

S'y ajoutent les autres caractéristiques de la politique économique des états invoqués précédemment : tendance à construire des projets de prestige non productifs : palais, stades sportifs, systèmes de télévision, hôpitaux urbains, universités luxueuses, hôtels somptueux, usines gigantesques et mal conçues, fermes d'état à forte intensité de capital.

FANON développe également un autre système critique : la classe politique manque de volonté politique pour développer. Ce point de vue est également très populaire chez les technocrates africains et étrangers. Il est également partagé par beaucoup d'intellectuels. Il est particulièrement courant d'entendre ou de lire que les faillites des planifications en Afrique et les décisions économiques douteuses s'expliquent principalement par ce "manque de volonté politique".

Nous considérerons brièvement deux des déficiences attribuées à la classe politique africaine : un secteur agricole négligé, et une absence de volonté réelle pour développer, reflétée par la non-application des plans de développement et le gaspillage des ressources publiques.

Quand à la politique agricole, il est reconnu que l'agriculture africaine a été négligée jusque dans les années 70. Cependant, cela peut s'expliquer sans mettre en cause les élites politiques.

Premièrement, l'environnement intellectuel et idéologique était jusqu'à très récemment hostile à l'agriculture. L'industrialisation était considérée, quasi unanimement dans la littérature, comme le secteur clé, la seule voie possible de modernisation, le rôle de l'agriculture étant d'approvisionner en travail et en matières premières le secteur dynamique qu'était l'industrie. Cette approche de l'agriculture, considérée comme un secteur passif, subordonné, était reprise dans tous les modèles de développement de l'époque : celui de MANALONOBIS, ceux d'inspiration classique tel que celui d'Arthur LEWIS, et ceux

d'inspiration marxiste.

Les modes de pensée des élites qui arrivèrent au pouvoir dans les années 1960 reflètent ces idées et ces attitudes. Leurs attitudes étaient aussi influencées par les courants de pensée marxiste dans lesquels l'agriculture n'occupe pas une place très favorable. C'est MARX qui après tout, parlait de l'abêtissement dû au mode de vie paysan.

Il n'est donc pas surprenant que les élites africaines aient des préjugés contre l'agriculture, préjugés partagés par les experts de l'époque.

De plus, même si les nouvelles élites s'étaient tournées avec enthousiasme vers l'agriculture, ils en aurait été détourné dans la plupart des cas. Ils auraient découvert en premier que les moyens de faire progresser rapidement le système agricole étaient rarement disponibles. Ce secteur était presque entièrement dominé par un mode de production pluvial basé sur les petits producteurs. Peu de technologie appropriée n'existait alors à cette époque dans cet important secteur de l'économie agricole. Ou elle existait, comme au Kenya pour le maïs, le gouvernement à stimuler sa diffusion rapide.

De plus, le financement aurait été un problème, étant donné que le groupe des donateurs n'était guère intéressé par l'agriculture, jusqu'au début des années 70. L'aide des pays de l'O.C.D.E. pour l'agriculture représentait moins de 10 % de flux total de leur aide, dans les années 60. En Afrique, les sources extérieures financèrent une large part des dépenses de développement : près de 40 % pour toute la région à la fin des années 70, et une proportion beaucoup plus importante pour les pays les plus pauvres. Les donateurs furent aussi à la base de projets, étant donné les faibles capacités des pays en matière d'élaboration de projets.

Donc à la question de savoir pourquoi l'agriculture a été négligée pendant si longtemps, une des réponses principales doit être

parce que les donateurs de l'aide ne s'intéressaient pas à ce secteur.

Passons maintenant à la deuxième critique, celle qui consiste à dire que la nonapplication des plans de développement reflète un manque de volonté politique à développer. Cette critique est doublement fautive :

Premièrement, les plans eux-mêmes n'étaient pas réellement opérationnels; les leaders africains n'auraient pas pu les appliquer, même s'ils l'avaient voulu.

Deuxièmement, l'établissement d'institutions capables d'évaluer correctement des décisions économiques dépend d'autres facteurs que la seule volonté politique.

Les plans de développement en Afrique comme ailleurs n'ont jamais été des instruments d'action opérationnels, ceci pour plusieurs raisons.

1) Ils sont presque toujours trop vastes et donc incapables d'indiquer les priorités de dépenses publiques. Le choix des projets à exécuter dépend de critères autres que ceux retenus dans le plan. Ce choix est fait par le Ministre des Finances et non pas par le Ministre du Plan.

(2) Les projets sont généralement trop peu nombreux et nombreux et inégalement élaborés. Ces plans comportent généralement plusieurs projets vraiment prêts à être mis en oeuvre, ainsi que de nombreux projets à des stades divers d'élaboration.

(3) L'établissement de liaisons réelles entre le plan et les institutions de prises de décisions, comme le budget national a toujours été difficile.

Mis à part la question de planification formelle, la plupart des états africains n'a pas réussi à mettre en place des systèmes de

prise de décisions économiques capables de contrôler et de rationaliser les dépenses publiques ni d'élaborer les politiques économiques appropriées.

En effet, l'existence d'une "planification efficace", dans ce sens, dépend beaucoup moins d'une "volonté" politique que de la résolution des problèmes organisationnels dans le secteur public.

La difficulté majeure est que les prises de décisions économiques, dans la plupart des pays africains entre autres, sont très désordonnées, alors que la responsabilité de l'Etat, en ce qui concerne la mobilisation, l'allocation et la gestion des ressources, est très grande.

Les capacités de production de projets de développement sont faibles. Les organes centraux économiques (Ministère du plan et Services des budgets) possèdent rarement l'assise bureaucratique et les capacités analytiques nécessaires pour filtrer effectivement les demandes de dépenses des ministères techniques ou des sociétés d'Etat.

Il n'existe que très peu d'économistes, peu d'unités d'analyse pour l'élaboration des politiques économiques.

Les données de bases manquent, et l'information circule difficilement entre les bureaux. Les institutions de base, comme les systèmes de comptabilité, la budgétisation, le maintien des fichiers sont tous embryonnaires.

Ces institutions de décisions, jeunes et fragiles, doivent faire face, avec leurs capacités limitées, à des exigences sévères, car l'Afrique est ouverte dans le domaine des prises de décision, comme dans d'autres domaines : elle est sujette à des influences extérieures très diverses qui pèsent d'une façon importante sur les décisions économiques. Ces influences viennent des donateurs bilatéraux et des représentants des institutions multilatérales, des entreprises multinationales,

des promoteurs privés de toutes sortes -vendeurs d'équipements, d'usines clés en main, de grands projets à financements spéciaux.

De toutes ces sources émanent, un flot constant de propositions, souvent douteuses. Néanmoins, beaucoup d'entre elles sont acceptées, à cause de la faible capacité de sélection du système.

En même temps, la faiblesse des institutions de recherches et d'études et le fonctionnement très imparfait des mécanismes d'utilisation des données existantes font que la capacité de produire de meilleures décisions reste à créer.

Dans ces conditions, la "volonté" politique de développer n'est qu'un facteur mineur dans la détermination de l'efficacité de la planification et de la prise de décisions économiques. Il ne s'agit pas là d'un problème de volonté mais de capacité institutionnelle.

J'ai suggéré ici que certaines déficiences de politique et de performances économiques, dont les responsabilités sont souvent attribuées aux leaders politiques, s'expliqueraient mieux de façon différente. Déterminer les raisons pour lesquelles des gouvernements font, ou ne font pas, certaines choses est extrêmement difficile; il y a toujours de nombreux facteurs qui interviennent. Dans cette discussion nous en avons souligné trois qui semblent particulièrement pertinents: l'environnement idéologique, le système de prise de décisions économiques et les influences externes.

Les préjugés favorables des classes dirigeantes africaines envers les intérêts urbains entrent sans doute dans l'explication du fait que l'agriculture était ignorée pendant les deux premières décennies de l'indépendance. Mais d'autres facteurs plus importants interviennent aussi : le rôle secondaire accordé à l'agriculture dans l'environnement

intellectuel et idéologique; le manque de technologies agricoles appropriées et le manque d'intérêt de la part des donateurs pour l'agriculture.

Il en va de même pour la question de "volonté politique" : qu'elle soit présente ou absente, cela peut sûrement faire une différence. Mais ce qui compte n'est pas ce que veulent les responsables politiques, mais ce que la capacité organisationnelle de leur états leur permettra de faire.

L'argument consistant à dire que le système est plus fondamental que les individus dans la détermination des choses n'est sûrement pas nouveau. Cependant, il n'est peut-être pas assez pris en compte par certains observateurs, qui semblent croire que la classe dirigeante africaine est largement responsable de la situation économique peu brillante du continent. Ces détracteurs prétendent que le manque d'intérêt des élites pour le développement, leur vénalité, leur volonté de promouvoir les intérêts des populations urbaines minoritaires en sont la cause principale.

Ce point de vue sous-estime le rôle de facteurs tel que l'environnement idéologique, organisationnel et international dans l'explication des déficiences des politiques économiques du passé. Plus important encore, cela peut mener à nourrir de faux espoirs pour d'éventuelles solutions, car il ne changerait pas grand chose de remplacer une classe dirigeante par une autre. Il est même probable que ces élites "idéales", tel qu'on peut les concevoir dans les cercles intellectuels des pays développés, c'est-à-dire des gens dévoué, engagé idéologiquement ne ferait qu'empirer la situation. Une telle élite risquerait en effet, de surestimer la capacité d'organisation de l'appareil étatique sous son contrôle.

Il n'en demeure pas moins vrai que des élites politiques plus conscientes, plus réalistes, plus énergiques dans la recherche de l'efficacité économique, pourraient contribuer à la réactivation des économies

africaines. De même des systèmes politiques plus démocratiques pourraient aussi contribuer à ce but, en rendant plus responsable la classe politique.

Malgré tout, une reprise de la croissance exigerait un cadre institutionnel renforcé, ainsi qu'une capacité organisationnelle beaucoup plus développée. Cette préoccupation technocratique doit être une priorité, quelle que soit la nature des régimes politiques présents ou à venir.