

DAKAR.

SEMINAIRE

SUR

LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LE DEVELOPPEMENT  
ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE

(Le Caire, 20 Mai - 29 Juin 1972)

NATURE DE L'ETAT ET ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LE  
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Quelques Remarques Préliminaires

Par

S.A. SHAH \*

MAI 1972

---

\* Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IDEP.

NATURE DE L'ETAT ET ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS  
LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Quelques Remarques Préliminaires

INTRODUCTION.

C'est maintenant un lieu commun tant dans le contexte de la doctrine reçue que dans celui de la réalité contemporaine de penser que le secteur dit public doit jouer et est peut-être destiné à jouer un rôle actif et important dans le processus de transformation économique (Lockwood 1955 ; Gerschenkron 1962 ; Hobsbawm, 1968). Toutefois ce qui reste souvent implicite et que d'autres fois on ne mentionne pas du tout c'est qu'il existe un rapport réciproque entre le secteur public et l'Etat. En fait, on peut même suggérer que ce rapport est tel que c'est en général l'Etat, en tant que cause déterminante, qui domine le secteur public (Schumpeter, 1942 ; Lange 1962). Par conséquent lorsqu'on étudie le rôle du secteur public il faut nécessairement le situer dans le contexte de la nature de l'Etat contemporain en Afrique, en Asie et en Amérique Latine.

Dans un premier temps, pour une plus grande clarté de la présentation et de la formulation de ces remarques, il est nécessaire de définir brièvement les cadres conceptuels et institutionnels de base auxquels il est fait référence dans cet article.

L'ETAT : Système social et institutionnel composite articulé et lié, aboutissement d'une évolution historique, destiné à garantir par tous les moyens nécessaires (tribunaux, forces de police et armée) les intérêts et la réalisation des objectifs d'une petite tranche de la population nationale. Sur le plan fonctionnel, tout en semblant jouer le rôle de médiateur ou de pouvoir d'équilibre entre des éléments nationaux, concurrents, l'Etat agit

essentiellement et décisivement dans le sens d'une consolidation du pouvoir des partisans du monopole et de l'oligopole (Lefebvre 1968 ; Miliband 1969).

LE SECTEUR PUBLIC

: Ensemble d'institutions et d'entreprises qui sont la propriété directe des administrations nationales, régionales et locales et/ou qui sont sous leur contrôle direct. Economiquement parlant ce secteur est en général un secteur en croissance ce qui revêt une importance considérable, son évolution influant sur l'ensemble de l'économie (Johanson, 1965 ; Sachs, 1964).

CROISSANCE ECONOMIQUE

: Evolution quantitative du revenu, de l'emploi et de la production au cours d'une période de temps déterminée. Le taux de cette évolution quantitative peut être soit élevé soit faible et impliquer ou non une répartition équitable (Kuznets, 1967).

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

: Evolution sur le plan qualitatif et quantitatif d'une région et de sa population, telle qu'elle entraîne une transformation économique, politique et sociale manifeste. Les taux de croissance économique sont en général élevés et la structure de la répartition est en général équitable (Dobb, 1947 et 1951).

Il ressort clairement des définitions ci-dessus que l'on considère que la solution de nombreux problèmes qui se posent dans le processus soit de croissance économique soit de développement économique, se trouve au coeur même de la nature de l'Etat. D'ailleurs, dans un tel cadre de référence, le rôle du secteur public est de permettre l'application des décisions fondamentales prises au niveau de l'Etat afin de réaliser une struc-

ture et un rythme d'évolution économique donnés. Cet article par conséquent ne fait que brosser et suggérer quelques caractères importants relatifs à la nature de l'Etat contemporain en Afrique, et formule dans ce contexte des remarques préliminaires et exploratives qui ont un caractère critique pour permettre de saisir nettement le rôle du secteur public dans le processus de transformation économique.

Il faudrait préciser, tout d'abord, que l'ensemble des problèmes discutés ici de façon globale peuvent, dans le détail, ne pas être applicables à des unités nationales spécifiques du continent vaste et divers que constitue l'Afrique. Nous savons évidemment que ces unités nationales ont des dotations en ressources qui diffèrent, des dimensions variables ; leurs rapports économiques avec d'autres pays du monde sont différents et surtout leurs systèmes politiques mettent l'accent sur des éléments différents. Ayant souligné la nécessité de faire preuve de prudence en ce qui concerne l'utilité de la généralisation, nous pensons néanmoins que le motif à la base de l'analyse mérite une certaine attention et mérite d'être examiné - notamment s'il stimule une enquête systématique et détaillée au niveau national spécifique.

#### NATURE DE L'ETAT NAISSANT EN AFRIQUE.

A l'exception de quelques pays, la majorité des états africains contemporains a accédé à l'indépendance bien après la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Comme en Amérique Latine au dix-neuvième siècle et en Asie dans la première moitié du vingtième siècle essentiellement, l'indépendance formelle a été acquise par la voie de résistance au colonialisme. Ce processus c'est-à-dire le passage de l'état de colonie à l'état de nation indépendante, bien qu'ayant revêtu des aspects différents dans chaque région, présente cependant également les structures et les traits importants communs suivants :

1. Etablissement de liaisons économiques et politiques entre l'Afrique (la côte occidentale en particulier), les caraïbes et les Amériques, et l'Asie (notamment l'Inde, les îles indonésiennes et la Chine) en vue d'engendrer un surplus économique (Frank et Shah, 1970). En d'autres termes les dits voyages d'exploration du quinzième siècle et du début du seizième siècle visaient essentiellement à l'acquisition d'espèces (argent et or). C'est dans le cadre de cette quête de l'or et de l'argent que les Européens ont découvert "l'or noir" (l'esclavage). Saisissant l'occasion qui leur était offerte d'approvisionner en main d'oeuvre une région où la main d'oeuvre était devenue rare, ils ont transporté des esclaves noirs aux Amériques en vue de la production du surplus requis sous forme de marchandises et d'espèces. Ce surplus a constitué la base financière du commerce avec l'Extrême-Orient - d'abord par l'intermédiaire des Arabes et plus tard directement avec les asiatiques. Dès cette période, par conséquent, un système international de production et d'échanges inégaux et irréguliers a été mis en place comme base du développement du colonialisme.

2. Trois siècles de pénétration de la production marchande et du commerce monétisé ainsi que l'expansion militaire ont ouvert la voie à l'assujettissement politique des colonies d'Afrique au dix-neuvième siècle. Tout de suite après a suivi l'intégration systématique de l'arrière pays et de l'intérieur de la plupart des régions colonisées dans les systèmes économiques et politiques des nations colonisatrices. Ce processus d'intégration a entraîné les conséquences suivantes (Woddis 1960) :

- a) destruction et suppression du mode de production traditionnel ;

b) développement extensif et intensif des cultures commerciales et des échanges de marchandises ; introduction de formes européennes de propriété privée ;

c) émergence de nouveaux groupes sociaux - notamment les nouveaux propriétaires fonciers, les couches formées par les professions commerciales (usuriers, boutiquiers et commerçants) et la couche administrative nécessaire pour l'exécution des activités gouvernementales et éducationnelles à un niveau inférieur.

3. Le processus d'intégration du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle a renforcé et complété la structure globale de domination mise en place dès le début de l'ère mercantile. Sur cette base s'est établi un rapport étroit, bien que de dépendance entre les dirigeants coloniaux et les intérêts représentés par les propriétaires urbains et ruraux ainsi que par les professions libérales (Kilson, 1958 ; Hodgkin, 1956).

Les espoirs déçus de chances économiques, politiques et culturelles de la "nouvelle classe moyenne" et la baisse des niveaux de vie de la majorité de la population active urbaine et rurale ont donné naissance au mouvement d'indépendance et ont contribué à la formation d'états nationaux. Il était nécessaire que, étant donné le contexte colonial particulier et l'apparition concomitante de forces économiques, sociales et politiques, la "nouvelle classe moyenne" soit portée à la tête du mouvement d'indépendance nationale. Au sein du mouvement, la force motrice s'est de plus en plus concentrée entre les mains de groupes de fonctionnaires, militaires et membres des professions libérales qui à leur tour se sont alliés à la classe ouvrière urbaine numériquement peu nombreuse et la population rurale beaucoup plus importante (principalement à la paysannerie sans terre et aux petits propriétaires).

Ainsi donc la base sociale des Etats africains d'après l'indépendance reposait sur une alliance difficile et instable de trois groupes : la "nouvelle classe moyenne", les travailleurs urbains et la paysannerie rurale. Compte tenu de la tâche formidable que représentait la recherche de solutions aux problèmes résultant de l'héritage colonial et étant donné l'expérience tirée de l'évolution en Amérique latine et en Asie après la Seconde guerre mondiale, il était inévitable d'accorder un rôle prééminent et prioritaire à l'intervention de l'Etat. Toutefois, une étude soigneuse de ces états et de leurs économies qu'il s'agisse de pays qui ont proclamé être engagés dans une voie socialiste ou de pays s'appuyant sur le mécanisme du marché privé, montre que, l'emploi, la production et le revenu continuent pour leur grande partie à être engendrés par le secteur privé (Sutteliffe, 1971, Mohan, 1966). Et, au sein de ce secteur privé, l'influence et l'activité du capital du monopole étranger sont non seulement importantes, mais dans plusieurs cas se sont accrues en ce qui concerne leur importance opérationnelle (Arrighi et Saul, 1968). Comment explique-t-on cette série de faits apparemment contradictoires, qui apparaissent par exemple dans quelques Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique Centrale (Van Arkadie, 1971 ; Green et Seidman, 1968). Les facteurs fondamentaux permettant de donner une réponse peuvent se résumer aux facteurs suivants (Van Arkadie, 1971 ; Mohan, 1968) ;

(a) Le nationalisme en Afrique coloniale est apparu comme l'idéologie du mouvement de l'intelligentsia et en tant que tel, conserve les caractères propres à cette élite.

(b) Produit, auxiliaire et sous-élite du régime colonial, cette intelligentsia est devenue, à la fin de la domination coloniale directe, la nouvelle classe dirigeante d'Afrique. Le

transfert du pouvoir et l'africanisation concomitante de l'administration sont intervenus tous deux dans le cadre du système colonial qui était dans une large mesure resté inchangé.

(d) La nouvelle classe dirigeante (et son nationalisme d'élite) se préoccupe donc non pas de détruire l'héritage colonial mais de composer avec lui, de "nationaliser" les structures coloniales plutôt que de les rejeter.

Les insuffisances et les lacunes du développement et de la croissance économiques découlant de la nature particulièrement de l'Etat ont favorisé l'apparition de régimes militaires dans plusieurs nations d'Afrique, régimes qui contribuent essentiellement au maintien et au renforcement de la structure coloniale : "en fait une prise du pouvoir par les militaires est pratiquement un rétablissement de la structure d'autorité coloniale : une bureaucratie débarassée des politiciens et non responsable envers la population, gère les affaires de l'Etat sous l'égide des forces armées. Aujourd'hui la vraie base du commonwealth anglo-africain c'est Sandhurst plutôt que Westminster ou la London School of Economic" (Mohan, 1968).

La nature réelle des états africains est telle que non seulement elle laisse intact le cadre politique et économique hérité de l'époque coloniale mais elle favorise l'apparition de nouvelles formes et mécanismes de domination sous le couvert de planification "socialiste" et de techniques fiscales, monétaires et commerciales d'intégration régionale (Africa Research Group, 1970). Dans cette conjoncture, il n'est pas surprenant qu'une partie de la recherche récente sur le développement économique ait défini la situation comme une situation de "croissance sans développement" (Dalton et coll., 1966) ou de "développement bloqué"

(Amin, 1971). Ailleurs, on analyse ce même processus comme étant une "croissance déviée" (Sachs, 1966), le "développement du sous-développement" (Frank 1967 et 1969 et le "néo-colonialisme efficient" (Bagchi, 1971)

#### ROLE DU SECTEUR PUBLIC.

Etant donné la nature de l'Etat, pour une étude du rôle du secteur public en termes d'exécution et d'application des décisions fondamentales émanant de l'Etat notre analyse doit être axée sur deux questions essentielles :

- (a) à quelles fins fonctionne le secteur public ; et
- (b) quels intérêts sert l'activité opérationnelle du secteur public.

En d'autres termes, le cadre technique (dans le sens économique) dans lequel le secteur public fonctionne doit constamment être en rapport avec les caractères déterminants et secondaires de la dynamique de la structure sociale de l'Etat.

La mobilisation de ressources (financières) grâce à des politiques gouvernementales inflationnistes, est, comme le prouve l'expérience latino-américaine, peut rentable car elle a tendance à :

- (a) engendrer une répartition inégale du revenu
- (b) encourager la consommation de biens de luxe et donc à affecter les ressources à leur production
- (c) favoriser les techniques de production à forte utilisation de capital
- (d) créer des conditions décourageant le réinvestissement des profits.

Dans un tel climat de politiques économiques, la substitution des importations stimule davantage l'accroissement de la demande de biens de luxe. Et dans des conditions d'inflation et de surévaluation il se dégage une forte tendance à protéger les industries dont la production arrive très difficilement à pénétrer les marchés mondiaux (Félix, 1964 ; Furtado 1967). Enfin l'expansion des exportations sur les marchés du monde capitaliste industrialisé se heurte de plus en plus à des mesures de protection (Hirschman, 1969).

Le rôle de catalyseur du secteur public qui consiste en activités de prêts préférentiels, de subventionnement direct, en l'application de prix peu élevés par les entreprises de service public, en la fourniture d'une infrastructure de bâtiment et en l'insistance pour que des proportions élevées des inputs soient de production indigène, soit entraîne certains avantages inhérents qui favorisent les économies capitalistes dominantes soit tendent à entraîner une utilisation peu rentable des ressources. Par exemple, au Mexique, une loi exigeait que 60% de la totalité des inputs industriels soient de production indigène, mais cela impliquerait souvent que ce pourcentage était considérablement inférieur à 60%, la loi s'appliquant à chaque phase de la fabrication. Les subventions accordées à des opérations qui seraient et/ou pourraient être entreprises par le secteur privé ont tendance à constituer des gaspillages - les subventions générales basées sur le prix du capital et/ou du travail sont grossières et entraînent donc un gaspillage (Suttcliffe, 1971).

L'attraction du capital étranger grâce à divers systèmes de stimulants, tout en constituant une "solution" aux pénuries actuelles de ressources locales, devient une base pour une intégration plus poussée de l'économie locale dans les économies capitalistes dominantes et facilite l'utilisation de mécanismes qui peuvent drainer les ressources hors de la nation (Palloix, 1971 ; Griffin 1969 ; Kidron 1965).

Sans une transformation sociale et politique fondamentale, la planification et la transformation économique planifiée aboutissent en général à des situations où la planification pratique, par opposition aux projections et aux exercices théoriques, devient secondaire pour le fonctionnement et les fonctions de l'économie (Churchman 1968). Il est donc assez bien établi que le fait de donner la première priorité à la maximation de la croissance industrielle suppose des limitations strictes de la consommation courante, exige une grande base de ressources naturelles, n'entraîne la croissance à court terme que si la nation est suffisamment grande et suffisamment dotée en ressources complémentaires du capital, et exige que soit empêchée l'apparition et l'existence d'une capacité excédentaire générale. En d'autres termes cette priorité accordée à la maximation de la croissance industrielle exige une organisation et une mobilisation énormes et fondamentalement nouvelles des compétences de la direction, de l'innovation et de l'invention, ce que l'on trouve difficilement dans la majorité des structures socio-politiques actuellement mises en place en Afrique, en Asie et en Amérique Latine (Suttcliffe, 1971 ; Bettelheim 1968).

Le développement planifié du secteur public a tendance à refléter l'orientation urbaine de la croissance économique, accentuant ainsi les niveaux déjà élevés de chômage et de sous-emploi urbain. Ce déséquilibre des occupations et des emplois ruraux urbains a tendance à s'intensifier, l'insuffisance du taux de croissance résultant de la faible croissance du secteur agricole entraînant des problèmes de balance des paiements, des importations alimentaires élevées, et des restrictions des importations de biens d'équipement, de matières premières et de pièces détachées (Whetham et Currie, 1969)

Dans de nombreux pays, l'appartenance aux organes législatifs et administratifs est considérablement altérée par la représentation des grandes familles et groupes de propriétaires fonciers. Par suite de cela certains faits laissent supposer que la nature et l'affectation de l'investissement sont déterminés par la composition du pouvoir politique. Les décisions d'investissement favorisant la croissance industrielle contribuent par conséquent à souligner tant la difficulté de mettre en oeuvre une réforme agraire effective que l'hésitation manifestée pour le faire. L'investissement accru dans les services, en particulier dans les villes et les communes s'avère être un élément d'une campagne concertée visant à atténuer les tensions créées par un chômage urbain massif (Griffin, 1969).

Les exemples donnés rapidement permettent de montrer qu'un nombre considérable (peut être croissant) de faits indique qu'une expansion du rôle du secteur public, sans une modification des paramètres sociaux et politiques, n'offre au mieux qu'un ensemble limité d'avantages. Et même ces avantages reflètent une composition et une affectation qui sont très inégales. De plus, la voie de développement non-capitaliste, de conception plus récente, qui peut être considérée comme une variante de la stratégie de transformation du secteur public, n'offre guère d'avantages. Elle tend essentiellement à asseoir dans leurs positions les personnes mêmes qui détiennent et exercent actuellement le pouvoir politique et économique et dont les intérêts exigent la "croissance déviée". Le Ghana en Afrique (First, 1970 ; Fitch et Oppenheimer 1966). L'Indonésie en Asie du Sud Est (Caldwell, 1968) et le Mexique en Amérique latine (Aguilar, 1968), ces trois variantes de l'approche ci-dessus donnent des exemples de ses limites et de ses contraintes. L'exemple de l'Inde est également de plus en plus apparu comme étant un "modèle" excellent de ce type de développement, mais une étude minutieuse et soigneuse ne permet pas de confirmer ce point de vue (Bagchi, 1971 ; Chattopadhyay, 1970 ; Shah, 1969).

Bien qu'il n'entre pas dans le cadre de cet article de formuler de façon détaillée une solution possible, il nous semble qu'il serait essentiel, dans une étape préliminaire, de transformer de façon fondamentale la nature et la structure de l'Etat. Cette transformation a été peut être le mieux définie comme résultant du fait que les pays sousdéveloppés sont des pays "... où la concentration du pouvoir politique et économique entre les mains d'une classe peu nombreuse dont le principal intérêt est la préservation de ses propres richesses et privilèges, écarte toute perspective de progrès économique considérable tant qu'une révolution sociale n'aura pas entraîné un changement dans la répartition du revenu et du pouvoir". (O N U, 1951).

R E F E R E N C E S

Africa Research Group.

International Dependency in the 1970's. Cambridge (Mass.), 1970.

Aguilar, A.

Dialectica de la Economica Mexicana. Mexico (D.F.), 1968.

Amin, S.

L'Afrique de l'Ouest Bloquée, Paris, 1971.

Arrighi G. et John S. Saul

"Socialism and Economic Development in Tropical Africa". Journal of Modern African Studies. Vol. 6, Août 1968.

Bagchi, A.

"A Theory of Efficient Neo-colonialism". Economic and Political Weekly. Juillet, 1971.

Bettelheim, C.

India, Independent, New York, 1968

Caldwell, M.

Indonesia, Londres, 1968.

Chattopadhyay, P.

"State Capitalism in India". Monthly Review, Mars 1970.

Dalton, G.R. et coll.

Growth Without Development : An Economic Survey of Liberia. Evanston (III). 1966.

Dobb, M.H.

Some Aspects of Economic Development  
Three lectures. Delhi, 1951

Studies in the Development of  
Capitalism, New York, 1947

Felix, D.

"Monetarists, Structuralists and  
Import Substituting Industrializa-  
tion : A Critical Appraisal" dans  
Baer, W. et I. Kerstenetzky. Infla-  
tion and Growth in Latin America.  
Homewood (III), 1964.

First, R

The Barrel of a Gun. Londres, 1970.

Fitch, R. et M. Oppenheimer

"Ghana : End of a illusion". Monthly  
Review. Juillet-Août 1966.

Frank, André Gunder

Capitalism and Under development in  
Latin America. New York, 1967.

Underdevelopment and Revolution.  
New York, 1969

----- et S.A. Shah

Towards a Historical Theory of Capi-  
talist Underdevelopment, (non publié).  
Santiago et Montréal, 1970.

Furtado, C.

"Industrialization and Inflation".  
International Economic Papers, Londres,  
1967.

- Gerschenkron, A. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge (Mass.), 1962.
- Green, R.H et A. Seidman Unity or Poverty. Londres, 1968
- Griffin, K. Underdevelopment in Spanish America. Londres, 1969
- Hirschman, A.O. Essays in International Finance. Princeton (N.J.), 1969
- Hobsbawm, E.J. Industry and Empire. Londres, 1968.
- Hodgkin, T. Nationalism in Colonial Africa. London, 1956.
- Johansen, L. Public Economics. Amsterdam, 1965.
- Kidron, M. Foreign Capital in India. Londres, 1965.
- Kilson, M.L. "Nationalism and Social Classes in British West Africa". Journal of Politics. Vol. 20, 1958.
- Kuznets, S. Modern Economic Growth ; Rate, structure and Spread. New Haven (Conn.), 1967.
- Lange, O. Political Economy. Vol. I. Londres; 1962

Lockwood, W.W.

Economic Development of Japan, 1868-1938 : Growth and Structural Change. Londres, 1955.

Miliband, R.

The State in Capitalist Society. Londres, 1969.

Mohan, J.

"Varieties of African Socialism". The Socialist Register. Londres, 1966.

-----  
"A Whig Interpretation of African Nationalism". Journal of Modern African Studies. Vol. 6. Octobre, 1968.

Palloix, C.

L'Economie Mondiale Capitaliste. Tome II. Paris, 1971.

Sachs, I.

Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies. Bombay, 1964.

-----  
"On Growth Potential, Proportional Growth and Perverse Growth". Czechoslovak Economic Papers. Vol. 7., 1966.

Shah, S.A.

Structural Obstacles to Economic Development. New Delhi, 1969.

Suttcliffe, R.

Industry and Underdevelopment. New York. 1971

Schumpeter, J.A.

Capitalism, Socialism and Democracy.  
New York, 1942.

Nations Unies

Measures for the Economic Development  
of Underdeveloped Countries. New York,  
1951.

Van Arkadie, B.

"The Role of the State Sector in  
the Context of Economic Dependence."  
Bulletin of the Institute of Deve-  
lopment Studies. Vol.3 August, 1971.

Woddis, J.

The Roots of Revolt. Londres, 1960