillant à l'Afrique sous-saharienne la poursuite d'une politique économique qui renforcera sa dépendance à l'égard de l'Occident développé; il appartient maintenant aux Africains, eux-mêmes, de décider s'ils veulent sortir le Continent du sous-développement en rompant avec l'ordre économique actuel et en s'engageant résolument dans la voie du développement endogène et auto-dépendant tel qu'il est indiqué dans le PAL ou, reniant l'engagement solennel souscrit dans la Déclaration de Monrovia, ils tiennent à garder le Continent dans son rôle de pourvoyeur de matières premières et de marché de produits manufacturés pour les puissances étrangères"<sup>49</sup>.

Devant les difficultés de mise en oeuvre des modèles, les pays africains par l'intermédiaire de leurs organismes régionaux, menèrent le débat sur la crise au sein des organismes de l'ONU dans le but d'obtenir le soutien international nécessaire pour développer la région.

## 6. LA RÉAFFIRMATION DES OBJECTIFS DU PAL DANS LE CADRE DE L'ONU

En mai 1984, la CEA adopta le *Mémorandum spécial sur la crise économique et sociale en Afrique*<sup>50</sup>, qui devait être discuté par l'ECOSOC au cours de cette année-là. Le Mémorandum notait la détérioration de la situation économique régionale et proposait des mesures immédiates, puis à court, moyen et long termes. Dans l'ouverture des débats, le Secrétaire Exécutif de la CEA signala que l'alimentation restait l'aspect le plus important de la crise et le secteur où une aide urgente de la communauté internationale était demandée<sup>51</sup>. En matière d'ajustement à long terme, le Mémorandum réaffirmait les propositions du PAL qui reposaient sur le principe selon lequel "l'adoption de mesures de transformation structurelle et la promotion de la coopération

(49) KODJO, Edem. *En guise de bilan: rétrospective pour demain*. Addis Abéba: OUA, 1982, pp. 17-18.

(50) ONU-CEA. E/ECA/CM. 10/37/ Rev. 2, mai 1984.

(51) ADEDEJI, Adebayo. *La crise économique et sociale en Afrique; Programme des mesures à prendre par l'Afrique et la communauté internationale*, déclarations au cours du débat spécial au sein de l'ECOSOC en juillet 1984, Addis Abéba: ONU-CEA, 1984, p. 19.

économique et technique sous-régionale contribuent à assurer une croissance stable à long terme<sup>52</sup>.

La deuxième session ordinaire de l'ECOSOC de 1984 organisa un débat spécial sur l'Afrique dans le cadre de ce Mémoire, du rapport du Secrétaire Général de l'ONU et d'un addendum à ce rapport qui traitait de la situation des pays africains dépendant de l'aide alimentaire<sup>53</sup>. Les représentants des pays africains s'engagèrent à entreprendre les réformes nécessaires au développement, mais il ne leur fut pas possible en revanche, d'obtenir des assurances analogues de la part des pays industrialisés en matière de stabilisation des recettes d'exportation, d'accroissement des flux financiers et d'allègement de la dette extérieure.

Sur la base des discussions entreprises au sein de l'ECOSOC, l'Assemblée Générale de l'ONU consacra une partie des débats de la 39<sup>e</sup> session de 1984 à la situation économique africaine. Dans la *Déclaration sur la situation économique critique en Afrique*, l'Assemblée reconnut la nécessité d'une aide d'urgence en matière alimentaire ainsi que de prendre des mesures au niveau international pour stabiliser les produits de base et alléger le poids de la dette extérieure. Si ces débats aidèrent à une prise de conscience internationale sur les problèmes africains, aucune solution aux problèmes de fond ne fut cependant obtenue.

En 1985, la CEA élabora un autre Mémoire et analysa spécialement les mesures de soutien international nécessaires au développement à long terme de l'Afrique<sup>54</sup>. Mais c'est surtout un document de l'OUA qui réalisa un bilan des résultats du PAL et proposa des actions dans les secteurs prioritaires. En effet, le *Programme prioritaire* de l'OUA<sup>55</sup> rendit compte des principaux obstacles à l'application du PAL: outre l'héritage colonial et la poursuite des liens de dépendance vis-à-vis des anciennes métropoles, peu de progrès avaient été réalisés en matière de coopération et d'intégration économiques.

Le Programme prioritaire adopta une plateforme d'action en vue d'intensifier l'intégration économique régionale, considérée comme "une priorité

(52) ONU-CEA. *Mémoire spécial...*, op. cit., p. 37.

(53) ONU-ECOSOC. *La situation économique critique en Afrique; Rapport du Secrétaire Général*, Genève, 1984, E/1984/68; et *The Critical Social and Economic Situation in Africa: Report of the General Secretary, Addendum*, Genève, 1984, E/1984/68/Add. 1.

(54) ONU-CEA. *Deuxième Mémoire spécial de la Conférence des Ministres de la CEA: action internationale en vue de relancer l'initiative visant à assurer le développement et la croissance économique à long terme des pays africains*, Addis Abéba, 25-29 avril 1985, E/ECA/CM. 11/77/Rev. 1.

(55) OUA. *Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique 1986-1990*, 21<sup>e</sup> session de la Conférence au sommet, Addis Abéba, 20 juillet 1985.

majeure<sup>56</sup>. Des conditions nécessaires à l'intégration furent énoncées: volonté politique des Etats de respecter leurs engagements de coopération, gestion saine des économies nationales, renforcement des organisations sous-régionales visant la formation d'un marché commun régional.

L'étude prospective de la CEA (1983) et le Programme prioritaire de l'OUA ne firent que des ajustements au scénario de Lagos. Le PAL resta le modèle de développement africain à l'horizon du troisième millénaire. Mais les résultats économiques atteints en Afrique jusqu'à nos jours permettent de considérer le PAL comme une utopie plutôt que comme un programme de redressement économique.

Le groupe africain à l'Assemblée Générale de l'ONU obtint la convocation d'une session spéciale sur la crise africaine. A l'ouverture de la session spéciale en mai 1986, Abdou Diouf, alors Président en exercice de l'OUA demanda la contribution de la communauté internationale au financement du Programme prioritaire<sup>57</sup>. Le coût total du Programme étant estimé à 128,1 milliards de dollars, les pays africains pouvaient compter sur 82,5 milliards de dollars à partir de leurs ressources propres soit 64 % du total.

Le résultat des délibérations fut l'adoption du *Programme d'action de l'ONU pour le redressement économique de l'Afrique 1986-1990*<sup>58</sup>. Le programme contenait deux éléments importants: d'une part, la détermination des pays africains de lancer des projets de développement aux niveaux national et régional ainsi que de procéder aux réformes structurelles nécessaires et, d'autre part, la reconnaissance par la communauté internationale des besoins d'aide de l'Afrique. Bien que les pays africains aient considéré la session spéciale de 1986 comme un succès, en dehors des engagements annoncés par un groupe restreint de pays développés, aucune mesure concrète ne fut prise par l'Assemblée Générale. Quant au changement des structures du pouvoir international demandé par les Etats africains, les négociations du NOEI avaient déjà montré que les déclarations au sein de l'Assemblée Générale n'avaient toujours pas rencontré un

(56) Ibid p. 44.

(57) OUA-CONSEIL DES MINISTRES. *Rapport du Secrétaire Général sur la session spéciale de l'ONU consacrée à la situation économique critique en Afrique*, 44<sup>e</sup> session ordinaire, Addis Abéba, juillet 1986, CM/1401 (XLIV), p. 2; y *Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée Générale consacrée à la crise économique et sociale en Afrique*, 15<sup>e</sup> session extraordinaire, Addis Abéba, mars 1986, OUA/ECM/2 XV/Rev. 2.

(58) ONU-ASSEMBLEE GENERALE. *Consideration of the Critical Economic Situation in Africa to focus, in a comprehensive and Integrated Manner, on the Rehabilitation Medium-term and Long-term Development Problems and Challenges facing African Countries with a View to promoting and adopting Action-Oriented and Concerted Measures*. 30<sup>e</sup> session spéciale, Mai 1986, A/S-13/AC. 1/L 3, pp. 5-22.

écho favorable dans les organismes économiques dominés par les pays industrialisés: BM, FMI, GATT.

En ce qui concerne la dette extérieure, dans les années quatre-vingt les pays africains tentèrent de trouver des solutions globales au problème. Le traitement global de l'endettement des pays en développement avait été proposé à la fin des années soixante. En effet, le rapport de la "Commission Pearson" (1969) recommandait l'allègement de la dette des pays du Tiers-Monde comme une forme légitime d'aide au développement<sup>59</sup>. Quelques années plus tard, en 1976, la CNUCED proposa dans le cadre des négociations du NOEI l'annulation de la dette des PMA. La CNUCED demanda aussi la consolidation à long terme du service de la dette commerciale, les paiements devant être rééchelonnés durant une période de vingt-cinq années<sup>60</sup>. Les propos de la CNUCED furent largement repris par la "Commission Brandt", qui dans son deuxième rapport demanda l'annulation du service de la dette publique des PMA ainsi que des mesures d'allègement de la dette des autres PVD<sup>61</sup>.

Dans les négociations du NOEI, les pays africains soutinrent la position de la CNUCED sur la nécessité des réformes dans le système monétaire international. Ce ne fut qu'après l'échec de ces négociations que les dirigeants africains cherchèrent des solutions aux problèmes financiers dans le cadre régional. En 1984, l'OUA réunit une Conférence des Ministres de Finances sur la dette extérieure qui parvint à une position commune régionale sur ce problème. La *Déclaration* proposa des mesures d'allègement de la dette et demanda la réunion d'une Conférence internationale afin d'entamer des négociations globales entre les créanciers internationaux et les emprunteurs africains<sup>62</sup>. Ces négociations furent aussi demandées par la *Déclaration* du sommet extraordinaire de l'OUA sur la dette extérieure (1977):

"La crise de la dette en Afrique ne peut être résolue que grâce à une approche globale et équitable dans le cadre d'une stratégie intégrée de coopération orientée vers le développement

(59) PEARSON, Lester B. (Dir). *Partners in Development...*, op. cit., pp. 153 sq.

(60) NUNNERKAMPF, Peter. *The International Debt Crisis in the Third World: Causes and Consequences for the World Economy*. Brighton: Harvest Press, 1986, pp. 166-169.

(61) COMMISSION BRANDT. *Common Crisis North-South: Cooperation for World Recovery*. Londres: Pan Books, 1983, pp. 93-94.

(62) OUA. "Déclaration d'Addis Abéba sur la dette extérieure des pays africains", in: ONU-CEA, *Mémorandum spécial...*, op. cit., E/ECA/CM.10/37/ Rev. 2, pp. 43-69. La Déclaration de l'OUA de 1984 fit partie du Mémorandum spécial de la CEA.

qui tient compte des caractéristiques spécifiques de la crise de la dette de l'Afrique. En raison de l'interdépendance des économies des pays débiteurs et des pays créditeurs, cette stratégie... doit procéder de la coopération, du dialogue continu et de la responsabilité collective"<sup>63</sup>

En fait, les tentatives africaines pour sortir de la crise économique générale, et en particulier des problèmes de l'endettement, réitérèrent la stratégie des PVD à l'occasion des négociations du NOEI. Comme dix ans auparavant, les pays développés refusèrent les négociations globales. Cependant, les pays africains les plus pauvres bénéficièrent des mesures d'allègement de la dette accordées par le groupe des sept principaux Etats industrialisés. En effet, depuis du sommet de Toronto de juin 1988, les "sept" s'engagèrent à réduire la dette des pays en voie de développement les plus pauvres.

## CONCLUSION

Compte tenu que notre analyse privilégie les protagonistes internes du processus du développement, il faut chercher d'abord les raisons de l'échec de ces modèles dans la structure des économies africaines. Trois décennies d'indépendance n'ont pas suffi à changer les structures héritées de l'administration coloniale et les déséquilibres s'approfondirent encore sous l'effet des choix politiques orientés par les intérêts au pouvoir.

Parmi les difficultés rencontrées par les Etats africains, il faut citer l'instabilité politique, l'inconsistance des institutions et la dépendance à l'égard des modèles politiques et administratifs "importés". Ces limites entraînèrent, d'une part, la discontinuité des actions de développement et, d'autre part, une tendance marquée pour le contrôle étatique de l'économie. Au lendemain des indépendances, la légitimation des élites au pouvoir fut justifiée par le rejet de l'expérience coloniale et par l'affirmation de leur rôle de redistributeur des bénéfices au travers de l'éducation, de la santé et des services publics. Ainsi, sans attendre les résultats des plans de développement, les gouvernements africains

(63) OUA-CONFERENCE. *Déclaration de la troisième session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement de l'OUA sur la crise de la dette extérieure de l'Afrique*, Addis Abéba, 30 nov.-1er déc. 1987, EAHG/DECL.1 (III), p. 2.

mirent l'accent sur l'expansion du secteur des services sociaux par les investissements importants et des dépenses démesurées.

Les modèles de développement de la plupart des pays africains reposaient sur l'idée que le secteur public pouvait jouer un rôle d'accélérateur de la croissance économique. Le rôle du secteur public dans l'activité économique est plus important en Afrique que dans les autres régions en développement. Selon une étude de la BM, la moitié de l'ensemble des travailleurs du secteur moderne de l'Afrique au sud du Sahara travaillaient en 1986 pour le secteur public contre un tiers seulement en Asie<sup>64</sup>.

Le secteur public se révéla insuffisant pour faire face aux besoins du développement. Les entreprises publiques africaines représentaient de lourds fardeaux fiscaux en raison des problèmes de gestion, de la mise en oeuvre de projets surdimensionnés ou de rentabilité économique douteuse.

Par ailleurs, une série de différences séparant les Etats de la région constitua une entrave sérieuse aux projets de création d'une communauté régionale au début du troisième millénaire. Citons d'une part les différences de développement économique et social à l'origine des inégalités dans les mécanismes d'intégration. D'autre part, malgré un certain consensus sur les bénéfices de la coopération régionale, les différentes approches en matière économique et les conflits opposant les pays voisins empêchèrent la mise en oeuvre de projets d'intérêt commun. A l'occasion du "Colloque sur la création de la Communauté économique africaine" (Arusha, 1985), le Juge Bedjaoui souleva deux questions: le problème des pouvoirs de la communauté, ce qui supposait le transfert d'une parcelle de souveraineté aux pouvoirs supranationaux et le problème des institutions communautaires, notamment des relations de la communauté avec l'OUA et les Etats extra-continentaux. Il faut se demander avec Bedjaoui<sup>65</sup> si la mise en oeuvre d'un projet de l'envergure de la communauté continentale ne devrait pas commencer par résoudre les différences nationales et régionales et n'établir des institutions qu'une fois les choix fondamentaux faits.

Les modèles prospectifs devinrent d'importants instruments politiques prétendant l'oubli des difficultés du présent. Cependant, l'intérêt africain pour ces modèles semble décliner au début des années quatre-vingt-dix. En effet, les scénarios prospectifs étaient fondés sur des conceptions douteuses. Tout d'abord le modèle de la CEA reposait sur la contradiction entre une définition radicale de

(64) BANQUE MONDIALE. *Les besoins financiers...* op. cit., p. 27.

(65) OUA. *Colloque sur la création de la Communauté économique africaine*, intervention du Juge Bedjaoui le 6 septembre 1985, Arusha, OUA/COLL/AEC (I) Doc. 12, p. 1.

l'autosuffisance économique d'une part, et la demande de financement extérieur pour le développement de la région d'autre part. Une confiance sans fondement dans le changement de l'environnement international faisait croire qu'il était possible d'accroître le flux des capitaux provenant des pays industrialisés sans conditionnalités.

Ensuite, un facteur de tension important durant ces années fut l'intervention des institutions internationales à caractère économique dans les politiques africaines, dans le cadre du problème de la dette extérieure de l'Afrique. Les critiques furent émises à l'encontre du rôle de la BM et du FMI qui, malgré leur idéologie libérale, prétendaient "dicter" les politiques économiques des gouvernements africains. Si les rapport de la BM coïncidèrent avec les modèles de l'OUA et de la CEA en matière d'autosuffisance alimentaire, les mesures proposées en matière commerciale, industrielle et financière suscitèrent de grandes résistances en Afrique. Les gouvernements africains avaient adopté, depuis l'indépendance, des politiques interventionnistes dans le but de s'attirer le soutien des élites urbaines. Paradoxalement, au cours des années quatre-vingt, ces gouvernements furent appelés par la BM et le FMI à poursuivre l'intervention dans l'économie mais cette fois-ci avec des mesures impopulaires comme la rationalisation de la gestion du secteur public, la suppression de la protection à certaines industries et la dévaluation des monnaies nationales. L'opposition à ces mesures devint parfois un symbole de résistance au contrôle étranger de la part des gouvernements africains.

Enfin, le problème de l'engagement politique des Etats joua un rôle primordial dans la mise en oeuvre du développement. Dans le cadre de la Stratégie de Monrovia et du PAL, l'Etat assumait la responsabilité suprême en matière de développement. Cependant, les plans de développement adoptés par les gouvernements de la région après le compromis de Lagos montrèrent une tendance à perpétuer le caractère des économies et la dépendance liée à l'exportation des produits primaires. Une étude réalisée par la CEA révéla que sur quinze plans nationaux adoptés entre 1980 et 1984, sept seulement optèrent pour un développement auto-centré et auto-entretenu<sup>66</sup>. Les Etats qui avaient adopté les principes du PAL firent état de quelques limites, notamment la faiblesse des structures de planification et l'incapacité administrative pour la réalisation des projets.

(66) ONU-CEA. *Rapport sur les progrès réalisés dans la prise en compte des objectifs et directives du PAL dans les plans nationaux de développement des pays africains*, Addis Abéba, mars 1984, E/ECA/PSD.3/13, pp. 6-7.

ANGLARILL, Nilda Beatriz. Les modèles de développement en Afrique: La fin d'un mythe? *África: Revista do Centro de Estudos Africanos. USP, S. Paulo, 14-15 (1): 91-118, 1991/1992.*

Le "mythe de l'unité" qui servi de base à la décolonisation fut évoque pour légitimer les modèles de développement régionaux. Mais cet idéal d'unité ne s'est pas traduit en actions concrètes de la part des Etats africains au plan politique et économique. L'unité africaine reste donc une idéologie d'élites qui n'a pas été intégrée dans la pratique du développement du Continent.

RESUMO: O artigo examina os diferentes modelos de desenvolvimento aplicados no continente africano, desde aqueles voltados à industrialização nos anos 60, passando pelos planos de amplitude mundial, até aqueles da "autonomia coletiva" e "auto centrado".

As razões que levaram ao fracasso destes modelos de desenvolvimento são analisados privilegiando-se os protagonistas internos deste processo.

UNITERMOS: Economia – Desenvolvimento – África