



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.



09328



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr. LIMITEE

ID/WG.280/14

14 juin 1979

FRANCAIS

Réunion d'experts sur l'infrastructure institutionnelle
pour le développement industriel
des pays africains les moins avancés
Arusha (Tanzanie), 13-18 novembre 1978

LES PROBLEMES GENERAUX
DE LA PETITE INDUSTRIALISATION RURALE
DANS LE CADRE DE LA CRISE AGRAIRE ACTUELLE
EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA*

000127

par

J.P.H. Peemans**

* Les opinions exprimées dans le présent document sont celle de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de l'ONUDI. Le présent document a été reproduit tel quel.

** L'auteur est professeur à l'Université de Louvain (Institut d'étude des pays en développement).

Remarques générales

La littérature générale sur la petite industrialisation rurale ne se caractérise pas, on le sait assez, par une clarté particulière, ni dans le domaine des concepts ni dans le domaine des objectifs.

Ce texte n'a pas pour but de situer l'ensemble du problème, ni de faire l'état de la question au point de vue théorique. Il envisage simplement le problème du rôle de la petite industrialisation rurale dans l'Afrique des prochaines années, sur base de l'expérience décevante des années récentes.

Les remarques générales de la première partie seront donc faites en vue de cet objectif pratique. Elles se borneront à formuler quelques réflexions que suggère le bilan critique de la théorie et de l'expérience de la petite industrialisation rurale sans vouloir entrer dans la controverse ni l'exposé systématique.

Dans une seconde partie, l'on s'efforcera de cerner le rapport qui peut exister entre le problème de la petite industrialisation et le problème majeur du développement africain dans les prochaines années, c'est-à-dire la crise agraire et particulièrement la crise vivrière.

L'on tentera de faire quelques suggestions quant au type de structures institutionnelles intégrées qui devraient étayer une politique de soutien à la petite industrialisation dans le contexte africain actuel.

1. Les problèmes généraux de la petite industrialisation rurale

Evaluation du concept

Le concept de petite industrialisation apparaît trop souvent comme un concept fourre-tout, plein d'ambiguïté et de confusion. En même temps, la petite industrialisation apparaît elle-même comme une sorte de panacée, capable de remédier aux contradictions du sous-développement contemporain. Cette ambiguïté est normale si l'on se réfère aux conditions qui ont accompagné la genèse de la théorie et de la pratique de la petite industrialisation. Elle est née d'une réflexion critique sur les conséquences négatives d'un processus de modernisation accélérée, prônée par la théorie de la modernisation qui a occupé pendant longtemps l'avant scène de la théorie du développement. Mais cette réflexion critique s'est faite elle-même dans le cadre optimiste et volontariste qui caractérisait entre autres la théorie de la modernisation. Ses tenants s'aperçurent assez rapidement qu'un processus de croissance accélérée à partir d'une situation de bas revenu n'était pas seulement un problème d'augmentation du taux d'épargne et d'investissement, et d'élévation du revenu moyen par tête. La hausse de l'intensité de capital par travailleur et de la productivité du travail apparaissait comme accompagnée de phénomènes négatifs initialement imprévus : disparition d'un grand nombre de petites unités de production traditionnelles, augmentation du sous-emploi, aggravation des disparités de revenus entre secteurs modernes et traditionnels.

Si pour certains cette évolution était due à l'inadaptation et aux résistances du secteur traditionnel au processus de modernisation, d'autres rejetaient ce dualisme simpliste. Pour eux, les conditions mêmes de la modernisation dans le cadre d'économies largement ouvertes au marché international, à l'investissement et à la technologie étrangers, entraîneraient des déséquilibres croissants. Ils proposaient d'y remédier par une action volontariste dans le domaine de l'industrialisation. Cette action devait s'assigner des objectifs complémentaires de ceux plus ou moins atteints par les industriels de grande dimension, réalisés à travers les investissements étrangers ou au moins avec la technologie étrangère.

L'objectif majeur était de mobiliser les ressources du secteur traditionnel, humaines et matérielles, de les mettre en oeuvre à travers une technologie douce et appropriée aux niveaux et besoins locaux. La petite industrie pourrait ainsi contribuer à l'expansion de la production, mais surtout augmenter considérablement le rapport emploi/produit et par là même contribuer à la diminution des disparités de revenus entre secteurs.

On imaginait à ce moment que la petite industrie réaliserait enfin les conditions d'une transition équilibrée du secteur à basse productivité, bas revenu et chômage déguisé élevé au secteur moderne dynamique. Elle assurerait en outre les conditions de l'expansion à long terme de ce dernier, en lui créant des débouchés internes en lui assurant une offre de main-d'oeuvre préqualifiée, et d'une manière générale en créant une dynamique favorable à une industrialisation généralisée.

Après quinze ans d'expérience, on peut affirmer que ces objectifs ne sont guère réalisés, les causes en sont nombreuses.

Causes d'échec de la petite industrie dans la réduction des disparités

Tout d'abord, la doctrine en matière de petite industrialisation, prisonnière en cela du cadre de la théorie de la modernisation, n'a jamais posé clairement le type d'articulation pouvant exister au niveau macro-économique entre l'investissement industriel de grande dimension, réalisé par le capital privé ou le secteur public, et la mise en oeuvre des projets industriels de petite dimension.

Ne se référant pas à une théorie de l'accumulation du capital qui tienne compte des contraintes structurelles des économies des pays du Tiers-Monde, elle raisonne implicitement dans le cadre d'un Etat - création qui aurait la maîtrise de ses choix de développement à l'intérieur de ses frontières. On raisonne comme si cet Etat pouvait établir librement une division technique du travail entre secteurs, suivant la loi des avantages comparatifs, les uns se développant dans le sens des techniques "capital-using" les autres dans le sens des techniques "labour-using" le tout se développant à l'intérieur d'un système dynamique et interdépendant. Mais

en fait quel peut être le critère économique d'articulation entre ces secteurs et entre ces techniques, dans des pays qui sont largement dominés par la logique de l'accumulation et donc soumis aux contraintes de la rentabilité de l'investissement, dans le cadre d'une économie ouverte et même largement extravertie ? Autrement dit le pays ne choisit pas ex nihilo ni sa structure d'output, ni la spécification et les types de biens produits, ni sa technologie, même si c'est le capital national privé ou public qui est responsable de la plus grande partie de l'investissement productif.

Dans ces conditions le rôle que peut jouer la petite industrialisation dans le processus de développement risque d'être fort marginal. Tant que le problème du rapport entre les contraintes nationales et internationales de l'accumulation, et les objectifs généraux du développement national n'est pas clairement posé, il y a peu de chances que la petite industrialisation puisse s'implanter solidement. Elle peut faire certes l'objet de quelques réalisations ponctuelles intéressantes, mais elle ne s'articule pas vraiment de manière cohérente sur le processus global de développement, pour remplir les objectifs d'emploi et de répartition équitable du revenu qu'on lui assignait initialement.

Rôle laissé à la petite industrie dans les schémas de l'accumulation

La croissance de la petite industrie peut être induite tout simplement par la logique même de l'accumulation et dériver des contradictions ou des exigences de cette dernière.

1) Secteurs informels

C'est ainsi que dans un certain nombre de pays, dans les dix dernières années, on assiste au développement d'un secteur informel de micro-industries qui jouent un rôle considérable en matière d'output et d'emplois. Elles se développent notamment grâce à l'accroissement continu de la taille minimale des capacités de production rentables, produites en fonction des conditions de marché et de concurrence dans les pays industrialisés, et qui finalement s'avèrent inadaptées aux dimensions exigues du marché local. Les petites industries peuvent ainsi se développer grâce à la quasi protection que leur fournit le relèvement continu des seuils de rentabilité à l'échelle internationale. Cette nouvelle forme d'industrialisation sur base de substitutions d'importation qui avantage la petite industrie, risque

pendant d'être temporaire et éphémère. Elle est entièrement induite par les aléas de l'évolution des contraintes économiques et techniques de certains secteurs à l'échelle internationale et est trop fragile que pour pouvoir répondre durablement aux objectifs assignés initialement à la petite industrialisation

2) Secteur de l'exportation et de la sous-traitance

Dans d'autres pays, depuis une dizaine d'années également la petite industrie joue un rôle important dans le développement de l'industrie d'exportation. Le plus souvent, il s'agit de micro-unités travaillant en sous-traitance, dans les villes ou dans les campagnes, pour de grandes unités de production, appartenant à des firmes multinationales, au capital privé national ou même dans certains cas au secteur public national. Ce type de petite industrie, quelque soit son dynamisme et ses repercussions positives en matière d'emploi ne répond évidemment pas aux objectifs initiaux de la doctrine de la petite industrialisation. Il consiste la plupart du temps en la fabrication d'éléments isolés entrant dans une séquence de production décentralisée en fonction de la minimisation des coûts des grandes firmes, ou de produits simples destinés à l'exportation. Dans les deux cas, il s'agit de produits qui ne correspondent en rien aux besoins locaux, ni ne sont orientés vers une transformation progressive de l'environnement dans le sens d'une amélioration des conditions de vie. Leur implantation au contraire dépend de conditions optimales d'exploitation d'une main-d'oeuvre inorganisée et rémunérée par un salaire dérisoire.

3) Résultats obtenus dans le système actuel

Ces quelques situations extrêmes montrent que la petite industrie peut très bien se développer spontanément dans la logique même, ou plus encore, dans les interstices du processus d'accumulation régi par les contraintes du taux de profit.

Il est indéniable qu'elle rencontre ainsi certains objectifs préconisés initialement par ses partisans : une certaine augmentation du revenu et de l'emploi entraînant une diffusion progressive des niveaux inférieurs du modèle international de consommation de masse. Mais il est tout aussi vrai que ce type de petite industrialisation ne correspond pas le moins du monde à l'objectif de répondre à des besoins locaux de base, et de mobi-

liser les ressources humaines et matérielles locales, dans le sens d'une transformation progressive et cohérente des régions retardées. Bien au contraire, ce type de petite industrie suppose pour croître, la reproduction même des disparités de revenus, de l'inégalité, et des déséquilibres persistants entre villes et campagnes, entre secteurs "modernes" et "traditionnels" et entre les différents segments du marché du travail, puisqu'elle est alimentée par les conditions de surexploitation de la main-d'oeuvre.

Conclusions à tirer du point de vue du concept de la petite industrialisation

Ce développement récent et spontané de la petite industrie liée organiquement au processus d'accumulation régi par les normes mondiales de rentabilité permet de lever un certain nombre d'équivoques qui grevaient initialement le concept de petite industrialisation.

a) Fin de l'approche dualiste

D'une part tout un ensemble de discussions sur le choix des techniques lourdes ou légères, sur la compatibilité entre les objectifs de croissance du produit et d'emploi, sur le rapport entre surplus et investissement apparaissent à l'expérience assez oiseuses. Elles purent se donner libre cours aussi longtemps qu'on pensait la petite industrie comme un concept en soi, opposé par définition à celui de grande industrie, et qu'on voulait lui faire résoudre les problèmes que cette dernière ne pouvait pas prendre en charge. L'expérience montre que cette approche dualiste ne pouvait que mener à la confusion, tant qu'elle pensait que la grande industrie relevait des lois économiques, la petite industrie d'une politique plus volontariste tentant de rendre compatibles certains critères économiques et certains critères sociaux.

L'expérience nous montre qu'en fait le problème ne se pose pas ainsi. L'opposition ne se situe pas entre grande industrie et petite industrie, mais entre processus de développement entièrement régi par les normes de l'accumulation du capital, et espace de développement réglé par d'autres critères de manière relativement autonome. Il y a un type de petite industrie qui n'est en réalité qu'un sous-système du système général de l'accumulation comme la grande industrie est un autre sous-système.

b) Fin des problèmes de choix entre petites et grandes industries

Dès lors toute une partie du débat sur les problèmes de la petite industrie peut disparaître. Il ne faut plus choisir entre des objectifs apparemment contradictoires voire inconciliables. Par exemple la contradiction entre une conception de la petite industrie, vue comme une pépinière d'entrepreneurs individuels (autrement dit de petits patrons capitalistes) et réalisent ainsi une transition de l'esprit traditionnel à une mentalité tournée vers les impératifs de la gestion et du profit, et une conception de la petite industrie tournée au contraire vers la mobilisation des initiatives collectives du monde rural, à l'intérieur de coopératives, tournées vers la satisfaction des besoins prioritaires. Tant que l'on s'en tient à une conception univoque de la petite industrie, résultant d'une politique relativement volontariste de développement, ces objectifs apparaissent évidemment difficilement conciliables, surtout quand ils sont mis en oeuvre par une seule et même autorité chargée des problèmes de la petite industrialisation. D'où bien souvent l'impression d'immobilisme qui caractérise la politique de la petite industrie.

c) Fin d'une administration spéciale pour aider les petites et grandes industries

Une fois que l'expérience démontre qu'il existe une dynamique de la petite industrialisation liée au processus même d'accumulation et à la logique de la nouvelle division internationale du travail, tous les problèmes afférant à cette dynamique peuvent être considérés comme pris normalement en charge par elle : choix des techniques, sélection du product-mix, programme de formation des gestionnaires, de qualification de la main-d'oeuvre, etc. En effet, on peut être assuré que ce type de petite industrie qui se développe spontanément souvent de manière vigoureuse, correspond bien à une certaine exigence de rentabilité, et que tout sera mis en oeuvre par ses promoteurs pour assurer celle-ci.

Dès lors les organismes publics en charge de la politique de petite industrialisation devraient pouvoir sélectionner plus facilement leurs objectifs. Ils n'ont plus à prendre en charge les problèmes de stimulation, d'aide et d'encadrement de la petite industrie dont la croissance est induite par la dynamique de l'accumulation du capital, nationale et mondiale. A tout le moins ces problèmes peuvent être désormais assumés par des administrations s'occupant de manière générale des problèmes de l'industria-

lisation, de la formation, de l'aide aux entreprises, etc. même si un caractère spécifique doit être réservé aux problèmes des petites entreprises.

d) Les organismes de promotion peuvent se concentrer sur les "vraies" petites industries

De toute manière, les organismes chargés de la politique de la petite industrialisation peuvent dans cette perspective recouvrer une plus grande cohérence de décision. Elles peuvent se concentrer uniquement sur le type de petite industrie qui correspond à des objectifs socio-politiques de développement qui ne sont pas pris en charge par la petite industrie induite par la dynamique de l'accumulation.

e) Petites industries à ne plus assister de manière spéciale

Parmi les catégories relevant de cette dernière, il faut d'ailleurs classer aussi bien :

- 1) la petite industrie employant du travail et des ressources locales, dirigée par des petits entrepreneurs locaux, et travaillant de manière autonome ou en sous-traitance par le marché extrarégional, qu'il soit d'ailleurs national ou international ;
- 2) la petite industrie qui consiste en fait en un ensemble d'unités décentralisées de groupes industriels nationaux ou internationaux ;
- 3) la petite industrie dépendant du secteur public, soit comme unités de production décentralisées, soit comme unités de production sous-traitantes, avec gammes d'output orientées vers les débouchés extrarégionaux.

Dans l'ensemble ce type là de petite industrie devrait donc voir ses problèmes pris en charge par les administrations économiques normales.

f) Considérations sur des objectifs spécifiques

Dès lors les moyens existant pourraient être concentrés sur des objectifs beaucoup plus limités, et ne devraient plus prendre en charge que la petite industrie rurale orientée vers la satisfaction des besoins de base, et vers la transformation des conditions de production et des conditions de vie dans les régions rurales.

La concentration des moyens sur des objectifs précis et cohérents est d'autant plus nécessaire et urgente que les déséquilibres régionaux, les disparités de revenus, les problèmes d'emploi, la crise agraire se sont aggravés depuis l'époque où la doctrine de la petite industrialisation commençait à être élaborée.

Il faut donc se rendre compte que ces immenses problèmes ne seront jamais résolus par la seule dynamique de l'accumulation, puisqu'au contraire ils sont sans cesse reproduits par elle.

Il faut donc penser clairement un cadre alternatif non régi par les règles de l'accumulation.

Cadre nouveau pour le petite industrie

Jusqu'à présent, la théorie n'a jamais pu sortir du dilemme maximisation du produit ou maximisation du surplus ou maximisation de l'emploi, puisqu'elle pose des objectifs conciliables dans le cadre toujours implicite de l'unicité du taux de profit, ou du taux d'intérêt sur un marché du capital homogène.

En fait, la politique de la petite industrie doit sortir résolument de ce cadre et se poser hors des contraintes de l'accumulation. Il faut reconnaître qu'il existera pendant les prochaines dizaines d'années d'immenses réserves de travail sous employées dans les régions rurales que les besoins de base des populations resteront largement insatisfaits dans le cadre d'une diffusion marginale des modèles de consommation de masse induits par l'accumulation, et qu'il existera des ressources matérielles locales sous coût d'opportunité dans le cadre de l'accumulation, mais qui pourraient parfaitement répondre aux besoins de base. Dans ce contexte il faut baser la stratégie de la petite industrie sur des principes indépendants des contraintes de l'accumulation.

a) Autonomie de la petite industrialisation

Et il faut affirmer clairement cette autonomie de critères, sans considérer pour cela la petite industrie comme la parente pauvre de l'accumulation que l'on soutient avec une certaine gêne du point de vue théorique.

Dans un monde où plus personne ne peut confondre accumulation accélérée et développement réussi, il ne faut pas craindre d'affirmer l'autonomie des critères de développement par rapport à ceux de l'accumulation. Il faut envisager un modèle pluraliste et substituer au dualisme archaïque moderne traditionnel, le dualisme "espace de développement" et "sphère de l'accumulation". Les deux devant d'ailleurs se développer coextensivement, même s'ils sont contradictoires et ont tendance à se nier l'un l'autre.

Dans cette perspective, une certaine interdépendance peut être envisagée entre "l'espace développement - petite industrie - besoins de base - emploi" et la "sphère accumulation - grande industrie - surplus et profit". La relation ne doit plus être considérée comme celle d'une dépendance unilatérale de la petite industrie à l'égard de la grande.

La petite industrie peut être considérée comme le pivot d'une structure alternative non régie par les rapports marchands, mais par des critères socio-politiques de développement où se combinent satisfaction des besoins de base, protection de l'environnement, capacité d'autoorganisation des collectivités locales, etc.

Autrement dit, la relation ne serait pas seulement celle de la formation d'une main-d'oeuvre préqualifiée pour la grande industrie, mais celle existant entre deux mondes se développant selon des critères différents, et structurés selon leurs lois propres.

b) Avantage de la petite industrie dans le nouveau cadre

L'économie politique de la petite industrialisation rurale, envisagée dans cette perspective, serait particulièrement bien adaptée dans les régions où la crise agraire est très grave, et où la dynamique de l'accumulation ne peut en rien y remédier même à long terme.

Cela signifie que dans ces régions tout doit être mis sur le soutien à l'auto-développement par des ressources locales en vue de satisfaire les besoins de bas, et que l'aide à la petite industrie doit être concentrée sur cet objectif prioritaire.

Mais lever l'ambiguïté sur la nature du rôle de la petite industrie rurale ne rend pas le problème plus simple pour autant.

Même si l'on affirme clairement que la petite industrie ne doit pas être régie par les critères de l'accumulation, et qu'on la libère ainsi des contraintes afférentes à cette dernière, il n'en reste pas moins que la petite industrie n'est pas un substitut de l'accumulation.

c) Relation petite industrie pour développement/grande pour accumulation

Deux questions majeures apparaissent dès lors. La première est celle déjà évoquée du rapport pouvant exister entre un secteur régi par des critères socio-politiques de développement, puisqu'il est reconnu que les deux doivent coexister, et que ni l'un ni l'autre ne peuvent accomplir seul les objectifs assignés à chacun. Même si l'on supprime un critère unique d'efficacité par l'allocation des ressources, il n'en reste pas moins que des échanges auront lieu inévitablement entre les deux secteurs. Comment faire en sorte que ces échanges n'aboutissent pas à une exploitation et à une paralysie du secteur le plus faiblement développé techniquement par le plus fort. Ou encore, comme dit la théorie marxiste, comment éviter un transfert de valeur systématique du secteur à faible composition organique du capital, vers le secteur à haute composition organique. Transfert qui dans cette optique doit aboutir finalement au blocage du secteur à faible composition organique.

La seconde question concerne le type de moyens par lesquels on peut mobiliser et organiser les ressources locales, humaines et matérielles, à travers une rationalité de développement qui ne soit plus celles des normes contraignantes de l'accumulation.

d) Politique de protection de la petite industrie

S'il n'y a pas de réponse simple à ces deux questions, il apparaît du moins qu'elle ne peut être donnée qu'en reconnaissant le poids décisif d'une intervention ou d'une régulation de type spécifiquement politique auquel rien ne peut se substituer.

D'une part au niveau micro-économique et micro-social, la capacité

la capacité de mettre en place une petite industrie soutenant un effort de développement du monde rural pour rencontrer ses besoins de base, suppose qu'il existe une organisation politique susceptible d'impulser et de coordonner des initiatives locales. Sans elle, rien ne peut être fait, puisqu'il ne peut s'agir que d'un projet intégré, basé sur la mobilisation de ressources locales et impliquant une coordination des moyens en vue de rencontrer simultanément des objectifs dans le domaine de l'infrastructure, de la modernisation agricole, du logement, de l'éducation, de la santé et de la consommation de base. Seul cet effort massif et coordonné est susceptible de provoquer un démarrage économique régional où la petite industrie jouerait un rôle clé.

D'autre part au niveau macro-économique, il est bien certain que seule une régulation de type politique est susceptible de coordonner le minimum de relation devant exister entre cette petite industrie tournée vers les besoins de base et le secteur industriel régi par les normes de l'accumulation sous peine de voir la première écrasée par le second. Des décisions en matière de prix sont de ce point de vue capitales, surtout en ce qui concerne le prix des inputs, des produits intermédiaires et des équipements pouvant être éventuellement fournis par la grande industrie à la petite industrie. Il est donc impensable de pouvoir envisager le développement de cette dernière sans une plurification efficace et un contrôle effectif de certaines catégories de prix par les autorités centrales.

Expérience de la Chine

Reconnaître l'importance de cette dimension politique clarifie peut être certaines ambiguïtés en affirmant que l'on ne peut substituer des critères purement techniques à des choix et des moyens de caractère politique. Mais cette reconnaissance n'autorise aucun optimisme. Bien au contraire.

En effet, si l'on regarde les résultats de l'expérience de la Chine Populaire en matière de petite industrialisation rurale, c'est-à-dire du pays où la capacité d'organisation et de régulation politique a certainement été

développée au plus haut degré, on s'aperçoit qu'après vingt ans d'efforts systématiques, les résultats sont finalement limités par rapport aux espérances initiales.

Cependant, initialement toutes les conditions étaient réunies pour créer un environnement favorable à la petite industrie rurale tournée vers la satisfaction des besoins de base.

La création des communes populaires en 1958 en fut la pièce maîtresse puisqu'il s'agissait d'une institution de base permettant de centraliser une certaine épargne, et de coordonner un ensemble d'investissement à l'échelle locale, dont notamment, la création de petites industries destinées à satisfaire les besoins de base. Le commerce jouissait d'une très grande autonomie en matière de décision d'investissement et de prix, tout en étant "protégé" fiscalement et par la politique des prix des produits qui lui étaient fournis de l'extérieur. En outre la politique chinoise en faveur de la petite industrie aboutit finalement à reconnaître l'autonomie des critères de développement de la petite industrie dépendant de la commune par rapport à ceux régissant le secteur responsable de l'accumulation et dépendant de la planification centrale.

a) Résultat d'un environnement protégé sur le développement de la petite industrie

La petite industrialisation a donc bénéficié d'un environnement extrêmement protégé et a permis de mener dans certaines régions un ensemble de réalisations extrêmement intéressantes en matière de production d'engrais, de petit outillage agricole et de matériaux de construction surtout.

Cependant ces réalisations n'ont finalement pas eu l'effet de transformation radicale des campagnes initialement escomptés. Les campagnes chinoises aujourd'hui présentent des régions aux caractères très contrastés. Aux deux extrêmes l'on retrouve 10% de communes très avancées avec une structure industrielle bien équilibrée et 70% de communes très pauvres, où les effets de la politique de développement sont très limités. Entre les deux, 20% de communes de niveau relativement favorable, où la hausse de la production, du revenu et la transformation des structures sont largement imputables aux résultats positifs de la petite industrialisation.

b) Raisons d'un double échec

A quoi imputer ces résultats limités dans un pays où apparemment toutes les conditions se trouvaient réunies pour créer un environnement favorable à la petite industrialisation ?

Sans doute à des divergences très grandes au sein des instances dirigeantes sur le degré d'autonomie et les objectifs de la petite industrialisation ; pour les uns elle devait être tournée uniquement vers les besoins de base des régions rurales, pour les autres elle devait être aussi et de plus en plus intégrée au système général de l'accumulation planifiée et centralisée, dans le cadre de contrats de sous-traitance par exemple entre communes et autorités économiques de niveau supérieur.

Mais aussi et surtout au fait non prévu initialement que une grande autonomie en matière de développement, finit par créer de profondes inégalités entre collectivités capables de prendre des initiatives et collectivités qui ne le sont pas.

Au point qu'aujourd'hui, pour corriger ces inégalités persistantes, l'on a redonné l'initiative en matière de petite industrie, surtout aux districts qui sont le dernier échelon de l'administration d'Etat centralisée, et ont désormais un droit de supervision très accru sur les initiatives des communes.

c) Perspectives en Afrique

Si telles sont les difficultés rencontrées dans un pays comme la Chine Populaire, on peut comprendre a fortiori qu'aucun optimisme excessif n'est de mise dans des pays d'Afrique aujourd'hui. En effet, il s'agit de pays entièrement soumis aux normes de l'accumulation mondiale, vu le degré d'extraversion de leur économie, et les possibilités d'organisation et de mobilisation de la paysannerie y sont des plus limitées, vu la nature socio-politique de l'Etat central, et l'évolution de ses rapports avec le monde rural depuis l'indépendance.

Il n'en reste pas moins que les caractères aigus de la crise agricole actuelle ne peuvent être combattus que par un effort massif en matière de développement rural où la petite industrie, tournée vers la satisfaction

des besoins de base, devra jouer un rôle moteur.

2. Les problèmes de la petite industrialisation rurale en Afrique dans le cadre des problèmes du développement de l'agriculture africaine

a) Les problèmes de culture vivrière

Pendant les dix dernières années, la situation de l'agriculture africaine s'est caractérisée à la fois par une expansion de la production des cultures d'exportation et par une stagnation de l'agriculture vivrière. Si telle est la situation générale, elle présente évidemment des variations assez sensibles de pays à pays. A un extrême on trouve ceux qui conjuguent une expansion vigoureuse des cultures d'exportation avec une croissance plus modeste des cultures vivrières, mais supérieure quand même au taux de croissance démographique. A l'autre extrême, nous trouvons les pays où la production destinée à l'exportation a considérablement diminué tandis que la production vivrière s'est effondrée. Dans l'ensemble la production vivrière par tête a diminué. Ce phénomène macro-économique masque d'ailleurs des distorsions encore plus nettes entre la production vivrière destinée à l'autoconsommation qui, grosso modo, s'est adaptée à l'évolution démographique, et le surplus commercialisé disponible pour la consommation urbaine qui dans la plupart des cas, n'a pas connu une croissance proportionnelle à l'expansion des villes.

b) Raisons des difficultés

De nombreuses hypothèses ont été avancées pour tenter d'expliquer ce phénomène. Les unes concernent les conditions de commercialisation plus défavorables des productions vivrières affectées par les carences de l'infrastructure routière et ferroviaire et les coûts de transport plus élevés pour ces types de produits sur des axes non privilégiés par des investissements publics importants, lorsqu'ils ne se confondent pas avec les itinéraires d'évacuation des produits de grande exportation. On a évoqué également la structure des prix relatifs. Les prix d'achat au producteur sont trop bas, grevés non seulement des coûts de transport plus élevés dont il est question plus haut, mais aussi parce que ils sont défavorablement influencés par la politique des prix et par les structures commerciales. En effet, depuis quinze ans, la plupart des gouvernements

africains paraissent avoir été tentés par une politique de prix préférentielle pour les produits agricoles d'exportation ; deux éléments peuvent expliquer cette attitude, la dépendance de l'équilibre de la balance commerciale à l'égard des devises fournies par ces exportations agricoles, et la tentation de contrôler l'évolution des salaires urbains à travers une politique de bas prix des produits vivriers.

o) Rôle négatif du commerce

Les structures commerciales existantes amplifient ces phénomènes, tout en empêchant leurs effets favorables de se manifester en ce qui concerne les prix de marché des produits vivriers.

Le plus souvent, le commerce d'exportation traditionnel, héritage de la période coloniale, est resté le domaine de grandes sociétés étrangères. Celles-ci ont des pratiques commerciales dictées par le souci de traiter un volume d'affaires important, et donc de susciter un flux de produits important, qui se traduisent par des prix d'achat relativement élevés comparativement aux cours mondiaux, ce qui avantage à la fois l'agriculture de plantation et la petite production paysanne, des discriminations de prix n'existant pas à ce niveau.

La substitution d'offices étatiques de commercialisation au grand commerce d'exportation ne change pas fondamentalement la situation relativement favorable des cultures d'exportation par rapport aux cultures vivrières en terme de prix et de revenus. Si ces offices ont le plus souvent des pratiques monopolistiques qui pèsent lourdement sur les prix d'achat aux producteurs et en outre sont aussi des institutions de prélèvement fiscal ouvertes ou déguisées, il n'en reste pas moins qu'ils offrent une sécurité minimale aux producteurs, à travers une stabilité des prix plus grande que celle des prix d'achat des produits vivriers.

Le commerce des produits vivriers se caractérise le plus souvent lui par des comportements spéculatifs qui amplifient encore les problèmes du sous-développement de l'infrastructure d'évacuation. Ce commerce, petit et moyen, est très souvent le lieu d'une accumulation de capital très rapide basé économique de l'ascension sociale d'une nouvelle strate de

commerçants disposant initialement de moyens de financement très limités. L'accumulation rapide se fait à travers des taux de profit exceptionnels basés sur des pratiques monopolistiques, usuraires et sur le stockage spéculatif. Ces pratiques découragent le producteur paysan d'un effort de production continu dans la production vivrière, tant celle-ci s'avère aléatoire et peu rémunératrice. Elles annullent aussi toutes les tentatives de stabilisation des prix des produits vivriers sur les marchés urbains puisqu'elles se basent sur le stockage spéculatif, et les prix d'achat anormalement bas aux producteurs, cause d'insuffisance de l'offre vivrière, se combinent avec des prix anormalement élevés sur les marchés urbains qui découragent la consommation de produits vivriers locaux et favorisent leur substitution par des produits alimentaires importés.

Ces structures commerciales jouent donc un rôle important dans l'ensemble des conditions qui ont mené progressivement à une crise alimentaire permanente.

De nombreuses analyses accordent un rôle déterminant aux structures de production dans l'explication de la crise alimentaire. Pour elles, le développement distordu de l'agriculture africaine en faveur des cultures d'exportation, est largement attribuable aux structures de production héritées de l'époque coloniale, que n'ont guère modifiées les politiques suivies depuis l'indépendance.

Les foyers de modernisation de l'agriculture ont été initialement limités exclusivement aux cultures d'exportation. C'était évident lorsqu'il s'agissait des grandes plantations étrangères, basées sur l'appropriation privée de la terre, l'utilisation de main-d'oeuvre salariée, la mise en oeuvre de techniques culturales avancées et l'emploi progressif d'insecticides, engrais, etc. C'était manifeste également lorsqu'il s'agissait du développement de la petite production africaine tournée vers les cultures d'exportation. C'est dans ce domaine que sont apparues initialement les tendances à l'appropriation privée du sol, l'amélioration des pratiques culturales et que se sont concentrés les efforts des agronomes du secteur public.

Cette logique était normale dans une économie coloniale dépendante, puisque y coïncidaient les intérêts métropolitains et ceux de la paysannerie, dans la mesure où celle-ci trouvait ainsi la base la plus sûre de l'acquisition d'un revenu monétaire dans une économie où elle ne pouvait pas échapper à l'extension inexorable des rapports marchands.

C'est là que se trouve la racine profonde du sous-développement relatif de l'agriculture vivrière et de la crise alimentaire actuelle.

Après l'indépendance ces politiques n'ont pas été corrigées, tant les contraintes d'insertion sur le marché international restaient puissantes, le type de développement imposé par ces contraintes autant que choisi par les nouveaux régimes dominés par les élites politiques occidentalises, requérait un flux croissant de recettes en devises que seule une extraversion toujours plus grande de l'apport de production rendait possible.

Il n'est donc pas étonnant que l'agriculture vivrière ait été dans ce contexte de plus en plus négligée, tous les efforts nationaux et l'aide extérieure étant concentrés sur le développement des cultures d'exportation.

d) Rôle négatif du crédit

Si les structures de production et les structures de commercialisation ont engendré depuis longtemps un biais systématique en défaveur de l'agriculture vivrière il n'est pas étonnant que les structures de crédit aient joué dans le même sens. Les institutions de crédit privé ne sont intervenues que dans le financement du commerce, ou plus tardivement de certaines opérations productives : des grandes plantations orientées vers l'agriculture d'exportation. La petite production paysanne tournée vers les cultures vivrières n'a évidemment jamais eu accès au crédit bancaire pour soutenir un effort de modernisation.

L'intervention des organismes de crédit public dans le financement de l'agriculture, après l'indépendance, n'a guère modifié en profondeur cette situation.

En effet, mis à part quelques exceptions qui n'ont qu'une place marginale par rapport à la situation globale de l'agriculture, la politique de crédit public n'a été qu'un élément dans un complexe de mesures interdépendantes visant à promouvoir l'agriculture d'exportation, et les recettes en devises qu'elle procure, et à transférer hors du monde rural, par diverses voies, une partie importante des résultats de l'effort productif accru.

Parmi ces mesures figurent évidemment la création d'offices de commercialisation (marketing, boards) et de réseau de coopératives, qui encadrent la production d'exportation et constituent en fait la garantie des crédits accordés. Si cet ensemble de mesures concerne presque uniquement la production d'exportation, la cause est à en rechercher dans le souci évoqué plus haut, de consacrer quasiment tout l'effort préparé à la production de cultures commerciales demandées par le marché mondial, puisque dans la plupart des pays cet effort reste la principale ressource en devises et donc assure la croissance du flux d'importation de biens de consommation et d'équipement.

e) Manque d'institutions de promotion pour l'agriculture vivrière

La faiblesse comparative du complexe institutionnel mis en place pour développer les cultures vivrières est frappante. Ses causes sont mal connues et le phénomène n'a été étudié que superficiellement.

Mais même sans cela, sans doute à rechercher dans la même direction. L'expansion du secteur agricole n'est pas recherchée pour assurer seulement n'importe quel transfert de revenus hors du secteur à travers les prix ou la fiscalité, mais plus spécifiquement les revenus correspondant à une recette d'exportation. En outre, le complexe institutionnel existant, assure un transfert de revenus à partir d'une situation de très basse productivité du travail, qui ne permet guère d'utilisation alternative de ce dernier. Le développement à grande échelle des cultures vivrières suppose en effet un investissement massif pour créer les économies externes de ce développement et requiert initialement un transfert de ressources vers la production vivrière. Apparemment aucun gouvernement n'a la possibilité ni les moyens d'assurer cet investissement de départ, qui réaliserait

un "big push" en faveur du secteur vivrier et assurerait les conditions de sa transformation structurelle.

Conséquences

La gravité des conséquences de la crise vivrière n'est plus à souligner. Il suffit de rappeler les deux principales d'entre elles.

La première englobe l'ensemble du problème de la paupérisation de la plus grande partie de la population rurale. Le caractère aléatoire et l'insuffisante rémunération d'un accroissement de la production vivrière pour le marché étant donné les bas niveaux de prix et de productivité détournent la majorité de la paysannerie de ce type d'activité. Seules quelques régions privilégiées du point de vue des réseaux de transport et de commercialisation ont permis le développement d'une petite et moyenne agriculture à base largement familiale, tournée vers les marchés urbains. Elles restent marginales. Dans la plupart des autres régions qui n'ont pas été reconnues intéressantes pour la mise en place de cultures d'exportation, avec toutes les structures d'accompagnement y afférentes, on a la coexistence d'une production sporadique pour le marché urbain et d'une agriculture de subsistance fragile souvent menacée de régression sur des terres marginales. Productivité et revenu demeurent à un niveau dérisoire. La disparité croissante avec les revenus urbains espérés couplée avec les avantages attendus de l'infrastructure urbaine comparée au désert rural, pousse massivement la population rurale à l'immigration, et entraîne la croissance urbaine anarchique et incontrôlable.

Tant que cette situation ne sera pas fondamentalement modifiée, il est naturellement vain d'envisager la création des conditions de stabilité socio-politique nécessaire à une croissance normale.

La seconde conséquence concerne les problèmes du poids du déficit vivrier dans la balance commerciale. Ce poids s'aggrave pratiquement partout depuis cinq ans. Il en résulte au minimum une perte de plus en plus lourde du potentiel d'importation qui pourrait être affecté aux biens d'équipement et à des utilisations productives. En outre, la plupart du

temps ce poids se traduit carrément par un déficit de la balance commerciale, et participe directement à l'endettement croissant du pays, sans compter les effets multiformes de dépendance entraînés dans de nombreux cas, par les négociations concernant les conditions de l'aide alimentaire étrangère.

On peut objecter que la crise vivrière n'est pas seulement le résultat d'une insuffisance de l'offre agricole locale, mais également celui d'un changement opéré au niveau de la structure de la demande : le développement urbain a entraîné inexorablement une modification des habitudes de consommation dans le sens de l'incorporation de produits non africains dans le panier alimentaire de base, et le phénomène est accéléré par la croissance de couches sociales à revenus relativement élevés, dont l'effet de démonstration entraîne l'ensemble de la population urbaine.

Pareille objection n'est pas discriminante. Dans de nombreux cas, la substitution de produits importés aux produits indigènes a été largement provoquée par l'offre insuffisante de ces derniers. En outre, cette substitution n'est pas irréversible : le progrès des techniques de valorisation, de transformation, d'enrichissement des produits locaux permet d'envisager de réinsérer ces derniers d'une manière ou d'une autre, dans la diète urbaine. Il s'agit d'une question de temps, d'effort d'investissement approprié et de volonté politique.

Enfin, le problème de la production de certaines céréales actuellement importées, n'est pas celui d'une impossibilité technique absolue, mais plutôt celui du choix d'une technologie appropriée, et de la diffusion, d'innovations. Actuellement nous avons affaire soit à des innovations ponctuelles limitées à des périmètres étroits, soit à des technologies à très forte intensité capitaliste véhiculées par quelques investissements massifs de firmes multinationales de l'agri-business. Ces innovations et ces investissements ont souvent les caractéristiques de la "révolution verte", ses conséquences positives en matière d'accroissement de la production, et ses conséquences désastreuses en matière d'emploi et d'augmentation des disparités de revenus entre les diverses catégories rurales.

Recommandations pour la culture vivrière et pour les petites industries

Seul un effort massif et multiforme dans le cadre d'une politique intégrée est susceptible de remédier à ces tensions et déséquilibres. Ce type d'effort s'apparente bien aux caractéristiques d'un "big push" dans le domaine de l'agriculture vivrière, requérant à la fois des mesures dans le domaine de l'infrastructure, de l'encadrement technique, de la diffusion, d'innovations, du crédit et de la politique de prix, et enfin dans le domaine institutionnel, c'est-à-dire repenser la mise en place d'un complexe d'encadrement de la production et de la commercialisation des produits vivriers.

Il ne peut s'agir de reproduire à une plus grande échelle simplement les expériences ponctuelles des années soixante et soixante dix, qui ont souvent mené à des résultats désastreux dans le domaine de la production vivrière.

Les moyens requis pour cette transformation structurelle sont très importants, tant du point de vue financement que du point de vue des moyens humains à mettre en oeuvre.

Les gouvernements africains sont évidemment bien conscients de l'ampleur des transformations à accomplir, mais ne possèdent ni les moyens matériels ni les possibilités d'encadrement requises. De plus aucune analyse globale de la crise agraire n'a été faite systématiquement et il n'y a pas de véritable stratégie de développement alternative.

Cette stratégie doit cependant être mise sur pied de manière urgente.

La petite industrie, tournée vers les besoins de base et le soutien au développement de la production vivrière doit jouer un rôle central.

Cette petite industrie doit être envisagée dans le cadre d'une politique de développement intégrée à l'échelle de régions capables de constituer un cadre cohérent pour cette politique intégrée.

De ce point de vue une recommandation majeure à faire, est d'entreprendre un ensemble d'études, permettant de sélectionner dans un certain nombre de pays des régions-pilotes qui seraient les mieux placées pour entreprendre ce type de développement. Diverses conditions devraient être réunies évidemment pour qu'une région soit sélectionnée comme région-pilote, conditions en matière de ressources, de possibilité, d'encadrement et d'urgence de la crise vivrière.

Dans le cadre de ces régions-pilotes une politique coordonnée devrait être mise en oeuvre en matière de coopératives de production et de commercialisation, de crédit, d'infrastructure, de logement et de petite industrie.

Les petites industries à y implanter seraient d'abord orientées vers l'amont de la production vivrière (petit outillage, engrais et insecticides employant des matières premières locales), puis vers l'aval de la production vivrière (traitement des produits de base, par exemple panification du manioc) et enfin vers la production de matériaux de construction.

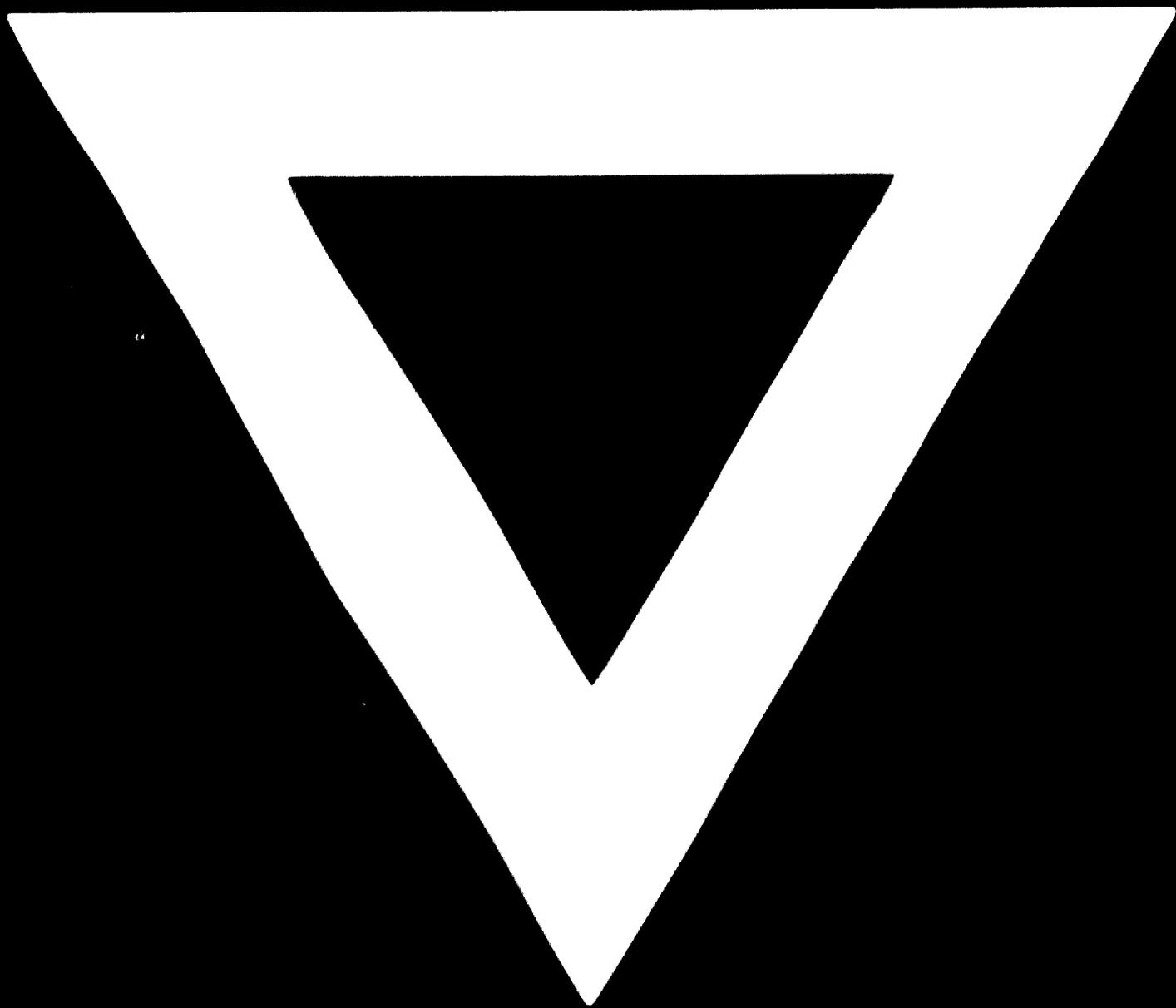
Priorité doit être donnée à ces études qui n'existent tout simplement pas et qui conditionnent toute possibilité d'action ultérieure.

Dans celle-ci deux axes prioritaires peuvent cependant être déjà dégagés :

- 1) la mise au point de prototypes de petites unités de production adaptées aux conditions locales,
- 2) l'établissement de centres de formation pour la gestion de ces unités et l'organisation de stages de formation itinérants pour la qualification de la main-d'oeuvre avec l'objectif de former des pools régionaux de gestionnaires et de travailleurs qualifiés avec une formation polyvalente susceptible de faire face aux problèmes de l'ensemble des petites industries à mettre sur pied à l'échelle de la région.



B - 554



81.08.17