

4082  
07

DAKAR

N O T E

du Professeur G. LEDUC  
sur le Thème de discussion :

"PROPRIETE ET ADMINISTRATION DES RESSOURCES EN AFRIQUE"

N.B. - Le Professeur Gaston LEDUC, empêché à son très vif regret, de prendre part aux discussions du séminaire organisé par l'IDEP à l'intention des professeurs des Universités d'Afrique du 31 Août au 4 Septembre 1964 sur le sujet général :

"Le choix d'une stratégie du développement économique de l'Afrique",  
a rédigé la brève note qui suit sur le sujet particulier que Monsieur le Directeur du séminaire aurait ainsi aimé lui voir traiter à Dakar. Il espère que les idées exprimées ci-dessous pourront être de quelque utilité pour l'introduction d'une discussion fructueuse, à laquelle il s'excuse encore de ne pouvoir être présent.

---

I. - Le programme établi par la Direction du Séminaire indique une subdivision du sujet particulier en deux parties ainsi spécifiées :

- a) Propriété des ressources selon les institutions : publiques, semi-publiques et privées; définition des rôles respectifs et délimitation des champs d'activité;
- b) Encouragement à l'exploitation : impôts et stimulants (stimulants directs (prix) et indirects (étrangers aux prix) ).

Il semble donc tout naturel de s'en tenir à cette répartition. Mais il sera indispensable, dans un premier point, de bien définir ce qu'il convient d'entendre par "ressources" et de répartir celles-ci par grandes catégories, en fonction des exigences de l'analyse.

II. - Que faut-il entendre par "ressources" ?

Il ressort du contexte général qu'il s'agit des ressources fournies par le milieu naturel et de celles qui résultent d'une activité productrice et qui, n'étant pas consommées immédiatement, peuvent entrer en tant que parties constitutives (inputs) dans un processus ultérieur de production. Dans ce dernier sens, il s'agit du concept de "biens capitaux", entendu au sens le plus large = durables et non durables (ou encore dans un sens à peu près équivalent, capitaux fixes et capitaux circulants, entendus dans une acception non monétaire).

Ainsi demeurent, à notre avis, excluse de l'analyse aussi bien les ressources humaines (force de travail - labor force - entendu dans son sens le plus large), parce que non susceptibles de faire l'objet d'un droit de propriété que les actifs proprement monétaires. L'administration de la monnaie pose une série de problèmes qui doivent être examinés à part, encore que la manière dont la gestion de la chose monétaire est conduite soit loin d'être indifférente à la nature comme à l'efficacité de l'administration des ressources "réelles" (par opposition aux avoirs monétaires). Nous venons de rédiger sur ce dernier sujet une étude d'ensemble (avec références particulières aux économies nationales africaines) que nous espérons pouvoir mettre à la disposition des membres du séminaire.

III. - Les grands catégories de "ressources réelles", susceptibles de figurer en tant que parties constitutives d'un processus de développement, nous semblent donc devoir être les suivantes :

- 1) Le sol (la terre), entendu dans son acception la plus large, y compris les cours d'eau, forêts naturelles, massifs montagneux etc...

- 2) Les ressources du sous-sol, en distinguant selon leur nature = combustibles ou non; ressources solides et liquides, etc...
- 3) Les animaux, sauvages ou domestiqués.
- 4) Les "biens capitaux" résultant d'une activité productrice antérieure : voies de communication - canaux d'irrigation et de drainage - aménagements divers - ouvrages d'art etc... Peut-être conviendrait-il de classer dans une catégorie particulière tout ce qui concerne :
- 5) Les bâtiments, en distinguant selon leur usage ; habitation ou administration (affaires) - emploi à des fins productives : agriculture, industrie, commerce etc...

IV. - Chacune de ces catégories appelle des remarques spéciales en ce qui concerne les régimes de propriété dont elles peuvent être l'objet.

Mais tout dépend au départ, des options fondamentales prises par les pouvoirs publics de chacune des nations souveraines en ce qui concerne le régime économique lui-même dans le cadre duquel la stratégie du développement doit être conduite. Dans un régime de type collectiviste, la sphère d'application des types de propriété publique (ou en tout cas, communautaire) sera évidemment beaucoup plus étendue que dans un régime demeurant fondé, au moins dans son principe, sur la liberté d'entreprise et le fonctionnement du marché. Sans faire obstacle à l'existence des types de propriété publique (ou para-publique), au moins pour certaines catégories de biens, ce dernier régime présuppose une large diffusion de la propriété privée (individuelle, familiale ou sociétaire), avec possibilité de transmission héréditaire (sous réserve de l'existence d'une fiscalité sur les héritages).

C'est ici sans doute, que pourrait prendre place un bref tour d'horizon sur les implications pratiques de ce que l'on est convenu aujourd'hui d'appeler les diverses "voies africaines du socialisme". Où conduisent



exactement ces voies, en ce qui concerne la nature, le contenu ainsi que les domaines d'application des divers régimes de propriété ? Il appartient aux autorités compétentes d'en décider.

V. - Si nous reprenons chacune des catégories énoncées au point III ci-dessus nous pouvons mentionner au passage les principales questions à débattre à leur sujet. Nous commencerons donc par le sol.

Que doivent-êtré le régime de propriété et le régime d'exploitation (car les deux ne vont pas nécessairement de pair) en ce qui concerne les terres ? Rappelons l'existence, dans de nombreux pays africains, de types traditionnels de propriété (et aussi d'exploitation) collectives, familiale (au sens plus ou moins large) et communautaire. Faut-il les conserver, les supprimer, les amender ? Certains de ces régimes peuvent présenter un caractère religieux, leur maintien est-il ou non compatible avec les exigences du développement ?

Un problème spécial peut résulter de la présence de propriétés étrangères, constituées ou non au cours d'une phase historique de type colonial ou para-colonial. L'accession à l'indépendance politique doit-elle être considérée comme mettant en cause la légitimité même de ces propriétés ? Si oui, comment devra se traduire en pratique la réalisation d'un "processus de décolonisation" ? Faudra-t-il exproprier ou non, avec ou sans indemnité ? Et quels régimes d'exploitation substituera-t-on au système antérieur ? Rappelons ici que la "nationalisation" des terres ne signifie pas forcément l'étatisation des exploitations, contrairement à une confusion trop souvent commise.

On estimera sans doute que, dans une discussion d'ensemble sur les régimes de propriété (et aussi d'exploitation) estimés les meilleurs du point de vue des exigences du développement, les solutions les plus appropriées peuvent ne pas satisfaire à d'autres soucis d'ordre national ou social, par exemple. Des arbitrages s'avèreront peut-être inévitables.

Le rôle de l'économiste n'est pas de les formuler lui-même, mais de fournir aux pouvoirs publics des informations propres à les éclairer dans leur décision.

C'est de ce point de vue, nous semble-t-il que doit être étudiée l'application éventuelle à certains pays d'Afrique d'une "réforme agraire", ayant pour but de substituer à un régime de grande propriété privée un régime de petite ou moyenne propriété privé ou encore un régime de propriété collective, avec ou sans exploitation de type communautaire. A cet égard, les possibilités des formules coopératives ne doivent pas être minimisées. Des formules de ce genre ont été substituées, dans certains pays (notamment en Algérie) aux anciens modes de faire-valoir direct de type capitaliste. Peut-être est-il possible, en dépit du peu de recul, de tirer d'ores et déjà, de ces expériences certaines leçons intéressantes. De toute façon, un effort d'observation très attentive s'impose.

Dans d'autres cas (Office du Niger - Guezireh Scheme du Soudan), l'implantation de certains systèmes de paysannat africain sur des terres préalablement mises en condition d'exploitation aux frais de la puissance publique remonte à une époque antérieure à l'accession à l'indépendance politique.

Les résultats ont été assez différents selon les cas (meilleurs, semble-t-il bien, sur les bords du Nil que sur ceux du Niger). Il serait intéressant de savoir comment a évolué la situation dans le nouveau contexte politique des divers pays en cause.

Mentionnons enfin l'importance souvent fort grande de questions liées à celle de la détermination des modes de propriété et d'exploitation des terres proprement dites, à savoir : celle de la mise en valeur des ressources forestières, qu'il est indispensable de conduire d'une manière rationnelle, si l'on veut sauvegarder et améliorer l'une des richesses fondamentales du continent africain; celles, aussi, de l'utilisation des ressources en eau, même dans les pays où, apparemment, du fait de l'abondance

des pluies, les soucis de conservation sembleraient ne pas être spécialement impérieux. Mais abondance n'est pas synonyme de régularité. Dans une Afrique qui connaît à son tour une croissance démographique rapide, la question de l'emploi rationnel des eaux est certainement appelée à prendre une importance grandissante.

VI. - Les ressources du sous-sol posent des problèmes particuliers, en ce qui touche aussi bien leur régime de propriété que celui de leur exploitation.

On n'insistera pas longuement ici sur une matière qui relève à la fois de la législation minière comparée et de la politique de mise en œuvre de ressources nationales, appelées à s'épuiser au fur et à mesure qu'elles sont extraites de la terre. Il est assez logique que la propriété de ces gisements soit réputée publique, quitte à reconnaître aux occupants du sol superficiel certains droits particuliers. Il est non moins logique que la prospection soit confiée soit à des entreprises privées, soit à des organismes d'économie mixte. L'extraction peut aussi faire l'objet de solutions diverses : l'essentiel est que l'Etat en retire un profit certain, destiné à lui permettre de financer tant des recherches nouvelles que des investissements de développement général (ce que l'on dénomme parfois "semmer le pétrole". Mais on peut aussi "semmer" du manganèse, du cuivre, des phosphates, voire du fer etc...) - Mentionnons encore la question de l'acheminement de ces produits minéraux jusqu'aux lieux de transformation et aux ports d'embarquement à qui construira les voies ferrées ou effectuera la pose des "pipe-lines"? A qui sera dévolue leur exploitation ? Quelle sera la politique des redevances et droits de péage ? L'Etat lui-même y trouvera-t-il son compte ? A quelles conditions ?

VII. - La catégorie des ressources animales ne nous semble pas devoir soulever des problèmes spécialement compliqués. Pour les animaux dits sauvages, il se pose certainement, en de nombreux pays d'Afrique, une question de préservation et de conservation d'un patrimoine naturel considéré parfois à tort, comme inépuisable. Pour le cheptel domestique, c'est tout le problème de l'élevage qui se trouve mis en cause, lié lui-même à la question de l'existence ou de l'aménagement des terres de pâture, aux habitudes de nomadisme ou semi-nomadisme, à certaines pratiques plus ou moins irrationnelles

telles que celle de "l'élevage contemplatif" (considéré en général comme facteur de blocage de la croissance économique).

VIII. - Les ressources dérivées d'une activité productrice antérieure (biens capitaux) connaîtront en général des régimes de propriété et d'exploitation adaptés à leur destination particulière. Celles de ces ressources qui sont d'usage collectif (routes, voies d'eau, voies ferrées, ports, grands barrages, etc.) seront l'objet d'une propriété publique, tandis que leur exploitation pourra être, selon les cas, publique ou privée, ou mieux encore, aménagée selon une formule d'économie mixte conférant à la puissance publique un droit de contrôle général.

Mention particulière doit être faite des régimes spéciaux propres à la production et à la distribution de l'énergie électrique. Les deux secteurs n'appellent d'ailleurs pas nécessairement des solutions identiques : la production peut être publique et la distribution privée. L'inverse, toutefois, se concevrait plus difficilement. Rappelons à ce sujet que le Kilowatt à bon marché constitue l'un des facteurs essentiels d'un développement rapide et prolongé. Mais encore faut-il que l'activité productrice (et distributrices) puisse couvrir ses frais ?

IX. - En ce qui concerne les bâtiments, une distinction s'impose entre les édifices à usage d'habitation particulière et les autres. Pour les premiers, la propriété privée (tant individuelle que collective) peut sembler devoir être la règle. Néanmoins, là où règne une crise sérieuse dans le domaine de l'habitat, l'un des moyens d'y porter remède peut être de confier aux collectivités publiques elles-mêmes (Etat, provinces et surtout communes) le soin d'entreprendre des programmes de constructions immobilières, en vue de la vente ou simplement de la location. Les formules utilisées dans les différents pays d'Afrique sont extrêmement variées et il semble qu'une étude comparative quelque peu détaillée serait la bienvenue. Mentionnons en particulier l'expérience des "Sociétés immobilières" dans divers Etats d'expression française. Certains de ces organismes ont connu un succès indéniable. D'autres se sont heurtés à des difficultés qu'ils se sont efforcés de surmonter avec un bonheur inégal. Là aussi, un travail de synthèse ne serait pas sans utilité.

X. - Le point (b) mentionné au paragraphe introductif ne nous semble pas devoir exiger de long développements. Il s'agit de rappeler les différents procédés utilisés ou susceptibles d'être préconisés en vue de favoriser une plus complète et plus rationnelle exploitation des ressources productives disponibles (rappelons qu'il n'est pas question ici de la force de travail et que nos propos laissent également hors de leur champ d'analyse tout ce qui se rapporte à la formation même des capitaux, c'est-à-dire les problèmes relatifs aux stimulations, à la formation de l'épargne et à l'investissement).

Le fait qu'il s'agisse ici d'encouragements suppose que les ressources à exploiter demeurent objet de propriété privée, tant individuelle que communautaire (sociétaire). On souhaite que leurs propriétaires ou détenteurs en fassent un usage plus conforme aux exigences de développement économique recherché, que celui-ci fasse ou non l'objet d'une planification (programmation) d'ensemble. Le but à atteindre est, en somme, une sorte de "plein emploi permanent" des ressources disponibles = aucun bien apte de part sa nature, à servir la cause de la croissance de l'économie, ne doit en principe demeurer stérile, inoccupé ou inemployé. Un auteur français, Monsieur Gabriel ARDANT, a pu écrire un ouvrage entier sous le titre significatif : "Le monde en friche". La lutte contre la friche est bien, en effet, l'un des aspects essentiels de la politique du développement.

XI. - A quels moyens cette politique peut-elle avoir recours en vue de parvenir à ses fins ?

On cite le plus souvent, et à juste titre, la fiscalité. Celle-ci n'est en effet jamais neutre vis-à-vis de l'activité économique sur laquelle elle s'exerce nécessairement. Par l'aménagement adéquat des impôts, il est donc tout-à-fait possible de contribuer à une meilleure et plus complète utilisation des ressources du sol et du sous-sol. L'opinion des spécialistes de l'économie financière n'a jamais varié sur ce point.

Mais il est d'autres armes à la disposition des responsables de la politique économique (policy makers). Il nous faut notamment signaler l'usage rationnel du crédit notamment en ce qui concerne le développement de l'agriculture, ainsi que nous avons eu l'occasion de le montrer dans une



étude d'ensemble consacrée à l'analyse du rôle du crédit dans la planification du développement agricole. Et ce qui est vrai de l'agriculture l'est aussi de l'industrie (notamment au stade de sa naissance et de ses premiers développements) comme de l'habitat et de la construction immobilière, dans son acceptation la plus large.

Le programme général qui a servi de guide à nos propos fait également mention de "stimulants", en distinguant entre ceux qui agissent par l'intermédiaire des prix (stimulants qualifiés de directs) et ceux qui sont étrangers aux prix (stimulants indirects).

D'une façon générale, les seconds paraissent plus conformes que les premiers aux exigences de la rationalité économique, puisque le prix n'est lui-même qu'une résultante, l'expression d'un certain état de l'offre et de la demande du bien ou de service considéré. Néanmoins, il peut parfois s'avérer utile d'agir sur le prix lui-même, chaque fois que l'on pense pouvoir tirer profit d'une élasticité, prix de l'offre particulièrement accusée. (Ce qui suppose précisément des ressources disponibles, mais incomplètement, voire totalement inutilisées).

Les stimulants indirects englobent toutes les actions tendant à favoriser une plus complète utilisation des ressources, aussi bien par une intervention sur l'offre que par une actions sur la demande.

Dans le premier cas, il faut y comprendre tout ce qui est susceptible de contribuer à une plus parfaite mise en valeur, depuis l'aménagement du milieu d'encadrement de l'activité productrice (créateur d'économies externes) jusqu'à l'action éducative elle-même, entendue dans son sens le plus large.

Dans le second cas, il s'agit de tout ce qui peut contribuer à l'extension des débouchés, depuis l'éveil des besoins et l'encouragement à la consommation chez des acheteurs potentiels dont la solvabilité fait elle-même l'objet d'un effort constant d'amélioration jusqu'à l'établissement de facilités de vente, tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger (la formule la plus courante étant alors celle d'un encouragement aux exportations).

LECTURES RECOMMANDEES par Monsieur le Professeur

G. LEDUC

---

- 1) Ressources applicables au développement économique de l'Afrique
  1. Les publications de la Commission Economique pour l'Afrique
  2. BALANDIER - Sociologie actuelle de l'Afrique Noire - 1963.
  3. CAPET - Traité d'économie tropicale - Les économies d'A.O.F. ? (1958)
  4. DUMONT - L'Afrique noire est mal partie - Paris - 1962.
  5. GOURON - Les pays tropicaux - Paris (diverses éditions)
  6. HARROY - Afrique, terre qui meurt - Bruxelles - Paris 1947
  7. KIMBLE - Tropical Africa - 2 vol. - The Twentieth Century
  8. NEUMARK - Foreign Trade and economic development in Africa - Stanford University - 1963.
  9. O.I.T. - Les problèmes du Travail en Afrique - Genève 1958  
- Les problèmes du Travail en Afrique du Nord - Genève 1960.
  10. FERROUX - L'économie des jeunes nations - 1961.
  11. WORTHINGTON - Connaissance scientifique de l'Afrique - 1960 (Il existe aussi une édition en langue anglaise)
  
- 2) Instruments du développement économique de l'Afrique et rôle de l'Etat -
  1. SENGHOR - Nation et voie africaine du socialisme - Paris, Présence Africaine 1961.
  2. Les publications de la Commission Economique pour l'Afrique et notamment : Développement industriel en Afrique - Situations et perspectives - 1962.
  3. F. A. O. - Enquête sur l'Afrique : rapport sur les possibilités de développement rural de l'Afrique en fonction du progrès économique et social (1962).
  4. O.N.U. et U.N.E.S.C.O. - Aperçu d'un plan de développement de l'éducation en Afrique (1961).

5. Planification en Afrique - 6 volumes publiés par les soins du Ministère de la Coopération - Paris.
6. Du même ministère : la série des programmes et plans en Afrique francophone et à Madagascar - Paris 1963.
7. HAUSMAN - Managing economic development in Africa - M.I.T. 1963.
8. Gaston LEDUC - La monnaie et les finances publiques en Afrique (l'étude sera distribuée à Dakar).
9. Michèle SAINT-MARC - Zone franc et décolonisation - Paris, 1964.

N.B. - La bibliographie particulière aux diverses régions ainsi qu'à chacun des Etats du continent africain sera indiquée au cours de chacune des conférences.