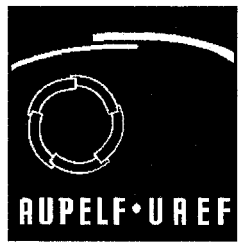
UNIVERSITÉS FRANCOPHONES



LA NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Pierre Jacquemot
Marc Raffinot

EDICEF
58, rue Jean-Bleuzen
92178 VANVES Cedex

Diffusion HACHETTE, EDICEF ou ELLIPSES selon pays

© EDICEF, 1993

ISBN 2-85-069813-X

ISSN 0993-3948

En application de la loi du 11mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français de l'exploitation du droit de copie (6 bis rue Gabriel Laumain – 75010 Paris).
Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

La collection Universités Francophones

L'Université des réseaux d'expression française (UREF), créée au sein de l'Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), est l'opérateur des Sommets francophones pour l'enseignement supérieur et la recherche.

Dans cette perspective, la collection **Universités francophones** que nous avons lancée en 1988, s'affirme aujourd'hui comme l'un des vecteurs essentiels d'une francophonie active et rayonnante.

Plus de 70 titres ont d'ores et déjà été publiés. Ce sont des ouvrages didactiques (manuels), des monographies faisant le point sur la recherche (série *Sciences en marche*) ou des actes de colloques organisés par les réseaux de l'UREF (série *Actualité scientifique*). Tous s'efforcent de répondre à des besoins identifiés dans des domaines prioritaires : santé, droit, sciences, économie, environnement, aménagement, linguistique et sciences humaines. Tous abordent également des thématiques intéressant l'ensemble de la communauté scientifique universitaire. Dans ce but, nous nous efforçons de réunir des équipes de rédacteurs à caractère multilatéral.

Enfin, ce dispositif éditorial serait incomplet sans une politique de prix réaliste, tenant compte des différentes facettes économiques de la communauté francophone. Ainsi les ouvrages font-ils l'objet d'une tarification préférentielle dans les pays du Sud.

Aux livres de la collection s'ajoutent trois revues de synthèse (*Sécheresse, Santé, Agricultures*) ainsi que des référentiels utilisant les supports les plus modernes de l'édition (cassette vidéo, vidéodisque, disque compact).

Avec **Universités francophones**, l'AUPELF/UREF contribue efficacement à la circulation de l'information scientifique et technique. Elle apporte sa pierre à l'édification d'une bibliothèque scientifique universelle, dans laquelle la langue française se propose doublement et définitivement comme langue de culture et de science.

Professeur Michel Guillou
Recteur de l'UREF
(Université des réseaux d'expression française)

Dans la série DROIT

(EDICEF-AUPELF)
Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone (*J.-M. Breton*)
Droit commercial et des sociétés en Afrique (*Équipe HSD*)
Le droit du travail en Afrique francophone (*R. Lemesle*)
Droit international public (*R. Ranjeva, C. Cadoux*)

Dans la série ÉCONOMIE-GESTION

(EDICEF-AUPELF)
La maîtrise des budgets dans l'entreprise (*H. Bouquin*)
Le marché des changes et la zone franc (*X. Bruckert, D. Marteau, D. Tang*)
Comptabilité privée (*G. Castellino, P. Romelaer*)
Gestion financière de l'entreprise et développement financier (*E. Cohen*)
Pratique du marketing en Afrique (*R. de Maricourt, A. Ollivier*)
Monnaie et banques en Afrique francophone (*J. Mathis*)
Dette extérieure et ajustement structurel (*M. Raffinot*)
Analyse économique et stratégie d'entreprise (*D. Soulié*)

(ERE. SA-AUPELF)
Modèles et choix (*J.-P. Ancot, J.-H.-P. Paelinck*)
Principes d'économie internationale (*J.-L. Mucchielli*)
Méthodes statistiques (*P. Tassi*)

(NEAS-AUPELF)
Économie politique pour l'Afrique (*M. Diouf*)

(ECONOMICA-AUPELF)
Principes de politique économique (*X. Greffe*)

(JOHN LIBBEY EUROTEXT-AUPELF)
L'entrepreneuriat en Afrique francophone :
culture, financement et développement (*G. Hénault, R. M'Rabet*)
La tontine. Pratique informelle d'épargne et de crédit
dans les pays en voie de développement (*M. Lelart*)
L'esprit d'entreprise (*B. Ponson, J.-L. Schaan*)

Plan de l'ouvrage

Introduction 13

Chapitre 1. L'État africain en question **15**

1.1. LA FAILLITE INSTRUMENTALE DE L'ÉTAT 15
1.1.1. La déroute des systèmes de planification 16
1.1.2. L'origine des déséquilibres économiques et financiers 18
1.1.3. Le « trop d'État » 20
1.2. LES RACINES DU MAL ET L'ÉCHEC DE L'ÉTAT-PROVIDENCE 21
1.2.1. L'État néo-patrimonial 22
1.2.2. Aspects de la crise de l'État africain 24
1.3. LES DÉFIS POLITIQUES DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES 28
1.3.1. Le paradoxe de l'ajustement 28
1.3.2. Éviter l'État ou institutionnaliser l'État ? 29
1.3.3. Les vertus de la crise 30
1.3.4. La signification de la démocratisation 31

Chapitre 2. Portée et limites de l'ajustement structurel **33**

2.1. LES FONDEMENTS THÉORIQUES ORTHODOXES DE L'AJUSTEMENT 33
2.1.1. L'approche monétaire de la balance des paiements 34
2.1.2. L'approche en termes d'absorption 35
2.1.3. L'approche centrée sur l'offre et les prix relatifs 35
2.2. LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES EN AFRIQUE 37
2.2.1. Les trois temps de l'ajustement en Afrique 37
2.2.2. L'élaboration des PAS 38
2.2.3. Les mesures types des PAS 39
2.2.4. Le suivi des PAS 42
2.3. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE AFRICAINE 43
2.3.1. La pertinence des modèles dans le contexte africain 43
2.3.2. L'efficacité relative des mesures 45
2.3.3. Les incidences sociales et politiques sur le développement 49

Chapitre 3. Le besoin de stratégies à moyen terme **53**

3.1. STRATÉGIE À MOYEN TERME ET AJUSTEMENT 53
3.1.1. Les problèmes posés par la cohabitation des procédures 54
3.1.2. Qui décide en fin de compte ? 54

3.2. PLAIDOYER EN FAVEUR DU RENOUVEAU DE LA PROGRAMMATION STRATÉGIQUE 56
3.2.1. Réhabiliter les travaux de prospective 56
3.2.2. Internaliser la problématique de l'ajustement structurel pour la dépasser 58
3.3. ORIENTATIONS POUR UNE NOUVELLE INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE 60
3.3.1. Innover dans le domaine des techniques de programmation 60
3.3.2. Le choix du dispositif institutionnel 64

Chapitre 4. L'agriculture et le développement rural 67

4.1. LES POLITIQUES AGRICOLES ET LES RÉPONSES DES PRODUCTEURS 68
4.1.1. Le producteur face à la politique des prix 68
4.1.2. Le producteur face aux politiques de commercialisation 71
4.1.3. Le producteur face à la modernisation agricole 72
4.1.4. Tentative de synthèse sur la rationalité du producteur 74
4.2. L'AGRICULTURE AFRICAINE ET LE MARCHÉ MONDIAL 76
4.2.1. La dépendance alimentaire 76
4.2.2. La précarité des exportations agricoles africaines 79
4. 3. LES COMPOSANTES D'UNE STRATÉGIE AGRICOLE 85
4.3.1. La préservation de la base productive 86
4.3.2. L'appui aux structures paysannes 88
4.3.3. Le renforcement des systèmes de production 89
4.3.4. Les actions sur les prix, les marchés et les filières 91
4.3.5. Les institutions de développement rural 94
4.3.6. L'organisation générale de la stratégie agricole 95

Chapitre 5. La ville, l'informel et le développement urbain 101

5.1. LA CROISSANCE DES VILLES ET SES IMPLICATIONS 101
5.1.1. Une urbanisation encore faible, mais en croissance rapide 101
5.1.2. L'exode rural et l'emploi urbain 103
5.1.3. Les fonctions du secteur informel 105
5.1.4. Les ressorts de la ville africaine 105
5.2. LE DYNAMISME URBAIN ET LE DÉVELOPPEMENT 108
5.2.1. Le préjugé théorique en faveur de la ville 108
5.2.2. Les relations villes-campagnes 110
5.3. LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET L'ÉTAT 114
5.3.1. Décentralisation, déconcentration et gestion de la ville 114
5.3.2. Le financement des villes 119
5.3.3. La production et la gestion de l'habitat 120
5.3.4. Les services publics urbains marchands 122

Chapitre 6. L'industrie et le commerce, l'entreprise et l'État 125

6.1. LE PARADIGME INDUSTRIEL ET SA REMISE EN CAUSE 125
6.1.1. Les fondements traditionnels de la stratégie industrielle 125
6.1.2. Les désillusions de l'industrialisation africaine 129

6.2. LA PROBLÉMATIQUE DE L'INDUSTRIALISATION AFRICAINE 131
6.2.1. La compétitivité : la référence du marché international 131
6.2.2. L'organisation : la « nouvelle économie industrielle » 132
6.2.3. Le progrès technique : l'importance des technologies nouvelles 134
6.2.4. Le capital : la valorisation des apports extérieurs 134

6.3. LES COMPOSANTES DE LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE 136
6.3.1. La rationalisation de la politique commerciale 136
6.3.2. La privatisation des entreprises publiques 139
6.3.3. La rationalisation des relations entre l'État et les entreprises publiques 142
6.3.4. L'intérêt des plans sectoriels 143

Chapitre 7. La population et la stratégie de santé 147

7. 1. LES TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES ET LA POLITIQUE DE POPULATION 147
7.1.1. La dynamique nataliste 148
7.1.2. Les contradictions de l'évolution de la fécondité. 150
7.1.3. L'Afrique est-elle trop peuplée ? 150
7.1.4. Pour une politique de population 151

7.2. LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE 154
7.2.1. Le diagnostic de la santé et les composantes d'une stratégie 154
7.2.2. Priorité au curatif ou au préventif ? 156
7.2.3. La politique des soins de santé primaires 157
7.2.4. La prise en charge des dépenses de santé 160

Chapitre 8. Les ressources humaines et la stratégie d'éducation 165

8.1. LES LEÇONS DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE 165
8.1.1. La couverture scolaire inachevée 166
8.1.2. Une éducation aux coûts élevés 168
8.1.3. L'efficacité sociale de l'éducation en doute 170

8.2. LES NOUVELLES OPTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉDUCATIVE 172
8.2.1. Trouver d'autres ressources et d'autres méthodes 172
8.2.2. Améliorer l'efficacité 174
8.2.3. Rééquilibrer les cycles et « finaliser » l'enseignement 175
8.2.4. Quel avenir pour l'Université ? 177

Chapitre 9. Les politiques d'intégration régionale 181

9.1. DES ÉCHECS INÉVITABLES OU DES OCCASIONS MANQUÉES ? 182
9.1.1. Des communautés régionales aux résultats modestes 182
9.1.2. Des organisations régionales non commerciales pléthoriques 186
9.1.3. L'ajustement contre l'intégration régionale ? 187

9.2. ANALYSE DE CINQ FORMULES D'INTÉGRATION 188
9.2.1. La thèse du « protectionnisme minimum » 188
9.2.2. L'intégration par la production 189
9.2.3. L'intégration par les échanges 189
9.2.4. L'intégration par les règles 191
9.2.5. Les perspectives de l'intégration régionale 192

Chapitre 10. L'épargne et la réforme des systèmes financiers 195

10.1. L'ÉPARGNE EN AFRIQUE ET SES DÉTERMINANTS 195
10.1.1. Les facteurs économiques de la formation de l'épargne 196
10.1.2. Les facteurs sociaux 199

10.2. LE DUALISME FINANCIER 199
10.2.1. Les circuits informels de l'épargne et du crédit 199
10.2.2. Coûts et avantages du dualisme financier 201

10.3. LES AXES DE LA RÉFORME DU SYSTÈME FINANCIER 204
10.3.1. Le rôle assigné au système bancaire 204
10.3.2. Les problèmes structurels du système bancaire formel 205
10.3.3. La réforme des systèmes financiers 208

Chapitre 11. Le financement extérieur 213

11.1. ÉPARGNE INTERNE, ÉPARGNE EXTERNE 213
11.1.1. Identités d'équilibre en économie ouverte 213
11.1.2. Le financement extérieur et la résorption des déficits internes : les modèles à double déficit 214
11.1.3. La critique de l'approche en termes de double déficit 216
11.1.4. Substituabilité ou complémentarité entre épargne externe et interne ? 217
11.1.5. Une synthèse 218

11.2. LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DES PAYS AFRICAINS 219
11.2.1. Un financement extérieur essentiellement public 219
11.2.2. Les besoins de l'Afrique en apports extérieurs (1990-2020) 223

11.3. OFFRE ET DEMANDE DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR 224
11.3.1. Adéquation offre / demande sur le plan quantitatif 224
11.3.2. Adéquation offre / demande sur le plan qualitatif 226

Chapitre 12. La politique monétaire et la croissance **227**

12.1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE EN AFRIQUE 227

12.2. MONNAIE ET CAPITAL : LA RÉPRESSION FINANCIÈRE 228

12.3. LA RELATION ENTRE L'INFLATION ET LA CROISSANCE 231

12.3.1. Croissance, déficit public et inflation 232

12.3.2. La situation africaine 233

12.4. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET SES LIMITES 234

12.4.1. La politique de « libéralisation financière » 234

12.4.2. À quoi servent les Banques centrales dans le contexte africain ? 235

Chapitre13. Les politiques d'endettement public **237**

13.1. LES LIMITES DE L'ENDETTEMENT : APPROCHES THÉORIQUES 237

13.1.1. L'État, sa dette et les générations futures. 237

13.1.2. L'État et ses créanciers extérieurs 240

13.2. LA SPÉCIFICITÉ DE LA DETTE EXTÉRIEURE AFRICAINE 242

13.2.1. Des créanciers publics, des conditions d'endettement favorables 243

13.2.2. Quels sont les facteurs qui ont favorisé l'endettement ? 244

13.2.3. Comment les pays africains ont-ils géré leur dette ? 246

13.2.4. Comment surmonter le problème de la dette ? 248

Chapitre 14. La politique de change et la dévaluation **253**

14.1. LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES DE CHANGE EN AFRIQUE 253

14.1.1. Le fonctionnement particulier de la zone franc 254

14.1.2. Les pratiques de change hors zone franc 256

14.1.3. Le recours à la dévaluation 258

14.2. CHANGE ET AJUSTEMENT EN THÉORIE 260

14.2.1. Pourquoi dévaluer ? 261

14.2.2. Dévaluer ou protéger ? 262

14.2.3. Les avantages d'une politique mixte 264

14.3. LA DÉVALUATION ET LES ÉQUILIBRES INTERNES ET EXTERNES 264

14.3.1. L'équilibre des échanges extérieurs 264

14.3.2. Les effets sur les finances publiques et sur les prix 267

14.4. LES RÉACTIONS DE L'OFFRE À LA POLITIQUE DE CHANGE 269

14.4.1. L'approche de l'offre et la dynamique sectorielle 269

14.4.2. Des effets de structures différenciés 270

14.4.3. Les rigidités de l'offre industrielle 271

14.4.4. La réaction du secteur agricole 272

14.4.5. La réaction du secteur informel 273

14.5. PORTÉE ET LIMITES DE LA POLITIQUE DE CHANGE 273
14.5.1. Hors zone franc, des résultats contrastés 273
14.5.2. L'avenir de la parité dans la zone franc 275
14.5.3. Le paradoxe de la dévaluation en Afrique 277

Chapitre 15. La politique budgétaire et les dépenses publiques 279

15.1. POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCES ÉCONOMIQUES 279
15.1.1. L'impact des finances publiques sur la croissance : le multiplicateur budgétaire 279
15.1.2. L'impact des finances publiques sur la balance courante 280
15.1.3 Les effets d'éviction des déficits publics 282
15.1.4. L'approche qualitative des finances publiques 282
15.2. LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS LES ÉCONOMIES AFRICAINES 283
15.2.1. Le poids de la consommation des administrations 283
15.2.2. Les tendances lourdes de la dépense publique en Afrique 284
15.2.3. Le besoin de maîtrise des dépenses publiques 285
15.3. L'AMÉLIORATION DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES 288
15.3.1. Choix collectifs et biens publics 288
15.3.2. L'amélioration du système d'information 289
15.3.3. Le remodelage du processus de budgétisation 293

Chapitre 16. La réforme de la fiscalité 297

16.1. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT FISCAL 297
16.2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA FISCALITÉ AFRICAINE 299
16.3. LA CRITIQUE DE LA FISCALITÉ AFRICAINE 301
16.3.1. Des effets économiques négatifs 301
16.3.2. Une assiette étroite 301
16.3.3. Des services peu efficaces 302
16.3.4. Une législation inadaptée 303
16.4. LES NOUVELLES ORIENTATIONS PRÉCONISÉES 303
16.4.1. Réduire les régimes dérogatoires 304
16.4.2. Élargir la base interne d'imposition 304
16.4.3. Améliorer l'efficacité des services 307

Chapitre 17. L'évaluation et la programmation des investissements publics 309

17.1. TECHNIQUES ÉCONOMIQUES D'ÉVALUATION DES PROJETS 309
17.1.1. La méthode des prix de références 310
17.1.2. La méthode des effets 314

17.1.3. Opposition ou complémentarité des méthodes ? 315
17.1.4. Les limites de l'évaluation de projet 316
17.2. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CHOIX DES PROJETS 318
17.2.1. L'évaluation de projets et les fournisseurs de biens d'équipement 319
17.2.2. La contrainte au décaissement et le manque de devises 319
17.2.3. La contrainte de gestion des projets 320
17.3. LA PROGRAMMATION DES PROJETS DE L'ÉTAT 320
17.3.1. Cadrage macro-économique et intégration des projets 321
17.3.2. L'organisation de la procédure de sélection et d'évaluation 323

Introduction

Si un jour le peuple désire la vie,
il faut que le destin réponde.
La nuit s'achèvera quoi qu'il arrive
et le joug se brisera absolument.
Qassen Chabbi

Après avoir connu l'euphorie des stratégies de développement des années 60, les pays africains sont tombés dans la tragédie des restructurations économiques des années 80. *L'ajustement structurel* guide depuis dix ans les politiques économiques. Même habillé de son « volet social », il suscite aujourd'hui « la fatigue » des États et des populations. Ses résultats ne sont guère probants et deux raisons sont généralement mises en avant.

La première est attachée à une observation élémentaire : en Afrique noire, tout particulièrement, les résultats des réformes économiques sont surdéterminés par des facteurs exogènes tels le poids de la dette, les apports financiers extérieurs ou les variables internationales intervenant sur les prix, les échanges, les taux d'intérêt ou les marchés des changes. Les conditions extérieures qui auraient pu faciliter l'obtention de résultats positifs ne se sont pas trouvées réunies pendant un délai suffisamment long pour permettre aux pays sous ajustement de bénéficier d'un environnement stable autorisant un traitement en profondeur de leurs problèmes d'organisation et de gestion.

La seconde raison évoquée tient au fait qu'aucun gouvernement n'a pu ou voulu appliquer, dans l'ordre et selon le calendrier préconisé, toutes les prescriptions des organisations financières internationales. Les carences des institutions publiques nationales ont toujours figuré parmi les grandes explications du blocage économique de l'Afrique subsaharienne. Le jugement actuel de la Banque mondiale est à cet égard cinglant : « Il y a eu beaucoup d'approches du développement en Afrique subsaharienne. Toutes ont échoué à inscrire une dimension essentielle de ce développement : la génération de capacités – compétences, connaissances et institutions – proprement africaines »[1].

L'État modeste – avec des formules telles que « moins d'État plus de marché » – et la privatisation des économies africaines sont des thèmes en vogue depuis la mise en place des programmes d'ajustement. Ne sont-ils pas à la source de nouvelles contradictions ? Comment peut-on demander à l'État africain d'un côté de rétrécir le champ de ses compétences et de ses interventions et, de l'autre (et dans le même temps), d'assurer avec rigueur et continuité la conduite de réformes économiques et sociales d'envergure ? Le débat est mal posé : les économies africaines sont certainement mal administrées et, s'il faut changer les règles du jeu institutionnelles, il faut surtout construire l'État sur de nouvelles bases[2].

1. *L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique (IRCA)*, Washington, Banque mondiale, 1991, p. 3.
2. J.-F. Bayart, A. Mbembe et C. Toulabor : *Le politique par le bas en Afrique noire, contribution à une problématique de la démocratie*, Paris, Éd. Karthala, 1992.

Parce qu'elle dévoile les véritables carences, la crise actuelle peut contribuer au renouvellement des idées et des propositions. Dans les campagnes, comme dans les villes, la crise est cruelle et le démembrement de l'ancien mode de vie atteint durement certains groupes sociaux, mais l'image anémiée que l'on donne souvent de l'Afrique est aussi une caricature. Lorsque la volonté de survie existe, lorsque des potentialités latentes sont à portée de main, nul n'est besoin de désespérer. Les leçons apprises des conjonctures difficiles s'ouvrent sur une auto-évaluation, une remise en cause des dogmes et la mise en chantier de nouvelles perspectives.

De multiples dynamismes sont à l'œuvre. Dans les villes, de petites unités informelles témoignent d'ingéniosité technologique et de créativité organisationnelle. Les campagnes se transforment autour des femmes et des jeunes restés au village et mettent en œuvre des systèmes de résistances aux adversités économiques et écologiques. L'Afrique ne cesse aussi d'inventer dans le champ de la culture et de la production artistique. Les efforts de démocratisation observés depuis 1990 peuvent également représenter un tournant en contribuant à la conception de politiques plus propices à la croissance dans l'équité et au renforcement de processus amenant les gouvernants à rendre compte de leurs actes.

La crise annonce donc une mutation et un progrès possibles. Elle joue comme un révélateur de nouvelles questions, de prises de conscience et d'énergies potentielles. Elle dévoile les carences, exacerbe les conflits, génère une recomposition sociale et culturelle, favorise la démultiplication des unités porteuses de projets. L'association de l'ingéniosité, de la démocratie et de la modernisation de l'État peut ouvrir des perspectives fortes, à condition de prendre la pleine mesure des contraintes.

Les débats des dix dernières années sur l'ajustement n'ont pas été vains. Un consensus minimal peut être aujourd'hui trouvé autour des grands objectifs stratégiques pour l'Afrique : la sécurité alimentaire, la défense de l'environnement, la nécessité d'élargir la base productive et de diversifier les exportations, le besoin d'accroître la couverture des soins de santé primaires et d'accorder la priorité à l'enseignement de base, l'exigence d'accélérer l'intégration régionale. Il est donc possible de travailler sur ces éléments de consensus pour échafauder de nouvelles politiques susceptibles de faire émerger et d'accompagner les tendances positives du développement africain.

Ce livre invite à évaluer les expériences passées, à identifier des axes de développement et à circonscrire le champ du possible tout en prenant pour principe que la rigueur dans la gestion demeure le gage d'un développement durable. Ce livre a l'ambition d'être un instrument de réflexion et d'action, mais aucune recette n'est applicable sans vérification préalable de sa pertinence, surtout en Afrique où la diversité humaine et économique des situations demeure considérable. Face à la complexité des problèmes et à l'importance des enjeux, la prudence et la modestie sont en effet de mise, même si l'engagement responsable s'impose aussi.

REMERCIEMENTS

Elsa Assidon (Université de Paris-Dauphine), Paul Giniès (CILSS), Christian Colomb, Gérard Pointe (ministère des Finances, Burkina Faso), Marc Basquin, Jean-Pierre Gallois, Éric de la Moussaye, Christian Vandendriessche (ministère de la Coopération), Éric T'Kint de Roodenbecke (Hôpital Sanon Souro), André Watteyne (Université de Louvain), Florence Pasnik et David Vaison ont relu certaines parties de ce livre et apporté d'utiles commentaires, sans pour autant porter aucune responsabilité quant aux erreurs et aux omissions qui ne sont imputables qu'aux seuls auteurs.

Chapitre 1

L'État africain en question

S'il y a des comptes à demander,
c'est moins aux individus qu'aux systèmes.
Tidiane Diakité[1]

Jusqu'en 1980, la tendance dominante en Afrique a été celle d'une extension progressive de l'emprise de l'État sur l'économie. Certes, ce phénomène n'a pas connu la même ampleur dans tous les pays, en raison notamment de la diversité de leurs options politiques ; mais même dans ceux où le projet défendu par les groupes au pouvoir était, à terme, de créer une économie fondée sur les mécanismes de marché et de faciliter l'éclosion d'un secteur national privé, les interventions de l'État apparaissaient comme le vecteur naturel du « décollage » économique. Confirmé au plan théorique par l'influence des thèses keynésiennes, le rôle prééminent de l'État relevait partout de l'évidente nécessité. L'État africain était devenu le démiurge du développement.

Les désillusions sur l'efficacité du rôle de la puissance publique en Afrique sont apparues au début des années 80. Elles méritent un examen particulier. Elles ne peuvent pas uniquement s'expliquer par les limites des modèles de développement qui ont servi de référence. Il faut rechercher l'origine de la crise de l'État africain dans la logique singulière d'accumulation et de redistribution qui présidait à son fonctionnement et qui ne pouvait pas lui permettre de réaliser les responsabilités qu'il prétendait pouvoir assumer. Après avoir identifié les symptômes les plus caractéristiques du dysfonctionnement de l'État dans le domaine économique (1.1.), nous tenterons de comprendre la nature de cet *objet fantomatique* qu'est l'État en Afrique[2] (1.2.), enfin nous analyserons les défis politiques que la crise économique fait naître pour l'actuelle décennie (1.3.).

1.1. LA FAILLITE INSTRUMENTALE DE L'ÉTAT

La critique de l'interventionnisme en Afrique est déjà ancienne. On la retrouve dans des textes du FMI et de la Banque mondiale du début de la décennie 1980, lorsque les deux institutions commencèrent à être sollicitées par un nombre croissant de pays pour la mise en place de programmes d'aide à la balance des paiements. À l'époque, les deux institutions ne s'intéressaient qu'à identifier les symptômes de la crise (les déficits budgétaires et des paiements) et leurs diagnostics portaient sur l'illusion de la planification volontariste et « l'étatisation outrancière » des économies africaines. Les deux institutions se sont progressivement dotées d'un potentiel

1. *L'Afrique malade d'elle-même*, Paris, Éd. Karthala, 1986, p. 7.
2. Pour reprendre une expression de J. Copans qui écrit : « De tous les objets des études africaines, l'État contemporain est le plus fantomatique. Tout le monde en parle mais personne ne sait finalement de quoi il s'agit », *in* « Une crise conceptuelle opportune », *Politique africaine*, n° 26, juin 1987, p. 2.

critique important, dénonçant les incohérences patentes des options de développement et des procédures de gestion.

1.1.1. La déroute des systèmes de planification

Au début de 1966, vingt-sept États africains avaient déjà élaboré leur plan de développement[3]. L'engouement pour cette procédure d'organisation de l'économie était considérable ; la planification cristallisait toutes les aspirations nationales pour la construction d'une société tournée vers le développement et la conquête de l'indépendance économique. Cet intérêt accordé aux techniques de la planification en Afrique a aussi été encouragé par les agences spécialisées des Nations-Unies et la Banque mondiale. Dans l'esprit des premiers planificateurs africains, la mise en œuvre d'une stratégie d'indépendance économique signifiait concrètement le changement des structures socio-économiques internes, la rupture avec la dépendance commerciale et financière extérieure, la réallocation volontariste du surplus vers les secteurs productifs d'import-substitution et d'exportation, la mobilisation des forces paysanne et ouvrière... La planification, instrument de cette stratégie, était étroitement associée à l'idée de développement rapide et autocentré. L'ambition était alors prométhéenne. Citons seulement pour mémoire le préambule du premier plan nigérian : « l'objectif de la planification n'est pas seulement d'accélérer le taux de croissance économique et le rythme d'amélioration possible du niveau de vie du peuple. Il s'agit aussi que ce peuple soit de plus en plus en mesure de décider de son destin, en réduisant la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure, des investissements privés de capitaux étrangers et des fluctuations soudaines des prix des produits exportés »[4]. Le succès de la planification trouvait aussi son origine dans des considérations politiques. Le plan s'identifiait à l'État qu'il fallait créer de toutes pièces. Il était un instrument essentiel dans la conquête par les élites africaines d'une légitimité, tout comme il l'avait été antérieurement en URSS, en Inde, en Chine ou dans d'autres pays en quête de leur identité nationale. Sans exception, tous les auteurs de la théorie dominante en matière de développement confirmaient cette approche où l'État devait jouer un rôle central dans l'organisation du processus d'accumulation.

Au milieu des années 80, tous les États africains disposaient encore d'une structure centrale de planification. Quarante-sept d'entre eux avaient formellement adopté un plan à moyen terme. Seuls l'Éthiopie, le Mozambique et le Tchad faisaient exception. Depuis quelques années, les systèmes de planification africains traversent une phase de remise en cause très profonde. Certains n'hésitent plus à dénoncer leurs effets pernicieux. L'absolue nécessité de procéder aujourd'hui à des ajustements douloureux pendant plusieurs années trouverait l'une de ses origines dans la faillite de procédures volontaristes, centrées exclusivement sur l'accumulation du capital et impliquant toujours un rôle économique prééminent de l'État, rôle que celui-ci se serait en fin de compte révélé incapable d'assumer[5].

---

3. Cité par Michel Gaud : *Les premières expériences de planification en Afrique noire,* Paris, Éd. Cujas, 1967.
4. Cité par A. Waterston : *La planification du développement,* Banque mondiale, 1969, p. 37.
5. Sur la critique de la planification africaine, on consultera les travaux de R. Agarwala : *Planning in developing countries : lessons of experience,* Washington, Banque mondiale ; doc. de travail, 76, 1983 ; Jacques Mazier : *Plan, prévision et régulation à court terme,* New York, Nations-Unies, DTCD, ronéo, 1983 ; Pierre Jacquemot : « Crise et renouveau de la planification du développement », Paris, *Tiers-Monde,* tome XXV, n° 98, mai 1984 ; Gilles Duruflé : *Évaluation de la planification en Afrique,* Paris, SEDES, juin 1986 ; Philippe Hugon et Olivier Sudrie : « La crise de la planification africaine, diagnostic et remèdes », Paris, *Tiers-Monde,* tome XXVIII, n° 110, avril-juin 1987.

Les plans africains discrédités

La mesure des écarts entre les prévisions des plans et les réalisations semble donner raison aux détracteurs. Quelles sont les critiques les plus fréquemment adressées à la planification africaine ? On peut les regrouper autour de quatre idées :

1. Les plans seraient des incantations inopérantes. Toutes les sociétés ont certes besoin de mythes et les plans appartiennent, à cet égard, au domaine du rituel idéologique. Leur préparation mobilise les aspirations et les énergies mais au point de faire prendre pour acquis ce qui n'est pourtant qu'un objectif. Et cet instrument, parachevé dans un document de loi, est censé avoir un effet de développement de lui-même. Inévitablement, dans ce contexte, les plans sont, en phase d'exécution, sources de désillusions.

2. Les plans seraient *trop formalistes* et prétendraient en vain, à l'aide de techniques frustres, englober l'ensemble des activités économiques et sociales alors que celles-ci échappent, dans une large partie, à la connaissance statistique et qu'elles sortent du contrôle de l'économie moderne. On en arrive à des situations absurdes quand le taux de croissance du produit intérieur brut est calculé à la décimale près alors que le niveau du PIB, du coefficient de capital ou de l'emploi de l'année de départ sont eux-mêmes estimés avec une marge d'erreur non négligeable.

3. Les plans ne seraient souvent que des *catalogues de projets*, mal évalués et présentés en ordre indistinct dans des programmes sectoriels et régionaux où aucun choix explicite n'est véritablement fait, ni aucune hiérarchie dans les actions.

4. La majorité des pays africains n'auraient *jamais disposé de mécanismes institutionnels* leur permettant de coordonner efficacement les activités liées à la gestion à court terme (budget, paiements extérieurs, prix, crédit) avec celles liées à la mise en œuvre de la politique d'investissement. En période de restriction financière ou de mauvaise conjoncture, des pans entiers du plan sont abandonnés au nom de la rigueur ou du redressement des finances publiques.

Trois obstacles objectifs à la planification africaine

Le diagnostic de nombreux *pseudo-plans* africains montre le hiatus qui a presque toujours existé entre la doctrine affichée par les responsables du plan lors de son élaboration et la réalité de son fonctionnement et de son influence[6]. Les critiques précédentes n'apparaissent pas sans fondement. Pourtant, elles ne font qu'effleurer l'essentiel, et des réponses techniques – comme nous le verrons au chapitre 3 – peuvent être apportées à chacune d'entre elles. Les véritables difficultés rencontrées par l'État africain en matière de stratégie et de politique économiques sont, à notre avis, d'un autre ordre.

1. Les pays africains au sud du Sahara ne disposent pas de pôles économiques totalement invulnérables aux chocs extérieurs, aux variations des cours mondiaux et des taux de change ou aux modifications dans les politiques commerciales des pays développés. Le facteur climatique dans le Sahel africain est, de surcroît, une contrainte incontournable. Cette vulnérabilité est un facteur objectif limitant la portée des plans normatifs. Les projections de production, les prévisions de ressources ou les anticipations sur les marchés deviennent des exercices à hauts risques, « un jeu d'échecs agité de l'extérieur » pour reprendre une image de Gérard Winter[7]. Lorsque l'ouverture sur l'extérieur atteint un seuil élevé (part des débouchés étrangers dans la valorisation

6. Face à cette ambivalence, le désarroi du planificateur africain s'exprime parfois en des termes très réalistes. Citons le cas du Gabon : « l'administration gabonaise n'est pas actuellement en mesure de mener à bien ses tâches, de jouer pleinement son rôle de conception, d'évaluation, de promotion de projets, ainsi que de contrôle de leur exécution, ni de jouer pleinement son rôle d'orientation, de promotion et de contrôle des activités économiques et des entreprises ». République du Gabon, 3e plan de développement, 1984-1988.

7. Gérard Winter : « Intérêt et limites des méthodes quantitatives de la planification en Afrique », *Cahiers de l'ORSTOM*, série Sciences Humaines, XII, 3, 1975.

de la production nationale, mimétisme pernicieux dans les structures de consommation, dépendance dans le domaine des options technologiques), l'autonomie dans le contrôle des moyens de réalisation du plan demeure inévitablement faible. Il faut inscrire dans le même ordre d'idées la dépendance à hauteur de 65 à 90 % des plans africains aux financements extérieurs. Les bailleurs de fonds ont ainsi la possibilité d'infléchir l'ordre des priorités définies par les États en orientant leurs contributions vers les projets qu'ils estiment les plus intéressants sur la base de leurs propres critères.

2. Une fois la stratégie adoptée, un plan introduit normalement un système normatif dans les choix économiques pour une période relativement longue : trois, quatre ou cinq ans. Lors du lancement du plan, les autorités politiques paraissent adhérer à ces normes ; mais, plus ou moins rapidement, celles-ci entrent en conflit avec d'autres impératifs dictés par la politique quotidienne, par la gestion des alliances sociales et des clientèles locales. Les groupes au pouvoir sont confrontés à d'autres exigences et à d'autres échéances que celles inscrites dans les plans. Cette question a été traitée notamment par G. Myrdal et W. A. Lewis, comme la manifestation d'un « manque de volonté politique » de la part des autorités. En fait, tout porte à croire que les « dérapages » constatés dans l'exécution des plans ne sont, le plus souvent, que les indices d'une remise en cause de la base politique sur laquelle ils étaient censés initialement s'appuyer.

3. Nous arrivons au troisième obstacle, assurément le plus puissant. L'État dispose d'instruments classiques pour faire prévaloir ses choix : le budget, la fiscalité, les subventions, le crédit, la monnaie, le change, le contrôle tarifaire ou quantitatif des importations... La manipulation de ces instruments peut-elle modifier en profondeur les données structurelles de l'économie et les variables sociologiques de comportement ? Le principal problème des pays africains est davantage le choix d'une stratégie de réformes qui s'exprime en termes qualitatifs que la formulation de programmes fondés sur les techniques de l'économie quantitative. Les réformes de structures qui sont l'aspect central des politiques de développement sont le couronnement de tensions sociales aiguës où se modifient les rapports de force entre les groupes sociaux. Elles ne sont jamais le résultat parfait d'options sciemment prédéterminées ou d'actions parfaitement programmées.

1.1.2. L'origine des déséquilibres économiques et financiers

Le contexte de la crise internationale et ses répercussions sur les économies au sud du Sahara ont été largement analysés. L'inversion de la conjoncture mondiale à partir de 1978-1980 s'est traduite, pour ces économies, par des pertes de pouvoir d'achat des exportations, par un tarissement des flux nets de capitaux, joints à la montée rapide de l'endettement.

Chaque pays africain a en outre été la victime au moins d'un syndrome commotionnel d'origine exogène à une époque de son histoire récente :

– sécheresses récurrentes pour les pays sahéliens depuis 1973 ;

– tendance durable à la baisse des cours du sucre, du café, du tabac, du cuivre et fluctuations erratiques des cours du coton, du cacao et de l'arachide ;

– contre-choc pétrolier et *dutch disease* (« syndrome hollandais ») pour les producteurs de pétrole à partir de 1984-1985 (Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Nigéria).

Les emprunts contractés par les pays africains pendant les années d'aisance financière, disons avant 1980, n'ont eu que de faibles contreparties en actifs réels. La dette à long terme s'est multipliée par 19 de 1970 à 1988 et elle est actuellement égale au PIB. Les obligations au titre du service de la dette (47 % en moyenne des ressources d'exportation) n'ont été honorées que pour moins de la moitié en 1988. Les échéances de ces emprunts pèsent sur la génération sociale qui subit la crise et l'ajustement, et notamment sur les jeunes qui se trouvent privés d'emplois. Il y a eu un transfert intergénérationnel du fardeau de la dette contractée autrefois abusivement,

Encadré 1.1. Le syndrome hollandais

Le *dutch disease* est particulier aux économies à rente (agricole, pétrolière ou minière). En phase de hauts cours mondiaux, la hausse des recettes est assimilée à des transferts nets de capitaux au bénéfice des dépenses publiques. La logique de redistribution des gains l'emporte sur la logique de leur allocation vers des projets durablement productifs. Les revenus agricoles, pétroliers ou miniers exceptionnels induisent une forte hausse de la demande de construction et de services, impliquant des importations et des dépenses publiques nouvelles. Les facilités financières poussent à la fuite en avant et favorisent les projets de grande taille, en même temps que le secteur exportateur en forte croissance accroît ses investissements.

Le poids des charges récurrentes et des amortissements n'est pas intégré dans le calcul des coûts prévisionnels. Le système des prix et de change conduit aussi à des distorsions dans les rendements du capital par secteur conduisant à des affectations malencontreuses des gains de la rente vers des branches non virtuellement rentables. Une économie d'endettement se crée irrémédiablement autour de l'argent facile. L'effondrement des cours mondiaux tue ensuite l'économie de rente en révélant brutalement l'ensemble des déséquilibres financiers et des dépendances technologiques créés antérieurement. Le modèle de *dutch disease* a été utilisé aussi bien pour expliquer la crise de l'économie kenyanne après le boom caféier que celle des économies pétrolières africaines après 1980 (la rente pétrolière du Nigéria a été divisée par quatre entre 1980 et 1986).[8]

et ce transfert est associé aujourd'hui à un cumul de conditions défavorables sur le plan économique.

Au-delà des spécificités relatives à chaque pays, auxquelles il faut associer parfois l'existence de conflits armés internes ou aux frontières, on reconnaît certaines constantes dans l'origine des crises de paiements des économies africaines. Trois facteurs sont considérés comme essentiels par le FMI : les déficits budgétaires, le laxisme dans la gestion monétaire et l'appréciation du taux de change. Ils sont eux-mêmes liés à deux caractéristiques principales : l'excès de la demande globale sur l'offre et l'existence de mécanismes pervers de formation des prix.

Selon ce modèle d'interprétation, le système de formation des prix et des revenus est souvent tout particulièrement aberrant dans les économies africaines, puisqu'il ne reflète pas les raretés relatives des biens et des facteurs de production sur le marché.

– Sur le marché du travail, le salaire institutionnel n'exprime en aucune manière la situation d'excédent de l'offre de main-d'œuvre.

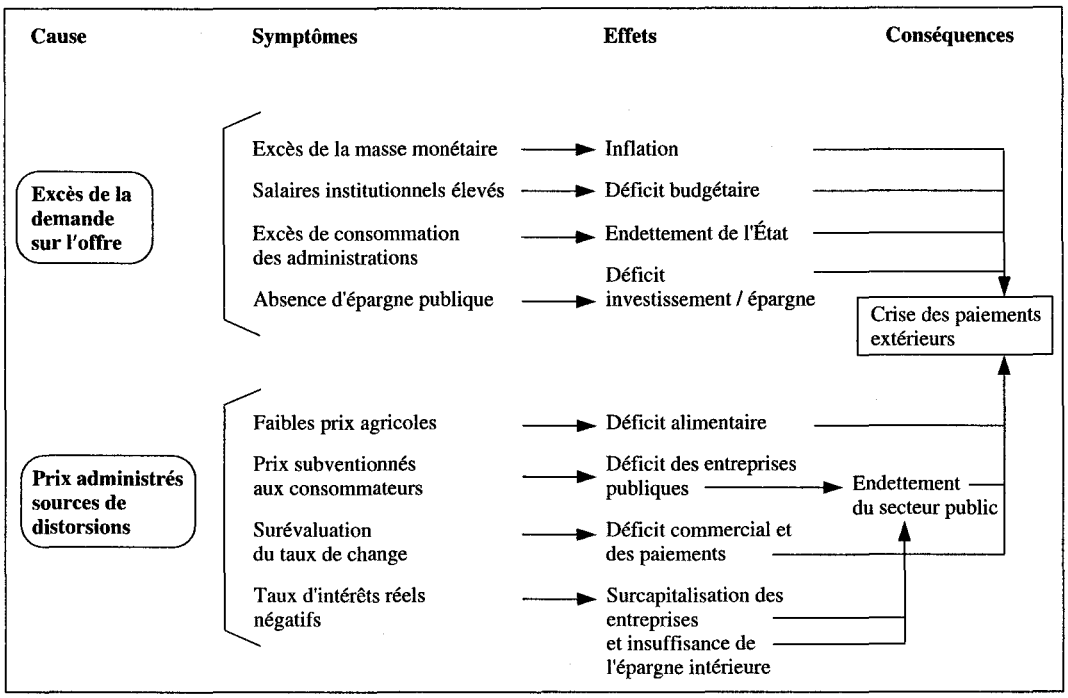
– Sur le marché des capitaux, le taux d'intérêt réel est négatif, contrariant l'effort d'épargne et poussant au contraire à la formation d'une économie de crédit menaçant tout le système financier.

– Sur le marché des biens, les prix « distordus » à la suite de trop d'interventions ou de trop de subventions, ne sont pas incitatifs pour les producteurs en ne permettant pas de couvrir les coûts réels de production des entreprises et sont, en outre, trop favorables aux consommateurs – essentiellement urbains – de produits importés.

– Enfin, sur le marché des changes, la surévaluation de la monnaie nationale – ou plutôt la sous-évaluation du prix des devises – crée des discriminations en surprotégeant les secteurs importateurs tournés vers la demande domestique et en pénalisant les secteurs d'exportation.

8. Pour une étude plus complète, *cf.* Jean Coussy : « Formes spécifiques du *dutch disease* en Afrique de l'Ouest », *in Tiers Monde*, tome XXXII, n° 125, janvier-mars 1991.

Schéma 1.1. Les facteurs explicatifs de la crise des paiements selon le FMI



Source : Philippe Hugon, *La crise en Afrique et l'intervention du FMI*, CERNEA, Université de Paris-Nanterre, 1985.

1.1.3. Le « trop d'État »

Les politiques économiques dans les pays africains ont été assez différentes dans les années 60 et 70, certains pays optant pour le « socialisme » alors que d'autres suivaient une voie « libérale ». Cependant, on retrouve un peu partout des traits communs qui permettent de caractériser un *modèle subsaharien* : une intervention de l'État très importante dans l'organisation de l'agriculture et dans la fixation des prix, la constitution d'un fort secteur public et une orientation de l'industrialisation vers le marché intérieur grâce à une protection très importante.

L'idée de base, à cette époque, était que le secteur privé était trop faible pour pouvoir être le vecteur du développement, et que, de toute façon, il n'avait pas les capacités d'investir à long terme dans des industries qui ne dégageaient pas de forts taux de profit dans l'immédiat. Seul l'État avait la capacité d'investir de façon cohérente, planifiée, pour accélérer la croissance et construire une économie intégrée et indépendante. Pour cela, il semblait nécessaire que l'État prélève un montant important de ressources tant sur les producteurs que sur les consommateurs, de manière à centraliser ces ressources et à favoriser leur investissement productif.

L'expansion de l'État s'est directement greffée sur la croissance économique des deux premières décennies des indépendances. L'appareil public a proliféré en institutions comme en effectifs ; les administrations et les entreprises publiques ont été multipliées au point, comme en Côte d'Ivoire, de donner à l'État une position dominante dans le système productif et financier : le poids des entreprises publiques par rapport aux 2 305 entreprises recensées en 1977 était d'un tiers pour les indicateurs d'activités (valeur ajoutée, masse salariale) et de deux tiers pour les opérations en capital.

Conformément à l'idée du démiurge, l'État a prétendu tout faire et faire la société en même temps qu'il se faisait lui-même. L'État a trop grandi et trop vite. Inévitablement, l'État « baudruche » connaît une crise de croissance, c'est-à-dire que, parvenu à un certain degré d'emprise, il ne peut plus faire face à ses responsabilités.

Telle peut être résumée l'analyse des institutions internationales. On peut repérer cette étatisation excessive, source d'inefficacité et de gaspillage de ressources, à l'aide de quatre indices :

1. Les dépenses en salaires absorbent la totalité des recettes courantes de l'État ; l'absence d'épargne budgétaire empêche toute dotation au titre du budget d'équipement et du service de la dette.

2. Le secteur public, globalement déficitaire, fait supporter à la collectivité des surcoûts sans rapport avec le produit créé ou les prestations assurées.

3. La part de l'État et de ses démembrements dans l'encours bancaire et le volume des arriérés intérieurs et extérieurs provoque un effet d'éviction qui contrarie la liquidité de toute l'économie et le financement des investissements productifs.

4. Enfin, les interventions de l'État sur le système des prix (prix administrés, subventions) et sur les importations entraînent des distorsions dans le régime d'allocation des ressources. Elles préservent des positions de rente coûteuses pour la collectivité nationale et entravent la croissance d'activités virtuellement rentables.

Le type dominant de cette politique étatiste et pro-urbaine a détourné les producteurs des secteurs tournés vers l'exportation, notamment du fait de la fixation des prix au producteur à des niveaux faibles, supposés permettre un fort investissement étatique. Les secteurs industriels bénéficiant de protections et d'un taux de change le plus souvent surévalué n'ont pas fait l'effort de devenir compétitifs. Enfin, les taux d'intérêt avaient souvent été maintenus très bas pour favoriser l'investissement. Ceci a souvent permis, en réalité, le financement de projets peu rentables et risqués. De plus, l'épargne a été découragée.

Ainsi, le mode de croissance induit par cette politique a progressivement réduit les capacités d'exportation, qui sont restées fondées sur les matières premières traditionnelles. Cette spécialisation correspond à des segments stagnants de la demande mondiale (très faibles élasticités-prix et revenus, fortes possibilités de substitution). La croissance progressive des importations liées à la croissance des revenus allait entraîner de forts déficits de la balance des paiements. D'autre part, le secteur public a généralement été considéré comme un outil de plein emploi plutôt qu'un système destiné à fournir des services publics à la population. Sa taille a donc connu une croissance rapide, liée à celle des systèmes éducatifs. C'est ainsi que, progressivement, sont apparus des déséquilibres structurels de finances publiques.

Les observations qui précèdent servent de fondements aux prescriptions des programmes d'ajustement que nous étudierons dans le prochain chapitre. Le point de départ est que l'intervention de l'État, qui avait historiquement trouvé sa justification dans le défaut d'initiatives privées et qui s'est maintenu par excès d'initiatives politiques, verra sa portée naturellement réduite par la libéralisation et les privatisations destinées à assurer la modernisation et le développement. Cette interprétation reste pourtant superficielle et donc insuffisante pour comprendre les processus économiques et politiques en cours ; elle est surtout source de désillusions en ce qui concerne les perspectives de désengagement de l'État car elle ne traite pas au fond la question de l'État africain. Tentons à présent de rechercher les racines profondes du mal.

1.2. LES RACINES DU MAL ET L'ÉCHEC DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Dans la tradition européenne, l'État moderne repose sur quatre éléments fondamentaux : un pouvoir institutionnalisé, un appareil administratif, des lois universalistes et un monopole

légitimé de l'exercice de la coercition. Partant d'une telle définition, nombre d'auteurs mesurent aujourd'hui la distance qui existe entre l'État en Afrique et la norme de l'État moderne. Même si l'on se réfère à une conception plus rudimentaire de ce dernier, qui serait défini comme un pouvoir institutionnalisé et légitimé par un minimum d'acceptation populaire, peu de pays africains pourraient se prévaloir de disposer d'un État véritable.

Si l'on se place dans une perspective de longue durée, il est pourtant indéniable qu'un processus d'étatisation est à l'œuvre en Afrique. Il suffit de comparer des États post-coloniaux avec les formes de pouvoir qui les ont précédés, qu'il s'agisse des empires médiévaux, des micro-États côtiers ou des États coloniaux pour constater que le processus d'étatisation est bel et bien engagé depuis trente ans. De cette histoire, fortement marquée par la transition de l'indépendance, on peut penser que tous les États contemporains ont franchi le premier seuil, celui de la différenciation entre pouvoir familial et pouvoir politique, et la majorité celui du monopole du pouvoir. Mais aucun ne semble avoir franchi le troisième seuil, celui correspondant à un État pleinement institutionnalisé.

1.2.1. L'État néo-patrimonial

L'analyse de l'État africain contemporain reste à faire. Pendant longtemps, on a observé une alternance entre une approche phénoménale centrée sur l'étude des régimes politiques et leur instabilité particulière et une approche dogmatique. Depuis dix ans, un renouveau est apporté grâce aux analyses socio-politiques contemporaines qui s'attachent à définir la véritable nature de l'État et à identifier les rapports entre la société civile et l'État. Il est important de s'y arrêter pour mieux saisir les dimensions de ce qu'il est convenu d'appeler « la crise de l'État »[9]. Rompant avec les analyses courantes, les propositions des socio-anthropologues et des politologues contemporains font preuve d'un réalisme de bon aloi et explicite, même s'il est parfois cru et difficile à entendre pour ceux qui en sont la cible. Le pouvoir traditionnel en Afrique est fondamentalement de type patriarcal ; il est fondé sur la parenté et s'exerce par l'aîné sur son groupe immédiat, le lignage (cette question est développée au chapitre 4). L'État patrimonial[10] correspond à un élargissement de ce pouvoir au-delà de la sphère domestique.

Le pouvoir politique patrimonial se différencie des autres formes de pouvoir traditionnels au point que certains vivent du politique et que d'autres travaillent pour eux. Il est organisé autour d'un chef, lequel exerce son pouvoir par le canal de la famille, mais aussi par celui des fidèles, des serviteurs et des clients, qui constituent en quelque sorte son « état-major administratif ». Ce système est fondé sur l'obligation acceptée et la loyauté des membres à l'égard des chefs (et non sur la compétence et la qualité du service public qu'ils rendent) ; cette obligation étant rémunérée par les mécanismes de redistribution (la fonction de « patronage » de l'autorité)[11]. Le devoir du dirigeant consiste à récompenser généreusement ceux qui le suivent et le servent et à sanctionner sévèrement ceux qui ne se montrent pas assez zélés. Ce « gouvernement personnel » est caractérisé par un ensemble de relations qu'entretiennent les dirigeants non pas avec leurs administrés, mais avec les parents, les clients, les partisans et les rivaux et qui,

9. Nous nous référons ici aux thèses présentées par des auteurs africains et français. L'analyse anglo-saxonne de l'État africain est quant à elle représentée par des auteurs comme R. H. Bates (1981), G. Hyden (1983), R. H. Jackson et C. G. Rosberg (1982) et R. Sandbroook (1985). On trouvera une présentation résumée des thèses en présence dans O. Marenin (1987) et F. M. Stark (1986).

10. Les travaux fondateurs de Max Weber (*Économie et société*, trad. fr. Paris, Éd. Plon, 1971) demeurent la référence des auteurs contemporains.

11. Ce que les sociologues appellent, après Max Weber, le « sultanisme » est une variante du patrimonialisme qui substitue au pouvoir né de la tradition celui fondé sur la force et l'arbitraire.

ensemble, forment le « système » patrimonial[12]. La gestion de l'État s'effectue en « père de famille » : il y a confusion entre les affaires personnelles et les affaires politiques, administratives et judiciaires. On parvient ainsi à une absence de séparation entre le domaine privé et le domaine public : le Trésor public, la Caisse de stabilisation, la Banque nationale de développement, se confondent ainsi avec la caisse du chef. La prébende illustre, de la manière la plus évidente, cette confusion des domaines, et cette caractéristique est fondamentale pour définir l'État patrimonial.

La colonisation, puis les indépendances ont modifié le système étatique traditionnel africain en combinant de manière paradoxale des normes bureaucratiques modernes et des normes patrimoniales. Avec l'inclusion du droit formel, certaines positions traditionnelles d'autorité sont alors légitimées par les institutions (élections, diplômes, grades administratifs), donc en apparence indépendamment de l'appartenance au réseau du chef. L'État postcolonial est marqué par la volonté d'hégémonie et l'autoritarisme hérité du système colonial dont il emprunte en outre le style de commandement péremptoire et sans partage. Il se réfère, mais par pure formalisme, à des normes publiques et à des idéologies universalistes. Une relative fonctionnalité du pouvoir administratif peut donc s'instaurer.

Pourtant, le système d'obligations reste fondamentalement défini par rapport aux structures précapitalistes. Les positions d'autorité légalisées par le système d'administration hérité de la colonisation sont détournées de leur finalité et continuent de permettre à ceux qui les occupent d'extraire et de redistribuer des ressources. Crawford Young met en avant le glissement qui s'est instauré dans les comportements après les indépendances africaines : « La dureté issue des mentalités et des habitudes de l'État colonial a été sapée de l'intérieur par la « clémence » inhérente au système politique patrimonial et clientéliste, qui a permis à la société civile de s'infiltrer dans l'État, de passer outre à ses restrictions autoritaires et de transformer finalement son apparence despotique en une carapace creuse »[13]. L'institutionnalisation est pervertie par la personnalisation du pouvoir et la stratégie d'accumulation-redistribution qui préside à chaque niveau de la hiérarchie, du sommet à la base en passant par divers intermédiaires.

La gestion néo-patrimoniale, c'est-à-dire cette façon particulière d'articuler les logiques modernes et traditionnelles, a ses institutions spécifiques : parti unique, administration centralisée, organisations de masse... souvent consolidées par une base ethnique. L'ethnicité est partout omniprésente en Afrique dans le système politique. Ainsi, P. L. Van den Berghe note que : « Dans la lutte pour les postes de l'administration, de l'armée, des écoles et universités, des organismes d'État, des bureaucraties privées, l'arme la plus sûre est la revendication ethnique, l'assurance d'un appui politique sur une base ethnique.[14] » L'allégeance nationale est remplacée par les liens d'appartenance régionale, clanique ou familiale. Cette situation crée dans certains pays (Cameroun, Niger, Bénin, Togo...) une opposition entre les ethnies orientées vers le commerce et l'industrie, éloignées du pouvoir et placées sous surveillance, et celles qui le détiennent et qui occupent toute l'administration et l'armée.

Tout ceci explique le développement des législations d'exception dans le domaine économique (« tout est interdit sauf ce qui est explicitement autorisé »). L'État et ses institutions ne sont pas considérés comme le bien commun de l'ensemble des citoyens, mais comme une bonne prise dont peuvent se servir les groupes pour la promotion sociale et l'enrichissement de certains. La lutte politique est celle de la « politique du ventre »[15]. L'État apparaît en effet comme le

12. R. H. Jackson et C. G. Rosberg, 1982, p.19.
13. Crawford Young, « L'héritage colonial de l'Afrique », *in* Robert J. Berg et Jennifer S. Whitaker, 1990, p. 45.
14. « L'ethnicité en Afrique », *in Revue Internationale de Sciences Sociales*, vol. 23, n° 4, 1971, p. 548.
15. Le « prébendalisme » (ou « politique du ventre » de J.-F. Bayart, 1989) est une autre variante du patrimonialisme où la tendance à l'enrichissement du chef et de son entourage par tous les moyens domine exclusivement dans le fonctionnement de l'État.

principal pourvoyeur de richesses et la logique est circulaire : « Rechercher le pouvoir, c'est aussi rechercher la richesse, et rechercher la richesse c'est rechercher le pouvoir puisque l'un mène à l'autre et réciproquement. »[16]

1.2.2. Aspects de la crise de l'État africain

Le fossé entre les missions assignées à l'État et la réalité de son action au service de la collectivité est si profond que certains auteurs y voient « non pas un état pathologique, mais une donnée structurelle du pouvoir en Afrique »[17]. Comment peut s'expliquer cette incapacité de l'État à répondre aux besoins de la société ? Plusieurs réponses sont ouvertes.

L'État surchargé

Une première thèse s'organise autour d'un constat historique. La rationalité allogène introduite par le capitalisme colonial a fait sauter les réseaux d'échange et de solidarité traditionnels. Le bouleversement des rapports sociaux traditionnels, sous l'effet d'abord de la colonisation puis, après 1960, de l'extension de la traite administrée, a fait reporter sur l'État alors en pleine constitution, la prise en charge d'assistance liée à la reproduction individuelle et collective (éducation, santé, nourriture...) que la communauté traditionnelle ébranlée ne pouvait plus remplir, faute de ressources. Les liens de solidarité communautaires, les systèmes d'entraide familiaux, les mutualités informelles étant devenus incapables de répondre à tous les besoins du groupe social, resté présent au terroir ou exilé en ville, un transfert de responsabilités s'est effectué sans transition vers l'État, lui-même prodigue en promesses parce qu'à la recherche de sa légitimité politique[18]. Ce transfert de charges a irrémédiablement conduit à une « surconsommation d'État ».

La même logique d'intégration sociale par l'État a conduit celui-ci à absorber tous les diplômés de l'enseignement supérieur, estimant que le coût élevé de formation qu'il supportait devait être mis en valeur dans son propre secteur. En moyenne, l'absorption des diplômés et la création d'emplois publics ont ainsi contribué pour plus de la moitié à la croissance des emplois salariés depuis 1960 en Afrique[19].

La thèse de la « surcharge administrative » peut être illustrée par la modestie des ressources publiques affectées aux biens sociaux (notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation) au regard des obligations politiques et sociales contractées par l'État vis-à-vis des populations. Toutefois, pour intéressante qu'elle soit, cette interprétation ne permet pas de répondre à une question simple : pourquoi l'État africain ne parvient-il pas à générer, sur une base régulière et stable, les ressources qui lui sont nécessaires ?

L'État prédateur

L'État prédateur est celui qui se nourrit de la société sans lui rendre des services suffisants pour justifier son existence. L'État colonial était parvenu à enfermer les populations à l'intérieur

16. J.-F. Médard, 1991, p. 342. De son côté, J.-F. Bayart écrit : « on peut désormais tenir pour acquis que c'est effectivement la relation à l'État qui, au premier chef, confère aux acteurs la capacité de s'enrichir et de dominer le champ social » (1989, p. 119).

17. J. Du Bois de Gaudusson, 1985, p. 132.

18. Parmi ces promesses, on retrouve tous les slogans des plans de développement : « éducation pour tous », « santé pour tous », « travail pour tous »...

19. La pléthore d'effectifs peut se résumer dans certains chiffres. Les deux tiers des noms figurant au fichier de la fonction publique du Zaïre en 1978 étaient fictifs. En Ouganda, au début de la décennie 1980, les recensements ont révélé la non-existence d'un grand nombre d'employés. En 1985, en Guinée, il devait en être de même puisque l'on tenta de ramener les effectifs budgétaires de 100 000 à 50 000.

de frontières et à les faire travailler pour assurer tant bien que mal son autofinancement : le travail forcé et l'impôt de capitation ont rempli ce rôle en obligeant la paysannerie à produire pour le marché[20]. L'État postcolonial se transforma en « État rentier » en s'articulant aux réseaux d'import-export. Pour se faire reconnaître, il ne pouvait jouer que sur deux registres : la coercition, d'une part, la distribution et le « patronage » de l'autre. Un tel fonctionnement supposait toutefois de disposer d'un flux constant de ressources à répartir. Or les ressources internes sont aujourd'hui en voie de tarissement et, par voie de conséquence, les fondements économiques de l'État sont menacés.

La fonction prédatrice et le « biais urbain » des systèmes étatiques africains ne sont guère contestables, au moins jusqu'au milieu de la décennie 1970. Les offices de commercialisation et les caisses de stabilisation furent parmi les instruments privilégiés pour assurer le drainage des surplus ruraux. L'objectif déclaré était la stabilisation des prix aux producteurs de culture de rente et la suppression des négociants spéculateurs de la traite. Ces organismes devaient accumuler des excédents financiers lorsque les cours étaient élevés pour mener des actions de vulgarisation agricole, de fertilisation ou de diversification des productions, et subventionner les producteurs en cas de baisse des cours mondiaux. Les pratiques ont généralement témoigné d'une orientation totalement différente : en termes réels, les revenus ruraux sont restés bas, les circuits de commercialisation ont généré des prébendes diverses au bénéfice des titulaires de postes administratifs et, quand les différentiels prix intérieurs / cours extérieurs l'autorisaient, au bénéfice de l'État pour des dépenses somptuaires. Cette fonction de prélèvement d'une fraction du surplus (agricole et minier) était en théorie compatible avec le modèle d'accumulation extensive qui servait de référence aux États. Mais, elle ne l'aurait véritablement été que si les ressources ainsi extraites avaient été allouées de façon productive. Or l'expansion rapide et désordonnée du secteur public, poussée par les besoins de reproduction de l'État, a intensifié les tendances à l'irrationalité économique et a dénaturé le modèle de départ. Il est rare qu'un tel processus ait débouché sur une régulation accrue des flux économiques intersectoriels, sur des programmes d'investissements publics efficaces ou sur la couverture des charges des services de base dans les campagnes comme dans les villes[21]. Prélevant plus qu'aidant à produire, l'État a donc progressivement épuisé sa propre base économique. Par des ponctions excessives sur les activités productives, il a entamé le surplus au-delà du nécessaire et a ainsi contribué à tarir les gisements de ressources sur lesquels il percevait ses revenus. Le moindre contrecoup enregistré sur les marchés extérieurs, ou l'entrée dans un cycle climatique défavorable, ou encore la montée en puissance du service de la dette ne pouvaient que révéler brutalement cet état de précarité latent. Animé principalement par un objectif de redistribution, engagé très faiblement vers l'augmentation du potentiel de production et dépendant pour se perpétuer des aides extérieures,

---

20. Le principe a été clairement défini par le général Galliéni au début du siècle. À propos de Madagascar, il déclarait devant l'Union coloniale en 1904 : « Il s'est avéré que, partout dans la grande Île, la production a progressé au fur et à mesure de l'assujettissement plus complet de nos sujets malgaches aux charges fiscales. C'est que, pour des populations encore primitives, les besoins essentiels une fois satisfaits, la production est fonction de l'impôt. » (Rapport à l'Union Coloniale, décembre 1904.)

21. À titre d'illustration, on peut citer ce constat de 1980 de la Banque mondiale concernant le Mali : « La structure de l'économie à orientation étatique est caractérisée par une série de mécanismes complexes de transferts qui permettent à une fonction publique pléthorique et au groupe des étudiants de recevoir 90 % ou plus des ressources budgétaires du pays et qui ne garantissent l'emploi que pour une fraction minuscule de la main-d'œuvre malienne dans un secteur paraétatique inefficace et à coût d'opportunité élevé (...). En fin de compte, l'ensemble des mécanismes internes de l'économie malienne fonctionne dans le sens d'un prélèvement de ressources des pauvres vers les non-pauvres, des productifs vers les non-productifs. » (Banque mondiale, Mali, *Country Economic Report*, 1980.)

constituant en fait une nouvelle source de rente, la dynamique des États africains était par essence instable[22].

L'État « mou »

La notion d'État « mou », empruntée à Gunnar Myrdal (1969) caractérise une situation « d'anarchie fonctionnelle » : absence de respect des directives édictées par l'autorité, collusions entre cette autorité et les groupes de pression dont elle devrait pourtant contrôler les actes, et tendance généralisée à se soustraire à toutes les formes de contrôle administratif. La corruption est un élément central de ce système dont le fonctionnement s'explique par le fait que les marchés étant imparfaits ou inexistants, les aides de l'État (subventions, licences, exemptions diverses, prêts bancaires bonifiés, emplois à revenu élevé...) ne peuvent pas être octroyées par des voies non arbitraires. En lieu et place des mécanismes normaux et généraux, elles sont distribuées sur des bases discrétionnaires et individualisées. Les contrôles s'exercent, mais s'effectuant sur les mêmes bases, ils alimentent la corruption qui, à son tour, donne aux politiciens corrompus et aux fonctionnaires malhonnêtes un droit acquis à maintenir et à étendre les contrôles[23].

On retrouve ici les thèses sur le néo-patrimonialisme africain que nous avons évoquées plus haut. L'État africain et ses agents sapent les normes et les pratiques administratives, corrodent la rationalité des institutions et introduisent la gabegie et l'indiscipline dans les affaires publiques. La criminalisation de l'État, autour des trafics de drogue, des aides alimentaires ou des métaux précieux, constitue la forme ultime de cette dépravation étatique. Pour reprendre une formule de Jean Copans, « la légitimité de l'État est invisible, et ce qu'il donne à voir est illégitime ».

Si l'on ignore l'existence de normes, l'idée de corruption n'a pas de sens. La corruption prend sa signification quand existent des règles et qu'elles ne sont pas respectées. L'*ethos* africain, si l'on en croit J.-L. Amselle, ne réprouve pas l'enrichissement même illicite, il réprouve seulement la rétention sans partage[24]. Ce qui est grave, ce n'est pas tant l'immoralité de ces pratiques, mais le fait que les responsables publics prennent des décisions à court terme sur des critères d'enrichissement personnel et d'entretien des réseaux de clientèles, sans prendre en considération leurs conséquences économiques à long terme. Les modalités de l'institutionnalisation de l'État sont alors menacées par des agents publics qui n'obéissent qu'à leurs seuls objectifs particuliers.

Ces remarques s'appuient sur des observations précises. Faisant le bilan de trente années de développement en Afrique, la Banque mondiale propose un verdict sans appel : « La longue liste des problèmes de développement des pays africains dénote une crise du pouvoir (...). Faute d'un secteur privé suffisamment influent pour mettre un frein à leur excès, les serviteurs de l'État, dans de nombreux pays africains, se sont servis eux-mêmes sans crainte d'être inquiétés (...). Il en a résulté une personnalisation de la vie politique qui contraint les politiciens à cultiver une

---

22. Cette situation chronique où « l'aide sert plus à renforcer les pouvoirs des partis au gouvernement, alors que les finances publiques sont délabrées par les œuvres d'une kleptocratie étatique, pressurant le peuple à l'aide d'impôts et taxes diverses », condamne selon Mamadou Koulibaly (1992, p. 207) toutes les tentatives d'ajustement structurel qui ne seraient pas précédées par une réforme totale du système politique.

23. Ce type d'analyse en vertu de laquelle les agents économiques luttent, par des voies légales ou illégales, pour obtenir des avantages particuliers résultant des contrôles de l'administration, a été formalisée par Ann Krueger dans sa célèbre théorie de la « rent seeking society » (1974). La corruption n'est pas circonscrite aux représentants de la puissance publique, ni aux pays en développement. Elle sévit en Europe, au Japon, dans l'ex-URSS ou aux États-Unis, comme elle était devenue un problème grave dans la Chine et l'Inde anciennes, dans l'Empire ottoman du XIV^e^ siècle ou dans l'Angleterre du début du XIX^e^ siècle.

24. J.-L. Amselle : « Fonctionnaires et hommes d'affaires au Mali », *in Politique africaine*, n° 26, juin 1987, p. 71.

clientèle s'ils veulent rester au pouvoir. Les dirigeants s'arrogent de vastes pouvoirs discrétionnaires et n'ont cure de la légitimité »[25]. Les organisations africaines reprennent également à leur compte ce diagnostic. Ainsi, la Commission Économique pour l'Afrique écrivait, en 1987 : « les affinités politiques et les considérations ethniques ont pris le pas sur les compétences et ont engendré le népotisme et des politiques de développement peu appropriées. L'absence d'éthique administrative a souvent entraîné une attitude de nonchalance et a encouragé la corruption (...). Le fait que les politiciens, dans de nombreux cas, ont eu tendance à saper l'autorité des institutions publiques en faisant fi des réglementations qui régissent leurs opérations a rendu encore plus critique la situation »[26].

L'État contourné

Depuis une dizaine d'années, la baisse des revenus d'exportation a eu des effets directs sur le fonctionnement de l'État ; les flux ont baissé provoquant la chute des commissions sur marché, la classe dirigeante a vu ses revenus décroître et, par conséquent, a eu davantage de difficultés pour assurer la redistribution familiale et clientéliste. Dans des cas extrêmes de faiblesse de l'État, le chaos administratif et la croissance du volume des impayés de l'administration peuvent conduire le secteur public à la faillite et précipiter les activités du secteur moderne dans un déclin irréversible. Le rétrécissement du champ étatique se traduit par la mort lente du secteur formel qui, jusque-là, était entretenu par les ressources publiques, les apports extérieurs et la redistribution des rentes.

Les uns sont incités à accroître leurs sorties de capitaux pour échapper à la contrainte de la redistribution ; pour d'autres, les occasions de profit se situent dans les activités hautement spéculatives : immobilier, commerce d'import-export, opérations sur le marché des changes – voire les marchés des narcotiques et des armes – et dans toutes les transactions qui peuvent échapper à l'enregistrement et à l'imposition : la contrebande, le marchés noir, le *magendo* en Ouganda, le *kalabule* au Ghana... Le hors-la-loi devient dominant. Il convient pourtant de noter que les participants à l'économie illicite se considèrent comme faisant des opérations « normales » parce qu'ils ont obtenu et payé, par le trafic d'influence, le « droit » d'échapper à la réglementation : ces transactions supposent en effet le plus souvent une collusion entre d'un côté les affairistes et de l'autre les fonctionnaires. L'expansion de l'économie parallèle est donc la résultante de la déliquescence de l'État et de l'économie officielle. Ce faisant, elle accélère ce processus en restreignant la base fiscale de l'État.

Les facteurs internes de la crise sont aujourd'hui mieux appréhendés et l'on fait moins référence que par le passé à la thèse sommaire qui attribuait tous les maux de l'Afrique aux méfaits de l'impérialisme. Les paradoxes sont élucidés. L'État aurait de lui-même contribué à annihiler les fondements économiques de son existence. Face aux contraintes qu'il a lui-même créées, pour se perpétuer, pour garder certaines de ses prérogatives – dont celle essentielle de pouvoir redistribuer et maintenir ainsi une légitimité minimale – il a sans cesse besoin d'un surcroît d'aides extérieures. En retour, pour les obtenir, il doit « s'ajuster » et abandonner sa liberté d'action sur certaines fonctions, parmi lesquelles celles qui intéressent le cœur de la politique économique : les dépenses publiques, la gestion de la masse monétaire, les prix, l'organisation des marchés, l'embauche ou l'administration des entreprises publiques.

---

25. Banque mondiale : *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable*, Washington, 1989, p. 73.
26. *Rapport ECA-CERAD pour la conférence d'Abuja (15-19 juin 1987)*, cité dans *Jeune Afrique Économie*, n° 100, septembre 1987.

1.3. LES DÉFIS POLITIQUES DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

Par un revirement progressif, à partir du début des années 80, un consensus de plus en plus large – ce qui n'exclut des îlots de résistance – s'est formé autour de l'idée selon laquelle l'excès d'administration pouvait constituer un frein au développement des économies africaines. Puissamment porté par les institutions de Bretton-Woods, le thème du désengagement de l'État est au centre de la réflexion politique sur les perspectives du redressement des économies du continent. Cette remise en cause du cadre idéologique originel et longtemps unanimement accepté, a été suivie par une série de réformes économiques et par des politiques de stabilisation financière, de libéralisation et de désétatisation.

La mise en œuvre de ces réformes radicales étant devenue la condition pour obtenir de la part des bailleurs de fonds les ressources financières nécessaires à la couverture des déficits budgétaires, au paiement des importations et au rééchelonnement ou à l'annulation de la dette, l'adoption d'un programme d'ajustement est apparue pour beaucoup de régimes africains comme une exigence de survie[27]. Elles sont conduites par des gouvernements qui ne sont pas toujours convaincus de leur opportunité, mais qui sont le plus souvent contraints au « moins d'État » par l'échec constaté des expériences de l'économie administrée et, surtout, par la pression exercée par les sources extérieures de financement. Pourtant, les prescriptions des programmes d'ajustement structurel (*cf.* chapitre 2) se présentent, pour une large partie, comme autant de remises en cause des positions, des rentes et des privilèges établis.

1.3.1. Le paradoxe de l'ajustement

La prise de conscience de l'ampleur de la crise économique et sociale par les élites africaines a été tardive, mais elle est aujourd'hui effective. Elle prend chez certains intellectuels des allures d'autocritiques virulentes : *L'Afrique malade d'elle-même* (Tidiane Diakité, 1990), *Et si l'Afrique refusait le développement ?* (Axelle Kabou, 1991), *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel ?* (D. Etouga-Manguelle, 1991)... Les pratiques bureaucratiques sont dénoncées ; la gabegie, le népotisme et les déficits financiers chroniques sont désormais la cible de la presse. On met en évidence l'incapacité fonctionnelle des hommes politiques comme des services administratifs, des entreprises d'État et de leurs agents. Le procès de l'administration est instruit sur la base d'illustrations : les hôpitaux manquent de médicaments et de personnel, les écoles publiques sont incapables de répondre à la demande des familles, l'électricité et l'eau sont fréquemment coupées, le ramassage des ordures n'est pas assuré, les transports publics sont défaillants, les routes ne sont pas entretenues...

De leur côté, les gouvernants africains ne sont pas restés inactifs. Leur conversion récente au « moins d'État » ne repose pas tant sur une adhésion aux thèses libérales que sur la nécessité de témoigner une bonne volonté vis-à-vis des institutions internationales de financement qui détiennent sans partage la clé qui ouvre la porte aux crédits indispensables. J.-M. Fontaine s'interroge : « Il y a une ambiguïté concernant le statut de la victoire remporté par les idées libérales en matière de développement au cours de la décennie passée : on ne sait pas si elle a

27. La signature de l'accord entre le FMI et la Tanzanie en octobre 1985 marque certainement un tournant pour l'Afrique : c'est l'acte de décès de la déclaration d'Arusha et du plan d'action de Lagos qui est signé ce jour-là et, avec lui, l'enterrement de la « voie africaine du socialisme ». *Cf.* W. Biermann et J. Campbell : « The Chronology of Crisis in Tanzania, 1974-1986 », *in* B. Omode (ed.) : *The IMF, the World Bank and the African Debt*, Londres, Éd. Zed Books, vol. 1, 1989.

été acquise au terme d'un combat mené de bout en bout, ou si elle a été obtenue par forfait, sur disqualification ou abandon de l'adversaire.[28] »

Pressé de mener lui-même son propre « désengagement » selon un échéancier peu flexible, l'État tente de ménager des transitions. Cette attitude est logique : restreindre son rôle économique et supprimer les mécanismes de rente ne peut trouver spontanément une adhésion de la part des administrations publiques. La critique des dysfonctionnements de l'État est parfois un argument de circonstance dans une négociation, et certains gouvernants déclarent aujourd'hui vertueuse une doctrine qui, dans une certaine mesure, ne correspond qu'à une nécessité conjoncturelle. De nombreuses réformes introduites au titre de l'ajustement ne seraient assurément pas possibles si les appareils d'État africains n'étaient pas traversés par le doute sur leur capacité à se maintenir au pouvoir sans avoir à opérer des changements profonds dans la manière de l'exercer[29].

Pourtant les programmes d'ajustement menés sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale touchent au cœur les régimes en place. L'utilité technique des caisses de stabilisation, des caisses d'amortissement, des caisses de péréquation, des offices céréaliers, des organismes publics d'exportation est mise en cause et leurs outils de financement de la redistribution sont menacés par la globalisation des ressources dans les Tableaux des opérations financières de l'État (TOFE). La plus grande maîtrise des dépenses exigée au titre de la stabilisation financière interdit aux classes prédatrices de compenser leurs pertes de revenus par des prélèvements sur les marchés publics, le marché des devises et les opérations d'importation. En s'attaquant aux recettes de l'État, les PAS s'attaquent directement aux intérêts des plus puissants, contribuables prépondérants ou gros débiteurs de l'État et du système bancaire. Les créances fiscales et les créances bancaires compromises enregistrées à l'occasion des audits avant restructuration ou liquidation révèlent le mode et l'ampleur de l'enrichissement prédateur qui a prévalu pendant longtemps. La mise en évidence des détournements, des faillites et des fuites de capitaux fragilise aussi les régimes en leur contestant leur légitimité.

L'ajustement touche donc la base sociale de l'État et met en cause certaines liaisons sociales fondamentales. En dénonçant le niveau excessif des avantages accordés aux fonctionnaires (salaires, primes diverses, subventions alimentaires, gratuité des soins...) et en obtenant la suppression du lien direct entre l'école et la fonction publique, les bailleurs de fonds déstabilisent indirectement mais fondamentalement l'État.

1.3.2. Éviter l'État ou institutionnaliser l'État ?

Comment empêcher que les pays africains ne suivent « la spirale descendante de la dégénérescence étatique » et du déclin économique ? La question revient à se demander si les ajustements douloureux assureront en Afrique les conditions d'un redressement et d'un processus de reconstruction de l'État ou entraîneront l'enlisement dans une sorte d'anarchie fonctionnelle. La réponse dépendra notamment de la capacité des sociétés à absorber les chocs de la transition économique et politique. Le monde rural a longtemps servi d'amortisseur. Aujourd'hui, la crise écologique, la chute tendancielle des cours, l'accélération de l'urbanisation, la pression démographique et l'endettement risquent de rendre moins efficaces les régulations sociales sur la même base que dans le passé.

---

28. J.-M. Fontaine, 1992, p.17.
29. Sur la prise de conscience des élites africaines des limites du modèle interventionniste, cf. Ch. Colclough : « Competing Paradigms and Lack of Evidence in the Analysis of African Development », *in* T. Rose, 1985.

Certains risques sont à craindre. Le vide provoqué par le retrait de l'État peut engager les zones rurales dans un repli autarcique, les communautés ne pouvant plus, faute d'encadrement, participer aux échanges marchands. En ville, l'informalisation de nombreuses activités est déjà un processus ancien ; divers indices laissent penser qu'elle prendra une ampleur grandissante avec la perte de nombreux emplois publics et salariés et l'abandon d'activités productives nationales de moins en moins protégées ou soutenues par les commandes de l'État.

L'idée s'est formée de s'appuyer sur l'art de la débrouille dont font preuve certains groupes urbains en capacité auto-organisatrice. Nous verrons au chapitre 6 que le secteur informel ne manque pas de ressources créatrices. Le recours à l'auto-organisation hors l'État peut-il constituer une réponse d'avenir face à cette situation critique ? Peut-on attendre l'essentiel des solutions de la multiplication des micro-initiatives, même judicieusement accompagnées aux plans technique et financier par des ONG ? Peut-on entrevoir les formes d'un autre développement, fondé sur les collectivités décentralisées, créant une dynamique organisationnelle capable d'imposer un changement durable au niveau des structures politiques et économiques ? Le développement autogéré ne manque pas d'adeptes, ni parmi les théoriciens, ni parmi les organisations non gouvernementales qui n'ont jamais renoncé à faire prévaloir une position utopiste dans le débat sur l'avenir de l'Afrique. Pour étayer leurs convictions et pour démontrer la faisabilité d'un *nouveau modèle*, ils s'appuient sur le dynamisme de certains mouvements d'auto-organisation. Certaines expériences sont assurément fort intéressantes et porteuses de solutions locales et ponctuelles, mais on peut se demander si elles seraient probantes sur une longue période et sur une échelle géographique élargie.

Quoi qu'il en soit, si la tendance à l'informalisation se poursuivait sur une échelle plus vaste encore que celle actuellement enregistrée, l'État africain déjà appelé à se réformer en profondeur se trouverait dans le même temps confronté à des contraintes explosives : une perte de ressources résultant de la défiscalisation d'une série d'activités, une réduction probable des aides extérieures par la perte de crédibilité des autorités nationales incapables de maîtriser les processus sociaux, et un accroissement de charges induit par une urbanisation irrésistible et non contrôlable.

1.3.3. Les vertus de la crise

Est-il possible de sortir du scénario tendanciel de non-développement promis à l'Afrique ? Cette question n'appelle pas de réponses simples. L'analyse historique montre que la situation africaine n'est pas le fruit d'une évolution erratique ; elle n'est pas non plus sommairement imputable aux erreurs de « gouvernance » et de gestion d'administrateurs incompétents et/ou corrompus et d'experts naïfs ; elle est largement la résultante de la logique de sociétés plongées dans une histoire et dans un environnement donnés. Si les plans, les stratégies, les projets ont pu infléchir le cours des choses pendant un temps, ils ont en fin de compte été largement impuissants devant la logique de ce que l'on pourrait appeler « le système africain ». Cela ne condamne pas pour autant à la fatalité. « Toute société, écrivait Georges Balandier, porte en elle-même d'autres sociétés possibles. » Tous les acteurs ne sont pas enfermés de la même manière dans le jeu des contraintes du système africain. Certains ont plus d'autonomie que d'autres. Dans tout système, il y a des sous-ensembles dont l'évolution peut perturber l'ensemble au point d'en changer la logique : les acteurs « émergeants » dont le statut change avec l'urbanisation (femmes, jeunes, migrants), les nouvelles élites en position d'influencer les orientations et les politiques, les ONG et associations qui appuient les acteurs innovants... Les gouvernements n'ont d'autres opportunités que la « diversification institutionnelle » des responsabilités, c'est-à-dire élargir les pouvoirs en direction des collectivités locales, des associations, des conseils régionaux...

Dans la mesure où la crise économique, en diminuant les ressources mises à disposition des agents de l'État, amenuise le champ de la redistribution et, par ce fait, déstabilise les détenteurs

du pouvoir politique, elle permet une ouverture vers une nouvelle légitimité et une nouvelle conception du politique. Paradoxalement, la crise économique est potentiellement un facteur de déblocage politique. Tout modèle de développement est un modèle de modernisation, c'est-à-dire un élargissement de la capacité d'action de la société pour faire face aux défis du monde moderne. En fin de compte, on revient à la question fondamentale de départ : quel est l'instrument politique qui peut créer et maintenir une cohésion de groupes sociaux encore faiblement intégrés et impulser une dynamique sociétale de modernisation ?

1.3.4. La signification de la démocratisation

La démocratie moderne (entendue comme l'instauration d'un État doté de mécanismes institutionnels permettant d'éviter l'arbitraire du pouvoir et médiatisant les affrontements) est une tentative de dépassement du néo-patrimonialisme dans la mesure où elle ne peut reposer que sur un degré sans cesse plus poussé d'institutionnalisation du pouvoir.

Depuis 1990, aux quatre coins du continent, les mouvements sociaux interviennent sur le terrain démocratique. Ils se singularisent par rapport aux mouvements antérieurs par la référence à l'idéologie des droits de l'homme et par une contestation du mode de partage des richesses nationales et de l'aide internationale. L'expression de la contestation est d'abord urbaine et, quand elle est formulée par les fonctionnaires, les salariés et les étudiants, elle prend pour cible principale les mesures d'ajustement qui sapent leur base économique et sociale. Ces mouvements témoignent d'une maturité nouvelle des classes urbaines qui bénéficient d'une formation plus élevée et d'une information plus large qu'il y a trente ans et s'appuient sur des groupes sociaux intermédiaires plus solides, et donc sur ce qu'il convient d'appeler une « opinion publique ».

Une idéologie démocratique peut trouver un enracinement social et parvenir à mobiliser un certain temps les populations autour de thèmes comme l'égalité, les libertés publiques et l'état de droit. Rien cependant ne garantit *a priori* le caractère totalement progressiste de ces mouvements qualifiés, parfois rapidement, de démocratiques. Quand les couches les plus revendicatrices sont composées de fonctionnaires et d'étudiants, les requêtes portent sur le maintien des privilèges de l'État-providence, à savoir les bourses, la garantie des débouchés, le maintien des emplois publics... – autant d'ingrédients d'une fonction publique peu efficace et onéreuse – et ne concernent pas l'amélioration du sort des paysans ou du sous-prolétariat urbain, ce dernier étant pourtant présent dans les manifestations mais incapable de formuler une revendication crédible.

La véritable nature de la démocratisation du début des années 90 ne se révélera qu'au fur et à mesure des années. Sans anticiper abusivement, il est à craindre qu'avec l'ajustement, la poussée démocratique va atteindre rapidement les limites de ses revendications car on ne vit pas seulement d'idéologie, et il faut qu'à un moment des retombées matérielles prennent le relais des gratifications symboliques. La démocratie entend redistribuer autrement, mais elle ne peut se développer sans ressources à redistribuer. La revendication démocratique repose sur une ambiguïté : elle s'insurge contre la pénurie des ressources politiques et financières, mais elle ne pourra pas y mettre fin à court terme. La difficulté sur laquelle elle achoppe est que l'enjeu de la compétition n'est pas seulement politique, mais économico-politique, puisque l'accès aux fonctions étatiques conditionne toujours directement l'accès aux richesses. Dans ces conditions, la démocratisation ne pourra s'enraciner et éviter les restaurations autoritaires que s'il y a contrôle social effectif de la circulation des richesses, si elle est un moyen de limiter les prébendes en forçant les détenteurs du pouvoir – pour reprendre une formule africaine imagée – « à manger moins vite et moins seul ».

Le renforcement de l'État reste, à notre avis, la seule réponse aux problèmes cruciaux posés par l'organisation de groupes sociaux atomisés et d'activités faiblement articulées entre elles.

Certaines raisons qui ont justifié autrefois la croissance de l'État en Afrique gardent encore leur pertinence. Il est le seul capable de faire de la prospective, de gérer les croissances démographiques et d'anticiper les explosions urbaines génératrices de besoins nouveaux. Il est le seul capable de faciliter les intégrations régionales et de préparer les mutations technologiques. Il est le seul capable de porter des projets sociaux. Il peut seul créer un tampon avec l'extérieur lorsque celui-ci menace l'économie nationale avec des fluctuations de taux de change, des réorientations brutales de marché ou des prix de dumping. Enfin, il est le seul à pouvoir soutenir et piloter la formation d'un pouvoir d'achat susceptible de participer à la dynamisation des marchés.

Le caractère radical des critiques actuelles sur le fonctionnement de l'État africain a occulté le débat de fond sur ce qu'il est profondément et sur ce que devrait être son rôle et sur ses fonctions essentielles d'orientation, d'organisation et de gestion. La question est bien celle du « mieux d'État » et du « développement institutionnel » et le thème de la construction de l'État de droit devient l'enjeu principal de la phase de mutations internes que traversent les sociétés africaines depuis une dizaine d'années. Dans ces conditions, seule une acclimatation de la démocratie politique permettra de limiter les dommages causés par la transition économique, d'éviter la restauration de régimes autoritaires et de frayer progressivement, sur la base d'un nouveau pacte social, un chemin de sortie de crise de l'État en Afrique.

Chapitre 2

Portée et limites de l'ajustement structurel

Le chien qui a gobé l'œuf,
c'est sur lui que doit tomber le bâton.
Proverbe Haoussa

Confrontés aux déséquilibres financiers, à la montée de l'endettement et à la stagnation de la production pendant la décennie des années 80, les pays d'Afrique au sud du Sahara ont été contraints de privilégier les politiques de stabilisation et d'ajustement par rapport aux politiques de développement et aux plans à moyen terme. L'approche en termes d'ajustement structurel est tout naturellement devenue dominante quand il fut impossible de nier le gaspillage des ressources attaché à une politique d'investissement incontrôlée, l'inefficacité de l'économie administrée et le poids des fortes distorsions introduites dans le système des prix.

Ainsi, dans la très grande majorité des pays du continent, sont mises en œuvre depuis plusieurs années des mesures de régulation conjoncturelles visant à rétablir les équilibres budgétaires et des paiements extérieurs et, dans le même temps, sont instaurées des réformes de structures dont le but est de créer les conditions d'une reprise de la croissance. Même si l'on décèle çà et là encore des résistances face à la rigueur qu'impliquent de telles politiques et face à la crainte de perte de souveraineté qu'elles font naître, aucun pays africain n'a échappé à la logique de l'ajustement portée par les institutions financières internationales.

Les instruments de l'ajustement structurel sont largement inspirés de la théorie économique dominante (2.1.) et, dans le cas de l'Afrique, ses prescriptions de politique économique sont largement standardisées (2.2.). Les programmes d'ajustement offrent des résultats encore peu probants sur le rétablissement des conditions de la croissance (2.3.).

2.1. LES FONDEMENTS THÉORIQUES ORTHODOXES DE L'AJUSTEMENT

Les organisations internationales se réfèrent à plusieurs schémas théoriques qui constituent autant de cadres de cohérence utiles pour la formulation des politiques économiques. Les interventions du FMI, très orientées sur la question de la stabilisation macro-économique, se fondent essentiellement sur l'approche monétaire de la balance des paiements et sur l'approche de l'absorption. Les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale, aux incidences

plus sectorielles que macro-économiques, font plutôt référence à des modèles à plusieurs secteurs, dans lesquels les prix relatifs et le taux de change jouent un rôle important.

2.1.1. L'approche monétaire de la balance des paiements

Dans cette approche, les déséquilibres de balance des paiements sont mis en relation avec l'excès de création monétaire : le modèle, au demeurant très simple, permet de calculer le montant de crédit compatible avec un objectif fixé *a priori* de niveau des réserves extérieures. Il repose sur deux hypothèses : la constance de la demande de monnaie par rapport au revenu et le caractère exogène de l'offre de monnaie résultant d'une décision autonome des autorités monétaires qui fixent le niveau de la composante interne de la base monétaire.

Encadré 2.1. Politique monétaire, réserves de change : l'approche monétaire

Soit Mo : l'offre de monnaie par les autorités monétaires.

Mo = C + R, avec C crédit intérieur et R réserves de change.

Md : demande de monnaie, déterminée par le niveau d'encaisses désiré par les agents.

Md = μ (Pd.Y), avec μ fraction du revenu nominal sous forme d'encaisses, Pd les prix intérieurs et y le revenu national en volume.

Si C > Md, il y aura baisse des avoirs extérieurs, car il y a un excès d'offre de monnaie par rapport à la demande d'encaisses et les agents vont acheter des biens importés (ou des titres à l'étranger).

Si C < Md, il y aura à l'inverse augmentation des avoirs extérieurs, car les agents vont limiter leur demande de biens étrangers (ou vendre une partie de leurs actifs).

Si la création monétaire excède la demande de monnaie, soit Mo > Md, et si l'offre réelle est relativement rigide, cet excès d'offre de monnaie se traduira par une inflation, cumulativement avec la baisse des avoirs extérieurs : la demande nominale augmente pour un niveau d'encaisses donné et elle suscite une hausse de prix qui engendre une baisse de la compétitivité extérieure.

Quel serait l'impact d'une dévaluation ?

Soit Pd = t Pe, avec t taux de change et Pe prix à l'étranger, *ex post*, on a nécessairement :

Mo = Md. Après transformation, on obtient : C + R = μ(Pd.Y) = μ(t.Pe.Y) ;

d'où : R = μ(t.Pe.Y) - C

Conclusions : si le système des prix étrangers est exogène et le comportement d'encaisses stable (μ constant), les réserves de change dépendent, d'une part, de l'évolution du crédit intérieur (C) et, d'autre part, du taux de change (t). Pour rétablir l'équilibre, il faut soit plafonner l'offre de monnaie au niveau de la demande d'encaisses, soit procéder à l'ajustement du taux de change, soit, mieux encore, les deux.

Un déséquilibre extérieur ne serait donc que le symptôme d'un mal plus profond, d'origine monétaire. Le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements passe donc, soit par la réduction du crédit intérieur (crédit à l'État et crédit à l'économie), soit par l'ajustement du taux de change (formule que nous étudierons plus loin au chapitre 14). Dans un premier temps, il sera donc préconisé de réduire le financement monétaire de l'État (ce qui élimine aussi un éventuel effet d'éviction du secteur privé de l'accès aux financements) et, si cela s'avère insuffisant,

de réduire aussi le crédit à l'économie. Ce dernier objectif peut s'atteindre de diverses manières, soit par un plafonnement de la progression des crédits, soit par le jeu du taux d'intérêt : le FMI préconise ainsi fréquemment le rétablissement de taux d'intérêt positifs, dans le double but de réduire le crédit et de stimuler l'épargne, supposée sensible au taux d'intérêt.

2.1.2. L'approche en termes d'absorption

Cette deuxième approche, d'origine keynésienne, correspond à la situation d'une économie en situation de plein-emploi où le déséquilibre résulte d'un excès de revenus distribués. En simplifiant à l'extrême, on peut écrire que le solde de la balance courante (assimilée à la balance des biens et services) est égal à la différence entre le PIB et l'absorption A, définie comme la somme de l'investissement et de la consommation. Soit :

$Y + M = A + X$

$B = X - M = Y - A$

avec Y : PIB ; M : importations ; X : exportations ; et B : solde de la balance des biens et services.

La première équation présente le déficit extérieur comme le simple reflet du déséquilibre intérieur, caractérisé par un excès d'absorption par rapport à la production : la fixation d'un niveau trop élevé de consommation privée ou publique ou de l'investissement (du fait, par exemple, de taux d'intérêt réels trop bas) conduira à un niveau de PIB élevé, et donc (en admettant une proportionnalité au moins approximative entre Y et M) à un niveau d'importations trop élevé par rapport aux exportations, considérées comme exogènes et fixes à court terme. Les racines du déséquilibre devront donc être recherchées au niveau de la demande interne « effective », et renvoient à des niveaux de revenu trop élevés (nécessité d'une réduction des salaires réels) ou de l'épargne trop faible (nécessité de relever les taux d'intérêt).

Bien que d'origine différente, les deux analyses précédentes se rejoignent pour désigner comme cause principale du déséquilibre externe le financement monétaire du déficit budgétaire.

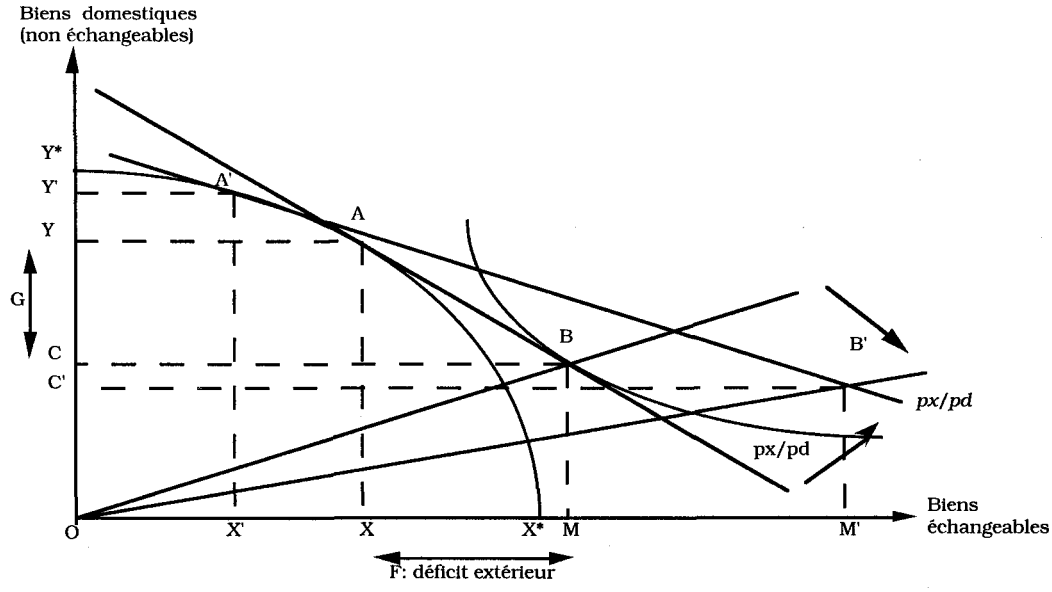
2.1.3. L'approche centrée sur l'offre et les prix relatifs

L'approche de l'offre *(supply side approach)* est la référence des programmes de la Banque mondiale. Elle distingue deux types de biens produits par l'économie considérée : les biens échangeables (biens d'exportation, d'importations et d'import-substitution) et les biens non directement échangeables – ou domestiques –, c'est-à-dire les biens n'entrant pas dans le commerce international : autoconsommation, petite production marchande, logement, certains commerces...)[1]. Un schéma à deux secteurs illustre le raisonnement sur lequel se fondent les politiques d'ajustement centré sur l'offre[2].

---

1. Au plan pratique, la frontière entre biens échangeables (*tradable goods*) et non échangeables (*untradable goods*) n'est pas facile à établir. La plupart des biens d'exportations ou de substitution incluent par exemple des intrants « non échangeables internationalement ». On acceptera la proposition de T. Killick : « presque tous les biens sont échangés (internationalement) ou potentiellement échangeables, mais certains biens, et une plus forte proportion de services ne se prêtent pas normalement au commerce international : fourniture d'eau, services de santé, construction de bâtiments (...) une grande partie du commerce, les activités de loisir, les transactions foncières (...) l'administration générale et la défense (...) et une grande partie du système éducatif » (1984, pp. 273-276).
2. Pour davantage de détails sur ce modèle et sa critique, *cf.* J. De Melo et S. Devarajan, 1987 et M.-F. Jarret et F.-R. Mahieu, 1991.

Graphique 2.1. L'approche de l'offre de l'ajustement



On considère une petite économie ouverte qui produit dans un secteur exposé un bien d'exportation (échangeable) dont le prix est px, et dans un secteur abrité un bien domestique (non échangeable) dont le prix est pd. Les ménages consomment deux biens, l'un domestique et l'autre importé (échangeable) de prix pm, avec des termes de l'échange px/pm fixes. La consommation de l'administration, G, n'est par hypothèse constituée que de biens non directement échangeables. La courbe Y*X* représente la courbe des possibilités de production de biens échangeables et domestiques, compte tenu d'un état donné de la technique, du stock de capital, de travail et de ressources naturelles. Pour un prix relatif donné px/pd, les productions d'équilibre Y et X se trouvent en A, point où la tangente à la courbe est une droite de pente px/pd. La consommation privée est déterminée par le point où cette même droite est tangente à la courbe d'indifférence des consommateurs (B), soit les quantités M de produits échangeables et C de produits domestiques. La consommation publique CY (telle que CY = G) s'ajoute à la consommation privée pour acheter la production de biens non échangeables. Par contre, il subsiste un déficit du commerce extérieur F, qui est la différence entre les exportations X et les importations M. En cas d'augmentation de la consommation publique, par exemple si G passe de CY à CY', la production se déplace de A en A'. La production de biens échangeables se réduit, et donc le volume des exportations (X'). Le rapport des prix relatifs change, et le nouveau point d'équilibre de la consommation se trouve alors en B' (sur une courbe de satisfaction de niveau supérieur), avec une substitution entre biens échangeables et non échangeables : les consommateurs privés consomment moins de biens non échangeables, et plus de biens échangeables ; les importations s'élèvent, passant de M à M'. Pour ces deux raisons, le résultat est un accroissement considérable du déficit de la balance commerciale, les importations augmentant alors que les exportations se réduisent. Une politique d'ajustement devra donc avoir l'effet exactement inverse : la réduction du déficit public devra entraîner une réduction amplifiée du déficit extérieur, par augmentation des exportations et réduction de la consommation privée de biens importés.

Deux conclusions fondamentales peuvent être tirées de ce modèle simple :

1. Par rapport aux modèles monétaristes, cette approche accorde une très grande importance aux conditions micro-économiques de l'activité et s'intéresse aux mouvements de substitution, tant au niveau de la production que de la consommation.

2. Dans cette optique, le non-respect du système des prix intérieurs tel qu'il résulterait des mécanismes de marché est la source des déséquilibres constatés. C'est le système administratif de formation des prix qui, en Afrique, génère les dysfonctionnements dans l'évolution respective des secteurs et entrave la croissance de l'offre sur des bases saines. Trop d'administration des prix et des échanges (subventions, protections aux frontières, contrôle de la commercialisation), instaurée pour protéger les producteurs ou les consommateurs, introduit des biais dans le fonctionnement des marchés, conforte les secteurs protégés dans une structure de coûts non concurrentielle, et enfin entrave l'expansion des secteurs ouverts vers l'extérieur trop mal rémunérés. En vertu de cette approche, la libéralisation des prix et des échanges est donc une condition absolue pour le retour à la croissance équilibrée.

2.2. LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES EN AFRIQUE

2.2.1. Les trois temps de l'ajustement en Afrique

Entre 1980 et 1989, plus de deux cent quarante programmes de stabilisation et d'ajustement ont été mis en place en Afrique en coopération avec le FMI et la Banque mondiale. Dans la plupart des pays, les programmes se sont succédés les uns aux autres. En moyenne, chacun des trente-sept pays africains du tableau 2.1. a lancé sept programmes dans les années 1980. Seuls l'Angola, le Rwanda et quelques petits pays tels le Botswana, Cap Vert, les Comores et le Zwaziland n'avaient pas entrepris au début de 1992 de metttre en place un programme d'ajustement.

On peut constater une évolution en trois périodes dans la mise en œuvre de l'ajustement économique et financier en Afrique.

De 1979 à 1984, les programmes déflationnistes de stabilisation financière visant à titre principal à réduire les déficits des paiements et des opérations financières de l'État par des actions, via le crédit et le budget, sur la demande finale ont dominé dans tous les pays africains contraints à s'ajuster. Le modèle monétariste du FMI a incontestablement prévalu dans la confection de ces programmes, caractérisés notamment par la remise en cause des grands projets de développement et la mise à l'écart des systèmes de planification à moyen terme. Les soutiens financiers apportés par les institutions internationales de financement étaient à court terme (un an en général) et soumis à de fortes conditionnalités sur les performances monétaires et budgétaires.

Tableau 2.1. Année de lancement du premier PAS

Bénin	1989	Maurice	1980
Burkina Faso	1991	Mauritanie	1980
Burundi	1986	Mozambique	1987
Cameroun	1988	Niger	1983
Congo	1986	Nigéria	1983
Côte d'Ivoire	1981	Ouganda	1980
Éthiopie	1981	République centrafricaine	1980
Gabon	1980	Sao Tomé & Principe	1985
Gambie	1982	Sénégal	1980
Ghana	1983	Sierra Leone	1981
Guinée	1982	Somalie	1980
Guinée Bissau	1981	Soudan	1982
Guinée Équatoriale	1980	Tanzanie	1980
Kenya	1980	Tchad	1987

Lesotho	1988	Togo	1981
Libéria	1980	Zaïre	1981
Madagascar	1980	Zambie	1981
Malawi	1980	Zimbabwe	1981
Mali	1982		

Source : Bulletin du FMI, divers numéros.

Depuis la fin de cette première phase et avec l'implication accrue de la Banque mondiale dans la définition des politiques globales de soutien au redressement des économies africaines, les Programmes d'ajustement structurel (PAS), visant à modifier en profondeur, mais graduellement, la structure organisationnelle de l'économie pour en améliorer l'efficience, occupent le devant de la scène (ou plus exactement se combinent avec la logique de stabilisation). La perspective de l'ajustement s'est élargie et, simultanément, les apports financiers du FMI et de la Banque mondiale se sont allongés dans le temps. Ces programmes s'appuient sur des modèles dynamiques de croissance où les paramètres clés sont toujours la masse monétaire, les prix, les salaires et le taux de change, mais aussi la répartition des revenus et l'orientation sectorielle des investissements.

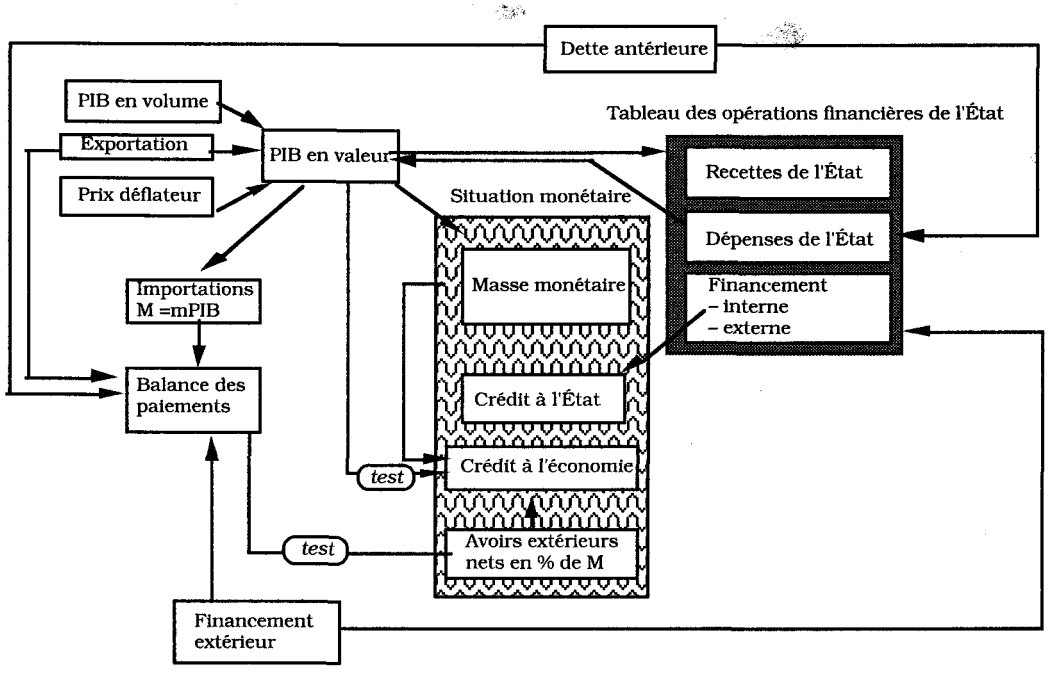
La force des PAS tient aujourd'hui à leur capacité à embrasser, à partir d'une problématique au départ limitée (la nécessité de rétablir les équilibres comptables), des domaines quasi-illimités : économiques, sociaux, institutionnels, politiques. Au titre de cette capacité à élargir son champ d'intervention, il faut souligner l'intérêt relativement récent accordé par la Banque mondiale à la mise en place de programmes de correction des effets sociaux de l'ajustement (avec les programmes Dimension sociale de l'Ajustement (DSA) en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Guinée, à Madagascar, au Sénégal...), c'est-à-dire son ouverture à des questions fondamentales induites par l'ajustement et qui antérieurement étaient jugées comme d'importance secondaire. Il en est de même depuis quelques années pour les questions relatives à la gestion publique du développement, dans ses aspects réglementaires ou organisationnels. Ces nouvelles préoccupations ouvrent une troisième phase de l'ajustement en Afrique.

2.2.2. L'élaboration des PAS

Un programme d'ajustement est constitué d'un ensemble de mesures macro-économiques articulées autour d'un programme financier. L'élaboration de ce programme, dans ses grandes lignes, se conformera au schéma 2.1.

Une première itération se fonde sur une estimation du PIB en volume reposant notamment sur des estimations des niveaux de production des secteurs d'offre (ce qui concerne en particulier les filières exportatrices). On joint une estimation des taux de croissance des prix ou du déflateur du PIB, pour obtenir un PIB prévisionnel en valeur. Ceci permet alors de calculer les recettes de l'État, grâce à des hypothèses sur l'évolution de la pression fiscale, et le niveau d'importations par utilisation d'une propension à importer. Les dépenses budgétaires constituent une variable instrumentale, et les financements extérieurs, ainsi que le service de la dette extérieure prévisionnel, sont exogènes. On construit sur cette base le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE), ainsi que la balance des paiements. Dans cette procédure, la situation financière joue un rôle spécial : c'est à son niveau que se vérifie la cohérence des estimations. En effet, la masse monétaire totale est donnée par une relation avec le PIB (ou PIB en volume et niveau des prix, ce qui peut, suivant les cas, représenter une poursuite de l'évolution constatée ou un objectif de politique économique destiné à lutter contre l'inflation) et deux de ses composantes sont obtenues par solde, respectivement du TOFE et de la balance des paiements : le besoin de financement interne de l'État et la variation des avoirs extérieurs nets. C'est donc le crédit à

Schéma 2.1. Détermination des variables économiques et financières à court terme selon le FMI



l'économie que l'on obtient par solde, et au niveau duquel on devrait pouvoir juger le niveau de réalisme de la projection (par comparaison avec le niveau du PIB et les valeurs sectorielles de la production).

Le schéma 2.1. présente également un test pour le niveau des avoirs extérieurs nets, car le schéma fonctionne souvent avec un niveau objectif pour ces avoirs exprimés en mois d'importations. L'objectif (qui figurera d'emblée dans la situation monétaire) devra donc être confronté avec le niveau obtenu par calcul dans la balance des paiements, à moins qu'on ne l'utilise pour fixer directement dans celles-ci le niveau maximal des importations.

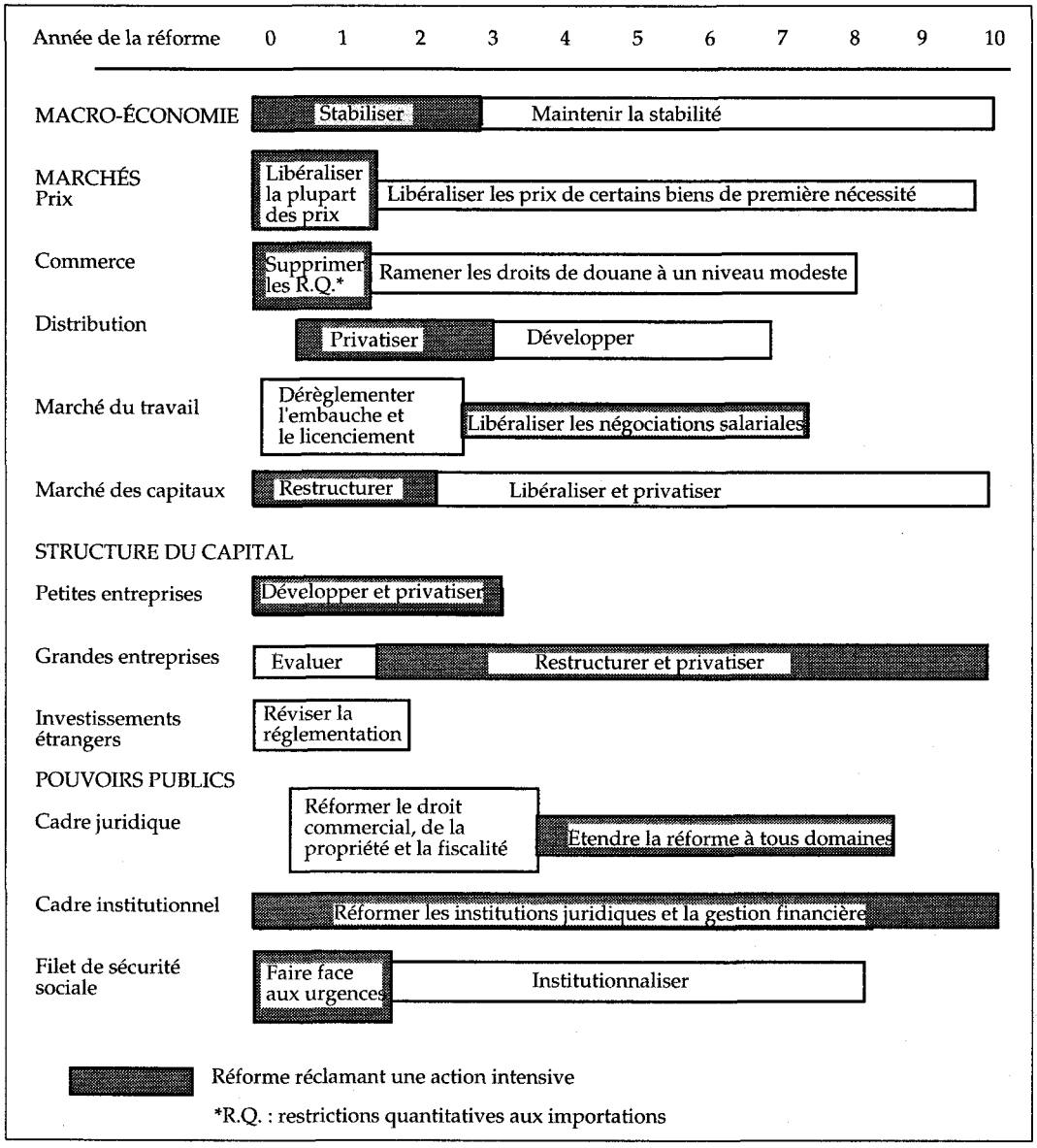
2.2.3. Les mesures types des PAS

La panoplie des mesures d'ajustement est, en général, inscrite dans un *document cadre de politique économique* et une *matrice de mesures* dont l'adoption constitue un préalable au déblocage de ressources : les accords de confirmation, les facilités d'ajustement structurel du FMI et les crédits d'ajustement structurel de la Banque mondiale. La matrice comprend des mesures de stabilisation destinées à rétablir les équilibres fondamentaux et des mesures de modification des structures destinées à libérer les initiatives du secteur privé et/ou à favoriser la relance. Ce catalogue varie assez peu d'un pays à l'autre, au point d'apparaître parfois comme une posologie standard.

Retrouver l'équilibre des finances publiques

L'objectif de redresser les finances publiques se décompose trivialement en deux axes : augmenter les recettes, réduire les dépenses. Le premier volet s'impose généralement parce que la pression fiscale est souvent très faible et que, de ce fait, il existe un écart tellement important

Schéma 2.2. Le calendrier des réformes selon la Banque mondiale



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1991, p. 168.

entre recettes et dépenses publiques qu'une réduction même sensible des dépenses ne suffirait pas à le résorber.

Comment augmenter les recettes publiques sans décourager les producteurs ? Le risque réside dans l'apparition de phénomènes du type « courbe de Laffer » : dès qu'on dépasse un certain taux de pression fiscale, le développement d'une économie parallèle fait baisser le niveau des recettes. C'est pourquoi les organisations internationales ne préconisent pas, en général, une augmentation des taux, mais plutôt l'élargissement de la base imposable et la modernisation du système fiscal.

La réduction des dépenses est, en général, l'aspect principal des programmes d'ajustement au niveau des finances publiques. L'aspect le plus facile à court terme concerne la réduction des investissements publics, même s'il hypothèque l'avenir : rares sont les décideurs publics qui ne préféreront pas réduire les potentialités de croissance plutôt que d'avoir à faire face à des manifestations de fonctionnaires « déflatés ». Ce n'est donc que dans un second temps que l'on cherche à réduire, si l'équilibre des finances publiques l'exige, les dépenses de fonctionnement.

Dans une première période, c'est l'optique budgétaire qui a prévalu. L'analyse de l'impact négatif de ces mesures a conduit à mettre l'accent sur la nécessité d'une restructuration des dépenses pour en améliorer la qualité. Par exemple, plutôt que réduire indistinctement les salaires, il est souvent possible de réduire ou d'éliminer certaines administrations généralement inefficaces ou surdimentionnées (organismes bureaucratiques de promotion des exportations, de contrôle des prix; réduction des dépenses militaires). Les objectifs poursuivis en matière d'amélioration de l'efficacité administrative sont pourtant contradictoires avec les économies budgétaires recherchées, car une amélioration de l'efficacité de l'administration suppose souvent des moyens importants, donc des dépenses de personnel et de matériel accrues. Il est douteux que l'on puisse globalement faire d'importantes économies sans réduire le niveau de prestation du service public.

La restructuration du secteur public

Le but des privatisations des entreprises publiques est double : réduire les subventions éventuelles (optique de stabilisation) et améliorer l'efficacité du système productif (optique d'ajustement). Mais il ne suffit pas de vouloir privatiser, en Afrique, pour le pouvoir : il faut, d'abord, trouver des entrepreneurs privés intéressés et fiables; il faut éviter de remplacer des monopoles publics par des monopoles privés.

En ce qui concerne les entreprises qui restent publiques, la solution généralement préconisée est le passage à une gestion autonome, et l'élaboration d'un contrat-plan entre l'entreprise et l'État, qui fixe objectifs et moyens pour une période donnée, en distinguant l'activité de l'entreprise et les charges de service public qui lui sont imposées. Évidemment, le passage d'une méthode de gestion administrative caractérisée par de multiples immixtions de l'administration (politique des prix, gestion du personnel, etc.) à une parfaite autonomie n'est pas immédiat. Il serait d'ailleurs erroné de penser que, dans des économies de ce type, l'immixtion de l'administration ne puisse s'étendre à de sociétés privées : toutes les banques ont connu ce problème.

La politique de change

En matière de taux de change, les programmes d'ajustement insistent d'abord sur la restauration d'un taux de change réaliste, qui évite de créer des distorsions par rapport aux prix internationaux. Il s'agit, le plus souvent, de proposer une dévaluation « réparatrice » de manière à éliminer toute surévaluation du taux de change. En pratique, le taux de change objectif visé par cette dévaluation est souvent déterminé par rapport au taux de change sur le marché parallèle, considéré comme une approximation du taux qui s'établirait sur un marché libre.

La libéralisation monétaire

Les mesures de libéralisation monétaire ont deux objectifs : freiner le crédit à l'économie ; développer l'épargne.

Pour ce faire, un rôle décisif est attribué au taux d'intérêt, sous l'hypothèse que le crédit soit réduit par la croissance des taux, et que l'épargne, au contraire, soit stimulée par cette croissance. On suppose donc que, contrairement aux thèses structuralistes, la hausse des taux d'intérêt ne

va pas se traduire par une tension sur les coûts des entreprises, et aussi que l'investissement n'est pas trop sensible au crédit.

La libéralisation des échanges

L'idéal en termes de libre-échange serait évidemment un désarmement total, tarifaire et non tarifaire. Objectif difficile à atteindre, puisque les droits de porte (et singulièrement les droits de douanes et taxes sur les importations) représentent une part considérable des revenus des États dans les pays en développement. Une réduction rapide des tarifs douaniers conduirait donc à accroître fortement le déficit public. Les mesures concrètement mises en œuvre sont donc plus réduites. D'abord, il s'agit d'éliminer les protections non tarifaires (surtout les prohibitions à l'exportation, à l'importation et les quotas). L'objectif suivant est de réduire les distorsions liées au système de protection en égalisant la protection sur l'ensemble des produits. Cette réforme s'oppose nettement aux systèmes mis en place en Afrique, qui tendaient la plupart du temps à pénaliser certaines importations (biens de luxe), à en favoriser d'autres (biens d'équipements) et, souvent, à protéger les productions nationales.

2.2.4. Le suivi des PAS

Lorsque l'État local et les organisations internationales se sont mis d'accord sur le programme, celui-ci est complété par des *critères de performance* que l'État et la Banque centrale doivent respecter, et qui vont conditionner les décaissements successifs. Parmi ces critères, on trouve naturellement des critères concernant les agrégats monétaires : le programme impose souvent un plafond pour les crédits à l'économie (avec un sous-plafond pour les crédits à l'État). D'autres critères concernent les postes de recettes ou de dépenses du budget de l'État : le rapport des recettes publiques au PIB, le niveau de déficit budgétaire rapporté au PIB, le niveau des arriérés de paiements publics, intérieurs ou extérieurs. Des limites sont posées à l'endettement extérieur additionnel du secteur public (sauf les crédits commerciaux et des crédits concessionnels à long terme). Un grand nombre de critères plus détaillés peuvent s'ajouter (niveau des dépenses de personnel du budget de l'État, rapport entre les dépenses budgétaires de matériel et les dépenses de personnel, liste d'entreprises publiques à privatiser, de droits de douane à réduire, etc.).

Un PAS est toujours contraignant. Il l'est à un double titre :

• *Lors de la négociation du programme,* il n'est guère aisé de sortir de l'épure délimitée par les principes de base des institutions internationales. Signalons cependant ce fait d'expérience : plus les gouvernements disposent d'un appareil analytique solide et d'une compétence à la négociation (ce qui suppose de bien connaître les procédures des institutions internationales), plus ils sont à même d'élargir leur marge de manœuvre lors du montage technique du programme.

• *Lors du déroulement du programme,* il n'est guère possible d'amender les conditionnalités initialement acceptées. Le risque du non-respect du calendrier des mesures et des performances est la rupture des crédits (décaissés par échéances conditionnelles) et la mise en cause consécutive des autres contributions financières liées à l'accord : autres crédits d'ajustement (Banque Africaine de Développement, bailleurs de fonds bilatéraux...) et possibilités de rééchelonnement du service de la dette (Club de Paris...).

2.3. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE AFRICAINE

L'évaluation des PAS est particulièrement malaisée. D'abord parce que le système d'information économique est, en Afrique, peu fiable et incomplet : comptes nationaux tardifs, méconnaissance des systèmes de répartition des revenus. Ensuite, parce que la durée n'est pas toujours

suffisante pour tirer des leçons définitives, d'autant que peu de pays africains ont appliqué à la lettre les mesures préconisées et peu l'ont fait dans la continuité[3]. Enfin, parce que les tentatives d'évaluation achoppent sur un écueil méthodologique : en cas de succès présumé d'un programme, la causalité est si délicate à établir qu'on échoue à l'imputer à telle réforme de structures plutôt qu'au financement international que le programme a rendu possible.

L'évaluation des politiques d'ajustement peut se faire sur trois plans :

– cohérence et pertinence des modèles fondant ces politiques ;

– efficacité des politiques par rapport aux objectifs de rééquilibrage ;

– incidences des politiques sur le développement.

2.3.1. La pertinence des modèles dans le contexte africain

Il n'est pas question de nier la nécessité de mesures d'ajustement pour des pays connaissant des déséquilibres explosifs, pratiquant d'importantes fuites de capitaux, gaspillant les ressources financières et où certains groupes accaparent des rentes au détriment de la population. Sauf à céder à la démagogie, il n'y a guère dans ce cas d'autre politique possible que celle de la rigueur. On soulignera cependant trois défauts majeurs des modèles de référence des PAS.

L'ignorance du cadre spatial

Une mesure d'ajustement, telle par exemple la dévaluation du naira nigérian, bouleverse les flux d'échanges du Niger et du Bénin, contrariant le développement industriel de ces deux pays. Une autre illustration est donnée par la Gambie qui peut aisément mettre en cause la politique d'autosuffisance céréalière du Sénégal par des réexportations massives de riz. Les exemples de rétroactions liées aux interdépendances sont nombreux. Pourtant la dimension régionale n'est pas explicitement prise en compte dans les programmes.

La dimension mondiale ne l'est guère davantage. On préconise pour l'Afrique la déprotection et la dérégulation pour introduire des changements dans les rémunérations sectorielles et favoriser les exportations. Ces mesures risquent de cristalliser la spécialisation originelle dans un secteur, soit en déclin (cas de nombreux produits miniers ou des oléagineux), soit connaissant une saturation sur les marchés extérieurs (cas, par exemple, du sucre, du café, du thé et surtout du cacao), soit encore susceptibles de connaître des embargos. Il suffit de constater que, pour la seule année 1987, la baisse des cours du café, conjuguée avec la dépréciation du dollar, a entraîné une diminution de 20 à 45 % des termes de l'échange pour les pays d'Afrique orientale et centrale. Ce risque attaché à la spécialisation à outrance est évidemment aggravé lorsque les producteurs concurrents sont tous appelés par les institutions financières internationales, dans le même temps et par les mêmes procédés, à suivre la même politique de promotion de leurs exportations.

La question de la spécialisation des économies africaines est au cœur de la polémique qui a suivi la publication en 1981 du rapport de la Banque mondiale sur *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara.* Ce document, auquel est attaché le nom d'E. Berg, affirmait sans ambages que « la part de l'Afrique dans le commerce mondial de la plupart des produits de base pourrait s'élargir sans que les prix en soient affectés outre mesure. » (p. 24). Fallait-il entendre

3. Cet argument sur la mise en œuvre inadéquate des PAS est souvent évoqué pour expliquer les échecs rencontrés. Soulignons cependant que, sur environ deux cents programmes, une vingtaine seulement ont été abandonnés entre 1980 et 1990. La Banque estime quant à elle que 75 % des conditions qui accompagnaient les PAS ont été totalement ou largement remplies en Afrique, pendant la période. (*Report on Adjustment Lending II : Policies for the Recovery of Growth*, Banque mondiale, 1990.)

que cette possibilité était ouverte à tous les pays africains et que le conseil portait pour tous les produits primaires ? Il semble que la réponse soit positive, ce qui a conduit certains détracteurs de ce rapport à évoquer le « sophisme de composition » pour dénoncer l'erreur du raisonnement consistant à prétendre que ce qui est éventuellement vrai pour un ou deux pays l'est nécessairement, pour cette seule raison, pour tous.

Le paradoxe sur le rôle de l'État dans un contexte de libéralisation

La faillite économique, administrative et politique des États implique dorénavant leur restructuration et la réforme de leur fonctionnement. Le désengagement prend diverses formes, de la déréglementation des marchés à la cession d'actifs de l'État dans les entreprises publiques. Les monopoles publics sur les importations et la commercialisation intérieure sont tous remis en cause. Ces opérations, conduites avec l'appui des bailleurs de fonds étrangers, touchent le cœur du modèle étatiste antérieur puisqu'ils mettent à bas les mécanismes de régulation et de prélèvements des marchés agricoles et miniers et du négoce d'import-export qui constituaient son assise principale.

La difficulté d'assurer dans le temps une coordination entre, d'un côté, des mesures qui amenuisent le rôle de l'État et, de l'autre, l'émergence de nouveaux acteurs économiques privés qui accorderaient un privilège à l'investissement productif plutôt qu'à la spéculation cambiaire, commerciale ou immobilière n'est peut être pas insurmontable dans des pays où existent depuis longtemps une classe d'entrepreneurs privés nationaux, comme au Kenya, à Maurice ou au Zimbabwe, et qui, en outre, reçoivent des investissements étrangers importants. Dans d'autres pays, le désengagement public, la déréglementation et le démantèlement des protections tarifaire et contingentaire, peuvent créer des frustrations, sources d'une plus grande instabilité sociale et politique, par exemple en annulant des emplois ouverts aux diplômés ou en supprimant les contrepoids à l'intervention des entreprises étrangères. Ces risques socio-politiques, encore plus sensibles dans les pays entrant dans un processus de démocratisation, rétroagissent négativement aussi sur le comportement des investisseurs potentiels. Le libéralisme cherche à réduire la place de l'État, mais la mise en œuvre des mesures d'ajustement, notamment pour absorber ses coûts sociopolitiques, suppose un État efficace.

D'un fétichisme à l'autre

Les difficultés enregistrées dans les opérations de désengagement de l'État, en matière de privatisations en particulier, ont des origines multiples, comme nous le verrons au chapitre 6. Le nouveau projet de retrait de l'État repose partout sur une hypothèse non démontrée : l'existence de repreneurs. Aucune étude sérieuse et aucune expérience probante et durable ne permet d'affirmer que les détenteurs nationaux de ressources d'accumulation modifient spontanément leurs comportements pour acquérir des actifs publics. Par tradition, le capital-argent, en Afrique, trouve son emploi dans des activités de cycle court (commerce, transport, immobilier) plutôt que dans des activités industrielles ou agricoles.

La méconnaissance du comportement des acteurs économiques dans la plupart des programmes d'ajustement a empêché de voir que ceux-ci ont développé en Afrique leurs activités sous la férule de l'État. Comme le notent B. Contamin et Y.-A. Fauré (1990) dans le cas ivoirien, « l'appel à l'État est un principe de gestion ». Nombre de sociétés privées, de banques ou de groupements coopératifs jouissent de prérogatives limitées hors des aides de l'État. Des structures de substitution ne peuvent donc émerger sans un long délai dans des pays ayant vécu parfois un demi-siècle avec une organisation administrée de leur économie. Les schémas étatistes d'assistance et de redistribution ont en effet profondément imprégné les structures et les mentalités. L'excès d'administration a eu un impact inhibant sur les capacités d'initiatives.

La question est également d'ordre culturel. Le développement d'une « mentalité entrepreneuriale » demeure une autre hypothèse non vérifiée dans des sociétés où l'aptitude à

l'innovation et à la prise de risque n'est pas nécessairement considérée comme un signe de valeur personnelle. De plus, l'entrepreneur, confronté à la pression redistributive, n'est pas totalement libre de jouir des résultats de ses initiatives. Il y a donc une double entrave culturelle : celle du façonnement des comportements par l'État démiurge et celle inscrite dans l'organisation sociale.

La démonstration des tenants du libéralisme – qui constitue pour M. Koulibaly (1992) la recette pour « un nouveau départ pour l'Afrique » – n'est pas plus convaincante au plan théorique. Elle prend pour acquis la supériorité absolue d'un système qui laisse la place prééminente aux initiatives privées sur un autre système qui tenterait d'organiser l'allocation des ressources sur la base d'options politiques explicites et reconnues pour promouvoir le développement. La question reste celle de la qualité de ces options, de la capacité de les traduire en actions et donc celle de la démocratie, mais on reconnaîtra que cette question est d'une autre nature et d'un autre enjeu que celle de la seule privatisation présentée comme un remède miracle et universel. Faut-il rappeler la leçon de J.-M. Keynes dans *La fin du laisser-faire* : « L'important, pour l'État, n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu moins mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment. »

2.3.2. L'efficacité relative des mesures

Pendant les années 80, la croissance annuelle du PIB s'est établie pour l'ensemble de l'Afrique au sud du Sahara à 2,1 % pour une croissance de la population de 3,2 % par an (G. A. Cornia *et al.* 1992). À peu d'exceptions près, l'Afrique noire, à la fin d'une décennie marquée par des efforts d'ajustement, s'est retrouvée confrontée aux mêmes problèmes économiques structurels qui étaient les siens lors des indépendances : une subordination excessive à l'égard de l'exportation des produits de base, et donc une très forte sensibilité aux variations des cours mondiaux, une base industrielle restreinte, une croissance lente des cultures vivrières et la non-couverture des besoins essentiels en santé et en éducation.

Les bilans globaux

La Banque mondiale reconnaissait déjà dans son *Rapport sur le développement dans le monde* de 1988 que « tout ce que l'on peut dire de l'ajustement entrepris jusqu'ici, c'est qu'il a permis dans le meilleur des cas de ne pas reculer » (p. 88). Dans le cas des pays membres de l'Union monétaire ouest-africaine, un rapport de la BCEAO de 1992 traçant son propre bilan notait que « les efforts d'ajustement, entrepris depuis plus de dix ans par la plupart des pays de l'UMOA, ne se sont pas traduits par des résultats probants, en dépit du respect dans la majorité des cas des critères contenus dans les programmes ». Et ce rapport très officiel d'expliquer que les contre-performances enregistrées, particulièrement au plan des finances publiques pour tous les pays membres, ont résulté à la fois d'un environnement extérieur « austère » ainsi que de politiques économiques intérieures parfois inadéquates, « de même, ces résultats ont été variables d'un État à l'autre par le fait notamment des pesanteurs sociales, de la volonté politique différenciée des gouvernements à appliquer les mesures prescrites par les programmes et de la conception même de ces programmes »[4].

4. BCEAO : *Harmonisation des programmes d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque mondiale,* Séminaire du Conseil des ministres de l'UMOA, Cotonou, 28-29 février 1992, pp. 23-24. La littérature consacrée au bilan des politiques d'ajustement est considérable. On se reportera pour une synthèse sur l'Afrique à P et S. Guillaumont et P. Plane, 1991.

Encadré 2.2. Comment évaluer les programmes d'ajustement ?

Quatre méthodes sont utilisées pour apprécier l'impact des programmes d'ajustement :

1. **La méthode « avant-après »** (A-A) qui consiste à comparer les performances avant et après la mise en œuvre de la nouvelle politique économique. Cette méthode est contestable car l'environnement ayant changé, on ne peut distinguer ce qui relève du programme de ce qui tient à d'autres facteurs.

2. **La méthode « avec ou sans »** (A-S) : on compare l'évolution d'un groupe de pays sous ajustement avec celle d'autres pays sans programme. L'objection quant à cette procédure tient au fait que le premier groupe de pays a perçu des financements extérieurs beaucoup plus importants que le second. De plus, dans le cas de l'Afrique, presque tous les pays ont introduit un PAS dans les années 80.

3. **La méthode « résultats-objectifs »** (R-O) : cette méthode repose sur la comparaison entre les résultats observés et les objectifs initiaux. Elle est à la base des évaluations couramment produites par le FMI et la Banque mondiale.

4. **La méthode de comparaison de simulation** (C-S) : elle consiste à comparer les résultats du programme avec une simulation des performances telles qu'on les aurait enregistrées sans mesure d'ajustement (analyse contrafactuelle). Cette méthode utilisée par l'OCDE est certainement la plus pertinente, sous réserve que le modèle de simulation soit incontestable, et qu'il soit en mesure de retracer toutes les évolutions, notamment celles relatives à la répartition des revenus.

Les résultats positifs partiels

Un rapport Banque mondiale-PNUD, sur la base d'informations partielles, affirme que les pays réformateurs auraient eu entre 1984 et 1987 de meilleurs résultats que les autres[5]. Un rapport de la Commission économique pour l'Afrique (CEA, 1989) pour la même année aboutissait à des résultats totalement opposés. Dans l'un, comme dans l'autre, les données soulignent que les performances ont été moins satisfaisantes en Afrique noire que dans les autres pays en développement[6].

Dans une auto-évaluation de 1992 de ses crédits à l'Afrique, la Banque mondiale accorde une efficacité des concours à l'ajustement structurel sur la progression des exportations, mais n'en observe guère sur la croissance du PIB, sur la formation de l'épargne et sur la baisse de l'inflation (A. Elbadawi, D. Ghura et G. Uwujaren, 1992). Plus grave, elle reconnaît que les PAS ont en outre contribué à une chute significative de l'investissement, réduisant les capacités de production, elles-mêmes menacées par les compressions d'importations dues à la rigueur des politiques fiscales et monétaires requises par les programmes. Cette constation, concluent les auteurs du rapport, « donne des arguments à ceux qui préconisent de mieux prendre en considération les conditions initiales particulières des pays africains avant de définir le profil, l'ampleur et le calendrier des mesures d'ajustement ».

5. BIRD / PNUD : *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 1980,* Washington, Banque mondiale, 1989.

6. Notre étude de1988 sur seize pays hors zone franc montrait que Maurice et le Zimbabwe sont les deux seuls cas d'ajustement de croissance. À l'opposé, Madagascar, le Soudan, le Zaïre et la Zambie avaient connu des ajustements de récession. Entre les deux extrêmes, on trouvait le Ghana, le Burundi ou le Malawi dont les performances restaient encore précaires. (P. Jacquemot, E. Assidon, 1989.)

Tableau 2.2. Performances des pays sous ajustement selon divers indicateurs économiques pendant les années 80 (en nombre de pays)

	Amélioration	Pas de changement	Dégradation
Solde du compte courant / PIB	16	2	6
Inflation (déflateur du PIB)	12	1	11
Déficit budgétaire / PIB	16	2	6
Croissance du PIB réel par habitant	5	3	16
Investissement brut / PIB	4	1	19
Valeur ajouté manufacturière / PIB	6	9	9
Croissance moyenne des exportations	11	4	9
Fréquentation scolaire	5	3	16

Source : G. A. Cornia, R. Von der Hoeven et Th. Mkandawire, 1992, p. 20

Les critères les plus fréquemment retenus pour apprécier la réussite des PAS sont la stabilisation des déséquilibres macro-économiques, la croissance du PNB, l'élimination des goulets d'étranglement structurels, la protection des groupes vulnérables. Selon le bilan de l'UNICEF, parmi les vingt-quatre pays pour lesquels on dispose d'informations statistiques pertinentes, seul Maurice a atteint les quatre objectifs. À l'autre extrême, figurent l'Éthiopie, la Somalie, la Tanzanie et le Zaïre qui n'ont atteint aucun des quatre objectifs. Seule la stabilisation a plus ou moins réussi. Six pays sont parvenus à réduire simultanément le déficit du compte courant et du budget de l'État par rapport au PIB et à diminuer le taux d'inflation. Douze autres pays avaient obtenu quelques performances modestes et, dans le groupe restant, les déséquilibres économiques étaient plus graves à la fin des années 80 qu'ils ne l'étaient avant que les efforts d'ajustement n'aient été entamés.

Ces résultats inspirent les commentaires suivants :

– L'assainissement financier n'a pu être véritablement obtenu que lorsque les mesures ont été menées avec continuité, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la masse salariale publique et la résorption des arriérés intérieurs.

– L'hyperinflation a été en général jugulée grâce à des mesures drastiques de gestion de la masse monétaire et la réduction du crédit.

– La stabilisation s'est accompagnée de fortes baisses dans la croissance du PIB, dans l'investissement et dans les dépenses sociales.

– Enfin, les déficits de balance des paiements ont été amenuisés, mais davantage par contraction des importations que par la reprise des exportations.

Au début de la décennie 1990, dans les pays à revenu intermédiaire principalement, les constatations laissent penser que les maigres résultats acquis en termes de stabilisation financière demeurent en fait très précaires, notamment en raison de l'échec patent de toutes les actions visant à stabiliser les masses salariales. Les revendications sociales, nées des pressions en faveur de la démocratisation, exercent également de fortes tensions sur les budgets sociaux. Dans ce contexte, il est probable que les déficits publics resteront importants, au point de mobiliser une grande partie des concours financiers des bailleurs de fonds, et de réduire ce faisant la part consacrée aux dépenses de développement.

Les menaces sur la croissance à moyen terme

D'autres mesures inscrites dans les programmes d'ajustement semblent soit inopérantes, soit avoir des incidences contraires aux objectifs de la relance de l'offre. Citons-en quelques-unes :

– La baisse des salaires réels provoque souvent des effets de non-motivation au travail officiel, exacerbe le travail parallèle et engendre une crise induite pour les secteurs formels et informels reposant sur la demande salariée.

– La baisse des dépenses publiques renforce la sous-administration et obère à terme le développement des infrastructures de base, conditions indispensables à la création d'une économie diversifiée.

– La libéralisation donne certes de la souplesse à une économie étatisée peu performante, mais elle peut aider à restaurer les abus des intermédiaires, multiplier les circuits spéculatifs et, en fin de compte, générer d'autres situations de rente.

– La dévaluation a généralement peu d'effets sur les exportations de produits (en raison des inélasticités de l'offre à court terme) qui, par ailleurs, sont vendus sur des marchés où le prix est donné. Elle a en revanche des effets inflationnistes certains, notamment par le canal du renchérissement des importations incompressibles (intrants, pièces détachées...).

Sur le plan macro-économique, une réduction des dépenses publiques entraîne généralement une réduction de l'activité et, partant, une baisse (limitée par les « fuites » du circuit économique) des recettes. La réduction du niveau d'activité pourrait être réduite si les taux d'intérêt étaient flexibles et si l'investissement privé réagissait à la baisse du taux d'intérêt : la réduction des dépenses publiques pourrait alors conduire à une reprise de l'investissement privé. Mais ces réactions sont rarement observées dans les économies africaines. Les dépenses gouvernementales y occupent une place considérable dans la demande finale monétarisée et ont joué de fait un rôle moteur dans ces économies, en l'absence d'autres sources de dynamisme, au point de structurer le tissu productif en fonction d'une répartition du revenu centrée sur la dépense publique (à travers les salaires versés, les achats de biens et services). La réduction des dépenses publiques est donc particulièrement déflationniste.

L'accumulation du capital a été menacée : le rapport entre le taux d'investissement brut moyen non pondéré et le PIB était inférieur d'environ 30 % en 1987-1988 par rapport à ce qu'il était en 1981-1982. La formation brute de capital fixe a chuté entre 1987 et 1991 de 38 % en Côte d'Ivoire, de 48 % au Cameroun, de 13 % au Congo. Les données montrent que l'investissement privé a chuté dans les mêmes proportions que l'investissement public. Si les mesures d'ajustement ont certainement accrû l'efficience et la productivité du capital, en améliorant les procédures de sélection des projets et en éliminant des programmes de financement les investissements superflus, il n'en demeure pas moins que la diminution de l'accumulation de capital a représenté un obstacle majeur à l'augmentation de l'efficacité globale (liée en partie à la mise en œuvre de nouvelles infrastructures publiques) et à la diversification de la production. L'un des problèmes majeurs en Afrique demeure celui de l'atonie de l'investissement privé. La spirale déflationniste, engendrée par la chute brutale de la demande, a des effets dépressifs en chaîne (multiplicateur keynésien à la baisse) qui sont amplifiés par la réduction des dépenses publiques d'investissement, le mauvais fonctionnement de l'administration et la baisse du pouvoir d'achat des salariés. L'ajustement se réalise, mais *par le bas*, sans reprise significative de l'offre.

2.3.3. Les incidences sociales et politiques sur le développement

Selon ses partisans, l'ajustement structurel participe à l'émergence d'une nouvelle régulation économique à long terme, à l'essor de mécanismes où le marché jouerait un rôle central. Force

est cependant d'admettre qu'il commence d'abord par « déréguler » le régime existant de formation et de répartition des revenus. Accompagné toujours de différentes mesures qui doivent limiter la portée de l'intervention de l'État, dans des pays où sa tutelle s'est forgée tant bien que mal pendant de longues années, ce type d'ajustement produit des processus quasi-inextricables de recomposition sociale dans un maquis de réajustements plus ou moins spontanés, et rien, ni *a priori*, ni sur la base de l'observation, n'autorise à affirmer qu'ils sont porteurs de développement à long terme.

L'impact sur la répartition des revenus

Pour certains pays, la baisse du revenu par tête depuis 1980 est désastreuse : c'est le cas du Kenya (22 % entre 1980 et 1987), de Madagascar (60 %), du Malawi 32 %), de la Sierra Leone (75 %) ou de la Tanzanie (74 %). Des études sur la Tanzanie (G. A. Cornia *et al.*, 1992), sur l'Ouganda (D. Chew, 1990) ou le Zaïre montrent qu'à la fin des années 80, les fonctionnaires et les salariés du secteur formel ne pouvaient plus faire vivre leur famille avec les revenus tirés de ce secteur.

Deux théoriciens de la Banque mondiale, L. Demery et T. Addison (1987), sont très explicites au sujet de la répartition du fardeau de l'ajustement : « la distribution des revenus doit inévitablement changer pendant l'ajustement. Ce changement est la principale incitation pour la réallocation des ressources et sans lui les objectifs de l'ajustement ne seront pas réalisés ». Ils ajoutent, exprimant la position la plus dure de la Banque mondiale : « les actions de protection des pauvres doivent veiller à ne pas remettre en cause ces incitations ». La baisse des revenus domestiques, et en particulier des salaires en termes réels, est donc posée comme une condition nécessaire à la réussite de l'opération d'ajustement. Le postulat qui sert de base à cette condition est que la rigidité des salaires à la baisse est toujours à l'origine du sous-emploi.

Les mécanismes de répartition ne peuvent être élucidés que très difficilement car les systèmes d'information existants sont trop lacunaires pour évaluer avec précision les effets redistributifs des programmes d'ajustement. Les comptes nationaux, quand ils sont suffisamment élaborés, révèlent parfois une modification dans la répartition entre revenus salariaux et profits, toujours favorables à ces derniers. Ainsi, à Maurice, la répartition du PIB entre ces deux catégories de revenus indique une inversion dans les proportions : les rémunérations des salariés représentaient 54 % du PIB en 1979, 51 % en 1983 et 45 % seulement en 1990. Ailleurs, la concentration récente des revenus du côté du profit serait aussi manifeste.

L'évolution contrastée des revenus ruraux

Il est fréquent d'entendre dire que l'ajustement a favorisé – ou moins défavorisé – les campagnes et engendré un processus vertueux de redistribution des revenus. En réalité, pendant les années 80, les PAS ont eu des effets différenciés sur les revenus dans les zones rurales. Comme les prix d'achat au producteur ont souvent été maintenus ou accrus jusqu'en 1990, les revenus ont en moyenne moins baissé que ceux des secteurs urbains. Le revenu s'est en général accrû pour les agriculteurs disposant de surplus alimentaires et pour les gros exploitants. Cependant, les mesures d'ajustement comprenant le resserrement et le renchérissement du crédit, la réduction des services d'encadrement et de vulgarisation, la baisse des financements publics de maintenance des équipements routiers et d'autres infrastructures ou encore la suppression des subventions aux intrants, ont eu un impact négatif, surtout chez les petits exploitants. Au total, on peut penser que si l'écart s'est probablement rétréci entre la ville et la campagne, les PAS ont certainement amplifié les inégalités de revenus à l'intérieur du secteur rural.

La désynchronisation prix / salaires

Avant l'ajustement, lorsqu'il était confronté à des pressions fortes du groupe des salariés, l'État se trouvait souvent devant l'alternative suivante : soit subventionner les prix des produits

de première nécessité importés pour contrecarrer le renchérissement de ces produits, soit indexer partiellement les salaires des fonctionnaires à la hausse des prix. Un changement s'est opéré et on peut penser que différents facteurs ont joué depuis 1980 en faveur d'une désynchronisation prix / salaires. Les salaires réels non agricoles moyens et minimum ont baissé de 25 % entre 1980 et 1985 dans les deux tiers des pays pour lesquels les données sont disponibles. Certains chiffres sont éloquents : la valeur réelle du salaire minimum s'est effondrée de 75 % au Zaïre entre 1984 et 1988 ; de 30 % au Niger entre 1980 et 1987 (G. A Cornia *et al.*, 1992). La « longue marche vers l'indexation institutionalisée » a été contrariée par diverses mesures de déréglementation du rapport salarial qui ont accompagné les programmes d'ajustement : abolition des formules de rattrapage des salaires inscrites dans les conventions collectives, assouplissement des règles de licenciement, suppression du recrutement automatique des diplômés...

La dynamique des salaires est cependant difficile à analyser en raison de la faible qualité des informations et également des divergences dans les régimes salariaux (existence ou non d'un salaire minimum garanti, part du salariat formel dans l'emploi total). De surcroît, l'ajustement s'accompagne presque partout d'une remise en cause du statut social des détenteurs d'emplois fixes et de mesures de licenciement dans le secteur public. En dépit des difficultés de mesures, il n'en demeure pas moins que de nombreuses enquêtes montrent que les salaires ont été, dans la très grande majorité des cas, désindexés par rapport à l'inflation.

Les pertes en emplois formels

La question des échéanciers et des séquences choisies pour mettre en œuvre les réformes est fondamentale. Ouvrir les frontières ou libéraliser les prix avant de mettre en place les capacités de réponse de l'offre donnent des résultats catastrophiques, en particulier sur la création d'emplois. L'échec de la nouvelle politique industrielle du Sénégal lancée en 1986 est, à cet égard, significatif. S'attaquant sans préalable à la protection douanière, elle a condamné à l'informalisation et au chômage 6 000 travailleurs urbains, dont la qualification et l'habitude du travail en usine auraient pourtant été utiles pour accompagner la modernisation souhaitée de l'industrie.

On estime que 65 % des nouveaux membres de la population active africaine sont entrés dans le secteur informel entre 1980 et 1985, soit six millions de travailleurs supplémentaires (G. Cornia *et al.*, 1992). On ne dispose que de peu d'enquêtes sur l'emploi. On sait cependant, grâce à l'enquête de V. Levy et J. L. Newman (1989), qu'en Côte d'Ivoire, la perte d'emplois nette (différence entre les emplois perdus par licenciements et fermetures d'entreprises et les nouveaux emplois créés) entre 1979 et 1984, période de forte récession, a été de 76 750 postes de travail (31 % du total) correspondant à 130 pertes nettes d'entreprises. La conclusion de V. Levy et J. L. Newman est qu'il n'y a pas de corrélation stricte entre la baisse des salaires réels et la création d'emplois et « qu'un gouvernement doit envisager d'autres incitations et d'autres conditions pour engendrer la reprise souhaitée de l'emploi » (p. 44).

Le transfert du fardeau de l'ajustement

En vertu du modèle de base de l'ajustement, le changement dans la répartition des revenus – des non-producteurs vers les producteurs, des secteurs protégés vers les secteurs exposés, de la ville vers la campagne... – est censé être le vecteur du redressement économique et financier. Mais la baisse du pouvoir d'achat des ménages introduit progressivement un facteur de blocage dans la dynamique interne des branches domestiques, non seulement en restreignant la demande solvable, mais aussi en exacerbant l'émergence de dérives par rapport à la norme marchande ou réglementaire et en poussant à la création de formules spontanées de résistance ou de refuge hors marché et hors du contrôle étatique.

Pour les salariés, la ponction sur le revenu réel crée la nécessité de développer des stratégies de recherche de revenus de complément pour éviter de trop sévères amputations du patrimoine familial. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant de voir se manifester derrière les mesures de libéralisation et de retrait de l'État une *croissance de l'informalisation* des activités. Les cas guinéen, zaïrois et zambien sont souvent cités : la baisse des revenus réels et l'effet de paupérisation induit par l'ajustement par le bas a provoqué une « désincitation » au travail dans le secteur public, aussi bien que dans les entreprises privées et les exploitations agricoles.

L'ajustement donne donc naissance à des stratégies de transfert du coût social qu'il fait peser. La question est de savoir qui *in fine* le supporte. Comme le note F.-R. Mahieu (1990) : « Le calcul communautaire et les transferts qui en résultent jouent un rôle décisif et prioritaire dans le calcul micro-économique en Afrique. Une politique d'ajustement, quels que soient ses fondements théoriques, qui oublie ce problème pour ne s'en prendre qu'à l'État et aux écarts de revenu risque d'aggraver l'instabilité de ce type d'économie (p. 22). » On manque là aussi d'indicateurs pertinents pour mesurer ces transferts et en déterminer les directions. Mais on peut observer que la baisse des salaires réels fait naître des stratégies de survie, assurant le minimum de couverture des besoins au prix d'un prélèvement sur l'épargne ou sur le patrimoine (endettement, vente de biens). La hausse des prix alimentaires en ville peut créer des effets de substitution sur des produits à faibles calories et des effets d'éviction sur certaines dépenses de base (hygiène, santé, éducation) pour maintenir les dépenses incompressibles (habitat, transport).

Pour les couches les plus défavorisées, la régression sociale est manifeste dans la remise en cause de certaines dépenses de base, dans le repli sur une alimentation moins riche en calories, ou encore dans la dégradation de l'économie domestique et donc des relations familiales. Madagascar est l'objet d'une attention particulière de la part des institutions internationales, inquiètes de la détérioration des conditions d'existence des « groupes vulnérables à l'ajustement » (ils représentaient selon l'UNICEF 83 % de la population malgache en 1987). Le document préparatoire de la réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds consacré à ce pays en décembre 1987, était sans équivoque : « bien que les efforts d'ajustement aient contribué à arrêter la dégradation, la croissance économique modeste a davantage compromis la consommation par habitant entraînant des coûts importants pour certaines catégories sociales (...). Comme résultat, les problèmes sociaux ne cessent de s'aggraver dont la mortalité infantile et la malnutrition sont les plus épineux »[7].

L'approche sociale de l'ajustement et la croissance dans l'équité

La prise de conscience du processus d'appauvrissement et de ses conséquences sur le développement à long terme est aujourd'hui générale. Elle explique pourquoi, depuis 1986-1987, un nouvel intérêt est accordé, par les agences des Nations-Unies et, plus récemment, par le FMI et la Banque mondiale, aux actions de compensation sociale de l'ajustement « ciblées » en direction des groupes les plus vulnérables et consacrées à l'emploi, à l'alimentation, à la santé ou à l'éducation. L'*approche sociale de l'ajustement* qui connaît un engouement depuis la publication du rapport de l'UNICEF en 1987 sur *l'ajustement à visage humain,* atteste l'accord désormais plus large que par le passé sur des objectifs de développement social : des programmes spécifiques intérimaires sont indispensables pour protéger les plus pauvres, avant que la dynamique de l'ajustement, inscrite dans le moyen terme et passant par des réformes de structures elles-mêmes incontournables, ne puisse les réintégrer dans l'économie formelle. Assurément, cette conception de la croissance dans l'équité est de nature à mettre en cause les schémas habituels

7. Sur les enquêtes relatives à l'ajustement et l'équité sociale, on consultera P. S. Heller (1988), Ph. Hugon (1988), Ch. Grootaert et T. Marchant (1991) et les travaux du Centre de développement de l'OCDE (F. Bourguignon et Ch. Morrission, 1991) et de l'UNICEF (G. A. Cornia *et al.*, 1992).

de l'ajustement et, par voie de conséquence, à faciliter les amendements dans certaines conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds.

Ces tentatives ont besoin d'un ancrage politique. Jusqu'à présent, elles ont plutôt émané d'institutions internationales qui n'ont pas d'influence politique au plan national. N'étant pas « intériorisées » par les États, elles sont encore très timides. Au-delà de simples mesures de correction du chômage, il apparaît urgent de revenir aux objectifs de lutte contre la pauvreté, d'inverser les ordres de priorités et de soumettre les objectifs de rééquilibrage financier – certes indispensables – aux objectifs sociaux et de développement. Les politiques économiques doivent s'inscrire dans une stratégie plus générale qui vise la réalisation d'objectifs bien déterminés : sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté, élargissement de la base productive, différenciation des exportations, intégration régionale... et ces politiques doivent être compatibles avec cette stratégie et chacun de ses objectifs. Ces préoccupations ne sont pas seulement d'ordre éthique, elles sont aussi d'ordre économique. La solution n'est pas de rajouter du social (le visage humain) aux programmes de rééquilibrage, ni de compenser tant bien que mal le fardeau sur « les groupes vulnérables » par des programmes sociaux, mais de traiter d'emblée la séquence social-économie-finances, c'est-à-dire prendre en compte dans l'analyse les structures sociales pour en faire l'élément principal des réformes.

Chapitre 3

Le besoin de stratégies à moyen terme

Il faut compter sur soi
avant d'en attendre de Dieu.
Proverbe Ouolof.

Dans une optique non plus critique mais tournée vers la recherche de solutions instrumentales appropriées au contexte des années 90 et en s'inspirant d'un certain nombre d'expériences récentes, ce chapitre se propose d'étudier les possibilités de renouvellement des systèmes nationaux d'aide à la décision économique à moyen terme. Après avoir posé le problème de la cohabitation entre politique d'ajustement et stratégie à moyen terme (3.1), les propositions seront présentées en distinguant les questions relatives à la formulation de la stratégie globale (3.2) et celles concernant les méthodes et les institutions (3.3.).

3.1. STRATÉGIE À MOYEN TERME ET AJUSTEMENT

Depuis le milieu des années 80, dans un certain nombre de pays africains, on constate la coexistence de deux systèmes de pilotage macro-économique :

– un premier système qui s'organise autour du plan à moyen terme dans sa forme classique ;

– un second système qui s'organise autour du Programme d'ajustement structurel (PAS).

Cette situation de double planification peut être identifiée en particulier dans les pays ayant signé un accord de crédit d'ajustement structurel avec la Banque mondiale tout en ayant par ailleurs préservé leur plan de développement. En 1991, il s'agissait notamment des pays suivants : Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Kenya, Malawi, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Zambie.

Les deux démarches ne sont pas *a priori* antinomiques ; elles ne s'excluent pas mutuellement, mais les différences portant sur les procédures, les instruments utilisés et l'organisation technique sont notables. Elles sont seulement fondées sur deux approches différentes : l'une, « téléologique », se fixe des finalités à moyen terme pour, rétrospectivement, déterminer un cheminement pour les atteindre ; l'autre, « génétique », part d'un état des lieux pour établir des étapes graduelles dans la solution des problèmes.

Les méthodes étant différentes, les contenus le sont aussi. Un plan de développement cherche surtout à mettre en relation des projets et les moyens financiers de réalisation de ces projets. Il est centré sur le volume de l'investissement et, par nature, il est volontariste. Le programme d'ajustement cherche, quant à lui, à définir et à faciliter la mise en œuvre de nouvelles normes de fonctionnement de l'économie nationale à travers des réformes institutionnelles et techniques

modifiant sensiblement le rôle de l'État et des acteurs privés. Il est centré sur la gestion de l'investissement et s'intéresse plutôt aux règles du jeu économique et aux procédures. La cohabitation plan / ajustement n'est pas obligatoirement conflictuelle, mais elle crée certaines difficultés dans la conception et dans l'exécution des décisions.

3.1.1. Les problèmes posés par la cohabitation des procédures

La diversité extrême de la documentation de référence en matière économique est parfois source de confusions. Ainsi, au Sénégal, en juillet 1987, on comptait pas moins de huit documents de planification générale et de politique économique et une quinzaine de documents de référence en matière de planification sectorielle, sans compter la documentation élaborée par les institutions internationales (BIRD, FMI, FAO, ONUDI...) pour le gouvernement ou pour elles-mêmes. Citons également le cas du Mali en 1987. Ce pays disposait d'un plan quinquennal (1987-1991) classique. Un « plan de relance économique et sociale » (1988-1990) conçu par les services de la Primature en 1987 selon les orientations du Parti, prévoyait par ailleurs une série de mesures de politique économique visant la reprise de la croissance par la stimulation de la demande. Au même moment, un programme d'ajustement, axé quant à lui sur la mise en œuvre de mesures de politique économique destinées à stabiliser les déficits courant, faisait l'objet de discussion entre, d'un côté, le ministère malien des Finances et, de l'autre, la Banque mondiale et le FMI. Des plans multiples se juxtaposaient, obéissant chacun à des objectifs propres et à des rationalités spécifiques. L'exercice de mise en harmonie s'avérait inévitablement périlleux[1].

Une telle diversité témoigne peut-être d'une certaine vitalité des activités de programmation, mais elle rend indispensable un effort de coordination considérable que les services nationaux peuvent rarement assurer avec leurs faibles moyens. Conçus par des auteurs et pour des décideurs parfois différents, ces documents reposent-ils tous sur les mêmes constats et sur les mêmes hypothèses ? Se réfèrent-ils tous à la même stratégie ?

3.1.2. Qui décide en fin de compte ?

Les interrogations précédentes soulèvent le problème central de l'interférence des bailleurs de fonds dans des décisions qui devraient en toute logique relever de la compétence exclusive des gouvernements. Cette question est en réalité plus complexe qu'il n'y paraît dans le cadre des économies africaines sous ajustement imposé : un environnement sans sanctions amplifierait l'intérêt du choix en faveur de la non-mise en œuvre des réformes, mais l'excès de pressions extérieures et de conditionnalités, en nombre comme en détail, s'avère à l'usage contreproductif et totalement incompatible avec une gestion locale des réformes.

Les interférences dans le système de décision

Les modalités de mise en œuvre des programmes d'ajustement, ainsi que le rôle majeur exercé par les institutions de Bretton Woods depuis 1980, ont accrû la fréquence et l'ampleur de ces interférences. Les interventions s'effectuent de multiples manières : avis sur les options de la politique économique pouvant déboucher sur des conditionnalités strictes pour l'obtention des financements promis ; supervision rapprochée dans l'exécution de certains projets ; création

1. Le Burkina Faso semble avoir opté pour la fusion des procédures : « Le deuxième plan quinquennal intègre le PAS, programme de réformes économiques à court terme, contenant la programmation triennale glissante et des programmes sectoriels. Les mesures de politique économique et sociale du PAS sont totalement incluses dans le plan et toute la période quinquennale marquera la consolidation des acquis du PAS. » (Cité dans *Stratégie de développement à moyen terme, Première conférence des partenaires pour le développement du Burkina,* ministère du Plan et de la coopération, avril 1991, p. 3.)

dans certaines agences multilatérales ou bilatérales de financement d'une capacité totalement autonome en matière de diagnostic ou de prévision économique (certains bailleurs de fonds pouvant procéder à leurs propres enquêtes de conjoncture, traiter les données, et en faire la synthèse en vue de faire valoir un point de vue argumenté sur la situation du pays concerné dans une négociation financière avec le gouvernement, au point même de contester la valeur du taux de croissance du PIB des comptables nationaux).

Il sera objecté que les interventions extérieures résultent toujours d'une demande des gouvernements. Cet argument est le plus souvent vrai et il est en apparence incontournable. On soulignera en outre que les demandes des agences de financement permettent parfois l'introduction d'améliorations dans le travail de collecte, de traitement et d'analyse des données. Les administrations, soumises à des plans d'actions précis et pressées par les calendriers, augmentent leur rendement. Cette dernière observation est également exacte, notamment en ce qui concerne les informations sur le court terme (finances publiques, dette...). Toutefois ces données dont le recensement et l'exploitation mobilisent souvent tous les services du plan, de la prévision et de la statistique ne couvrent pas tous les vrais besoins d'information pour le développement.

Ce biais introduit dans le travail statistique et de planification en raison des préoccupations des bailleurs de fonds ne doit pas être sous-estimé : la médiocrité des données intéressant les comportements des ménages (consommation, épargne, travail, mobilité sociale) ou celles intéressant le secteur informel, les régions, l'aménagement spatial, l'organisation foncière, les structures sociales... tient aujourd'hui au modeste intérêt qui fut longtemps accordé par les agences de développement aux questions pourtant fondamentales intéressant la dynamique de la répartition des revenus.

La crise de la conditionnalité

Les difficultés associées au poids des bailleurs de fonds se retrouvent souvent dans la gestion quotidienne. L'existence de fonds de contrepartie relativement importants générés par les programmes d'assistance extérieure et contrôlés de fait par les donneurs sape la discipline budgétaire et peut renverser les priorités établies. Les bailleurs de fonds qui orientent les investissements publics et l'assistance technique peuvent rendre la gestion gouvernementale extrêmement difficile. Ils deviennent en réalité par l'orientation de leur financement les arbitres du maintien ou non de tel ou tel organisme public.

La pratique quotidienne des PAS montre toutes les difficultés du dialogue entre, d'une part, les États incapables de s'affranchir d'une relation de dépendance financière qui les contraint à une certaine forme d'irresponsabilité politique et, de l'autre, les bailleurs de fonds, forts de recettes éprouvées dans d'autres continents et conscients des armes dont ils disposent, qui imposent un jeu détaillé de conditionnalités.

En fait, les bailleurs de fonds s'avèrent souvent réticents à appliquer les sanctions prévues pour absence de résultats. Si les versements sont parfois retardés, et si l'on exclut les cas historiques du Zaïre et de la Zambie, les ruptures totales d'apports extérieurs sont en fait rares. Il se crée une situation de « contrainte atténuée » qui, du côté des États, réduit leur volonté d'entreprendre et d'exécuter les réformes, toujours coûteuses au plan politique. Pour comprendre l'absurdité dans laquelle tombe parfois le dialogue entre les deux protagonistes, il faut s'interroger sur les déterminants des choix. Pour un pays sous ajustement, la raison majeure au refus de mettre en application les réformes qu'il a consenties à inscrire dans son programme est que les avantages qu'il en attend sont trop modestes trop lents à se manifester ou trop incertains pour dépasser les coûts anticipés. Soit les avantages qui paraissent certains au début des négociations deviennent moins évidents quand leurs implications politiques deviennent plus claires ; soit, au fur et à mesure que les programmes se développent, le rapport coûts-avantages change. En effet, le coût de la mise en œuvre d'une réforme s'accroît souvent alors que le programme se poursuit

(et souvent de nouvelles conditionnalités « glissantes » s'introduisent) et les coûts de sa non-réalisation (le risque lié au non-décaissement du concours extérieur) peuvent décroître.

3.2. PLAIDOYER EN FAVEUR DU RENOUVEAU DE LA PROGRAMMATION STRATÉGIQUE

Toute organisation sociale dont l'ambition est de sortir du sous-développement a besoin de se projeter dans l'avenir ; elle a en conséquence un puissant besoin de produire des stratégies, des plans et des programmes. Cette exigence est peut-être plus forte en Afrique noire qu'ailleurs en raison de la faible intégration nationale et de la nécessité pour les États en formation d'étendre leur légitimité à un corps social atomisé et donc de faire passer des messages mobilisateurs et intégrateurs. Divers arguments plaident en faveur du maintien d'un système de planification-programmation à moyen terme animé par l'État. Ils militent surtout pour son renouveau.

3.2.1. Réhabiliter les travaux de prospective

Les années 80 auront été celles de l'assainissement et de la nécessité de gérer le retour difficile vers les équilibres comptables. Même s'il y a eu quelques tentatives de lier ajustement et développement à travers des programmes de restructuration de filières ou des programmes sociaux, les PAS n'ont pas traité au fond les grands problèmes stratégiques de développement. Il est patent que les sujets intéressant le long terme n'ont pas fait l'objet des grandes préoccupations des États sous ajustement et que les dimensions sociales – santé, éducation, villes, femmes, jeunesse, emploi – ont fait au mieux l'objet de projets étroitement délimités, sans une mise en perspective préalable et sans influer sur les orientations majeures.

L'exigence de la réflexion à long terme

Les travaux d'exploration prospective ont, pendant les années 80, pratiquement disparu en Afrique. Tout au plus, les grandes tendances démo-économiques sont brièvement présentées en termes d'équilibre ou de déséquilibre population / ressources et les risques écologiques sont appréhendés à très grands traits. Pourtant, une question cruciale se pose : qu'adviendra-t-il après la phase d'ajustement de l'économie ? Elle peut s'exprimer en d'autres termes :

– Quelles sont les tendances lourdes qui vont façonner l'avenir des sociétés concernées au plan démographique, social, économique ou écologique ?

– Quelles sont les opportunités productives qui resteront ou qui s'ouvriront aux économies africaines à moyen et long termes ?

– Comment atténuer le degré de vulnérabilité de ces économies aux divers chocs qu'elles subissent ?

– Quels sont les agents potentiellement les plus dynamiques, susceptibles de porter la reprise attendue après la période d'ajustement ?

Dans le contexte actuel, les plans africains ne peuvent plus reproduire mécaniquement les thèmes incantatoires des mythes fondateurs des indépendances : *le développement autocentré et autoentretenu, la rupture avec l'impérialisme et le néo-colonialisme, les industries industrialisantes, l'éducation pour tous, la santé pour tous, l'emploi pour tous...* La réflexion prospective doit intégrer les formidables mutations en cours à l'échelle internationale : révolution technologique, essor considérable du secteur des services et des systèmes d'information, globalisation des marchés financiers, multinationalisation des comportements d'entreprises... Les schémas d'analyse le plus souvent utilisés en Afrique pour définir les enjeux du développement demeurent encore trop marqués par une conception totalement obsolète de l'économie-monde. À

raisonner, par exemple, en termes de spécialisations fondées sur les avantages comparatifs statiques, de priorités sectorielles nationales et de créneaux de marché, il y a un danger de condamner le pays à rester en dehors des réseaux qui se tissent au plan mondial et qui bouleversent le cadre traditionnel des spécialisations territoriales.

L'Afrique a elle aussi vocation à la créativité et au foisonnement de ces nouvelles stratégies, sinon elle restera durablement enfermée dans des « positions internationales » déjà largement surpassées par des systèmes économiques où la maîtrise de l'information a désormais plus d'importance stratégique que la détention de telle ou telle matière première.

Encadré 3.1. Le projet « Futurs Africains »

Reconquérir le futur, tel est le beau titre d'un manuel d'études prospectives à l'usage des planificateurs africains publié en 1987 par le PNUD. Cette préoccupation a rencontré un écho favorable à la Conférence sur l'Afrique de Maastricht (Pays-Bas) en juillet 1990 qui a recommandé que les pays africains préparent des Études nationales de prospective à long terme (NLTPS) et qui a confié au PNUD la mise en œuvre du projet « Futurs africains » qui avait reçu à la fin de 1992 une trentaine de demandes d'intervention.

Au terme de la phase de réalisation de l'Étude, le gouvernement concerné devrait pouvoir disposer des éléments nécessaires pour formuler un ordre du jour stratégique et un programme d'action couvrant une période de cinq à dix ans en s'appuyant sur :

– une évaluation des questions nationales touchant les sources potentielles de la croissance, les tendances démographiques, les conditions sociales, les besoins en ressources humaines et en infrastructures, le développement du secteur privé et la protection de l'environnement ;

– une évaluation des variables extérieures ayant des effets sur le pays, en mettant l'accent sur l'intensification de la coopération et de l'intégration régionale.

L'ordre du jour stratégique doit ensuite déboucher sur un cadrage macro-économique et sur la préparation de programmes de développement pluriannuels qui tiennent compte des contraintes financières et institutionnelles, des aspirations sociales et des préoccupations écologiques. Les politiques qui doivent être mises en avant pour corriger les tendances néfastes à long terme relèvent du développement humain, de la science et de la technologie, du renforcement institutionnel et, enfin, de la création d'un environnement propice à la production.

La prise en compte des nouveaux phénomènes sociaux

Quelle que soit l'étendue du processus de libéralisation, l'État gardera toujours un certain nombre de missions (éducation, santé, urbanisation, aménagement du territoire, lutte contre la dégradation des écosystèmes...) qui peuvent difficilement lui être contestées et qui lui imposent d'anticiper les tendances lourdes de l'évolution économique et sociale.

Les pays africains ne pourront relever le défi de relancer leurs économies défaillantes s'ils ne prennent garde à la nouvelle donne sociale qui tourne autour de la triade « jeunes-villes-emploi ». Si l'on y ajoute la question de l'environnement et la volonté de préserver le patrimoine écologique national, les préoccupations à intégrer dans les stratégies sont lourdes de conséquences alors que les marges de manœuvre apparaissent très ténues.

Après une focalisation trop exclusive sur les aspects financiers du redressement, les dimensions institutionnelles, culturelles et environnementales doivent donc être intégrées dans le processus de décision. Elles amènent à réévaluer les échelles de temps : après que le court terme

ait été privilégié, la formalisation et la mise en œuvre de ce que les Nations Unies appellent *le développement humain* exige des perspectives plus longues et plus stables.

Ces arguments justifient la nécessité de maintenir et de renforcer *la fonction de prospective* de l'État.

3.2.2. Internaliser la problématique de l'ajustement structurel pour la dépasser

Trop souvent, lors des préparations de PAS, les négociateurs nationaux se contentent de mener un combat défensif sur des mesures ponctuelles, sans que soient discutés la stratégie d'ensemble et les effets attendus des mesures de restructuration.

Le modèle de référence de l'ajustement peut subir des amendements importants si le système d'aide à la décision permet de lui opposer un cadre logique pertinent fondé sur une connaissance intime des processus socio-économiques. Il faut occuper tout le terrain de l'ajustement pour le dépasser. Pratiquement, les services de planification et de prévision devraient être capables de s'approprier tous les outils d'analyse utilisés par le FMI et la Banque mondiale, d'en discuter les hypothèses, d'en tester les variantes, d'en contester, si besoin est, les conclusions.

Par ailleurs, nous l'avons dit, l'approche en termes d'ajustement – malgré les tentatives récentes – occulte encore certaines questions décisives pour le sort des économies concernées. L'une des plus importantes est sans conteste celle de l'effet en retour des politiques de dérégulation sur la répartition catégorielle et spatiale des revenus et, par voie de conséquence, sur les dynamismes économiques futurs. La gravité de cette lacune doit être fortement affirmée. Que l'on songe à la modification introduite dans la structure de consommation des ménages, dans les changements d'attitude en matière d'investissement et d'épargne ou dans les comportements d'encaisses (fuite de capitaux, par exemple). Que l'on songe également à l'absence d'analyse sur l'affectation réelle des gains monétaires (aux spéculateurs en devises, aux commerçants, aux producteurs directs ?) attendus des dévaluations à répétition menées au Ghana, à Madagascar ou au Zaïre, par exemple.

Développer l'analyse économique

L'État sous ajustement cherche à rétablir les équilibres financiers. Il cherche en même temps à se désengager des branches productives qui n'appartiennent pas au secteur des biens collectifs. La question est alors d'identifier et de mettre en mouvement les agents qui peuvent prendre son relais et les domaines correspondants. La *fonction d'analyse* est donc aussi indispensable, et seule une représentation pertinente du fonctionnement des centres de décision permet de répondre à ce type de questions. L'analyse de ces impacts est généralement développée en Afrique avec des modèles construits autour de Tableaux entrées-sorties (TES) et pouvant servir, sous réserve de quelques adaptations, aussi bien à la prévision à court terme qu'au cadrage macro-économique des plans. Les modèles TABLO de la Caisse française de développement (construits surtout pour les économies pétrolières d'Afrique, comme le Cameroun, le Congo et le Gabon) et les modèles utilisés par les ministères des Finances et du plan du Burundi, du Rwanda et de Mauritanie sont de ce type. S'ils sont utilisés de manière non-mécanique, ces modèles peuvent retracer les résultats d'une grande partie des décisions de politique économique. Le développement récent des *modèles d'équilibre général calculable,* en vogue depuis une dizaine d'années et connaissant des applications au Cameroun et en Côte d'Ivoire, devrait permettre un approfondissement des analyses, mais leur construction exige un grand nombre de paramètres (notamment des élasticités) qui sont assez difficiles à produire étant donné l'état actuel des systèmes statistiques africains (K. Dervis, J. de Melo et S. Robinson, 1982 ; R. Harris, 1984 ; N. Bousselmi, B. Decaluwé, A. Martens, M. Monette, 1989 ; L. Taylor, 1990 ; A. Suwa, 1991).

Assurer la coordination

Les actions de développement doivent être conduites dans la continuité. Tel a toujours été le cas des stratégies dans le domaine de l'alphabétisation ou des soins de santé primaires. Tel est également le cas des stratégies alimentaires menées dans les pays sahéliens depuis 1980 et dont les programmes ne sauraient être remis en cause par des fluctuations à court terme de la production vivrière ou des prix mondiaux des céréales. Il est intéressant de noter que les travaux relatifs à la mise en œuvre de ce type de stratégies sectorielles, aussi bien en matière agricole que dans les domaines industriel, de transport, de télécommunications... qui connaissent un certain regain en Afrique, réhabilitent *de facto* la planification à long terme.

Les objectifs liés à l'environnement appellent également des politiques et des actions qui s'inscrivent dans les politiques de développement elles-mêmes (gestion des sols, gestion de l'eau, énergie...). La coordination est nécessaire en termes d'actions comme en termes de manières de faire (gestion décentralisée des terroirs, responsabilités des acteurs à la base...).

Cette deuxième série d'arguments renforce la nécessité de préserver dans les attributions de l'État *les fonctions de coordination* par le biais de programmes à moyen terme.

Réguler l'économie

« Plus de marché et moins de réglementation » n'est pas contradictoire avec « plus et mieux de maîtrise des processus économiques ». Les conditions académiques de la concurrence ne sont pas réunies en Afrique, soit en raison de l'existence de positions oligopolistiques liées à l'étroitesse des marchés, soit en raison de l'interférence de nombreux paramètres exogènes dans la détermination des prix et des volumes (imposition par le marché mondial du système des prix internes ou influence des facteurs climatiques, par exemple). Les prix observés sur les marchés ne sont pas spontanément des prix efficients par rapport aux contraintes locales d'emploi des ressources. Si l'initiative privée se révèle défaillante, ce n'est pas toujours parce que l'État l'a découragée ou réprimée dans le passé. Cela tient surtout à l'instabilité même de ces économies, au risque de l'investissement et à la brièveté d'horizon des agents privés. La préférence souvent observée en Afrique pour les opérations spéculatives dans le commerce, les transports ou l'immobilier, plutôt que dans l'industrie ou l'agriculture, en sont des manifestations. De nombreux problèmes ne peuvent donc pas être laissés au seul arbitrage d'un marché imparfait et inapte à saisir certaines opportunités. Il doit être organisé pour qu'il produise réellement ses effets positifs dans l'allocation des ressources rares : générer des activités rentables, assurer la fluidité des transactions, rémunérer le travail productif à son juste prix, abolir les positions de rente... B. Contamin et Y.-A. Fauré (1992) le soulignent : « Par-delà des mouvements sans doute nécessaires de libéralisation des économies et de réduction du coût de fonctionnement des services publics, se dessinent de nouveaux besoins et de nouvelles formes d'interventions étatiques (...). Les conditions macro-économiques de restauration de l'appareil de production apparaissent de plus en plus déterminantes. L'État n'a donc pas un champ nouveau d'intervention, mais une obligation nouvelle et pressante de tenir son rôle, ou plus exactement ses rôles. Parmi ceux-ci, l'un semble particulièrement important : celui de soutenir et de « piloter » la formation d'un pouvoir d'achat susceptible de participer à la dynamisation des marchés. » (p. 134) D'où l'importance de *la fonction de régulateur* de l'État.

Apprendre la négociation

La dépendance de l'économie africaine aux financements extérieurs étant une contrainte majeure, elle rend la coordination d'autant plus nécessaire. Les réunions des *groupes consultatifs* ou les *tables-rondes* sont d'ailleurs toujours précédées d'un intense travail de programmation. Ces réunions remettent à l'honneur la réflexion stratégique dans la mesure où elles conduisent à justifier la pertinence des projets présentés au financement dans des stratégies explicites.

Considérés autrefois avec méfiance, en raison de leur faible crédibilité, par les sources d'aide extérieures, les plans peuvent aujourd'hui redevenir des *outils de négociation* s'ils sont assis sur des diagnostics fiables et des propositions hiérarchisées et pertinentes.

À la lumière des arguments qui précèdent, une conclusion s'impose : les plans quadriennaux ou quinquennaux africains ne furent pas dans l'ensemble de véritables plans, mais leur évaluation critique ne doit pas mécaniquement conduire à la négation de la démarche qui consiste à anticiper les évolutions possibles, à esquisser des stratégies, à coordonner les actions et à négocier les moyens.

3.3. ORIENTATIONS POUR UNE NOUVELLE INSTRUMENTATION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

La planification-programmation se veut être une anticipation réaliste des perspectives de développement et un processus organisé et concerté de mise en œuvre des moyens disponibles – ou susceptibles de l'être avec une forte probabilité – pour réaliser des transformations de structures. Partant de cette définition précise, où tous les termes ont leur importance, le thème de la renaissance des travaux à moyen terme débouchant sur un nouveau mode de prise de décision en Afrique tourne – à notre avis – autour de quatre idées-forces : restaurer les préoccupations sur le futur, s'approprier les questions relatives à la régulation économique, mettre en œuvre des innovations techniques, et enfin choisir le dispositif institutionnel adéquat.

3.3.1. Innover dans le domaine des techniques de programmation

En s'intéressant aux aspects méthodologiques et techniques, il est possible d'isoler trois domaines où des progrès sensibles peuvent être apportés dans la pratique de la planification stratégique.

L'innovation dans les systèmes d'information

L'identification des potentialités économiques du pays et l'analyse des contraintes auxquelles seront confrontées les politiques choisies par l'État rendent indispensable la disponibilité d'un système d'information robuste donnant une représentation la plus fidèle possible du fonctionnement et des relations réciproques des divers centres de décision.

L'appareil statistique traditionnel et l'outil de la comptabilité nationale remplissent en partie, tant bien que mal, cette fonction. La production régulière de Tableaux entrées-sorties (TES) constitue une avancée importante dans la mesure où ces tableaux permettent de mettre en évidence les relations intersectorielles et notamment les répercussions d'une variation des flux de production d'un secteur d'activité sur les autres secteurs et sur les agrégats nationaux.

Une conception étroite de la comptabilité nationale a conduit à occulter pendant longtemps les questions de répartition des revenus, à évacuer les problèmes de pertes de patrimoine (actifs physiques, dégradation des éco-systèmes), à marginaliser les activités non directement marchandes. Des progrès sont possibles dans ce domaine, avec en particulier les *Matrices de comptabilité sociale*, expérimentées depuis plusieurs années au Cameroun, au Congo, à Maurice, au Rwanda et au Zimbabwe.

Les études de filières ont quant à elles démontré qu'il était possible d'enrichir la connaissance préalable à la décision en matière d'investissement par la prise en considération de toutes les étapes de la valorisation du produit, de la production en amont à la consommation finale, en isolant les éventuels goulets d'étranglement et en identifiant les complémentarités entre diverses opérations. Cette approche, déjà bien maîtrisée dans certains pays africains pour les principales

Encadré 3.2. Les matrices de comptabilité sociale

En dépit de la complexité qu'ils peuvent atteindre, les TES ne décrivent qu'une partie de l'économie nationale. Innovation des années 70, la Matrice de comptabilité sociale (MCS) élargit le modèle de Leontiev pour traiter un plus grand nombre de données. L'innovation majeure tient dans l'adjonction de lignes et de colonnes représentant chacun des agents : ménages, entreprises, institutions financières, État... En répartissant les ménages selon les catégories de revenus, et les entreprises selon leur type et leur dimension, en identifiant les diverses ressources de l'État et les flux des circuits financiers, le statisticien peut obtenir un tableau détaillé des fournisseurs de facteurs de production, des titulaires de revenus...débouchant sur un tableau des modalités par lesquelles la production d'un pays se traduit dans la répartition des revenus[2].

On peut recourir à une MCS pour voir comment diverses mesures alternatives de politique économique peuvent influencer la répartition des revenus. Cependant, même si en exhaustivité elle l'emporte sur le TES, la MCS a pour inconvénient – comme lui – de représenter un monde statique avec des coefficients techniques déterminés et des prix fixes. Elle ne permet en conséquence pas d'identifier les effets de changement des comportements des agents. Cet inconvénient est surmonté par les *Modèle informatisé d'équilibre général,* qui prennent pour base la MCS tout en introduisant des fonctions de comportement de consommation ou des fonctions de production qui permettent de prévoir les phénomènes de substitution, les changements de prix relatifs, les accroissements de productivité ou encore les économies d'échelle éventuelles.

Pour leur construction, les MCS nécessitent de nombreuses données, des enquêtes auprès des ménages, des bilans de sociétés et une capacité de traitement qui, souvent, dépasse celle des services locaux de statistiques mais, dans le même temps, elles font ressortir les domaines marqués par une insuffisance de données et définissent par conséquent un programme d'action statistique.

filières (cacao, café, coton, arachide, pétrole, cuivre, uranium...), pourrait être réservée à l'analyse des seuls produits principaux et, par agrégation, fournir un outil essentiel pour la planification globale.[2]

On objectera que l'information a un coût élevé. Les enquêtes lourdes trouvent difficilement des financements. Le fonctionnement quotidien des services de statistiques (pour l'établissement des séries de base : indices des prix, indices de la production...) n'est plus assuré par les budgets nationaux. Toutefois, diverses expériences ont démontré (sur les enquêtes auprès des ménages, par exemple) qu'il était possible d'obtenir des données fiables, dans des délais relativement courts, et à un coût acceptable. Les opérations du PADEM ou celles appuyées par l'Office des statistiques de la CEE ou la Coopération française sont à cet égard exemplaires.

Une documentation souvent très riche, mais mal exploitée, existe dans les armoires des départements de planification africains : des monographies, des éléments d'analyse prospective, des études liées à tel ou tel projet, des évaluations de filières ou d'entreprises, des enquêtes achevées ou non... La fonction documentaire reste pourtant partout le parent pauvre. Des efforts, au demeurant peu coûteux, pourraient être consentis dans le recensement et le traitement systématique de l'information disponible.

2. On trouvera une introduction aux matrices de comptabilité sociale dans Graham Pyatt et Erik Thorbecke : *Planning Techniques for a Better Future,* Genève, PIT, 1976.

L'innovation dans les techniques de programmation

Il faut nécessairement tenir compte du fait que les ressources humaines disponibles dans les cellules africaines d'analyse économique sont limitées et que les contraintes budgétaires s'imposent à elles aussi. Les techniques utilisées doivent donc être économes en ressources rares.

En matière d'évaluation de projets, les méthodes adaptées sont connues et rodées (méthode des prix de référence, méthode des effets). L'attention peut être à titre principal concentrée sur l'analyse du « noyau dur » du programme d'investissement. Seuls les projets « hyperprioritaires » devraient mobiliser l'essentiel des moyens en expertise, en études de factibilité, en études d'impacts sur le milieu et en évaluation des charges récurrentes.

En matière de programmation financière, on reconnaîtra notamment l'intérêt du système des « blocs de programmation » expérimenté dans le plan 1982-1986 du Congo ou dans le plan 1984-1988 du Gabon. Un noyau central de programmes, sélectionnés en fonction de leur capacité contributive aux objectifs stratégiques, eux-mêmes définis de manière précise, est jugé comme irréductible. Cela signifie qu'il doit être réalisé en tout état de cause, *vaille que vaille.* À ce premier bloc est attaché une enveloppe financière correspondant aux ressources certaines du plan. Ensuite, des tranches optionnelles de priorité décroissante sont préparées et seront ultérieurement incluses dans le portefeuille des projets en programmation si des ressources additionnelles sont dégagées. Ce système a l'avantage incontestable de garantir un niveau minimum de réalisation du plan, de préserver l'essentiel en cas de conjoncture défavorable ou de non-réponses des bailleurs de fonds sollicités.

À l'occasion de leur récent plan, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal ont également innové dans la définition de leurs programmes prioritaires et de la méthodologie de la programmation. La méthode est partout identique. L'intérêt de ce type de procédures sélectives et normatives n'est pas seulement d'ordre pratique. En hiérarchisant de manière explicite les priorités de l'État, elle conforte la crédibilité du plan tant à l'intérieur (auprès des ministères, des régions, des entreprises et des divers agents), qu'à l'extérieur (auprès des sources de financement). Encore faut-il que l'État lui-même soit convaincu par ses plans et ses programmes.

La nécessaire permanence du travail de programmation

La distinction, à l'expérience purement scolaire, entre élaboration et exécution du plan a toujours introduit une coupure absurde dans l'activité de planification : plusieurs mois de travail fébrile pour réunir les commissions du plan, préparer des cadrages macro-économiques, arbitrer entre les programmes et les projets et rédiger un document complexe, suivis d'une période de relative latence, consacrée au mieux au contrôle de l'exécution.

La *programmation triennale glissante des investissements publics* supprime à présent ce caractère fractionné du travail des planificateurs. Il s'agit de rompre avec la pratique volontariste qui prévalait antérieurement et qui faisait « inscrire » dans les plans de développement des projets qui n'étaient ni évalués, ni même clairement identifiés, et dont les chances de réalisation pratique étaient faibles. Les plans avaient alors tendance à se présenter sous forme de catalogues de projets, ou plutôt d'idées de projets non hiérarchisés. Ceux des projets qui se trouvaient financés pour une raison ou une autre, bonne ou mauvaise, connaissaient un début de réalisation. Les autres, faute de financement, se trouvaient repoussés au plan suivant, et le système se perpétuait ainsi.

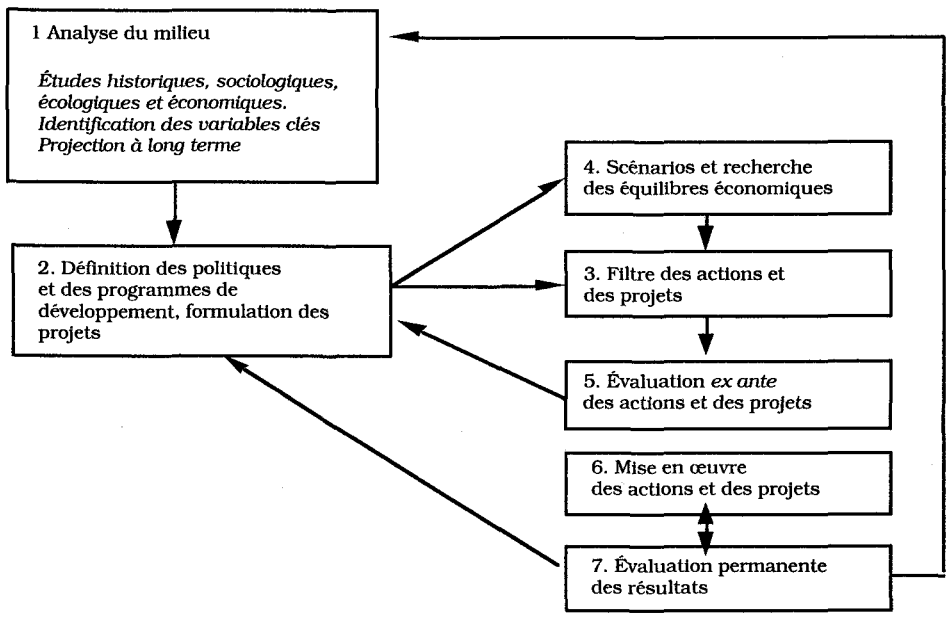
La programmation glissante a été mise au point dans les années 70 avec le concours de bureaux d'études français (SEDES et CEGOS, en particulier). Elle a été expérimentée dans des pays tels que la Côte d'Ivoire et le Gabon bien avant le lancement des politiques d'ajustement. Les Seychelles ont adopté il y a déjà plusieurs années la formule du plan « glissant » à horizon mobile (*rolling plans).* Le Niger a fait la même expérience pendant un temps. Chaque année, un nouveau plan à moyen terme « révisé » succède au précédent avec le déplacement d'une année

de l'horizon terminal. En 1992, on retrouvait la formule du Programme triennal d' investissements publics (PTIP) aussi bien au Burkina Faso, qu'en Guinée-Équatoriale, à Madagascar, au Sénégal ou au Mali.

Encadré 3.3. La planification systémique

La démarche de la planification systémique-itérative met l'accent, d'une part, sur la nécessaire décentralisation des décisions et, de l'autre, sur l'indispensable intégration des opérations de développement[3]. Les réactions du milieu aux actions programmées doivent être appréhendées à la suite d'une investigation fine sur le fonctionnement des systèmes de production et d'échange. Toute évaluation qui indique un écart entre la réalisation et la prévision doit mener à un changement de l'action en cours pour mieux parvenir à l'objectif. La démarche peut être illustrée par le schéma suivant :

Schéma 3.1. La démarche itérative



La phase 1 est celle de l'analyse des systèmes (système paysan, système de commercialisation, système administratif...) qui évoluent en fonction de leurs règles propres et sous l'influence des contraintes imposées par les autres. Elle débouche après enquêtes, propositions et négociations sur la définition des politiques et des programmes de développement, puis sur la formulation des projets (phase 2).

La phase 3 répond à la nécessité d'introduire une double cohérence :

– interne : comment le milieu accepte et réagit aux actions et projets ? Il ne s'agit pas de procéder à une véritable optimisation, mais de tester les réactions pour vérifier qu'elles vont dans le sens désiré ;

– externe : les projets retenus sont-ils complémentaires, subordonnées ou incompatibles entre eux ?

3. Pour plus de détails, *cf.* P. Thénevin, 1980.

La phase 4 (recherche des équilibres) est celle où est examiné l'interface ressources-emplois. Elle fait intervenir les techniques de l'analyse économique et permet de procéder aux arbitrages entre projets.

La phase 5 analyse préalablement à leur exécution l'impact micro-économique, mais sans exclure les incidences qualitatives sur le milieu.

La phase 6 est celle de l'exécution et la phase 7 permet le suivi des résultats. Si l'on constate des divergences, il conviendra d'affiner l'analyse initiale, de réviser les proje... – et éventuellement des programmes – en fonction des leçons tirées de l'expérience.

Cette démarche n'a pas la prétention de déboucher sur une théorie générale. Il s'agit d'une méthode visant à mieux accrocher la décision sur une connaissance des centres décentralisés et des milieux d'insertion des actions et des projets et à instaurer une procédure permanente d'ajustement en vue d'accroître l'efficacité.

L'horizon temporel de la décision

Une question traditionnelle se pose, celle de l'horizon de la décision stratégique. Pour des raisons purement mythiques – lesquelles devraient probablement disparaître bientôt –, le principe du plan à moyen terme à horizon rigide garde encore ses adeptes. Ce choix est pourtant difficilement justifiable quand on constate que les travaux de stratégie sectorielle ou régionale s'effectuent quant à eux de plus en plus sur des horizons multiples, plus conformes à la logique d'évolution de telle ou telle branche ou de telle ou telle zone d'aménagement. Des formules flexibles et itératives doivent être préconisées pour ménager les transitions et « corriger les tirs ». Le système adopté au Sénégal en 1988 pour la préparation du 8^{e} plan constitue une synthèse des innovations évoquées plus haut. Il repose sur un emboîtage de quatre horizons temporels : 20-25 ans pour la prospective ; 6 ans pour la stratégie ; 3 ans pour la programmation opérationnelle ; et un an pour la budgétisation.

3.3.2. Le choix du dispositif institutionnel

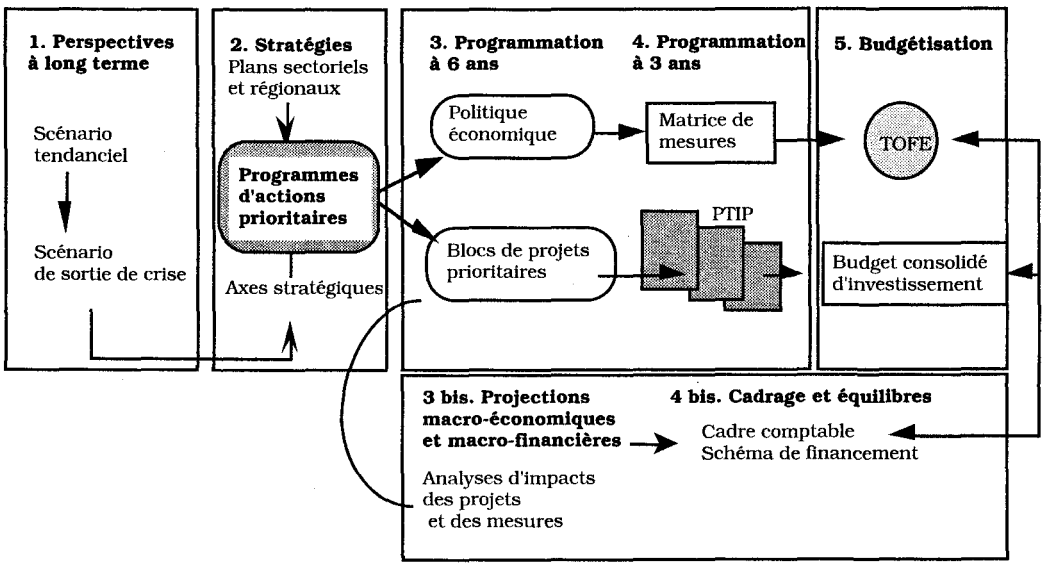
La dernière série de réflexions est relative à l'organisation institutionnelle. Il existe une grande variété de modèles d'organisation. Ils dépendent du poids accordé par l'État à l'activité d'analyse stratégique, du niveau instrumental atteint ou encore du degré de décentralisation des décisions.

Dans de nombreux pays, les ministères du plan, confondus au milieu des autres départements, ne peuvent pas remplir les fonctions de synthèse, de négociation et d'aide à la prise de décisions du gouvernement. Les appareils de planification hérités des années 60 étaient lourds, surtout lorsqu'ils préservaient en leur sein les tâches liées à la coopération internationale (y compris la gestion des bourses et des stages) ou à la gestion des entreprises publiques ou des petits projets décentralisés. Ils ne constituent plus aujourd'hui des lieux d'épanouissement professionnel et intellectuel pour des cadres de qualité.

Depuis quelques années, la logique budgétaire et financière l'emporte sur celle de la planification-programmation. La coupure court-terme / moyen terme a beaucoup focalisé l'attention des experts ; elle est à l'origine de frictions fréquentes entre ministère chargé du plan et ministère chargé des finances, arbitrées souvent par le FMI au bénéfice de ce dernier[4]. On notera que les

4. Jacques Mazier (1983) a été l'un des premiers à mettre en évidence le glissement institutionnel en faveur des ministères des finances en Afrique à compter de 1980. *Cf.* également Christian Comeliau et Jacques Loup (1983).

Schéma 3.2. Conception du 8e plan sénégalais



PTIP : Programme triennal des investissement publics
TOFE : Tableau des opérations financières de l'État.

PAS, contribuant à déplacer l'analyse des problèmes – de la préparation et de la gestion des projets d'investissement aux conditions institutionnelles et politiques du fonctionnement de l'économie – contribuent par le fait même à déplacer les centres de décision nationaux : la perte d'influence des ministères du plan, voire leur suppression, est compensée par la place prééminente confiée aux ministères des finances plus soucieux des questions liées à la régulation à court terme et donc meilleurs interlocuteurs du FMI et de la Banque mondiale.

Le rôle d'une structure de formulation et de conduite des stratégies n'est pas de se substituer aux autres administrations chargées par exemple du budget de l'État, de la dette publique ou de la politique du crédit, car diverses logiques doivent pouvoir s'exprimer en phase de reformulation de la politique économique. Le rôle de l'économiste et du stratège est d'introduire une dimension particulière dans cette reformulation, celle de la cohérence et celle de la prise en considération du futur. La question du positionnement institutionnel de la cellule centrale chargée de la stratégie n'est donc pas indifférente. Le renouveau souhaité dans la domaine de la planification n'est envisageable que si cette cellule jouit d'un statut éminent dans l'organisation administrative et politique.

De nouvelles formules d'organisation du travail de collecte et de traitement de l'information, d'analyse des données et de conception de modèles de représentation, d'aide à la décision et de coordination des actions en matière économique restent à inventer.

Chapitre 4

L'agriculture et le développement rural

Si le ventre a de quoi manger,
c'est que les pieds ont bougé.
Proverbe Lari

L'activité agricole est au cœur de l'économie des pays africains au sud du Sahara. Elle fait vivre et travailler les deux tiers de la population et représente directement de 30 à 60 % du PIB et la moitié des exportations dans la majorité des pays. Pourtant, l'agriculture africaine n'a pas rempli les diverses fonctions que l'on pouvait attendre d'elle. Trois facteurs critiques la caractérisent aujourd'hui :

– la production alimentaire n'augmente pas au même rythme que la croissance démographique ;

– dans le même temps, la production exportable, après une période de croissance qui a duré plusieurs décennies, diminue, les termes de l'échange se dégradent en longue période et les parts de marché de l'Afrique se réduisent ;

– enfin, cette production s'effectue dans des conditions naturelles difficiles et souvent aux dépens du milieu naturel qui s'appauvrit en terres fertiles, en pâturages et en forêts.

Les politiques agricoles mises en œuvre depuis trente ans se sont traduites par une grande difficulté à s'adapter aux contraintes économiques du monde moderne. Elles se sont caractérisées notamment par le poids d'un secteur public inefficace et par un système de prélèvement et d'allocation de ressources financières pénalisant le monde rural et décourageant les producteurs locaux.

De nouvelles stratégies de développement rural s'imposent donc pour les années 90. Avant d'analyser les composantes de ces stratégies (4.3.), il est nécessaire d'évaluer l'efficacité des politiques agricoles qui ont été conduites par les États et qui étaient orientées vers la production, la commercialisation et la modernisation agricoles (4.1.), et d'examiner les modalités d'insertion dans le marché mondial de l'agriculture africaine (4.2.).

4.1. LES POLITIQUES AGRICOLES ET LES RÉPONSES DES PRODUCTEURS

Au moment des indépendances africaines, le dispositif de la traite coloniale a été transféré au nouveau pouvoir politique et administratif qui en a préservé les mécanismes fondamentaux : fixation des prix aux producteurs, établissement de barèmes, contrôle de la distribution des intrants, du crédit agricole et de la collecte des produits. Avec la création des organes d'encadrement et de vulgarisation, des offices de commercialisation et des caisses de stabilisation, l'emprise de l'État s'est accrue.

Dans plus de trente pays africains, à la fin des années 1980, l'État se réservait encore le contrôle de l'achat et de la distribution des engrais, des semences, du matériel agricole. Presque partout, les prix à la production et à la consommation étaient réglementés. Par ces moyens, l'État poursuivait théoriquement deux objectifs : encourager la production vivrière et assurer un approvisionnement régulier des villes. Tout cet arsenal de moyens a produit des effets particuliers, souvent divergents des objectifs poursuivis, fondamentalement parce que la rationalité des comportements des producteurs n'était pas prise en considération.

Afin de montrer les limites des politiques étatiques qui ont longtemps prévalu en matière agricole, nous distinguerons le rôle exercé par la politique des prix sur l'offre de produits agricoles, l'influence des mécanismes de commercialisation et, enfin, le comportement du paysan face à l'innovation technologique. Mais il est clair qu'il existe toujours des liens entre eux et une hiérarchie qui varie selon les situations concrètes.

4.1.1. Le producteur face à la politique des prix

La réaction de l'offre agricole aux variations des prix a été probablement l'objet de la littérature la plus abondante consacrée à l'agriculture dans les économies en développement depuis les travaux pionniers de M. Nerlove et T. W. Schultz[1] dans les années 50 et 60. De nombreux économistes ont soutenu l'idée selon laquelle la politique de prix inadéquate menée par les gouvernements africains dans les années 70 était la cause majeure de faibles performances de l'agriculture. Cette observation repose sur la thèse traditionnelle selon laquelle l'offre agricole réagit, toujours et dans toutes les circonstances, favorablement aux hausses des prix de vente.

À l'opposé de cette thèse, il est souvent rappelé que si une réponse positive aux hausses de prix est constatée dans les économies développées, une telle réaction ne se vérifie pas automatiquement dans les pays africains, notamment parce que l'agriculteur a un objectif de revenu minimum permanent et, par conséquent, si le prix s'accroît, la production d'un plus faible montant suffira à fournir le revenu requis. Il y aurait dans ce cas relation négative entre le prix et l'offre commercialisée.

La vérification empirique de la réaction de l'offre – appréciée sur les quantités produites, sur les superficies emblavées ou sur les quantités commercialisées – aux prix est en réalité une entreprise difficile, car il y a une grande variété de productions et donc de prix, et la réponse de l'agriculteur peut être très différente selon les cas[2]. En particulier, il convient de distinguer :

1. M. Nerlove : *The dynamics of supply : estimation of farmer's response to price,* Baltimore, Éd. John Hopkins Press, 1958 ; et T. W. Schultz : *Transforming Traditionnal Agriculture,* Éd. Yale University Press, 1964.
2. Les délais de réponse de l'offre aux prix ne sont pas les mêmes selon les produits. Quelques cultures (le coton, l'arachide ou le riz, par exemple) ont agronomiquement des temps de réponse rapides, alors que d'autres, comme les cultures arbustives, ont inéluctablement de longs délais de réaction aux prix. Un caféier met de 3 à 4 ans pour entrer dans la vie productive ; un cacaoyer entre en production 5 à 6 ans après les semis et 3 à 4 ans après les boutures ; un théier a une production normale (1 à 1,2 tonne à l'hectare) 6 ans après sa plantation.

– le cas des cultures vivrières (céréales sèches, riz...) pour lesquelles le prix de vente n'influence que la commercialisation du surplus de celui des cultures de rente (arachide, coton, café, cacao, thé...) ;

– les situations où soit les substitutions, soit les complémentarités de production sont possibles ;

– les réponses aux variations de prix d'achat des intrants et aux variations de prix de vente des produits ;

– enfin, la réaction aux changements de prix relatifs de la production de tel ou tel produit de la réaction de l'offre agricole globale aux changements du niveau général des prix agricoles.

Les réponses de l'offre aux variations de prix

Un grand nombre de tests ont été réalisés pour confirmer la réponse positive de l'offre (mesurée soit par l'accroissement des superficies cultivées, soit par la hausse de la production,soit encore par l'augmentation des rendements). Ces tests réalisés pour les principaux produits de rente montrent que les élasticités de l'offre sont en général positives, mais faibles (presque toujours inférieures à 1). (Askari et Cummings, 1977 ; Helleiner 1975 ; S. Ghatak et K. Ingerset, 1984).

Dans ce domaine, l'étude de M. Bond (1983) reste encore aujourd'hui l'une des références principales. À partir de l'étude de neuf pays africains, elle montre que la modification des termes de l'échange en faveur de l'agriculture suscite une augmentation de la production globale, toutes choses égales par ailleurs. Les élasticités sont toujours positives et plus fortes à long terme (0,21 en moyenne) qu'à court terme (0,18).

Tableau 4.1. Élasticités-prix de la production agricole dans neuf pays africains

	Élasticité à court terme	Élasticité à long terme	Période d'observation
Burkina Faso	0,22	0,24	1964-80
Côte d'Ivoire	0,13	0,13	1969-78
Ghana	0,20	0,34	1963-81
Kenya	0,10	0,16	1966-80
Libéria	0,10	0,11	1966-80
Madagascar	0,10	0,14	1968-81
Ouganda	0,05	0,07	1968-78
Sénégal	0,54	0,54	1970-79
Tanzanie	0,15	0,15	1972-81

Source : M. Bond : « Agricultural Responses to Prices in Subsaharan African Countries », IMF, *Staff Papers,* vol. 30, 1983, pp. 721-724.

Les estimations reposent sur les prix officiels. En fait, dans les pays à intervention publique, il est courant que les producteurs ne perçoivent pas les prix officiellement décrétés, mais des prix inférieurs en raison des problèmes de trésorerie des offices chargés de la collecte des productions. En revanche, le marché privé peut offrir des prix supérieurs. Dès lors, pour évaluer les élasticités, il faut connaître et tenir compte de ces écarts. Toutefois, avec la libéralisation des prix qui accompagne les réformes actuelles, ces situations de double prix deviennent une exception, ce qui fait que la principale différence à prendre en compte est l'existence ou non de retard de paiement aux producteurs (sont-ils payés au comptant ou en retard ?).

La question de la substitution entre cultures vivrières et de rente

Les interrogations sur l'influence des prix concernent également la substituabilité entre productions, par exemple entre le riz et les céréales sèches ou entre les céréales locales et les produits exportables. À l'évidence, pour qu'il y ait remplacement de production, il faut que la modification du niveau des prix relatifs soit significative puisque la substitution entraîne un coût. Elle doit être en outre considérée comme suffisamment durable pour qu'un changement d'organisation dans les systèmes culturaux vaille la peine d'être engagé.

La question est en fait complexe. En effet, selon les régions et les productions, la substitution est ou non une réalité. Au Sénégal, elle semble exister sous certaines conditions entre les céréales et l'arachide. Par contre, au Mali, il y a complémentarité entre coton et maïs puisque l'on observe une évolution commune des deux produits qui tient à l'efficacité conjointe des engrais et de l'utilisation des techniques plus performantes. Par ailleurs, on sait que les différentes cultures ne remplissent pas la même fonction : le mil / sorgho sert à l'autoconsommation, le maïs est prisé en période de soudure, le riz sert à la fois à la consommation et à la vente en cas de besoin en numéraire, d'autres produits sont essentiellement destinés à la commercialisation. Paradoxalement, dans certains cas, une augmentation des prix des produits de rente peut être bénéfique à la sécurité alimentaire. La combinaison production vivrière / production de rente permet souvent de retarder la commercialisation des produits vivriers et donc d'optimiser la fonction de stockage et le calendrier de mise sur le marché.

L'influence du prix des intrants

Dans certains cas, plusieurs indices portent à croire que le véritable déterminant de l'offre agricole n'est pas le niveau du prix de cession des produits, mais plutôt celui des intrants (semences, engrais, pesticides). La quantité moyenne d'engrais chimiques utilisés en Afrique était inférieure en 1986 à 8,5 kg par hectare, contre 90 kg en Chine et en Inde et 70 kg en moyenne dans les pays en développement. La demande est faible parce que les agriculteurs ont l'habitude de n'utiliser que des quantités limitées de produits organiques, tels les matières végétales décomposées et le fumier, et aussi parce que les cultures traditionnelles ne réagissent que modérément aux engrais chimiques. Pourtant, la demande d'engrais augmentera à mesure que les systèmes culturaux changeront et que de nouvelles variétés de cultures seront adoptées.

J.-M. Fontaine s'intéressant au Kenya et à la Tanzanie note que « l'élasticité-prix de la demande d'engrais est plus forte que celle de l'offre de production et qu'une baisse du prix des engrais entraîne une augmentation relative de leur consommation supérieure à l'augmentation qu'une même hausse du prix des produits exercerait sur la production » [3]. Les conséquences de cette observation sont importantes. La réduction brutale des subventions aux intrants inscrites dans les nouvelles politiques d'ajustement au nom de la « vérité économique » peut avoir des effets très négatifs sur les comportements des agriculteurs, même si, en compensation, les prix agricoles sont augmentés. Il s'ensuit, dans des délais plus ou moins rapides selon la nature des sols, une décroissance de la productivité qui sera aggravée quand la régénération du niveau de fertilité des sols par les phénomènes naturels n'est plus assurée. D'autres effets néfastes peuvent également apparaître liés à la diminution de l'accès des producteurs à des facteurs de progrès tels que les semences sélectionnées.

3. J.-M. Fontaine : « Les projets de libéralisation des agricultures africaines, un point de vue critique appuyé par les cas kényan et tanzanien », *Économie et Société,* n° 7, 1987, p. 194. Pour les céréales, l'élasticité-prix de la demande de fertilisants serait le double de l'élasticité-prix de l'offre et, comme le rendement de l'engrais serait, selon J.-M. Fontaine, élevé, tout en ne représentant qu'une part modeste dans le coût d'exploitation, le schéma en faveur de la subvention serait sans conteste le plus efficace. Malheureusement, l'auteur ne peut pas confirmer sa thèse par une vérification statistique.

Encadré 4.1. Le cas des rizières dans les hauts plateaux malgaches

Depuis vingt ans, les rendements de paddy sur les rizières traditionnelles de Madagascar diminuent, les paysans apportant de moins en moins de fumure organique et très peu d'engrais. La solution à ce problème n'est pas technique, mais économique et politique. Dans les hauts plateaux, 1kg d'engrais entraîne un gain de production de 3,8 kg de paddy. Le tableau donne la valeur du ratio avantages / coûts en fonction des différentes hypothèses de prix, pour fin 1989.

Ratio avantages / coûts

	Prix des engrais NPK (FMG/kg)			
Prix paddy au producteur (FMG/kg)	250	300	350	460
175	2,7	2,2	1,9	1,4
250	3,8	3,2	2,7	2,1

Normalement, on estime que le producteur est motivé si le rapport est supérieur à 2, c'est-à-dire qu'au prix plancher du paddy à 175 FMG/kg, le prix incitatif de l'engrais se situe autour de 300 FMG/kg et, au prix du paddy à 250, un prix de l'engrais à 350 devrait rester très incitatif. Or, malgré ces prix, les paysans n'ont pas acheté au comptant. Pourquoi ?

La production de riz d'une exploitation moyenne de 50 ares est insuffisante à nourrir une famille toute l'année. En général, l'exploitant doit acheter du riz de complément pendant 2 à 5 mois avec ses revenus provenant de la vente de produits de l'élevage, de produits artisanaux ou vivriers, quand les prix sont au plus bas. Il peut aussi s'adonner à un travail saisonnier sur la côte est, voire louer ses terres avec règlement du loyer en début de période pour s'engager ensuite comme métayer. Ces revenus ne suffisent pas à fournir le numéraire pour l'achat d'engrais. Dans ces conditions, la notion de « vérité économique », avec un prix de l'engrais se rattachant au prix du paddy, n'a pas de sens puisque le paddy n'est pas vendu pour acquérir des intrants. Une subvention s'avère donc nécessaire pendant une phase de relance de l'économie agricole pour sortir de la spirale d'appauvrissement et restaurer des comportements économiques[4].

4.1.2. Le producteur face aux politiques de commercialisation

La politique d'intervention de l'État sur les marchés engendre souvent des effets pervers. Elle génère des marchés parallèles qui diluent l'incidence des prix officiels. Ainsi, l'OPAM au Mali a disposé pendant longtemps du monopole d'État sur toutes les opérations d'achat et de vente des céréales ; en réalité, il n'a jamais pu contrôler que la commercialisation de moins de 20 %, le reste l'étant par des opérateurs privés de manière « illégale ». L'existence d'organismes de commercialisation n'empêchait pas en outre de fortes fluctuations saisonnières de prix et de quantités et un approvisionnement très inégal selon les régions.

On s'accorde généralement à attribuer l'existence de politiques d'encadrement du monde rural au « biais urbain » des appareils d'État locaux[5]. Ils ont tiré une part importante de leurs ressour-

4. P. Geny, P. Waechter et A. Yatchinovsky eds. : *Environnement et développement rural,* Paris, Éd. Frison Roche, 1992, p. 329.

5. Il existe une abondante littérature sur le biais urbain. *Cf.* M. Lipton : *Why poor People Stay Poor, Urban Bias in Development,* Londres, Éd. Smith Temple Smith, 1977.

ces des marges de commercialisation et des mécanismes de stabilisation, sans retour équivalent aux producteurs ruraux et avec le souci politique de ne pas se confronter aux couches sociales urbaines qui comptent le plus politiquement. R. Bates (1981) a été l'un des premiers à montrer qu'en Afrique les politiques de prix, de change ou d'impôt sont fondamentalement défavorables aux agriculteurs, car elles sont toujours dictées par des gouvernements qui adoptent des mesures à courte vue favorables à leurs clientèles urbaines et aux fonctionnaires, sous la forme de subventions financées par les prélèvements sur les ruraux. Rares sont les cas où les agriculteurs constituent un groupe de pression efficace et un contre-pouvoir à la discrimination dont ils sont souvent victimes (R. Bates ne cite que le Kenya). C'est une histoire ancienne. Les *marketing boards* du Ghana et du Nigéria étaient déjà florissants à la veille des indépendances. Dès 1957, le gouvernement du Ghana décida d'abolir les restrictions légales concernant l'emploi des fonds du *Cocoa marketing Board* sous le prétexte « qu'ils appartenaient à tout le peuple ». Il en fut de même au Nigéria où les provinces obtinrent que les ressources de stabilisation soient gérées par les gouvernements régionaux. En 1961-1962, les cours mondiaux se sont effondrés et, faute de ressources, la baisse des cours fut répercutée intégralement sur les prix aux producteurs.

Les modalités de la commercialisation des produits agricoles sont déterminantes. L'insécurité des débouchés abaisse, toutes choses égales par ailleurs, la valeur des élasticités-prix de l'offre agricole. Les faibles élasticités, notées par exemple par M. Bond pour le Kenya sur une quinzaine d'années, s'expliquent par la multiplicité des marchés parallèles : si les prix officiels sont relevés, mais sans qu'ils atteignent le niveau des prix sur les marchés parallèles, la production ne réagit que faiblement. Autre exemple, la désorganisation des circuits de commercialisation en Tanzanie dans les années 1981-1983, tant pour les produits d'exportation (tabac, thé et coton) que pour les céréales (maïs principalement), a ramené la part livrée aux offices publics à un niveau inférieur au tiers de celui enregistré en 1979. Il en fut de même au Mali au début des années 80 pour l'arachide produite dans les régions ouest et qui a presque totalement disparu faute de débouchés assurés. En revanche, dans ce même pays et à la même époque, les garanties d'achat par la CMDT, chargée de la commercialisation dans le Sud, explique largement la performance de la culture du maïs.

Afin d'assurer le bon fonctionnement des marchés, il y a un besoin évident d'infrastructures physiques (routes, pistes rurales, moyens de transport, énergie...) et institutionnelles (information, vulgarisation, crédit, recherche...). L'influence des facteurs d'organisation a souvent tendance à être bien plus élevée que celle des prix dans les pays où l'infrastructure est rudimentaire, où les marchés sont déficients et où les organismes d'appui sont inexistants. L'évolution de la production à moyen et long termes dépend alors très largement de l'application de politiques d'appui à l'agriculture complémentaires à celle des prix (crédit, disponibilité en intrants, services sociaux et infrastructures de transport...). Dans ces conditions, tout laisse penser qu'une baisse des dépenses publiques, liée aux mesures de rigueur budgétaire au titre de l'ajustement, ou la suppression des offices d'approvisionnement et des services de vulgarisation quand ils ne sont pas remplacés par des services privés équivalents peuvent être très dommageables et empêcher l'offre de réagir à l'amélioration des incitations par les prix. Nous reviendrons sur cette question dans l'exposé de la stratégie agricole.

4.1.3. Le producteur face à la modernisation agricole

Si les capacités de travail sont déjà utilisées, il est vraisemblable que l'augmentation des prix agricoles ne va pas entraîner une augmentation de la production. En fait, les situations sont diverses et il y a des sous-espaces où soit il existe des capacités non utilisées, soit – comme dans les zones sahéliennes – les mouvements migratoires temporaires permettent d'adapter l'offre de main-d'œuvre au calendrier cultural. Le problème majeur est celui des disponibilités foncières.

Les disponibilités foncières

Le temps de l'espace fini commence : selon la FAO, la superficie cultivée en Afrique n'a augmenté que de 0,7 % par an au cours des vingt dernières années et les perspectives en disponibilités foncières sont sombres pour certains pays.

Tableau 4.2. Terres arables par habitant dans certains pays francophones (en hectares)

	1965	1980	1987	2000
Bénin	0,6	0,5	0,4	0,3
Cameroun	1	0,8	0,6	0,4
Centrafrique	1	0,9	0,7	0,5
Congo	0,6	0,4	0,3	0,2
Côte d'Ivoire	0,6	0,4	0,3	0,2
Gabon	0,4	0,6	0,4	0,3
Guinée	0,4	0,3	0,2	0,2
Guinée Équatoriale	0,8	0,7	0,6	0,5
Togo	0,7	0,8	0,4	0,3
Total Afrique subsaharienne	0,5	0,4	0,3	0,2

Source : K. Cleaver : *Une stratégie pour la croissance agricole et la protection de l'environnement rural des pays francophones d'Afrique centrale et de la côte occidentale,* Banque mondiale, 1991, p. 56.

Face à ces contraintes, l'accroissement de l'offre dépend donc surtout de la productivité marginale des sols[6]. Diverses études ayant trait à l'écart entre les rendements effectifs et les rendements potentiels pour le riz corroborent cette observation. Elles montrent que les facteurs techniques (contrôle de l'irrigation, disponibilités en intrants, adoption de nouvelles pratiques culturales) comptent pour plus de 50 % alors que les facteurs strictement économiques ne sont responsables que pour 17 % des écarts de rendement. Plus il y a maîtrise des technologies, plus les élasticités-prix sont élevées[7].

La modernisation et l'intensification de l'agriculture constituent, en conséquence, la seule réponse. On a accordé depuis la *révolution verte* une importance très grande aux variétés à hauts rendements (VHR) associées en général à l'irrigation. La réussite de la révolution verte en Asie tient surtout à la convergence de facteurs techniques, politiques et économiques favorables. Le modèle asiatique ne s'est pas avéré transposable tel quel en Afrique, car les conditions physiques et les conditions sociologiques sont différentes.

6. Les conditions climatiques, et surtout la pluviosité, sont décisives dans les zones sans maîtrise de l'eau. On estime que 66 % du territoire africain connaît des risques élevés, voire très élevés, d'être victime d'accidents climatiques. La zone la plus sensible aux aléas climatiques est la région sahélienne définie au sans large par une bande de 600 km de large, comprise entre les isohyètes 100 mm au nord et 750 mm au sud. À sa limite septentrionale, la saison des pluies se réduit à quelques semaines et à une dizaine d'averses. À sa limite méridionale, la saison dure environ quatre mois et comprend une cinquantaine d'averses, brèves et intenses et couvrant des surfaces de 100 à 200 km^2.

7. En Afrique subsaharienne, 5 millions d'hectares sont irrigués, un peu plus de la moitié par des méthodes modernes. 70 % des surfaces irriguées se trouvent dans trois pays : Madagascar, Nigéria et Soudan. Le potentiel irrigable est évalué à 20 millions d'hectares.

Nombre de techniques culturales « toutes faites » ont échoué car elles étaient diffusées et vulgarisées sans toujours être adaptées aux caractéristiques sociales locales.

Le comportement du paysan face à l'innovation

L'aversion au risque du monde agricole est une thèse étayée par de nombreuses enquêtes et études sur le comportement des agriculteurs en ce qui concerne leur décision d'achat d'intrants ou de matériel agricole, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à des rendements et à des prix de vente variables. On compare par exemple souvent la quantité d'engrais effectivement achetée et utilisée avec celle qui aurait du être utilisée pour maximiser les rendements agricoles pour constater que les paysans n'accepteront le risque monétaire que contre un supplément de revenu assuré beaucoup plus élevé que le coût additionnel des engrais.

Les attitudes des paysans s'apparentent à celles rencontrées dans les jeux de hasard : plus l'enjeu est élevé, c'est-à-dire plus la variation positive ou négative du revenu est importante, plus l'aversion au risque est puissante. La gestion de ce risque par diversification des cultures réduirait les rendements unitaires, abaisserait la compétitivité et ferait tomber l'élasticité-prix. Un agriculteur préférera souvent une technique qui lui garantit un revenu bas par hectare mais sans dispersion de ses rendements à une méthode culturale plus moderne avec des revenus moyens plus élevés mais avec une plus grande dispersion. En revanche, le risque diminue avec la sécurisation des revenus, c'est-à-dire quand l'exploitant a des revenus d'appoint stables, quand il peut avoir accès au crédit, ou encore quand il dispose de systèmes d'assurance sur récoltes.

Dans la réalité, les réactions paysannes sont diverses selon le type d'innovations. Celles-ci peuvent être *ponctuelles* (traitement des semences), *modificatrices* (mécanisation, recours à la culture attelée, introduction de semences sélectionnées), *transformatrices* (reconstitution de la fertilité) ou *additives* (recours à la fumure minérale). Les réactions iront du *refus* à *l'adoption globale*, en passant par l'adoption *sélective* (utilisation d'un élément seulement du paquet technologique), *réservée* ou encore *détournée*. Mais il ne faut pas exagérer l'apparente résistance aux changements techniques qui ne semble pas constituer le principal obstacle à l'évolution du système de production. Comme le montrent par exemple les difficultés rencontrées dans la diffusion de la culture attelée, la stabilité des revenus, la sécurisation foncière et le statut économique accordé aux femmes exercent une influence profonde.

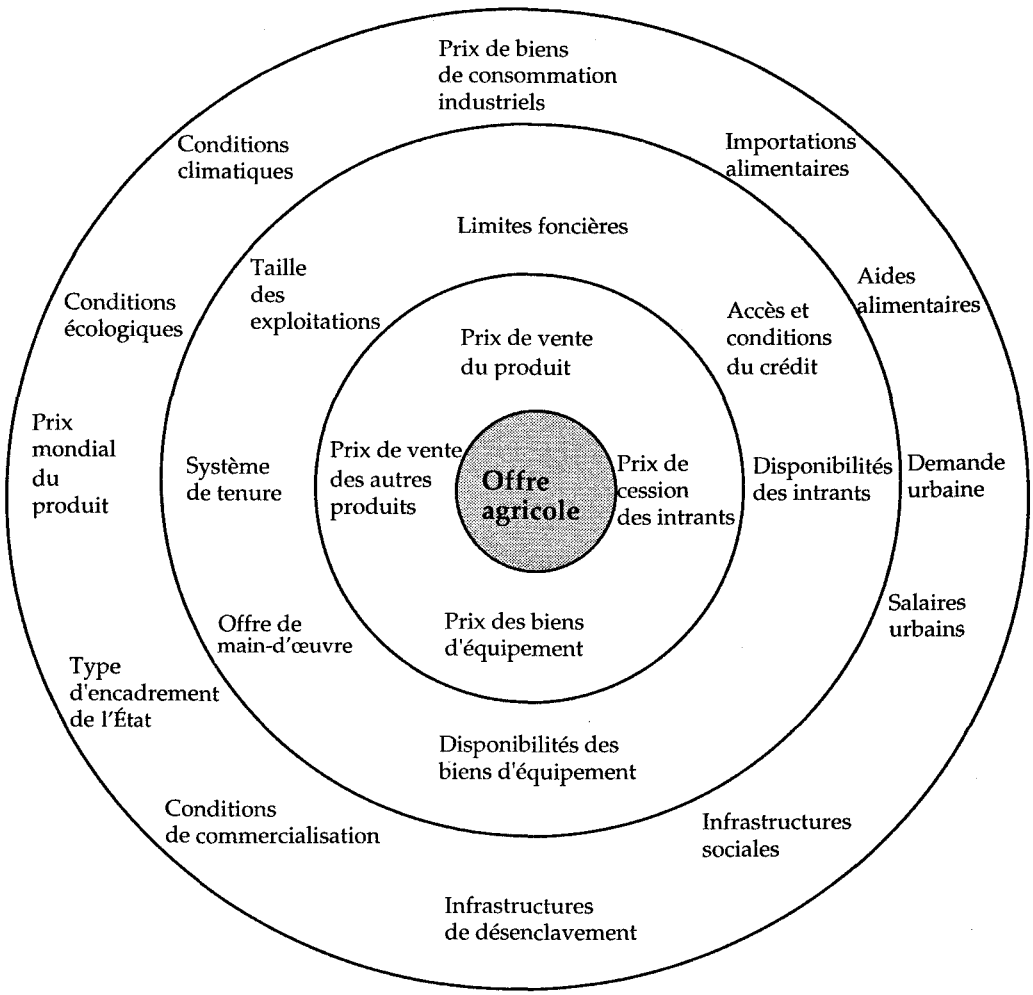
4.1.4. Tentative de synthèse sur la rationalité du producteur

Tout porte à croire qu'une multitude de facteurs interviennent dans la détermination du comportement des producteurs ruraux africains face au marché. On peut présenter schématiquement et sans souci de classement les principaux facteurs qui influencent l'offre du producteur. Dans le schéma 4.1., on retrouve dans le deuxième cercle l'élément prix, dans le troisième l'élément facteurs de production, et dans le dernier l'élément environnement.

Les modèles économétriques testent le plus souvent la rationalité du paysan en hypothèse de marchés parfaits. Pourtant, l'analyse micro-économique montre que si l'on renonce à l'hypothèse de perfection des marchés, la rationalité des agriculteurs africains peut les conduire à des comportements d'offre très différents, voire paradoxaux. Ainsi, H. N. Barnum et L. Squire[8] ont montré que le paysan ne maximise pas son profit, mais optimise sa fonction d'utilité entre le travail et le loisir : il recherche alors un revenu monétaire donné pour sa consommation et celle de sa famille et, si les prix relatifs s'accroissent en faveur de l'agriculture, il augmente son temps de loisir (ou de non-travail agricole) plutôt que d'accroître sa production.

8. H. N. Barnum et L. Squire (1980) : « Predicting agricultural output response », *Oxford Economic Papers*, vol. 32.

Schéma 4.1. Les cercles de détermination de l'offre agricole



J. C. Berthélémy et F. Gagey[9] ajoutent un élément d'influence complémentaire en signalant que la réaction du producteur est aussi déterminée par l'offre de biens de consommation non agricoles susceptibles de satisfaire la demande paysanne. Il importe en effet que le revenu tiré de la vente puisse être dépensé. Si l'offre de produits en provenance des villes est faible pour diverses raisons (enclavement, rationnement...), sa réponse aux incitations de prix sera également modeste, voire inverse de celle escomptée. Cette dernière thèse, qui repose sur l'effet de démonstration-imitation, est étayée par les deux auteurs par l'examen du cas du cacao au Cameroun. Elle a donné naissance à des formes d'intervention originales, ainsi certains projets de productivité fondés sur la diffusion de « biens d'appel » dans le monde rural, par exemple en Guinée Bissau pour le coton, à Madagascar pour le riz ou au Mozambique, dans les années 1985-90.

9. J. C. Berthélémy et F. Gagey : « L'élasticité-prix de l'offre agricole dans les pays en développement, un essai sur la rationalité des agriculteurs dans un contexte non walrasien », Paris, INSEE, *STATECO*, n° 37, mars 1984.

L'introduction des modèles de déséquilibre modifie totalement le raisonnement traditionnel sur les prix aux producteurs en Afrique et la contradiction apparente des élasticités faibles, voire négatives trouve son explication dans une autre interprétation que celle qui prévaut couramment : c'est le faible développement des activités non agricoles et les entraves sur les marchés intérieurs qui constituent le blocage de l'offre agricole. De telles observations renversent totalement le schéma intellectuel conventionnel puisqu'elles conduisent à affirmer cette vérité de base en vertu de laquelle il faut adapter le système des incitations à produire et à vendre sur la *rationalité socio-économique constatée* des producteurs eux-mêmes plutôt que de postuler l'inverse, à savoir qu'il faudrait que les producteurs s'ajustent sur la rationalité introduite par le système des incitations de l'État.

Au total, l'hétérogénéité des situations interdit de conclure à l'unicité des facteurs explicatifs de l'offre agricole. Mais on peut penser que, dans la réalité, il n'y a jamais en un lieu donné et sur un produit donné plus de deux ou trois facteurs qui déterminent fondamentalement la valeur des élasticités. C'est certainement là que réside l'intérêt d'utiliser une approche plus fine par zonage, typologie d'exploitation et stratégie des acteurs pour comprendre les déterminants de l'offre agricole[10].

4.2. L'AGRICULTURE AFRICAINE ET LE MARCHÉ MONDIAL

4.2.1. La dépendance alimentaire

L'expression la plus tangible de la crise des systèmes agricoles africains est l'insécurité alimentaire, caractérisée par un régime nutritionnel insuffisant pour permettre à la population de mener une vie active et saine.

L'insécurité alimentaire

Exprimée en valeur énergétique, la consommation alimentaire s'est située en moyenne entre 1965 et 1986 à 2100 calories par personne et par jour, soit environ 85 % des rations recommandés par la FAO et l'OMS.

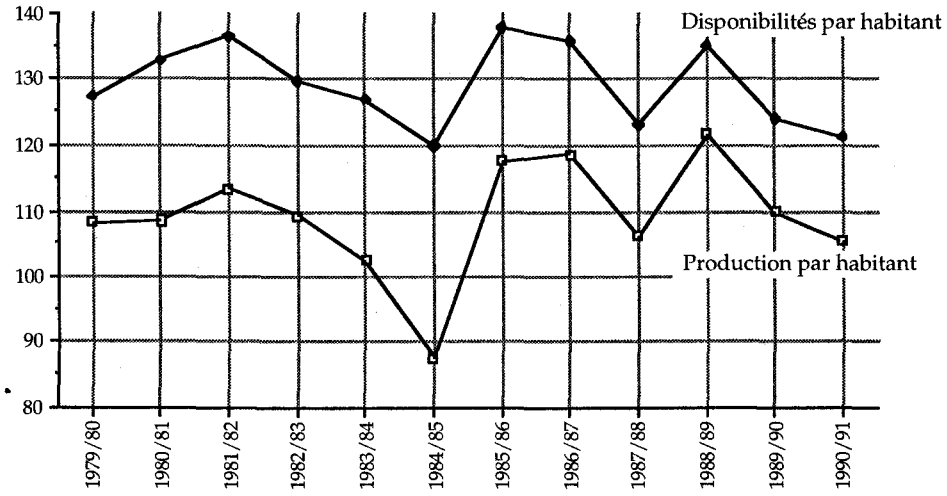
Pendant les années 60, la production agricole totale s'est accrue de 2,3 %, soit à peu près au même taux que la croissance démographique. Après 1970, la production de céréales n'a plus progressé en Afrique au même rythme que la population. Par suite de la dévitalisation des systèmes agraires, elle a chuté brutalement de 15 % en moyenne lors de la décennie. Les rares cas d'accroissement de production s'expliquent par l'expansion des superficies, mais ils ne compensent pas le recul des rendements enregistré dans la plupart des domaines de l'économie vivrière. Entre les années 70 et le milieu des années 80, la production a augmenté de 37 % et la population de 60 %.

À cette tendance de long terme, il faut ajouter l'insécurité née des variations conjoncturelles. Les fluctuations enregistrées chaque année sont de grande ampleur : + 25 % en 1985, – 17 % en 1987 par rapport aux années précédentes.

Ces tendances générales recouvrent en fait une extrême diversité de situations. Les cas de pénurie généralisée sont concentrés dans les régions qui sont le théâtre de conflits armés ou

10. Sur la méthode, *cf.* G. Duruflé, R. Fabre et M. Yung, 1988 ; et D. Gentil : *Pratiques paysannes en matière de production, mises en marché et consommation,* Paris, INRA-IRAM-UNB, 1991.

Graphique 4.1. Production et disponibilités en céréales (kilogrammes par habitant)



Source : L'aide alimentaire en Afrique, Banque mondiale et PAM, août 1991, p. 42.

d'afflux de réfugiés ou encore dans les zones écologiquement en voie de désertification. En ville, les inégalités d'accès aux vivres recoupent les différenciations sociales. Il convient de noter en outre que la montée de la dépendance alimentaire en Afrique n'est certainement pas la conséquence d'une augmentation des exportations agricoles. La relation si souvent affirmée, plus que démontrée, entre la baisse de production du vivrier et la hausse des productions de rente ne se vérifie plus depuis que les exportations ont régressé, à partir de 1970.

La croissance des importations

La facture des importations céréalières a décuplé entre 1960 et 1970. De 1979 à 1991, les importations ont compensé l'insuffisance de la production à hauteur de 9,5 millions de tonnes en moyenne annuelle, mais la consommation par tête a néanmoins baissé. Il en est de même pour les produits non céréaliers dont les importations sont passées en valeur de 0,8 milliard de dollars dans les années 1970 à 2,4 milliards à la fin des années 1980. La dépendance alimentaire ne se limite pas au domaine des céréales ou des tubercules qui constituent la base de l'alimentation en Afrique. Les importations de produits laitiers augmentent au moins aussi vite que celles des céréales. Le continent qui avait de tout temps été autosuffisant en viande, et même exportateur – les pays de l'intérieur approvisionnant autrefois la côte –, importe à présent de la viande d'Europe et d'Amérique du Sud.

Les importations alimentaires sont soumises aux mêmes risques d'instabilité que les recettes d'exportations. Si les céréales importées constituent une ressource bon marché, rien n'assure que ce phénomène sera durable. Le prix du blé a doublé entre 1987 et 1988 à la suite du gel des terres aux États-Unis et de la sécheresse. Le marché mondial du riz est très étroit (4 % de la production mondiale), ce qui rend son prix très volatile : une simple baisse de 1 % de la production chinoise entraînerait une baisse de 10 % des exportations et stimulerait les prix à la hausse. En raison de leurs difficultés de balance des paiements, les pays africains auront de plus en plus de mal à procéder à des importations commerciales. Dans ces conditions, l'aide alimentaire continuera de jouer un rôle important pour combler les déficits du continent.

Le rôle des aides alimentaires

Inconnue en 1950 en Afrique, alors qu'elle était déjà importante en Asie, l'aide alimentaire a commencé en 1960, puis elle a rapidement progressé avec un maximum en 1974, après la grave sécheresse de 1973. L'aide alimentaire représente en moyenne un transfert net de 1 milliard de dollars par an, soit un montant sensiblement égal à celui des transferts nets de la Banque mondiale et de l'AID en faveur de l'Afrique. Elle correspond à environ 7 % de l'aide publique totale accordée à l'Afrique. L'Afrique a ainsi remplacé l'Asie comme premier bénéficiaire de l'aide alimentaire.

Tableau 4.3. Valeurs des importations et de l'aide alimentaire en Afrique subsaharienne (en milliards de dollars)

Année	Importations de céréales	Autres importations	Aide alimentaire globale	APD nette	Aide alimentaire en % de l'APD
1985	2,1	3,1	1,2	14,4	8,3
1986	1,7	3,1	0,9	14,2	6,3
1987	1,4	3,2	0,9	13,8	6,6
1988	1,6	3,3	1,2	14,4	8,1
1989	1,7	2,9	0,8	14,6	5,3
Moyenne	1,7	3,1	1,0	14,3	6,9

Calculée en multipliant le volume de l'aide alimentaire par 200 dollars la tonne pour les céréales et de 800 dollars pour les autres denrées (y compris les coûts d'expédition et de manutention). L' APD est calculée aux prix de 1988.
Source : FAO-AGROSTAT.

La croissance sous-jacente de l'aide alimentaire depuis dix ans est de 5 % par an. Près de la moitié de cette aide est monétisée, c'est-à-dire vendue à un prix social ou au prix du marché local.

Le volume de l'aide alimentaire dépend davantage des excédents mondiaux et des prix des denrées que des besoins d'aide. Pour la majorité des donateurs, l'aide alimentaire s'ajoute aux autres aides, mais, en cas de bonne production, il est rare qu'ils accordent une aide financière accrue pour compenser une diminution de l'aide alimentaire. La fongibilité des aides est faible parce qu'elle répond autant à des impératifs humanitaires qu'à un souci mercantile lié à l'écoulement de stocks excédentaires.

Il est difficile d'évaluer ce que seront les besoins alimentaires des pays africains pour les trente prochaines années parce que toutes les prévisions doivent se fonder sur des hypothèses concernant les niveaux de rations caloriques, les taux de croissance démographiques, les conditions agroclimatiques et les comportements des producteurs. Les besoins d'aide et d'importation alimentaires augmenteront suivant tous les scénarios réalistes. Selon la FAO, le nombre de personnes sous-alimentées en Afrique devrait passer de 142 millions en 1983-1985 à 200 millions en 2000[11]. Avec une croissance démographique de 2,75 %, il faudrait parvenir à accroître la production africaine de 4 % par an, soit deux fois le taux des trente dernières années. Mais même avec cette hypothèse optimiste, les importations doubleraient pour passer de 10 millions de tonnes par an à 20 millions d'ici 2010 et tomberaient ensuite à 5 millions vers 2020.

11. N. Alexandratos (ed.) : *L'agriculture mondiale, horizon 2000, étude de la FAO,* Paris, Éd. Economica, 1989, p. 77.

Encadré 4.2. Les divers types d'aide alimentaire

On distingue trois catégories d'aide alimentaire :

1. L'aide alimentaire programmée

Elle est fournie sur une base bilatérale en dons ou à des conditions libérales pour permettre de combler, à des prix fixés et lors de période normale, l'écart entre les besoins locaux et la production augmentée des importations commerciales. Si ce type d'aide remplace des importations, elle constitue une aide à la balance des paiements. Lorsqu'elle est vendue dans le pays bénéficiaire, elle procure à l'État des fonds de contrepartie et donc des ressources budgétaires.

2. L'aide alimentaire de projets

Cette aide est destinée à des groupes-cibles pour combler un déficit nutritionnel. Elle est associée à des projets de développement sociaux, tels que les centres de protection maternelle et infantile, les programmes de formation, les opérations d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre ou encore des travaux communautaires. Une partie de cette aide est vendue pour acheter des matériaux, des outils ou de l'équipement, une autre est donnée en contrepartie d'un travail *(food for work)*.

3. L'aide d'urgence

Elle est une réponse aux catastrophes naturelles, à la guerre ou aux insuffisances de récoltes à la suite d'une sécheresse ou de l'attaque de prédateurs. Cette aide est gratuite. De 1987 à 1990, les deux tiers des aides d'urgence à l'Afrique sont allés à l'Éthiopie, au Soudan et au Mozambique.

4.2.2. La précarité des exportations agricoles africaines

Le débat sur la stratégie d'exportation agricole des pays africains est toujours d'actualité. La démonstration traditionnelle sur les avantages de la spécialisation selon les dotations en facteurs de production demeure, contre vents et marées, le fondement des thèses défendues en la matière par nombre d'experts libéraux. Selon ces derniers, l'agriculture africaine de spécialisation à l'exportation utilise au mieux ses facteurs de production abondants et donc bon marché (terre, soleil, main-d'œuvre peu qualifiée, biens d'équipement traditionnels). Des activités de production qui seraient davantage orientées vers la diversification ou la substitution aux importations utiliseraient quant à elles des facteurs rares et coûteux (intrants importés, main-d'œuvre qualifiée) pour produire des biens aux débouchés qui seraient en fin de compte très aléatoires. Par conséquent, compte tenu de ces contraintes écologiques et des positions déjà acquises et relativement figées sur les marchés mondiaux, une stratégie de sortie de « la spécialisation naturelle » et de tentative de diversification de la production par la fixation de prix intérieurs différents de ceux résultant des mécanismes de marché, par l'adoption d'un système particulier de taxation ou de subvention ou encore par le recours à des taux de change discriminants, ferait le moins bon usage des ressources locales. Cette thèse tenace mérite discussion tant au plan des principes qu'au regard des faits.

À qui profitent les exportations ?

Pour que le producteur agricole africain soit effectivement amené à intensifier sa production à l'exportation, il est nécessaire en théorie qu'au moins trois conditions soient remplies. Il faut :

– qu'il bénéficie des accroissements du revenu nominal tiré de la croissance des exportations ;

– que l'inflation intérieure soit inférieure à la hausse de ses prix de vente et donc que le revenu réel qu'il reçoit soit d'une manière ou d'une autre indexé sur les prix ;

– enfin, comme nous l'avons vu, qu'il puisse trouver l'usage de ses revenus supplémentaires.

La satisfaction de ces conditions se heurte le plus souvent à un certain nombre d'entraves qui résultent des relations qu'entretient l'État avec le secteur agricole. Dans les pays africains à fort taux d'endettement extérieur, l'État a toujours tendance à conserver une fraction importante du gain monétaire résultant de la valorisation des exportations.

La répartition du revenu d'exportation dépend de l'indexation du prix nominal aux producteurs (Pp) aux variations de prix à l'exportation en monnaie locale (Pe). Cette répartition est en Afrique toujours contrôlée par l'État, lequel tente par le biais fiscal ou par le biais de la fixation des prix au producteur d'accroître son propre revenu. Si l'on fait l'hypothèse que l'offre agricole est relativement élastique par rapport au prix, l'État est confronté à l'alternative suivante :

– soit fixer le prix au producteur au niveau du prix mondial, ce qui revient à maximiser la production et les revenus en devises ;

– soit fixer le prix au producteur à un niveau plus faible pour dégager un revenu à l'État.

Le revenu des producteurs du secteur d'exportation (RX) est égal à :

$$RX = PpQX \quad (1)$$

et le revenu du secteur de l'administration (RE) sur les exportations est :

$$RE = \partial\, Pe\, QX \text{ avec } \partial \text{ le taux de prélèvement sur les exportations} \quad (2)$$

$$\text{ou } RE = (Pe - Pp)QX \quad (3)$$

En faisant l'hypothèse que l'État maximise son revenu, il suffit de dériver l'équation (3) et d'annuler cette dérivée pour obtenir le prix au producteur Pp* qui maximise le revenu de l'État. Si Ω désigne l'élasticité-prix de la production, on vérifie que :

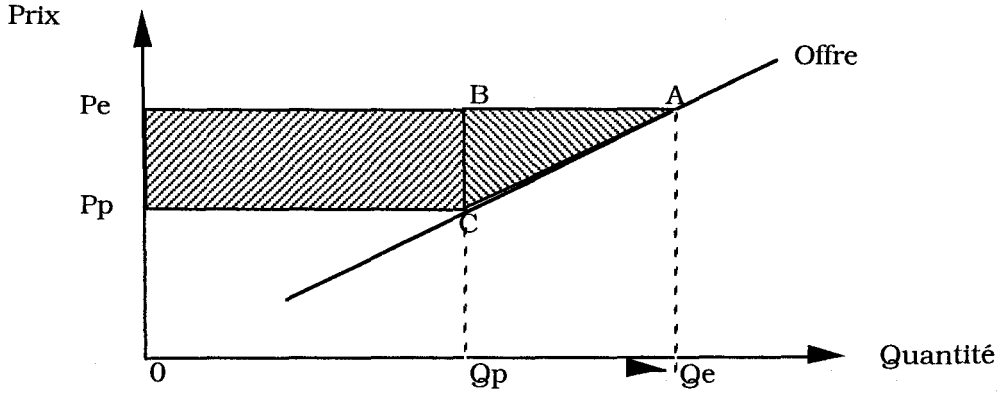
$$Pp^* = Pe.\Omega/1+\Omega \quad (4)$$

Toute politique fiscale et de prix rationnelle du point de vue de l'État impose que $Pe \geq Pp \geq Pp^*$

Si Pe = Pp, la production est maximale, mais le revenu de l'État est nul ;

si Pp = Pp*, les revenus budgétaires sont maximums.

Graphique 4.2.



Le graphique 4.2. montre que lorsque l'État abaisse le prix au producteur de Pe à Pp, il accroît ses revenus d'un montant figuré par le rectangle Pe Pp CB, mais au prix d'une perte de recettes en devises (rectangle ABQpQe). La superficie du triangle ABC représente le gain pour la

collectivité lorsque le prix au producteur passe du niveau Pp à celui du prix d'exportation, en supposant que la surface ACQpQe représente l'augmentation du coût lié à l'augmentation de la production de OQp à OQe.

Dans l'agriculture africaine, le partage du produit de l'exportation intéresse essentiellement les producteurs, les intermédiaires commerciaux, les caisses de stabilisation et le budget de l'État. Selon les pays, les répercussions des gains d'exportation ont été très différentes.

Le café donne une bonne illustration de ces différences de traitement des producteurs. Le rapport prix producteur / prix à l'exportation en monnaie nationale a été en moyenne de 27 % à Madagascar (1981-1987), de 42 % au Burundi (1982-1988), de 58 % en Tanzanie (1982-1986) et de 72 % au Zimbabwe (1983-1986). La part du prix à l'exportation restituée aux producteurs a donc été très différente dans les quatre cas. Il est important de signaler qu'il n'est pas tenu compte ici des diverses modalités d'encadrement des producteurs, certains offices de commercialisation pouvant, par exemple, sous-payer les produits à l'achat, mais subventionner les intrants. Le Zimbabwe est un modeste producteur de café (8 000 hectares), mais les rendements y sont cinq fois plus élevés que la moyenne africaine (1 500 kg/ha contre 300) ; il est aussi intéressant de noter que la hausse des cours mondiaux du café enregistrée au premier semestre de l'année 1986 a été intégralement répercutée au bénéfice des producteurs, ce qui ne fut pas le cas dans les trois autres pays[12].

Les perspectives en matière d'exportations agricoles

En 1900, d'après l'historien P. Bairoch, l'Afrique ne participait que pour 1 % aux exportations agricoles mondiales ; en 1960, elle y contribuait pour 15 %, ce qui constitue le point culminant. Depuis 1970, un recul est enregistré pour presque tous les produits : arachide, café, cacao, banane, sisal... Les cours des produits exportés et des monnaies de transaction ont connu des variations de grande ampleur : en moyenne, l'indice des prix des principaux produits exportés par les pays africains est passé de 100 en 1980 à 180 en 1984-1985 pour redescendre à 100 à la fin de la décennie.

En faisant croître l'endettement et la consommation intérieure, une flambée des cours a des effets pervers dans les pays très dépendants d'un ou deux produits agricoles. Elle provoque un effet de cliquet : suivie d'une chute, les dépenses ne s'ajustant pas immédiatement, elle crée des crises de liquidités pour l'État qui se répercutent en chaîne sur les banques locales et les entreprises publiques. Les caisses de stabilisation ne pouvaient rencontrer que des difficultés pour faire face à ces fluctuations. Faites pour accumuler, en période faste, des excédents rapidement absorbés par les États pour leurs besoins courants, elles ont été impuissantes à jouer leur rôle lors des chutes des cours, par exemple du coton en 1986 ou du cacao en 1987-1988.

Rien ne permet d'espérer une amélioration des prix agricoles mondiaux sur la longue période. Au contraire, selon de nombreux auteurs, l'excès d'offre et la concurrence asiatique sur certains

12. Le cas du cacao au Ghana est également particulièrement intéressant. Les droits d'exportation qui atteignaient 54 % dans le seconde moitié des années 60 sont progressivement passés à 89 % pendant la seconde moitié des années 70, décourageant le petit producteur de commercialiser le produit de ses récoltes dans les circuits officiels. En termes réels, le producteur cacaoyer ne percevait en 1982-1983 que 38 % du prix de 1972-1973. Au taux de change en vigueur à l'époque entre le cédi et le F. CFA, le rapport des prix du cacao était un puissant incitateur au commerce parallèle puisqu'il était avec la Côte d'Ivoire de 0,18 en 1980 et de 0,3 en 1982. Depuis cette dernière date, le prix nominal n'a cessé de s'accroître : 12 cédis/kg en 1982, 18 en 1983, 25 en 1984, 30 en 1985 et 57 en 1986. La part du prix d'exportation réservée au producteur s'est accrue très sensiblement pour représenter 25 % de ce prix en 1986-1987, puis 40 % en 1987-1988. La nouvelle structure des prix a entraîné une augmentation de 20 % de la production, a permis de résorber le différentiel de prix avec les pays limitrophes et de relancer les investissements de renouvellement des cacaoyers.

produits incitent à penser que les prix internationaux pourraient être globalement très instables et inscrits en tendance à la baisse. Dans la consommation urbaine des pays du Nord, la substitution des céréales et des oléagineux des zones sèches s'effectuera au détriment des céréales et des oléagineux des zones intertropicales.

Dans le domaine des corps gras, par exemple, l'Afrique est pratiquement absente d'un secteur qui a connu un développement considérable depuis un quart de siècle. Le développement s'est fait aux États-Unis, au Brésil, en Argentine, mais pas en Afrique. Pourtant, le potentiel dans le domaine du soja existe selon la FAO. L'Afrique s'est cantonnée à la culture d'espèces qu'elle exporte depuis le début du siècle ; arachide, huile de palme, coprah. Sa part dans l'huile de palme est passée de 73 % en 1965 à 27 % en 1980. Le Nigéria, premier producteur mondial en 1960, est devenu importateur d'huile de Malaisie depuis 1980. Les performances appréciables de la Côte d'Ivoire et du Cameroun n'ont pas permis de contrebalancer la tendance générale.

Les actions de stabilisation des cours n'ont pas apporté de réponse crédible pour l'avenir à ce déséquilibre structurel entre offre et demande. Les accords sur le sucre, le cacao, le café et l'étain ont échoué. Seul l'accord sur le caoutchouc fonctionne correctement. Le coût de gestion des stocks régulateurs, l'instabilité fondamentale des cartels, la non-participation de certains producteurs et de certains consommateurs rendent incertaine toute perspective de relance des accords de stabilisation.

Dans les conditions actuelles, aucun système productif africain ne pourra longtemps rivaliser avec les systèmes européens, nord-américains, argentins ou australiens. Rappelons ici quelques données. Avec 20 % de la population mondiale, les pays industrialisés occidentaux produisaient, en 1982, 35 % des céréales, 50 % des différents types de viande, plus de 50 % du lait, 60 % du soja... Ils contrôlaient les trois quarts du commerce mondial des biens alimentaires. Les écarts de productivité sont spectaculaires : un actif agricole produisait en 1980 122 tonnes / an aux États-Unis, 24 tonnes en France et 1 tonne en moyenne dans les pays en développement[13]. Le potentiel de croissance de l'agriculture du Nord est énorme ; il tient surtout à la capacité de mettre en œuvre des innovations technologiques à un rythme très rapide, avec des subventions considérables des États. De surcroît, le soutien direct apporté par la CEE, les États-Unis, le Canada et le Japon à un peu plus de 20 millions d'agriculteurs a dépassé 120 milliards de dollars en 1988, soit quatre fois plus que toute l'aide publique au développement qui concerne quant à elle plus de 3 milliards d'hommes[14].

Face à ce formidable potentiel de croissance de l'offre, la demande des pays industrialisés tend à se resserrer du fait du ralentissement de la croissance démographique et d'une saturation de certaines consommations (pain, lait, fruits et légumes). De plus, des substituts sont apparus : caoutchouc synthétique contre caoutchouc naturel, sucre de betterave contre sucre de canne, tournesol contre arachide... Les biotechnologies menacent déjà certaines productions : vanilline contre vanille naturelle, édulcorants contre le sucre (50 % du marché des produits sucrants devraient être conquis par les édulcorants au cours des années 90). En conséquence, on peut raisonnablement penser que la concurrence sur les marchés sera encore plus forte dans les années 90 qu'elle ne l'a été durant la dernière décennie. Il en résultera une nouvelle accentuation de la lutte pour la conquête des débouchés, appuyée par des États soucieux de trouver une contrepartie aux subventions accordées à leurs producteurs.

13. Chiffres extraits du rapport Mazoyer du Commissariat général du plan français automne 1982.
14. *Politique agricole et développement rural en Afrique subsaharienne,* Paris, Ministère de la Coopération et du développement, rapport d'activité 1989-1990.

Ce contexte est sans nul doute très défavorable pour l'Afrique. Les exploitations qui ont réalisé des investissements fonciers et technologiques que l'on peut juger importants, eu égard à leur faible degré initial de capitalisation, restent très en deçà des performances des exploitations du Nord et toute remise en cause du rapport prix des intrants / prix des produits a en permanence tendance à mettre en cause les programmes qui visent à maintenir la fertilité des sols. Les structures de production modernes (périmètres irrigués, ranch d'élevage intensif) restent limitées dans leur expansion et fragiles au plan financier. L'espoir de parvenir à des niveaux de rendements par hectare ou par unité de travail permettant de se situer dans la compétition internationale est souvent contrarié par les difficultés d'adaptation technologique, par les coûts de transfert ou simplement par les difficultés de gestion des exploitations.

Les risques de la spécialisation

Les objections à l'argumentaire en faveur de la spécialisation agricole à l'exportation ne manquent pas. La concentration des revenus et donc des facteurs de production en faveur des activités d'exportation risque bel et bien, dans les pays monoproducteurs et à faible capacité de diversification en direction de branches à forte valeur ajoutée, d'exacerber les phénomènes de polarisation et de marginalisation.

Les changements dans les rémunérations sectorielles qu'impliquent les programmes d'ajustement, et notamment les dévaluations, risquent aussi de cristalliser la spécialisation originelle dans un secteur soit en déclin (cas de nombreux produits miniers ou des oléagineux), soit connaissant une saturation sur les marchés extérieurs (cas par exemple du sucre, du café, du thé et surtout du cacao), soit encore susceptibles de connaître des embargos. Il suffit de constater que, pour la seule année 1987, la baisse des cours du café, conjuguée avec la dépréciation du dollar, a entraîné une diminution de 20 à 45 % des termes de l'échange pour les pays d'Afrique orientale et centrale. Ce risque, attaché à la spécialisation à outrance, est évidemment aggravé lorsque les producteurs concurrents sont tous appelés par les institutions financières internationales, dans le même temps et par les mêmes procédés, à suivre la même politique de promotion de leurs exportations.

La question de la spécialisation des économies africaines est au cœur de la polémique qui a suivi la publication en 1981 du rapport de la Banque mondiale sur *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara.* Ce document affirmait sans ambages que « la part de l'Afrique dans le commerce mondial de la plupart des produits de base pourrait s'élargir sans que les prix en soient affectés outre mesure » (p. 24). La loi de G. King, qui veut que le prix de vente d'un producteur agricole varie en sens inverse de la quantité de sa récolte, n'est donc pas censée s'appliquer à des producteurs considérés comme marginaux sur le marché mondial. Fallait-il entendre que cette possibilité était ouverte à tous les pays africains et que le conseil portait pour tous les produits primaires ? Il semble que la réponse soit positive, ce qui a conduit certains critiques de ce rapport à évoquer le « sophisme de composition » pour dénoncer l'erreur du raisonnement consistant à prétendre que ce qui est éventuellement vrai pour un ou deux pays l'est nécessairement, pour cette seule raison, pour tous.

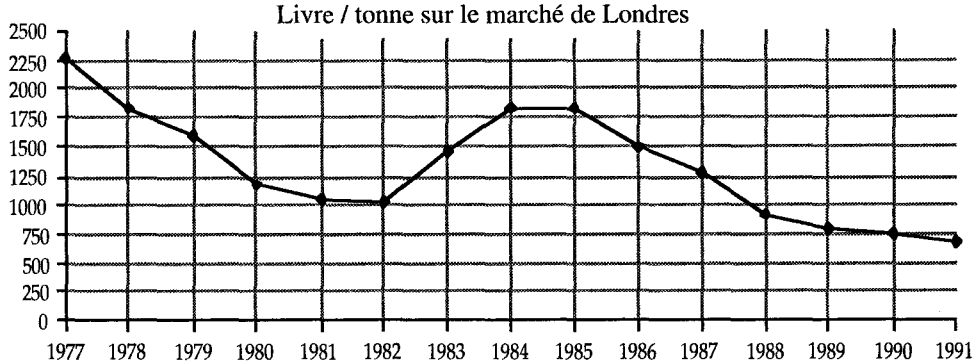
M. Godfrey a montré que la part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial pour six produits agricoles (café, cacao, sucre, thé, huile d'arachide et sisal, représentant en 1982 environ 60 % des recettes d'exportation du sous-continent) est telle que toute augmentation de

Encadré 4.3. L'insécurité du cacao africain

La Côte d'Ivoire et le Ghana sont les deux premiers exportateurs mondiaux de cacao devant le Brésil, le Cameroun et la Malaisie. Le Nigéria occupe quant à lui la sixième place. À l'heure actuelle, le cacao est l'un des secteurs où la concentration du négoce est la plus forte ; les deux premières entreprises (Gill and Duffus et Berisford) réalisent les trois quarts des échanges et les cinq premières représentent 95 % du marché. Depuis la campagne 1977-1978, les cours mondiaux du cacao sont en phase de fléchissement.

Cours du cacao en fèves de 1977 à 1991

Livre / tonne sur le marché de Londres



Confrontés à la chute de leurs recettes d'exportation, les producteurs tentent depuis quelques années diverses stratégies, comme par exemple la rétention des stocks (la Côte d'Ivoire entre 1987 et 1989) ou, à l'inverse, le dumping pour s'implanter sur le marché. La Malaisie s'est ainsi lancée il y a dix ans dans la production de cacao et produisait déjà en 1990-1991 250 000 tonnes de fèves. Ce pays n'est pas signataire du 4e Accord international du cacao et donc non contraint par une politique de prix de vente. La production augmente en moyenne de 4 % par an contre une hausse de 3 % de la consommation. Après la campagne 1990-1991, on estimait la surproduction mondiale par rapport à la demande entre 300 000 et 500 000 tonnes. Cet excédent venait s'ajouter aux stocks considérables détenus par les acheteurs auxquels s'ajoutaient les 250 000 tonnes du stock régulateur de l'Accord international[15].

l'offre exportable se traduirait irrémédiablement par une chute des cours[16]. Si tel est le cas, une surévaluation du taux de change pourrait en conséquence fort légitimement présenter l'avantage d'éviter une trop forte spécialisation des pays africains dans la production de biens primaires, dont l'exportation est à haut risque, et de favoriser la diversification des productions domestiques. À l'appui de la thèse sur le risque de spécialisation, vient s'ajouter le constat selon

15. Ministère de la Coopération et du développement : *Compétitivité du cacao. Analyse du marché mondial et des principaux producteurs,* Paris, SPEES, 1990.

16. M.Godfrey procède à la comparaison entre, d'une part, la part de l'Afrique dans les exportations mondiales de ces produits (a) et, de l'autre, l'élasticité de la demande mondiale par rapport au cours de chaque produit en question (b). Si b > a, il en conclut « que les pays subsahariens peuvent en toute sécurité accroître la production et l'exportation [...] à moins qu'il existe une forte présomption que les producteurs d'autres régions réagiront à leur tour en augmentant leurs exportations, ce qu'ils n'auraient pas fait dans d'autres circonstances ». (« Politique commerciale et politique de taux de change : une nouvelle contribution au débat », *in* T. Rose : *Afrique subsaharienne, de la crise au redressement,* Paris, Éd. OCDE, 1985, p. 194.)

lequel les prix mondiaux de nombreux biens primaires sur les marchés non protégés sont en réalité des prix de liquidation (ou des « prix déversoirs ») qui reflètent plus les coûts marginaux de stockage des grands producteurs que les coûts moyens de production. Face à de telles conditions de dévalorisation des productions exportables, la surévaluation monétaire, couplée avec une protection douanière, aurait assurément le mérite de favoriser la diversification des activités intérieures et de limiter par la suite la vulnérabilité externe associée à la monospécialisation.

En période de contraintes financières, les pays africains ne pourront, dans l'avenir, consacrer que des ressources limitées à des politiques de grands investissements agricoles. Dans nombre de cas, il apparaît illusoire de miser sur des recettes fortement croissantes d'exportations agricoles pour asseoir une politique nationale dynamique.

4.3. LES COMPOSANTES D'UNE STRATÉGIE AGRICOLE

L'Afrique doit rompre avec un engrenage infernal. Aux risques associés aux déséquilibres naturels sur les agro-écosystèmes, s'ajoutent ceux de rupture des équilibres économiques – les déficits de filières, les pertes en parts d'exportation et le coût de l'insécurité alimentaire –, et des risques d'instabilité sociale et politique par l'extension des inégalités et par la marginalisation des exploitants les moins productifs.

Pour éviter cet enchaînement des déséquilibres et les effets de chaos qui en résulteraient, la stratégie agricole doit s'efforcer d'enrayer les deux principaux mécanismes qui minent le développement :

– la décapitalisation rurale doit être corrigée par la réallocation d'une fraction plus substantielle des ressources en direction des systèmes agricoles et de la paysannerie ;

– la fragmentation des marchés locaux doit être corrigée par la promotion des filières de production locale en direction des marchés intérieur et régionaux.

Une stratégie aussi vitale doit être élaborée de manière systématique. En s'inspirant des travaux de M. Griffon, P. Henry et J.-P. Lemelle (1991), on distinguera six axes d'intervention, répartis en deux grands domaines :

Domaine de l'espace rural

Axe 1 : Écologie, environnement naturel et base producti
Axe 2 : Socio-démographie
Axe 3 : Systèmes et unités de production

Domaine de l'environnement socio-économique

Axe 4 : Prix, marchés et filières
Axe 5 : Institutions
Axe 6 : Agriculture et macro-économie

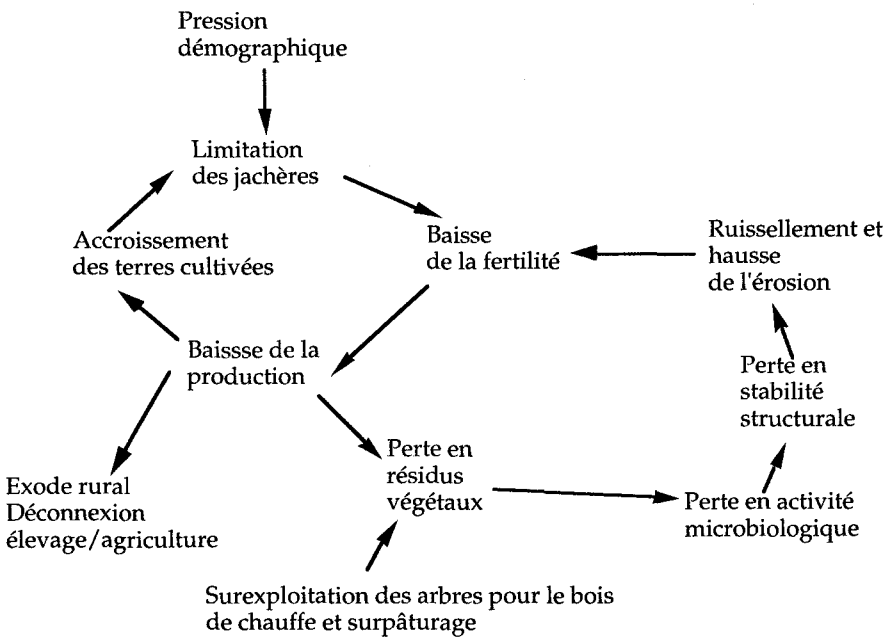
Pour chacun de ces axes, on précisera les éléments de diagnostic avant d'énoncer les orientations possibles.

4.3.1. La préservation de la base productive

La rupture des équilibres écologiques

Le milieu naturel ne reçoit plus autant qu'il donne et il se dégrade selon un processus en boucles. On peut l'illustrer par le cas du Nord du Burkina Faso.

Schéma 4.2. Cycle de dégradation de la fertilité dans le Yatenga (Burkina Faso)



Source : Mémento de l'agronome, Ministère de la Coopération, 1991, p. 13.

Les manifestations de la rupture écologique en Afrique sont au nombre de trois[17] :

– La désertification, d'abord. Selon les Nations-Unies, le Sahara aurait gagné 1,5 million d'hectares par an depuis plus de dix ans. L'irréversibilité de cette progression, liée à la mutation des climats, est cependant largement discutée. Les sécheresses dans les zones semi-arides ont certes réduit les rendements et les pâturages mais, pour certains, l'aggravation de la sécheresse s'inscrit dans des cycles dont l'amplitude est relativement imprévisible. Les conditions climatiques qui ont prévalu au Sahel au cours de vingt dernières années pourraient se modifier et le désert reculera comme il a avancé.

– L'érosion des sols a fait baisser les rendements, en trente ans, de 27 % en Tanzanie, de 18 % au Soudan, de 16 % en Zambie... 80 % des terres des zones arides peuvent être affectées par la dégradation des sols. En Éthiopie, la couche arable est emportée à raison de 290 tonnes par hectare et par an sur les fortes pentes ; en Afrique de l'Ouest, on enregistre des pertes de 10 à 20 tonnes. L'érosion éolienne est aussi considérable. L'érosion et la dégradation des sols sont dues, pour une large part, à la pratique des brûlis. Les périodes de jachère pour rendre au sol sa fertilité sont moins longues. L'augmentation du cheptel sur les zones fragiles de pâturage a des effets analogues.

– La déforestation, enfin. Sous la triple pression des défrichements, de la recherche de pâturages et des prélèvements en bois de chauffe, elle a atteint tous les pays sahéliens et soudaniens,

17. La question écologique est traitée de manière complète dans le dossier réuni par M. Gaud et M. Pontié (eds.) : « L'environnement en Afrique », *Afrique Contemporaine*, hors série, n° 161, 1er trimestre 1992.

mais également les pays forestiers. Ainsi, la Côte d'Ivoire comptait 15 millions d'hectares de forêts au début du siècle, 12 en 1956, 9 en 1966, un peu plus de 3 en 1985[18]. Selon certaines enquêtes, 3,7 millions d'hectares de forêts sont détruits chaque année, soit 0,6 % des 700 millions d'hectares en Afrique. La culture itinérante est responsable de la disparition de 70 % des forêts denses des zones humides et de 60 % des forêts de la zone sèche. Le déboisement se produit à un rythme 29 fois plus élevé que la plantation d'arbres. En même temps, l'Afrique manque de bois de feu.

La prise en charge de la contrainte d'environnement

Prendre en considération l'environnement et les équilibres écologiques est une nécessité qui n'a été reconnue que tardivement par les gouvernements africains. Toute dégradation du capital physique et biologique implique un coût de restauration élevé, souvent incompatible avec les ressources disponibles. Les actions dans ce domaine doivent être précédées de la recherche de cohérences des divers choix qui doivent contribuer à inverser les enchaînements de causalités qui aboutissent à la dégradation du milieu. En effet, il y a interaction entre les actions concernant strictement l'environnement physique et celles qui intéressent les techniques agricoles, l'utilisation des forêts ou l'aménagement du territoire. Ainsi, un investissement lourd et à hauts risques, comme un aménagement hydro-agricole, doit être précédé d'une minutieuse évaluation des potentialités mais aussi des risques écologiques et sanitaires. Selon la même logique, une politique de préservation forestière qui ne favoriserait pas simultanément la substitution de nou-velles sources d'énergie (gaz butane, par exemple) ou de nouveaux modes de cuisson alimentaire (foyers améliorés, par exemple) économes en bois de feu, serait vouée à l'échec.

Les agriculteurs sont d'autant plus sensibles aux thèmes techniques de production et de conservation des ressources que ces thèmes peuvent entraîner une augmentation tangible des revenus et une amélioration visible de leurs conditions de vie. La lutte antiérosive n'aura de chances d'être appropriée que si elle apporte une augmentation des rendements et une sécurisation de la production. La nécessité d'accorder, dans tout projet de développement rural, la première place au revenu reste incontournable, notamment ceux qui visent la responsabilisation des producteurs.

D'autres principes de base s'imposent également pour engager la responsabilité de l'agriculteur dans la gestion des ressources : garantie de la pérennité des ressources naturelles, minoration des risques techniques et monétaires, large concertation pour une implication des groupes sociaux concernés. La gestion des terroirs doit préciser les modalités d'accès à ces ressources (propriété, droit d'usage, mode de gestion). La règle élémentaire est que les usagers doivent être responsabilisés quant à leur gestion, leur entretien et les charges afférentes à leur exploitation. Ce raisonnement s'applique aussi bien à la gestion des ressources hydrauliques, des pâturages, des bassins versants, des parcs ligneux, des espaces forestiers ou des parcs de faune sauvage. Cette sécurisation foncière décentralisée peut prendre des formes variées : droits fonciers garantis, association *ad hoc*, comités de gestion... en fonction du contexte socio-démographique local.

18. Chiffres extraits de US Department of Agriculture : *Sub-saharan Africa, Outlook and Situation Report,* Washington, 1985.

4.3.2. L'appui aux structures paysannes

L'échec de l'agriculture administrée

L'échec de l'agriculture africaine est d'abord celui des politiques volontaristes mises en œuvre, politiques d'ailleurs longtemps soutenues, voire inspirées, par les bailleurs de fonds. Projets de vulgarisation, projets d'irrigation, fermes et ranchs d'État, projets « intégrés », ont fleuri pendant trente ans. La logique des « projets » de développement des « agronomes de stations » – que l'on oppose à la logique des géographes de l'école tropicaliste qui préconise de favoriser les processus respectant les choix des populations, même s'ils se situent dans le « temps long » des historiens – ont partout été la voie privilégiée choisie pour faire évoluer les agriculteurs. À l'expérience, ces politiques et ces projets relèvent d'une représentation totalement extérieure des conditions réelles de transformation du monde paysan et d'une interprétation du fonctionnement des systèmes de production où la rationalité du paysan n'est pas prise en compte. Ces projets ont souvent découragé les initiatives de base en plaçant la priorité sur une conception technique (modèles d'intensification, choix des assolements, système de commercialisation...) déterminée en dehors des producteurs.

Le choix consistant à miser sur des projets privilégiant l'encadrement sur la responsabilité a conduit à la dépossession des savoir-faire et à la concentration de la gestion dans les mains des techniciens encadreurs. Toute décision affectant les prix, toute lourdeur de gestion de l'organisme d'encadrement (retards de livraison, retards de paiement) fragilisent les exploitations qui ne peuvent pas supporter les conséquences financières de ces décisions. En fin de compte, l'agriculture africaine s'accorde mal avec les formes d'organisation administratives, démobilisatrices pour les producteurs et technologiquement et financièrement vulnérables.

Une des caractéristiques de l'Afrique tient à l'organisation sociale des communautés rurales. Ces communautés peuvent jouer un rôle positif même si elles sont traversées de contradictions, même si elles font parfois preuve de conservatisme pour des raisons liées à leur mode de reproduction sociale traditionnel et même si elles n'ont pas toujours une perception claire et complète de leurs besoins. Les atouts socio-culturels, pour peu que l'on sache les « médiatiser » aux plans technique et institutionnel, constituent une base pour diffuser la culture technique, pour accroître les capacités de gestion et d'organisation et pour développer les capacités de réaction contre l'adversité (sécheresse, aléas climatiques, pression foncière...). Mettre en avant ces atouts potentiels suppose au premier chef que les représentations paysannes, les règles et les valeurs puissent être valorisées par les systèmes de communication et de formation. La participation des villageois, agriculteurs et éleveurs à des échanges sur la conception d'un projet, sur les modalités de sa mise en œuvre, sur les contraintes nouvelles qu'il entraîne et sur ses implications positives et négatives est normale et indispensable.

Les principes pour le développement de la société rurale

Cinq principes pour le développement de la société rurale peuvent être énoncés.

1. Elle doit pouvoir jouir d'un équilibre nutritionnel et sanitaire. L'intégration systématique des investissements sociaux (hydraulique villageoise, amélioration de l'habitat, soins de santé primaires, hygiène de base, école de brousse, centres de formation) dans les préoccupations de développement rural doit être obtenue pour permettre de réduire les inégalités du cadre de vie par rapport aux zones urbaines.

2. La société rurale doit disposer d'un espace économique suffisant, garanti au plan foncier. L'évolution des droits fonciers, de la propriété communautaire à la propriété privée, est très variable selon les régions. Le flou institutionnel dans lequel une bonne partie des pays africains maintiennent les conditions de tenure des terres masque un désaccord inconfortable entre les

pratiques coutumières et les textes régissant les statuts fonciers. Il en résulte une insécurité pour les exploitants quand ce ne sont pas des conflits entre présumés ayants droit. Cette insécurité ne facilite pas la mise en œuvre d'améliorations foncières qui exigent du paysan un investissement-travail à long terme. La pression démographique combinée aux besoins de modernisation de l'agriculture rendra progressivement partout nécessaire l'adoption de titres de propriété. Ils permettent d'impliquer les paysans dans les travaux de récupération des sols ; ils rendent possible le crédit rural, la terre constituant une garantie. La transition est certes lente, mais inéluctable. Il faudra certainement prévoir des mécanismes de règlements des conflits entre propriétaires fonciers traditionnels et nouveaux détenteurs de droits fonciers dans un cadre villageois, ne faisant intervenir la justice officielle que comme instance d'appel.

3. À côté de la sécurisation foncière, cet espace doit être rendu viable par le système des prix des facteurs de production et des produits. Le revenu doit être, en outre, garanti sur une base stable au niveau des débouchés et de l'accès au crédit.

4. La société rurale doit pouvoir défendre cet espace en s'organisant sur une base paysannale (associations villageoises, groupements de producteurs, coopératives, organisations professionnelles agricoles ou pastorales) et en pesant dans les rapports politiques. Les organisations paysannes, si elles sont véritablement représentatives, contribuent à donner les moyens d'action aux collectivités de base. Le système coopératif ne fonctionne bien que lorsqu'il est fondé sur le volontariat et géré à la base.

5. Enfin, elle doit pouvoir exploiter cet espace par l'accès à un panel diversifié de techniques culturales, d'outils agricoles, d'intrants biologiques qui lui soit adapté ainsi qu'à son milieu naturel. Dans ce domaine aussi, seul un transfert effectif des responsabilités aux instances villageoises peut permettre une réelle action de réhabilitation du capital foncier et de lutte contre la dégradation écologique.

Ce type d'approche globale de la transformation du milieu social et du milieu physique est à la base des projets dits de « gestion des terroirs ». Ils correspondent à une tentative de réponse aux problèmes liés à l'accroissement de la pression foncière, à l'insuffisante capacité de réaction des paysanneries inorganisées et dépendantes de décisions administratives extérieures, et à la dégradation du capital sylvopastoral. L'approche terroir, à la base de nombreuses actions dans les pays sahéliens notamment, propose de recentrer les actions de développement sur la gestion du milieu à transformer autour d'une trame foncière acceptée, par des actions d'aménagement (barrages, diguettes antiérosives, aménagements pastoraux...), et surtout grâce à une décentralisation des décisions qui engagent les communautés paysannes dans le cadre de contrats de développement avec les décideurs extérieurs (administration, bailleurs de fonds, ONG)[19].

4.3.3. Le renforcement des systèmes de production

Les enjeux économiques

Les défis à relever en matière de production sont considérables. Pour nourrir la population africaine, en vingt-cinq ans, les rendements doivent doubler, la productivité de la main-d'œuvre, plus que tripler. Pour la seule région de l'Afrique de l'Ouest, un calcul des performances à atteindre en fonction des besoins alimentaires et de la main-d'œuvre disponible dans les zones rurales donnent des objectifs très élevés, indiqués au tableau 4.4.

19. *Cf.* Christian Barrier : *Développement rural en Afrique de l'Ouest soudano-sahélienne : premier bilan de l'approche gestion de terroirs villageois,* Caisse centrale de coopération économique, 1990.

Tableau 4.4. Accroissements de rendements et de la productivité nécessaire pour alimenter la population en Afrique de l'Ouest
Base 100 = 1985

	1985	2000	2010	2020	2025
Accroissement des rendements	100	164	226	296	330
Accroissement de la productivité	100	190	311	458	551

Source : M. Griffon : « Quels défis agricoles pour les 25 prochaines années ? », *in Savane d'Afrique, terres fertiles,* Actes des Rencontres Internationales, Montpellier, déc. 1990, Ministère de la Coopération et du développement, 1991, p. 38.

Face aux besoins vivriers et compte tenu de la contrainte foncière, les choix concernant les systèmes de production doivent inéluctablement s'effectuer en vue de parvenir à une intensification de l'agriculture. Le changement technique concerne tous les domaines, de la lutte contre les épizooties permettant d'augmenter sensiblement la productivité du cheptel bovin à la promotion de pirogues fluviales améliorées. En matière agricole, il peut provenir soit des moyens techniques (mécanisation), soit des changements biologiques (fertilisation par engrais, variétés à hauts rendements et semences sélectionnées).

L'accompagnement du monde rural

Uma Lele rappelle qu'il convient de distinguer entre deux types d'intensification agricole[20]. Le premier type identifié dès 1965 par les travaux d'E. Boserup se produit de façon autonome en situation de pression démographique ; il se reconnaît d'abord à l'augmentation des superficies cultivées, ensuite à une augmentation de la fréquence d'utilisation des sols, pouvant aller jusqu'à la suppression de la jachère. Le second type d'intensification dépend de l'intervention de l'État et des stimulants donnés à des cultures de meilleur rapport ou de rendement supérieur, ainsi qu'à la mise en valeur de terres plus productives associée à l'utilisation d'engrais et à la petite mécanisation agricole. L'auteur montre qu'en Afrique la dégradation de l'environnement liée au déboisement, à la diminution des précipitations, à la baisse de la fertilité des sols et à diverses formes de surexploitation des ressources naturelles risquerait d'annuler les effets positifs de l'intensification autonome. Il en résulterait l'absolue nécessité d'une « intensification interventionniste », stimulée de l'extérieur et qui devrait compléter ou consolider l'intensification autonome. En suivant cette ligne de conduite et dans un souci de rationalisation, diverses actions, notamment soutenues par la Banque mondiale (système *training and visit*) s'attachent à réorganiser la vulgarisation agricole[21]. On peut cependant craindre la reconstitution des grandes administrations chargées du développement rural qui ont montré leurs limites dans le passé. Dans d'autres cas, des mesures d'incitations monétaires (fiscalité réduite, subventions, prêts bonifiés) ou en nature (dons d'intrants ou de matériel, voire d'aliments en contrepartie de travaux d'intérêt communautaire) sont utilisées pour convaincre les agriculteurs d'utiliser telle culture ou tel itinéraire technique dont on espère qu'il entraînera un gain de production.

Les systèmes culturaux et fonciers doivent respecter tous les équilibres de reproduction : l'équilibre écologique (maintien de la fertilité, rotation des cultures, reboisement...), l'équilibre intercultural (association agriculture-élevage), voire l'équilibre psycho-social (prise en compte de la conception particulière du temps des ruraux, par exemple). Le temps joue en effet un rôle

20. U. Lele et S. W. Stone : *Pression démographique, environnement et intensification agricole : modifications apportées à l'hypothèse de Boserup,* MADIA, 8e colloque de la Banque mondiale sur le secteur agricole, janvier 1988.
21. *Cf.* D. Benor, J. Q. Harrison et M. Baxter : *Agriculture Extension, the Training and Visit System,* A World Bank Publication, 1984.

considérable dans la diffusion des techniques : temps d'expérimentation, d'apprentissage, de propagation. La décision d'adopter une technique nouvelle est toujours longue dans l'agriculture du fait de l'aversion au risque. Les orientations techniques doivent en conséquence être souples et progressives en vue de limiter les marges d'incertitude et de faciliter l'appropriation. Par conséquent, dans le domaine des solutions techniques, la collecte des expériences et la réalisation de référentiels facilement utilisables est une exigence pour surmonter l'aversion au risque. La démarche doit être globale, associant conseil de gestion, apprentissage, crédit, et peut être prise en charge par des organisations professionnelles.

La qualité de l'information pour la transmission des messages techniques est aussi essentielle. Dans cet esprit, la formation constitue l'un des leviers importants. En une seule génération, les producteurs devront s'adapter à de grands changements. L'alternance entre l'assimilation de connaissances théoriques et la pratique est indispensable. Cela suppose que les services d'alphabétisation, d'éducation et de vulgarisation, publics et privés, soient performants.

La recherche agronomique est l'autre enjeu important. Actuellement, les organismes de recherche nationaux disposent de peu de moyens, dépendent de l'aide extérieure, sont déconnectés des préoccupations du monde rural et produisent peu de résultats utilisables hors des stations d'expérimentation. La recherche devrait être systématiquement orientée dans de nouvelles directions : recours aux biotechnologies agricoles, essor des cultures autochtones, formes d'élevage liées à l'utilisation des fourrages et des tourteaux locaux, petite mécanisation qui réduit la pénibilité sans se substituer à la main-d'œuvre... Des tentatives existent. Ainsi, le Botswana est parvenu à maîtriser la fièvre aphteuse et exporte des vaccins. Le Cameroun s'oriente, depuis le lancement de sa stratégie alimentaire en 1989, dans la recherche sur les céréales et les tubercules. Le Kenya a décidé de réorganiser son réseau de trente-cinq instituts de recherche jusqu'à présent indépendants les uns des autres autour du *National Agricultural Research Program* qui fixe des priorités dans le secteur des terres à faible potentiel agricole jusqu'ici négligé.

4.3.4. Les actions sur les prix, les marchés et les filières

La justification des interventions publiques sur les marchés agricoles peut répondre à divers objectifs : sécuriser l'espace productif, faciliter la pénétration de l'innovation technique, préserver les ressources naturelles, orienter la consommation, stabiliser les prix intérieurs. Nous allons succesivement évoquer les questions de marché, de prix, de filières et identifier le rôle qui peut être accordé à l'aide alimentaire.

La reconquête des consommateurs

L'adoption de modèles de consommation alimentaire importés n'est pas une fatalité. L'élément déterminant est le coût final du plat qui comprend le prix du produit, mais aussi le temps de travail et le prix du combustible nécessaires à sa préparation. Infléchir les habitudes alimentaires, par exemple en substituant le mil-sorgho au riz importé dans les pays sahéliens, n'est pas un obstacle infranchissable, à condition de tenir compte dans la création de produits nouveaux de ces trois éléments. Ces produits doivent intégrer les qualités appréciées dans les produits importés (goût, présentation, facilité de préparation), mais tenir également compte de la « culture alimentaire » locale. Ils doivent également avoir des qualités nutritives supérieures à celles des produits habituellement consommés. La recherche appliquée a, de ce point de vue, une opportunité intéressante si elle repose sur des enquêtes de comportements alimentaires débouchant sur les thèmes publicitaires pertinents et si elle associe pour la transformation les artisans et les entreprises locales.

La révision de la structure des prix

Seuls des revenus stables en longue période peuvent permettre une auto-accumulation dans l'agriculture traditionnelle. Un « bon prix » est celui qui rémunère le travail fourni, qui préserve le capital foncier et permet des investissements de productivité. Il est néanmoins toujours difficile de concilier différents objectifs de la politique des prix : stimuler et diversifier l'offre, garantir le pouvoir d'achat des consommateurs, assurer l'équilibre de la filière, minimiser les coûts pour l'État ou maximiser le revenu des exportations. L'idée est moins de tenter un calcul d'optimisation que de définir un cadre de cohérence où l'on tente de tester, par itérations successives, en fonction du comportement des agents, les impacts de différents systèmes de prix sur les comptes des producteurs, des agents de la filière, les consommateurs, de l'État et de la balance des paiements.

Une politique de prix est bien davantage qu'une simple fixation administrative d'un prix officiel. Pour avoir un impact sur l'offre, elle suppose un ensemble de mesures concernant aussi bien les intrants que le stockage, le système d'information des producteurs et le régime de protection aux frontières, c'est-à-dire, en fin de compte, tous les maillons de la filière[22].

L'intégration des filières

Une filière est définie par l'ensemble des agents économiques qui contribuent directement à la production, puis à la transformation et à l'acheminement jusqu'au marché d'un même produit agricole ou d'élevage.

Prenons l'exemple de la filière arachide au Mali (schéma 4.3.) qui fait intervenir plusieurs agents principaux échangeant des flux physiques et, en contrepartie, des flux monétaires. Les prix en vigueur pour les agents officiels sont fixés par un barème établi par l'administration qui prend pour base les coûts engendrés par le fonctionnement de la structure moderne. Ils sont fixés à trois niveaux : au producteur, à la rétrocession de l'organisme de collecte à l'huilerie et, enfin, à la vente officielle de l'huile sur le marché intérieur. Les prix dans le secteur traditionnel et sur le marché mondial sont fixés par les mécanismes propres à ces marchés. Ce système influe directement sur la rentabilité des agents de la filière et sur la distribution des revenus engendrés par l'activité arachidière. S'il est établi forfaitairement et *a priori,* le barème ne reflète pas les coûts réels qu'il est censé couvrir, mais est le résultat d'un arbitrage entre les prévisions de coûts, une politique de stabilisation des prix sur le marché et une politique plus ou moins explicite de répartition des revenus.

Maintenir des prix rémunérateurs à la production, tout en assurant un approvisionnement des centres urbains, suppose une révision des coûts de commercialisation et de transformation. On trouve ici la problématique de la rationalisation des filières. Celle-ci peut être obtenue de différentes manières :

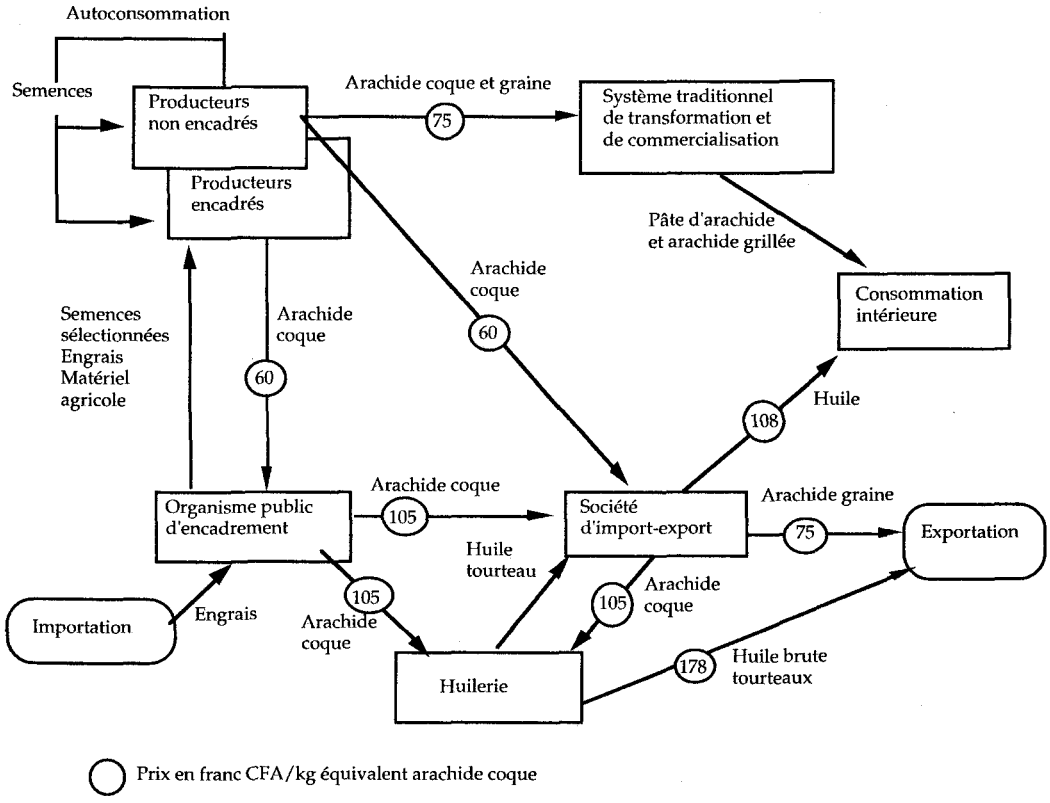
– en accumulant des stocks alimentaires et un fonds financier permettant d'éviter les perturbations liées au démarrage de la stratégie ;

– en cherchant à intégrer le plus possible les opérations de transport, de transformation et de stockage sur une filière courte ;

– en évitant la création de situations de monopoles de fait qui génèrent la formation de coûts d'organisation élevés ;

22. Les politiques de prix ne peuvent plus être nationales en raison de la fluidité des flux de biens agricoles. Hormis le Nigéria, chaque pays représente un espace économique exsangue. Quand les États ont des frontières perméables, des potentialités complémentaires, tout plaide pour qu'ils mettent en œuvre des politiques agricoles conjointes. Les politiques de prix et de marché doivent donc toucher les réseaux d'échanges transfrontières et adopter des contours géographiques avalisant l'intégration sous-régionale de fait des économies alimentaires.

Schéma 4.3. Un exemple de filière : la filière arachide au Mali



Source : G. Duruflé, R. Fabre et M. Yung : *Les effets sociaux et économiques de projets de développement rural,* Ministère de la Coopération, 1988, p. 119.

– en mettant en place un système de programmation et de gestion qui sert à assurer la coordination des diverses actions.

Du bon usage de l'aide alimentaire

Les effets pervers de l'aide alimentaire ont souvent été dénoncés. Elle peut influencer négativement la volonté de travailler des bénéficiaires, tributaires permanents de l'aide. Il arrive que les agriculteurs affectent moins de temps à la production s'ils savent pouvoir compter sur la manne extérieure. Elle risque aussi d'amener les consommateurs à prendre goût à des aliments coûteux ou qui ne correspondent pas aux habitudes de production et de consommation locales.

Une des principales contraintes qui limite le recours à l'aide alimentaire est la capacité d'absorption du marché ; autrement dit, le volume de l'aide qu'un pays peut absorber sans provoquer une baisse des prix au-dessous des prix d'équilibre du marché local, ajustés si besoin en fonction des objectifs de stabilisation des prix, des fluctuations de l'offre intérieure, des cours mondiaux et des taux de change. La capacité d'absorption de l'aide dépend d'abord de la manière dont elle est utilisée. Des approvisionnements brutaux trop importants peuvent déprécier les prix intérieurs et mettre en péril les offreurs locaux. Tel est notamment le cas lorsque l'aide arrive trop tard ou au mauvais endroit. Les pouvoirs publics doivent alors choisir entre la baisse des prix ou des coûts de stockage élevés.

Pour remédier aux incidences néfastes de l'aide alimentaire, il convient de l'intégrer à la planification du développement rural et à la sécurité alimentaire dans le cadre d'une assistance programmée[23]. Le recours à des vivres provenant d'apports extérieurs peut renforcer les opérations de production et les échanges locaux sous certaines conditions indispensables à respecter afin de contrarier ses effets dissuasifs : quand les bénéficiaires sont biens ciblés, quand les produits sont appropriés aux besoins de consommation, quand l'aide est associée à des projets de développement, enfin quand elle est monétisée et que les fonds de contrepartie sont utilisés pour la diversification de la production.

Lorsque les ventes dégagent des fonds servant à financer des projets de développement, ceux-ci peuvent permettre de financer la production et la commercialisation d'une offre locale pour compenser la quantité initialement fournie. Une analyse économétrique portant sur la période 1979-1987 indique que l'aide alimentaire et les importations ont protégé la consommation alimentaire des fluctuations imprévues de la production. L'aide utilisée à bon escient aurait ainsi compensé plus de 50 % des pertes en production et les importations 30 % supplémentaires[24].

4.3.5. Les institutions de développement rural

Tous les choix d'organisation se ramènent à la question de savoir, pour chaque fonction à assurer, qui, de l'État, des entreprises privées, des organisations de producteurs ou d'autres organisations décentralisées, doit la prendre en charge. La réponse dépend de multiples facteurs historiques et politiques. Dans la plupart des pays, l'État a occupé le terrain des diverses fonctions avec une efficacité peu concluante, associée à un caporalisme tatillon, coûteux et ayant joué un rôle important dans la déresponsabilisation des acteurs ruraux. Aujourd'hui, la stratégie agricole est associée au développement des structures décentralisées.

La recherche de la fonctionnalité

Depuis une dizaine d'années, la transition institutionnelle est en marche avec une double tendance : celle de l'émergence d'un petit capitalisme rural et commercial local, dimensionné aux marchés correspondants et se nourrissant en partie des dépouilles des organismes publics défaillants, et celle de la montée d'organisations paysannes représentatives de la profession agricole et qui pourraient se conforter si la démocratisation politique débouchait sur un pouvoir renforcé des collectivités locales. Les propositions de réformes institutionnelles doivent obéir à un certain nombre de principes garantissant leur fonctionnalité :

– empêcher de reconduire des situations monopolistiques, génératrices de rente sur une filière ;

– constituer des organisations très flexibles, tirant parti des atouts du secteur informel et laisser s'expérimenter des formes très variées d'organisation en leur donnant le temps d'évoluer ;

– miser sur des groupements ou des coopératives où les membres ont une claire conscience de leur représentativité et de leur responsabilité mutuelle.

Une institution n'est viable que lorsque toutes les parties concernées sont associées et quand la conjonction de leurs intérêts débouche sur la solidarité.

---

23. Tel est le sens de la *Charte de l'aide alimentaire* proposée à tous les pays membres du CILSS et du Club du Sahel en 1989. Cette charte n'a pas d'effet obligatoire, mais sa portée symbolique n'est pas négligeable. Elle constitue pour les donateurs la reconnaissance officielle des liens qui existent entre l'aide alimentaire et les politiques nationales.

24. V. Lavy : *Alleviating Transitory Food Crisis in Africa : International Altruism and Trade,* Washington, Banque mondiale, juillet 1990.

Le développement du crédit rural

L'agriculture africaine souffre d'un manque endémique de capital qui ne permet pas aux agriculteurs de réguler leur trésorerie fluctuante par nature, ni d'investir pour intensifier les systèmes d'exploitation. Le crédit agricole a souvent été conçu par les États pour permettre l'acquisition de moyens de production au bénéfice des systèmes de culture de rente. Sa faillite est aujourd'hui manifeste pour les raisons suivantes : coûts d'intermédiation élevés, systèmes bancaires trop spécialisés et inadaptés à la diversité des marchés financiers, non-fiabilité des structures (sociétés de développement rural, coopératives) – souvent imposées par les États et non organisées par les paysans eux-mêmes –, confusion dans les fonctions d'encadrement, de vulgarisation, de distribution et de recouvrement des crédits.

L'essor du crédit rural en Afrique suppose la monétarisation et la sécurisation de l'économie rurale. Elles peuvent être obtenues par des modalités très variées : mise en place de magasins de stockage et de livraison d'intrants, incitation à la consommation par l'implantation de magasins ruraux, essor et diversification des lieux de collecte et des produits financiers. L'avenir est certainement dans la promotion et le soutien d'organisations décentralisées, proches de l'emprunteur et de l'épargnant, gérées par les intéressés eux-mêmes, permettant une meilleure adaptation du crédit aux besoins (consommation, obligations sociales, petits investissements) et le développement de l'esprit mutualiste. Les systèmes associatifs ou mutualistes traditionnels d'épargne et de crédit sont relativement développés dans certaines zones sur une base ethnique ou associative. En revanche, les systèmes de type caisse d'épargne ou banque populaire restent circonscrits aux zones fortement monétarisées et à certains pays (Rwanda, Togo), et ils sont souvent vécus comme des institutions de dépôts plutôt que comme des organismes de crédit. Cependant, de nombreux projets sont apparus ces dernières années : crédit solidaire au Burkina Faso et en Guinée, caisses mutuelles d'épargne et de crédit au Sénégal et au Burundi, caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées au Mali (*cf.* chapitre 10).

4.3.6. L'organisation générale de la stratégie agricole

La stratégie générale de développement, dont la portée est à long terme, assigne à l'agriculture son rôle particulier. Du point de vue global, l'agriculture remplit en effet diverses fonctions essentielles :

– elle maintient une partie de la population en zones rurales dans une optique d'aménagement du territoire et fournit de la main-d'œuvre aux autres secteurs ;

– elle procure les biens alimentaires à la ville et des matières premières à l'industrie ;

– elle contribue au financement des importations en offrant des biens exportables ;

– elle est une base fiscale de prélèvement pour l'État ;

– elle offre un débouché à l'industrie et aux services, participant ainsi à l'intériorisation du cycle du capital ;

– enfin, elle est une base économique et sociale du développement et de la stabilité politique.

Tous ces rôles ne sont, bien sûr, pas exclusifs les uns des autres ; la réalité est en fait une combinaison plus ou moins hiérarchisée de ces divers éléments. La stratégie a précisément pour fonction d'assurer l'articulation dans le temps et dans l'espace des diverses actions de développement rural. Trois niveaux sont décisifs : le niveau global, le niveau sectoriel et le niveau transversal (sécurité alimentaire).

L'articulation avec la politique macro-économique

La plupart des variables de commande de l'économie ont des effets décisifs sur l'orientation du secteur agricole. La stratégie agricole et alimentaire ne peut donc être pensée indépendamment de la politique macro-économique du fait des interdépendances entre secteurs et de

Encadré 4.4. Huit questions soulevées par le financement du monde rural[25]

Les points de débat opérationnels sur le financement du monde rural en Afrique sont les suivants :

1. *Crédit agricole ou crédit rural ?* Les opérations publiques en matière de crédit s'intéressent surtout aux intrants, au matériel agricole. Or, si on veut répondre à tous les besoins d'une activité multiple (stockage, artisanat, petit élevage, pièces détachées), on ne peut se limiter au crédit classique.

2. *Argent chaud ou argent froid ?* L'argent froid vient de l'extérieur, de l'État ou des bailleurs de fonds ; il peut être détourné ou non remboursé. L'argent chaud vient des paysans, il mérite toutes les attentions et les contrôles sociaux. Pourtant, un flux d'argent de l'extérieur est le plus souvent justifié pour précéder l'épargne ou pour multiplier l'épargne déjà constituée.

3. *Primauté à l'épargne ou au crédit ?* Dans le même ordre d'idées, il est le plus souvent préférable de collecter l'épargne préalablement pour renforcer l'autonomie des paysans. Mais il peut être justifié de commencer par le crédit pour certains groupes (femmes, jeunes, paysans pauvres) sous réserve que les bénéficiaires participent à la gestion.

4. *Crédit individuel ou collectif ?* Le crédit va en général à un individu, mais il est, en Afrique, cautionné par un groupe ou un village. La caution solidaire n'est pas sans difficultés : accaparement des prêts par les notables et leurs clientèles, taux de remboursement faibles.

5. *Crédit productif ou improductif ?* Les crédits sociaux, de consommation, de soudure, de commercialisation sont souvent suspects en raison des risques de non remboursement. Pourtant, la distinction n'est pas facile à faire quand un crédit improductif agit comme un stimulant à la production agricole.

6. *Crédit aux riches ou aux pauvres ?* Les plus riches ne sont pas les meilleurs payeurs. L'expérience de la *Grameen Bank* au Bangladesh plaide en faveur d'un crédit orienté vers les démunis. En fait, il semble préférable de fixer des plafonds pour les emprunteurs en fonction de leur capacité de remboursement, sans exclure du crédit les femmes, les artisans, les petits paysans.

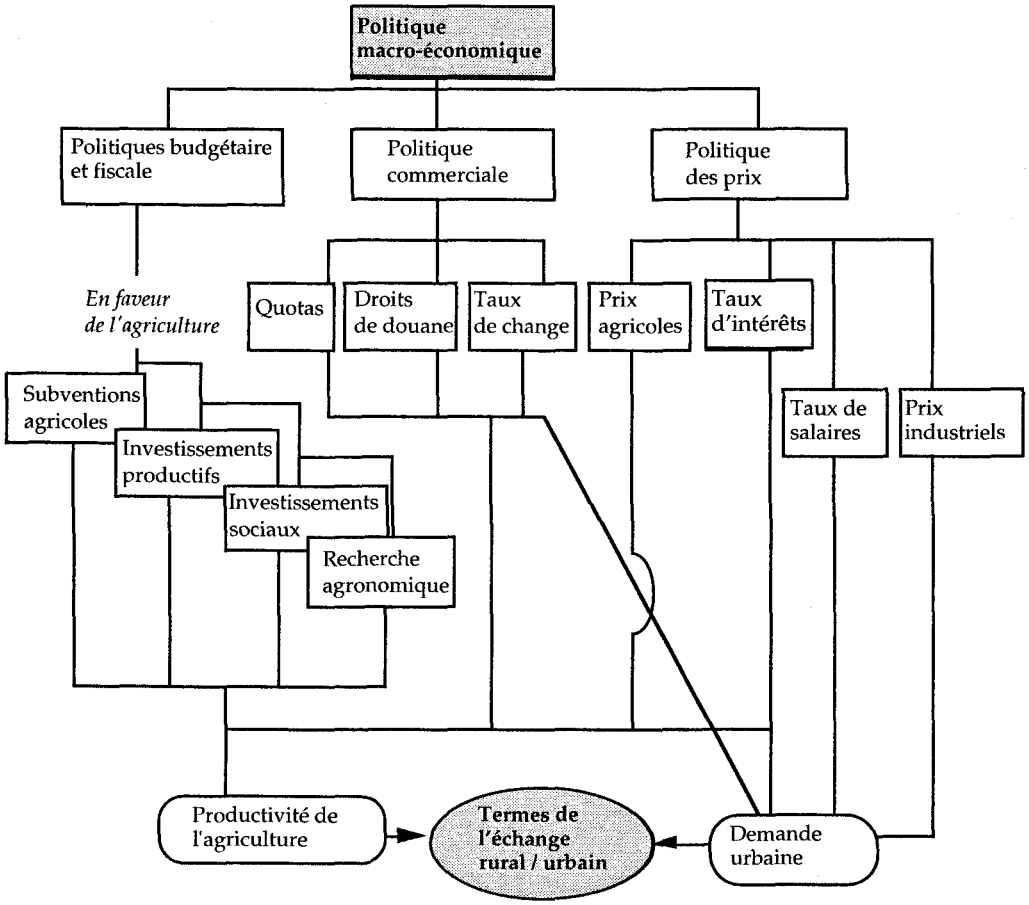
7. *Taux d'intérêt du marché ou administrés ?* Les développeurs sont partisans de taux de crédit administrés, peu élevés pour l'agriculture, et de taux de rémunération élevés pour l'épargne. Cette position ne garantit pas la pérennité des systèmes si le crédit n'est pas gagé par une ressource extérieure bon marché : la gestion du crédit coûte cher et les systèmes mutualistes doivent trouver les ressources pour équilibrer leur exploitation.

8. *Centralisation ou décentralisation ?* Les structures doivent être proches des épargnants et des emprunteurs. Elles doivent être considérées par leurs membres comme leurs propres affaires. La décentralisation n'empêche pas l'organisation en réseau et en pyramide, notamment pour la formation ou la représentation vis-à-vis des autorités ou des structures bancaires.

l'interrelation des décisions. Les cohérences nécessaires ne peuvent être obtenues que par un cadrage macro-économique préalable. On peut donner une illustration des liaisons des variables à travers le schéma 4.4.

25. Cet encadré est très largement inspiré de l'article de Dominique Gentil : « Finances rurales : débats actuels et orientations méthodologiques », *Techniques financières de développement,* n° 27, juin 1992.

Schéma 4.4. L'interaction de la politique macro-économique et de la politique agricole



La stratégie sectorielle agricole

Depuis une dizaine d'années, les efforts ont été centrés sur l'organisation des filières agro-industrielles avec, dans certains cas, un certain succès. Mais ces efforts n'ont pas été intégrés à l'organisation générale du secteur agricole. Il est nécessaire aujourd'hui de s'intéresser à l'ensemble de la politique agricole, car force est de reconnaître que le cadre global, institutionnel et réglementaire est au moins aussi déterminant pour la réussite d'une stratégie que les paramètres micro-économiques maîtrisés au niveau des projets et des filières. De surcroît, l'implication des bailleurs de fonds au niveau des financements entraîne la nécessité de renforcer le dialogue et donc de discuter des orientations stratégiques.

La cohérence est aujourd'hui recherchée dans les *Programmes d'ajustement sectoriel agricole* (PASA) qui définissent une politique agricole et son cadre général, son régime d'incitations, ses instruments, ses échéances et son financement. Ces programmes distinguent en général :

– les *interventions verticales* portant sur les filières : recherche de productivité, restructuration financière des intervenants commerciaux et industriels, redéfinition des tâches des acteurs et des règles du jeu, actions sur les moyens physiques de production et de transport ;

– les *interventions transversales* portant sur les fonctions couvrant l'ensemble du secteur agricole : mécanisme de stabilisation, régime d'importation et de protection, crédit rural, approvisionnement en intrants, infrastructures rurales et hydrauliques villageoises.

Cette vision à la fois sectorielle et globale permet d'articuler les différents niveaux d'intervention (local, régional, national) et les différents niveaux temporels (court terme, moyen terme, long terme).

La justification de la protection sélective

La question de la protection est au cœur des PASA. Il n'y a pas dans ce domaine de solutions toutes faites et l'idéologie en la matière est la plus mauvaise conseillère. L'une des questions traditionnelles est de savoir si un système de protection et / ou de subvention « efficace » peut établir une situation viable pour l'économie agricole et de filières. La protection a certes un coût économique dont il faut trouver l'imputation. Ce coût doit être évalué. Il faut ensuite le comparer avec le coût – plus difficile à apprécier – de la non-protection (coût associé à l'exode rural, à l'augmentation des charges liées à l'urbanisation...) et mesurer les gains à long terme de la revitalisation de l'agriculture et de l'intégration des filières de production des campagnes vers les villes (balance des paiements, ressources budgétaires, emplois induits...).

Les politiques qui préconisent la libéralisation totale des prix et des échanges, la suppression des protections et des subventions et l'abandon progressif des systèmes d'encadrement et d'aide, sous le seul prétexte que de telles mesures favoriseront spontanément la production dans un marché totalement ouvert, sont autant de recettes stéréotypées, inconséquentes avec la réalité d'une agriculture minée de l'intérieur et incapable de supporter longtemps une confrontation avec les marchés extérieurs. Les résultats des mesures de déprotection et de dérégulation, mises en place au titre des programmes d'ajustement structurel, sont dangereuses lorsqu'elles précèdent des mesures d'accompagnement positives visant les prix, les intrants, le crédit et l'organisation des marchés. Seul le recentrage de l'économie agricole autour des marchés nationaux, et surtout régionaux, permettra à notre avis de consolider l'économie africaine dans son ensemble.

La stratégie alimentaire

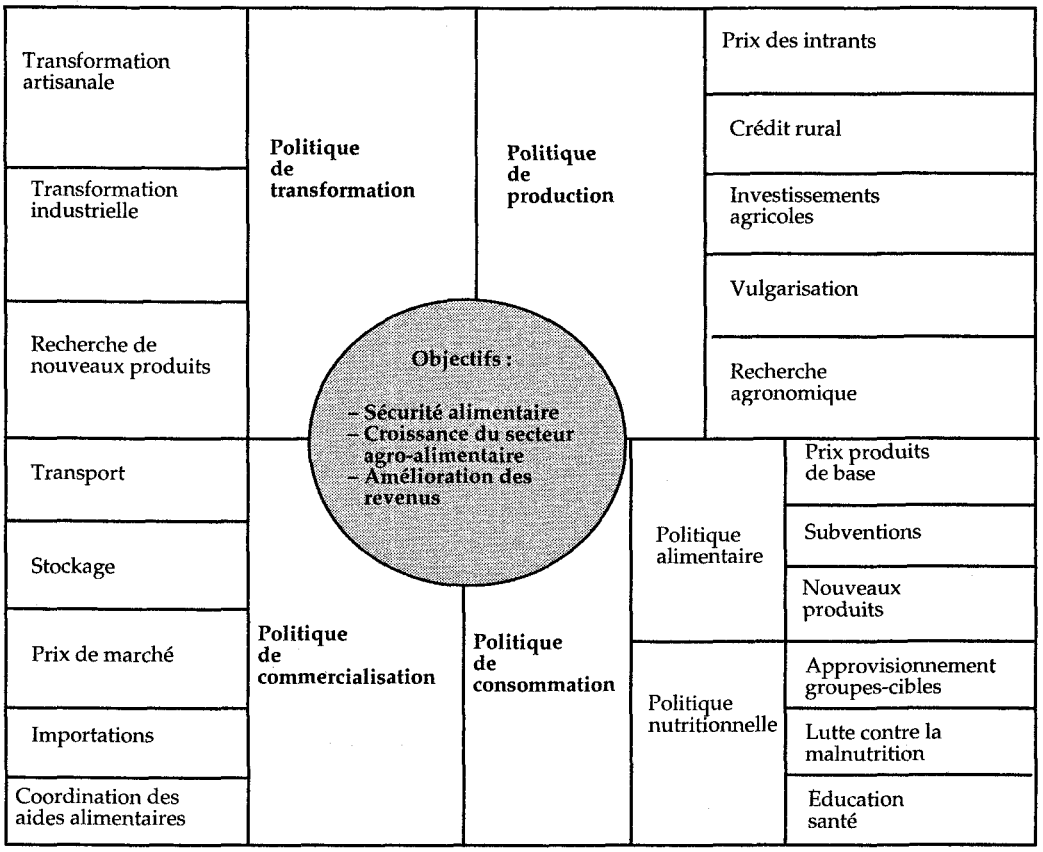
La sécurité alimentaire s'est dégradée dans les campagnes comme dans les villes depuis les indépendances africaines. Les graves pénuries qui étaient exceptionnelles en 1960 sont désormais fréquentes. Dans certains pays, la malnutrition a un caractère saisonnier, elle s'aggrave avant la récolte au moment où les stocks s'épuisent. Dans d'autres pays, plusieurs années de sécheresse ont provoqué des famines récurrentes. Les pays du Sahel et de la zone centrale de la région australe, où les précipitations sont les moins abondantes, sont les plus vulnérables. L'insécurité alimentaire sévit également dans les pays qui sont le théâtre de guerres civiles.

Cette situation a conduit à mettre l'accent sur le volet complémentaire à la stratégie agricole, à savoir la stratégie alimentaire. Pour mener une telle stratégie, certaines variables doivent être utilisées : prix agricoles, subventions aux intrants, taux du crédit agricole, fiscalité et taxation sur les échanges, organisation du stockage, importations alimentaires, importations d'intrants... Le schéma 4.5. donne les différents éléments des politiques qui composent cette stratégie.

La stratégie alimentaire suppose une action coordonnée de plusieurs acteurs (ministères, Offices publics, entreprises, coopératives, bailleurs de fonds...) et un pilotage très fin des actions. Elle doit être conçue comme une démarche permanente et de longue haleine. Elle se rapproche d'un processus de planification à moyen terme dont elle emprunte d'ailleurs les méthodes.

La continuité d'une stratégie agricole se heurte à de nombreux obstacles. La grande sensibilité de l'Afrique aux variables internationales rend difficile la permanence de la conduite de la

Schéma 4.5. Composantes de la stratégie alimentaire



politique. L'instabilité absolue des marchés, des cours, des taux de change, des aides extérieures n'est pas propice à la stabilité nécessaire des actions. Les seuls éléments qui présentent une certaine stabilité à long terme sont la croissance démographique et l'urbanisation, deux éléments autour desquels on peut espérer identifier un « cercle vertueux », celui qui connecterait une demande urbaine en croissance et une offre rurale incitée à produire un surplus de plus en plus important. S'il devenait massif et transfrontalier, ce mécanisme donnerait un autre sens à l'ajustement structurel puisqu'au lieu de rechercher une dynamique hypothétique dans l'exportation, les agriculteurs la trouveraient dans l'essor de leur marché sous-régional.

Chapitre 5

La ville, l'informel et le développement urbain

Depuis quand le soleil est-il tombé
pour que ceux du même village
ne se reconnaissent plus ?
Proverbe Mossi

La croissance urbaine est une des principales « tendances lourdes » du développement africain. Elle va exercer une influence déterminante sur l'avenir du continent qui rejoindra progressivement la situation de la plupart des autres régions en développement où la population urbaine est déjà largement majoritaire. La rapidité de ce phénomène pose en soi de redoutables problèmes, étant donné le coût élevé des infrastructures nécessaires et la difficulté de gérer des ensembles complexes où l'informel est roi (5.1.). Dans de nombreuses régions d'Afrique, cependant, l'importance de la population rurale reste telle que de nombreux problèmes de politique de développement se posent encore en termes de relations villes / campagnes, ne serait-ce que par ce que l'essentiel de la richesse valorisée au niveau international est encore produit dans les campagnes, alors que le pouvoir de décision siège en ville (5.2.).

Les villes africaines peuvent devenir le meilleur – un lieu de brassage des populations, d'échanges et de dynamismes économiques – ou le pire – un empilement anarchique livré aux conflits sociaux de toute nature sur fond de dégradation progressive des infrastructures et de l'environnement. La politique urbaine tourne autour de trois objectifs : maîtriser la croissance urbaine dans une armature où s'organisent les implantations et les activités, promouvoir des logements accessibles au plus grand nombre, et satisfaire aux besoins essentiels en matière d'équipements et de services publics (5.3.).

5.1. LA CROISSANCE DES VILLES ET SES IMPLICATIONS

Les services des États retiennent souvent des définitions différentes pour apprécier l'urbanisation. Les définitions fonctionnelles ne sont pas simples à établir car toutes les villes ne jouent pas le même rôle économique selon leur place dans la hiérarchie urbaine nationale et leurs relations avec l'arrière-pays.

5.1.1. Une urbanisation encore faible, mais en croissance rapide

Comparés aux autres pays en développement, les pays d'Afrique subsaharienne sont peu urbanisés et les grandes agglomérations, hormis Lagos (5 millions d'habitants) et Kinshasa (4 millions), ne sont pas encore comparables aux mégapoles d'Asie ou d'Amérique du Sud.

Néanmoins, la situation évolue très rapidement et la croissance de la population urbaine est forte (5,9 % avec des écarts considérables du Mali avec 3,5 % à la Tanzanie avec plus de 11 %) et largement supérieure à la croissance de la population totale (3,1 %). Seuls quelques pays, comme le Burundi, le Rwanda ou le Burkina Faso n'ont pas franchi le seuil des 10 %.

Tableau 5.1. Proportion de la population vivant dans les villes en Afrique

	1950	1960	1970	1980	1990
Afrique de l'Ouest	10,2	14,5	19,7	25,8	32,5
– Burkina Faso	3,8	4,7	5,7	7,0	9,0
– Côte d'Ivoire	13,2	19,3	27,4	34,8	40,4
– Nigéria	10,1	14,4	20,0	27,1	35,2
– Sénégal	30,5	31,9	33,4	34,9	38,4
Afrique Centrale	14,2	17,9	24,7	34,9	38,4
– Cameroun	9,8	13,9	20,3	31,7	41,2
– Congo	30,9	31,9	32,8	35,8	40,5
– Zaïre	19,1	22,3	30,3	34,2	39,5
Afrique de l'Est	5,2	7,3	10,3	15,0	21,8
– Kenya	5,6	7,4	10,3	15,1	23,6
– Rwanda	1,8	2,4	3,2	5,0	7,7
Afrique australe	38,0	41,7	43,5	48,3	54,9

Source : ONU, *World Urbanisation Prospects 1990*, New York, 1991.

La macrocéphalie africaine

On comptait,en 1985, seize villes de plus d'un million d'habitants en Afrique subsaharienne, huit étant des ports et trois se situant au Nigéria. En l'an 2000, le nombre de villes millionnaires devrait être de vingt-sept.

En Afrique, la ville-capitale a souvent un poids important qui accentue les déséquilibres spatiaux. Seuls quelques pays ont une urbanisation plus équilibrée : le Nigéria avec ses capitales régionales, Ibadon, Kano, Kaduna, ou le Cameroun et le Gabon qui doublent leur capitale politique d'une capitale économique. Lorsque les groupes sociaux, pour des raisons politiques ou ethniques, n'ont pas réussi à forger un consensus, cela se traduit souvent par une dichotomie, certaines villes étant demeurées typiquement des villes « administratives » (Cotonou, Ouagadougou, Yaoundé, Libreville), d'autres, des villes marchandes (Porto Novo, Bobo Dioulasso, Douala, Port Gentil) ; l'allocation étatique des investissements urbains privilégiant évidemment les villes « administratives », quand bien même leur importance économique ne le justifie pas. Certaines villes ont eu tendance à poursuivre un développement dépendant de la conjoncture extérieure, alors que d'autres ont impulsé un certain dynamisme à leur environnement. L'ancienne distinction proposée en 1955 par Bert Hoselitz entre villes « génératrices » et villes « parasites » est certainement toujours pertinente pour l'Afrique.

Confrontées à un afflux de population, les villes s'étendent spontanément, sans ordre, au gré de l'installation des nouveaux arrivants. L'emprise territoriale de Kinshasa s'étend chaque année de 700 hectares, celle de Douala de 400 hectares. Cette croissance non maîtrisée pose divers problèmes de gestion de l'habitat et des transports, d'équipements collectifs, de voirie et de réseaux divers, de salubrité des nouveaux quartiers ou d'environnement avec l'occupation de terres cultivées ou de forêts.

5.1.2. L'exode rural et l'emploi urbain

Un changement d'une telle ampleur n'a que deux précédents historiques : les États-Unis entre 1830 et 1860 avec l'arrivée massive d'immigrants européens et la Corée du sud dont la population urbaine est passée de 20 % en 1950 à 50 % en 1980. En l'an 2000, 38 % de la population africaine devrait être urbanisée, contre 45 % pour l'ensemble du tiers monde. Ce mouvement apparaît irréversible et si, dans certains pays, la crise économique qui frappe surtout le milieu urbain se traduit depuis dix ans par une moindre attraction des villes et donc par une baisse du taux de croissance de la population urbaine, le mouvement migratoire ne cesse pas pour autant.

Le modèle de migration et l'impact sur l'emploi

Le mouvement historique en faveur de l'urbanisation est généralement expliqué par les différences de revenus entre la campagne et la ville. Le revenu urbain a été souvent dans les années 60 et 70 trois à quatre fois supérieur au revenu rural (autoconsommation non comprise). Il y a trente ans, Michael Todaro a expliqué la « décision de migrer » par les différences de revenus et de niveaux d'emplois et démontré que la croissance de l'emploi dans les villes pouvait bel et bien conduire à la formation du chômage urbain (*cf.* encadré 5.1.). Ainsi, on comprend l'insuffisance des approches simplistes qui postulent que les migrations rurales s'effectuent de manière linéaire, en fonction des emplois disponibles dans le secteur moderne.

Encadré 5.1. Le modèle de migration campagne-ville

Selon le modèle construit par M. Todaro (1969), le paysan quitte le monde rural parce qu'il s'attend, à une échéance relativement brève, à obtenir un travail urbain et qu'il est prêt à supporter le coût de la migration et le coût de l'attente d'un emploi pour deux raisons : d'une part, la différence de salaire ville / campagne est importante et, d'autre part, avec le temps, « le cercle de ses relations s'élargit », et la probabilité de s'insérer dans le marché du travail s'accroît en conséquence. La décision de migrer n'est prise que si la valeur actualisée (Vo) du revenu net attendu de la migration est positive :

$$Vo = \int_{t=o}^{t=n} \{p(t)\, Y_u(t) - Y_r(t)\} e^{-it}\, dt - C(o)$$

avec Y_u et Y_r : le revenu moyen respectivement en ville et en zone rurale, C(o) le coût de la migration, n le nombre d'années, i le taux d'escompte résultant de la préférence du migrant pour le présent et p(t) la probabilité pour le migrant d'avoir en t un emploi urbain avec le revenu Y_u, probabilité qui augmente avec la durée du séjour en ville du migrant.

Ce modèle permet d'expliquer pourquoi lorsque l'emploi urbain augmente, le chômage urbain augmente également, « la réaction de migration » étant stimulée par la croissance du différentiel de revenu. D'où le paradoxe de Todaro : l'emploi crée le chômage. « Des flux de migrations supérieurs à l'accroissement des occasions d'emplois sont non seulement possibles mais aussi rationnels que probables eu égard aux différences constamment prises entre les revenus urbains et ruraux attendus ». Les implications de ce modèle en termes de politique économique peuvent correspondre aux prescriptions ultra-libérales : les interventions étatiques pour résorber le chômage, du type grands travaux urbains, stimulant le désir de migrer, peuvent l'accroître.

L'influence des disparités de revenus comme cause d'exode tend à se réduire. Dans certains pays, les mesures d'ajustement ont contribué à résorber les écarts de revenus. Le salaire non

agricole réel minimum et moyen a baissé de 25 % entre 1980 et 1985 dans les deux tiers des pays africains pour lesquels on dispose de données et des indications fragmentaires suggèrent que la situation a empiré dans la deuxième moitié de la décennie. Dans le même temps, le revenu familial réel chez les agriculteurs qui disposaient d'excédents de denrées alimentaires s'est amélioré. En Côte d'Ivoire, au Ghana et au Nigéria (S. Horton, 1991), on a assisté certaines années à un retour vers la campagne. Toutefois, il s'agit probablement de mouvements migratoires ponctuels car, alors que les écarts de revenus se réduisaient, le coût de réimplantation en zones rurales agissait comme un facteur dissuasif. Cette inversion des revenus a certainement freiné l'exode mais n'a pas pour autant entraîné son arrêt.

D'autres facteurs que les revenus interviennent, comme les différences dans l'accès à la scolarisation, aux soins, à l'eau potable et, plus largement, dans les conditions sociales d'existence, la société rurale étant beaucoup plus pesante en matière d'obligations sociales s'exerçant sur l'individu jeune.

Si l'on compare de ce point de vue l'Afrique subsaharienne avec les autres pays du tiers monde, il apparaît que l'inégalité des conditions de vie entre ville et campagne y est beaucoup plus forte qu'ailleurs.

L'évolution de l'emploi urbain

Le cas africain montre qu'il est impossible d'adapter rythme d'urbanisation et rythme de création d'emplois modernes. Dans ces conditions, certains, comme M. Todaro lui-même, ont pensé que la seule possibilité de réduire le flux migratoire de manière à donner une chance de pouvoir accueillir en ville dans les conditions acceptables les nouveaux arrivants consistait à retenir au maximum les ruraux à la campagne. Pourtant, même si des meilleures politiques agricoles peuvent contribuer à rendre la solution du problème plus facile, l'importance des flux d'exode rural rend indispensable une prise en charge du problème par la ville elle-même.

Depuis le début des années 80, les politiques d'ajustement structurel ont eu un impact important sur l'emploi urbain. La limitation de la création d'emplois administratifs s'est doublée d'une réduction de l'emploi industriel sous l'effet des libéralisations, des restructurations du secteur public et de la réduction générale des revenus réels. Il en a résulté une forte croissance du secteur informel urbain, qui représente de plus en plus l'essentiel de l'emploi urbain. Dans le même temps, la baisse des salaires réels, a conduit les ménages à augmenter leur offre de travail – en y consacrant plus de temps et en incluant un plus grand nombre de membres de la famille – dans l'économie informelle.

Entre 1980 et 1985, la main-d'œuvre urbaine en Afrique subsaharienne est passée de 28 à 36 millions de personnes, la main-d'œuvre du secteur informel représentant les deux tiers du total de 1985. Ce secteur a dû absorber 75 % des nouveaux venus et, en particulier, les immigrants des régions rurales, les personnes sous-employées et / ou sous-rémunérées, les chômeurs du secteur formel et les sortants du système scolaire non qualifiés. Il a connu une expansion de près de 7 % par an.

Tableau 5.2. L'emploi urbain en Afrique subsaharienne (en millions de personnes)

	1980	1985	Variation annuelle
Main-d'œuvre urbaine	28,1	36,3	5,3 %
– Emploi salarié formel	9,6	10,1	1,0 %
– Emploi informel	15,7	21,7	6,7 %
– Chômage urbain	2,8	4,5	10,0 %

Source : CEA, *African Employment Report,* Addis Abeba, 1989.

5.1.3. Les fonctions du secteur informel

Le paysage de l'emploi est comme le paysage social de la ville, il est embrouillé. Cohabitent les couches moyennes des fonctionnaires, des employés du secteur privé moderne et des petits patrons de l'artisanat et du commerce rivés à leurs intérêts corporatistes et la grande majorité des couches pauvres qui vivent tant bien que mal du secteur informel : petits artisans, travailleurs intermittents, manœuvres occasionnels, tâcherons, petits prestataires de services... en quête quotidienne de revenus de survie. Les jeunes des villes, où l'argent est devenu un outil de reconnaissance sociale, doivent déployer des trésors d'ingéniosité pour échapper à la marginalisation. Le tout s'entremêle dans des relations de dépendance et de pouvoir qui attachent socialement les uns aux autres selon des règles issues des appartenances villageoises, tribales, ethniques ou confessionnelles.

Le secteur informel est souvent défini négativement : non officiel, non structuré, non capitaliste, voire illégal, clandestin, souterrain... En fait, il recouvre, en Afrique, de multiples activités destinées à satisfaire une demande elle-même très diversifiée. Il s'agit aussi bien d'activités artisanales destinées à la population urbaine pauvre (menuiserie, construction, habillement...) que d'activités de services (commerce de microdétail, transport, réparation, services domestiques et de rue...). Ce qui caractérise ces activités, ce sont leur petite échelle, leur faible intensité capitalistique, leur technologie frustre, l'absence d'un salariat permanent ou encore le non-accès aux institutions modernes de crédit. Contrairement à une idée courante, les barrières à l'entrée du secteur, souvent d'origine ethnique, sont importantes et les activités font l'objet d'un contrôle social et d'une réglementation qui, pour être non écrite, n'en est pas moins pesante.

Nous l'avons vu plus haut, la croissance de ce secteur trouve son explication dans l'explosion urbaine récente. Outre son rôle régulateur en matière d'emploi, il répond par sa production et ses services à la pénurie de certains biens de consommation ou à l'inadaptation des produits du secteur moderne à la demande des couches sociales pauvres. En fragmentant les produits, en louant les équipements onéreux, il crée de la divisibilité pour répondre au modeste pouvoir d'achat. En outre, comme les migrants arrivés des zones rurales se trouvent confrontés à des besoins spécifiques non satisfaits par le marché officiel (logement précaire, petits équipements d'occasion...), il se crée un artisanat, un système de logements, une agriculture maraîchère, des services publics et des marchés particuliers à la périphérie des villes.

En partie douée d'un pouvoir créateur, en partie parasitaire, l'articulation du secteur informel avec le secteur moderne est essentielle. Le second approvisionne le premier en biens d'équipement et en matière première, mais ne lui offre qu'un faible débouché, sauf quand la sous-traitance se développe. L'apprentissage à la vie urbaine et à la qualification peut s'effectuer par le biais du secteur artisanal ou des petites activités marchandes avant une éventuelle intégration dans l'industrie ou le commerce. La question de l'aide à apporter au développement et à l'organisation du secteur informel est au cœur des nouvelles politiques économiques. Nous y reviendrons dans la section 5.3.

5.1.4. Les ressorts de la ville africaine

Progressivement, la ville se constitue en une réalité autonome, avec une logique propre, liée notamment aux nouveaux rapports qui s'y développent entre groupes sociaux. L'étude des phénomènes en jeu ne peut se réduire à une analyse économique. Même si la ville est souvent le lieu de l'implantation industrielle et des services modernes (banques, commerces), la réalité urbaine est beaucoup plus large et plus riche. Elle pose des questions relatives aux infrastructures sociales, au cadre de vie, au transport, à l'hygiène et à l'assainissement, au logement...

Les deux villes africaines

La croissance urbaine en Afrique fait problème, d'abord parce qu'elle semble incontrôlée, ensuite parce qu'elle engendre des inégalités en matière d'emploi, de logement et d'accès aux services de première nécessité. Les plans d'urbanisme sont restés des vœux pieux ; les infrastructures de base ne couvrent que les quartiers centraux ; les logements en nombre limité et les services collectifs sont réservés aux couches aisées. Les politiques urbaines ont accentué en trente ans les phénomènes de ségrégation sociale et spatiale. Un archipel d'îlots privilégiés et protégés est constitué des immeubles de standing, des quartiers résidentiels et du centre administratif et commercial ; autour, des quartiers populaires sont cernés par des bidonvilles et, plus loin, par une couronne d'habitats spontanés où viennent s'entasser la multitude des « exclus » de la ville moderne, de ses services, de ses emplois salariés, de ses modes de consommation. En 1985, on considérait que 85 % des habitants d'Addis Abeba et 58 % des habitants de Lagos habitaient dans des quartiers insalubres et dans des habitats informels[1].

La précarité des conditions d'existence

Émile Le Bris (1992) signale, avec la forte croissance des villes, la fin du monde enchanté de la solidarité africaine : « elle met à rude épreuve les équilibres subtils entre les générations et les sexes transposés des milieux ruraux et distend les filets sociaux de protection que constituent la famille et les groupes de solidarité ». Les ségrégations produites par l'urbanisation sauvage ont des aspects multiples. Diverses études attirent l'attention sur la détérioration des conditions de vie urbaine, au plan des besoins individuels comme à celui des besoins collectifs. Les tendances en termes d'emplois, d'approvisionnement alimentaire, de services sociaux et de protection de l'environnement sont atterrantes. Rares sont les villes africaines qui échappent au phénomène de la pauvreté. Les enquêtes sur les transformations dans la structure de consommation des couches moyennes et pauvres sont éloquentes. Elles montrent d'importants changements dans les comportements. Avec l'urbanisation, le modèle de consommation se diversifie avec l'inclusion des dépenses fixes de transport, de loyers, d'éducation... et avec les sollicitations en direction de l'acquisition de produits durables (électroménager, radio...) résultant de l'effet d'imitation dans les comportement. Souvent, confronté à un revenu stagnant, cet élargissement de la gamme de la consommation vers des équipements achetés à crédit et des dépenses fixes de services, se traduit pas un empiétement sur les dépenses de base (alimentation, hygiène et santé). Il se crée un cadre « de pénurie approvisionnée », symbolisée par la famille urbaine qui dispose d'un réfrigérateur tout neuf, mais malheureusement vide car, puisqu'il faut le rembourser, la famille n'a plus de ressources pour acheter la nourriture.

Cette situation oblige à multiplier les sources de revenus : salariés, informels, occasionnels, temporaires, autonomes, domestiques, et à diversifier les domaines d'activités. Ce que l'on ignore c'est si la poursuite de revenus supplémentaires pour maintenir un standard évolutif de revenu n'entame pas le niveau d'existence même des ménages : les femmes et les enfants travaillant pour assurer la survie, l'hygiène, la santé et l'éducation s'en ressentent.

L'État et la ville : le cas de la politique d'habitat

La politique de logement est une bonne illustration des rapports difficiles et ambivalents entretenus par l'État et la société urbaine. Vis-à-vis des classes moyennes, on a parlé de « politique de pacification » (A. Durand-Lasserve) pour qualifier l'attitude de l'État en matière d'habitat. La construction de logements « économiques » ou l'édification de cités pavillonnaires satisfont les aspirations au confort des fonctionnaires et des salariés ; mais, en même temps, elles les enferment dans des obligations financières (location-vente, remboursement des emprunts)

1. United Nations Center for Human Settlement, *Global report,* 1986.

Encadré 5.2. L'informalisation urbaine au Kenya et le fardeau de l'inflation

Le secteur informel en ville s'est développé à un rythme accéléré au Kenya. Ainsi, en quatorze ans (1972-1986), l'emploi dans ce secteur est passé de l'indice 100 à 643 pour occuper 15 % de la population active totale, alors que celui du secteur moderne salarié n'a atteint que l'indice 163 (avec 11 % de la population active). Sous cette poussée de l'informel, de nouvelles activités productives naissent, de nouveaux rapports sociaux se tissent autour de nouvelles solidarités. Mais, il est intéressant de constater que les pauvres ont le plus supporté le poids de l'inflation. Trois indices de prix sont calculés par les autorités, ce qui atteste la diversité du monde urbain : le *Nairobi higher,* le *medium* et le *lower income index price.* Pour neuf années sur les quatorze de la période 1972-1985, l'indice du *lower income group* a augmenté le plus vite.

L'analyse de la période des quatre années les moins défavorables pour ce dernier groupe montre de surcroît qu'elles coïncident avec la phase de rupture par le gouvernement kenyan avec les recommandations du FMI et de la Banque mondiale (de la suspension, en 1980, de l'accord *stand-by* au gel, en 1983, du prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale) et avec la mise en application d'une politique de contrôle des prix, de contingentement des importations, de réglementation du marché du maïs et de déficit budgétaire. Lorsque le gouvernement est retourné à une politique plus orthodoxe à partir de 1983, l'indice du *lower income group* a retrouvé la tête du classement de l'inflation [2].

qui accentuent leur dépendance et leur docilité. Évoquant la Côte d'Ivoire, A. Marie (1988) affirme « qu'un programme de logement « social » relève d'une politique d'intégration clientéliste des classes moyennes dont l'État subventionne en fait, grâce aux ponctions qu'il opère sur le surproduit rural et citadin, l'accès à un « fief urbain » dont elles pourront (*ultérieurement*) s'approprier le tribut foncier et urbain ».

Les cités de type HLM, les opérations de lotissements en « parcelles assainies », les restructurations des quartiers populaires ont manqué leurs objectifs déclarés : produire des logements « sociaux »pour les classes populaires. Vis-à-vis du plus grand nombre d'urbains, l'État oppose en fait de plus en plus le laisser-aller.

Ce qui frappe le plus, c'est la relative impuissance de l'État face aux manifestations de la crise urbaine, « son incapacité à domestiquer le tohu-bohu » (Michel Serres). Cette impuissance de l'État fait naître des pratiques intéressantes de production, comme l'autoconstruction populaire, ou d'organisation résidentielle qui manifestent un potentiel de créativité original. L'espace d'habitat dit « spontané » est le support d'associations, d'activités sociales, de pratiques professionnelles, de réseaux d'entraide que l'on ne peut interpréter avec les grilles habituelles de l'aménagement urbain (rationalisation géométrique de l'usage de l'espace, standardisation et programmation de l'habitat, individualisation des modes d'appropriation et de gestion des parcelles) mais qui sont l'expression d'un dynamisme certain.

L'État réapparaît quand il s'agit de s'attaquer aux effets indésirables et menaçants de la « spontanéité » du secteur informel. On fait alors appel aux méthodes éprouvées : opérations « coups de poing », « déguerpissements », lutte contre les « encombrements humains ». C'est l'urbanisme du bulldozer[3].

2. Pour plus de détails, *cf.* Jean-Marc Fontaine : « Campagnes, bidonvilles et Banque mondiale au Kenya », *Politique Africaine,* n° 26, juin 1987, pp. 92-102.
3. René Collignon : « La lutte du pouvoir contre les encombrements humains à Dakar », *Revue canadienne d'études africaines,* tome XVIII, n° 33, 1984.

5.2. LE DYNAMISME URBAIN ET LE DÉVELOPPEMENT

Exode rural et croissance urbaine peuvent être considérés comme des tendances de long terme qui ne seront pas fondamentalement infléchies par les politiques des États. L'enjeu est de savoir si la croissance rapide des villes constitue un atout ou un obstacle pour le développement et, selon la réponse, de préciser ce que les politiques publiques doivent viser comme objectifs.

5.2.1. Le préjugé théorique en faveur de la ville

La plupart des théories du développement véhiculent une image positive de la ville, souvent assimilée au secteur moderne et capitaliste, à l'industrialisation et à la croissance de la productivité. De nombreux théoriciens ont fait de la migration du monde rural vers l'urbain le centre du processus d'accumulation du capital. C'est le cas du célèbre modèle de A. Lewis (1954), qui oppose une agriculture stagnante et un secteur capitaliste, essentiellement urbain, où seuls apparaissent de véritables entrepreneurs capables d'accumuler les surplus et de profiter de la période pendant laquelle les salaires urbains restent faibles, du fait de la prédominance du mode de consommation traditionnel et de la pression de l'exode rural. Plus récemment, d'autres auteurs, tel J. K. Galbraith, ont fait du processus migratoire lui-même la clé du développement, montrant qu'il permet aux éléments les plus dynamiques des sociétés « traditionnelles » de réaliser leurs potentialités, bloquées dans la structure sociale de départ[4].

Ces théories semblent confirmées, une certaine corrélation lie en effet les chiffres de l'économie et ceux de l'urbanisation :

– aux valeurs basses du PIB *per capita* (moins de 300 $) correspondent en général des taux d'urbanisation faibles (10 %) ou modéré (moins de 25 %) ;

– aux valeurs plus élevées (supérieures à 500 $), on retrouve les pays urbanisés à plus de 30 %.

On retrouve cette vision optimiste des choses dans les théories de la croissance déséquilibrée qui préconise de concentrer les investissements sur des pôles urbains susceptibles d'entraîner le développement de l'ensemble de l'économie. F. Perroux, A. Hirschman et leurs disciples ont ainsi mis en avant l'idée d'une croissance fondée sur le développement polarisé des infrastructures économiques et sociales, induisant des effets d'entraînement dans leur environnement immédiat. Chaque ville est industrieuse, elle exerce un effet d'attraction sur son environnement et constitue un relais dans la diffusion du progrès. Selon la configuration du réseau urbain du pays, la diffusion se fera verticalement, du haut de la pyramide vers le bas, en fonction du poids économique de la ville, de la qualité de ses services ou de son rôle administratif ; elle s'effectuera aussi horizontalement entre les villes d'une même région.

Si la ville tire le développement, c'est certainement en raison de la différenciation des activités économiques qu'elle autorise et de la division du travail plus grande permise par la concentration des consommateurs, de la facilité de la circulation de l'information, des possibilités d'innovation et, surtout, de l'existence pour les entreprises de nombreuses économies externes : proximité de l'administration, des services, des infrastructures, possibilité de trouver des fournisseurs... « La ville est un lieu de production qui polarise les projets productifs ; elle est un lieu d'innovation, favorisé par la diffusion de l'information, la formation de réseaux, et l'élargissement des opportunités qu'elle offre aux individus. » (Denis Requier-Desjardins, 1991.) Elle sécrète de nouveaux besoins de logement, de transport, d'équipement et de services. Tous ces facteurs sont décisifs en ce qui concerne la décision d'investir, en particulier en ce qui concerne les entreprises étrangères.

4. J. K. Galbraith : *Théorie de la pauvreté des masses,* Paris, Éd. Gallimard, 1980.

Encadré 5.3. Urbanisation et développement : la version optimiste

Soit un pays de population urbaine U, de population rurale R, et de population totale $P = U + R$

Le PIB total Y se répartit en PIB agricole A et en PIB non agricole assimilé à la production urbaine B. La production moyenne par tête est, en milieu rural, de $a = A/R$ et, en milieu urbain, $b = B/U$. On appelle $\delta = b/a$, le rapport des productivités.

On a $Y = A + B = A(1 + B/A) = A(1 + bU/aR) = A(1 + \delta U/R)$

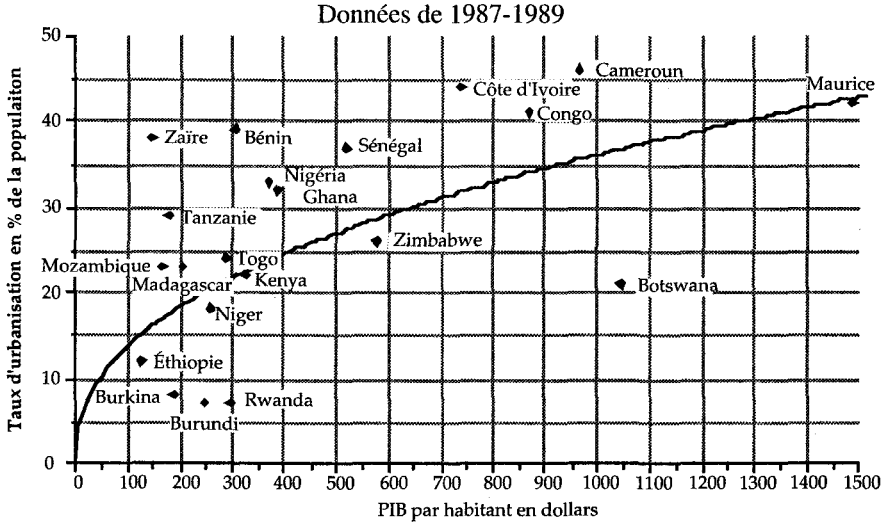
et avec $y = Y/P$, le PIB par habitant

$y = A/P (1 + \delta U/R)$

Cette dernière équation montre que le revenu par habitant ne peut croître que par une augmentation de A/P, de δ ou de U/R. Or, A/P représente la production agricole par habitant et ne peut croître indéfiniment (la consommation alimentaire par tête atteint une limite au bout d'une certaine quantité de vivres). Par ailleurs, si δ atteint dans les pays en développement des valeurs très élevées (de l'ordre de 5), il est faible dans les pays industrialisés où la productivité agricole atteint de hauts niveaux (δ est voisin de 2). Par conséquent, la tendance serait à la baisse de δ. C'est donc principalement par une augmentation de U/R, donc par l'urbanisation, que se ferait le développement.

Graphique 5.1. Relation entre le PIB par tête et le taux d'urbanisation dans 21 pays africains

Données de 1987-1989



Bien entendu, au-delà d'un certain seuil, les avantages de la densité se muent en inconvénients de l'encombrement : congestion des transports, saturation immobilière, pollution. L'amoncellement urbain anarchique tend aussi au développement de l'insécurité, et la dégradation des infrastructures économiques et sociales, à des surcoûts et à la dégradation des conditions de vie et du capital humain.

Il est en conséquence difficile de considérer que l'urbanisation s'est partout, et en tous temps, inscrite dans une dynamique de développement en Afrique. Dans certains cas, ce sont les calamités naturelles ou la dégradation des conditions de vie dans les campagnes qui a chassé les ruraux à la recherche de vivres (Sahel, Madagascar), ailleurs ce sont les conflits armés qui poussent à une plus grande sécurité en ville (Angola, Éthiopie, Mozambique, Somalie). Dans

les pays à rente pétrolière, comme le Congo, le Gabon ou le Nigéria, celle-ci redistribuée dans les villes, mais de manière largement improductive, a suscité une poussée d'exode qui s'est avérée pernicieuse une fois la rente épuisée. En fait, tout dépend d'une série de facteurs. Certaines villes sont anciennes – comme Dakar – et elles ont pu depuis longtemps constituer un foyer urbain permettant tant bien que mal d'absorber les flux de migrants et de générer de nouvelles richesses. Le Cameroun et la Côte d'Ivoire semblent aussi, à certains égards, se conformer au modèle de référence. Les villes ivoiriennes qui comptaient 43 % de la population du pays, étaient créditées en 1985 de 72 % de la valeur ajoutée nationale.

5.2.2. Les relations villes-campagnes

L'impact du développement urbain sur les campagnes est ambivalent : positif et négatif. Aux deux aspects de la réalité correspondent deux types d'analyse très tranchés. Pour les uns, le développement urbain est la résultante du prélèvement du surplus opéré sur l'agriculture par l'impôt et les bas prix aux producteurs. Il freine ainsi l'accumulation au sein du secteur agricole. Étant orienté sur la consommation, il ne conduit – sans passer par l'étape industrielle – qu'au développement d'un secteur informel peu productif et anarchique. La modification des modes de consommation en ville conduit en outre à une extraversion croissante.

Pour les autres, le développement urbain est, au contraire, le moteur principal du développement, y compris agricole : la croissance démographique des villes est le principal facteur de développement des cultures vivrières, et donc de la constitution d'un marché intérieur. L'augmentation de la productivité agricole résulterait en outre de l'exode rural qui retire utilement l'excédent de main-d'œuvre.

Les conséquences en termes de stratégie sont évidemment totalement opposées : dans le premier cas, il conviendrait de « redresser » les termes de l'échange entre ville et campagne, de favoriser, par les projets ruraux, l'emploi local et l'élévation de la productivité agricole ; dans l'autre cas, il faudrait surtout développer les capacités d'accueil en ville des populations migrantes, de manière à favoriser leur insertion dans le tissu urbain.

Ponction ou redistribution de revenus ?

La ville africaine moderne est historiquement apparue au début du siècle comme un centre de prélèvement sur la richesse des campagnes environnantes. La ville est alors un comptoir, le siège d'un commerce centré autour de la traite : exportation des produits agricoles de rente, vente aux paysans des produits manufacturés. Elle est aussi le siège de l'administration qui impose les campagnes (impôt de capitation) pour financer son propre fonctionnement, ainsi que les infrastructures urbaines.

La ville africaine ne s'est détachée que très progressivement de ce modèle initial pour trouver une dynamique propre d'accumulation fondée sur son marché intérieur. Pourtant, même après les indépendances, le modèle colonial n'a pas été transformé en profondeur comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent : les Caisses de stabilisation ont opéré des transferts souvent importants à base de prélèvement sur les prix des produits exportés (et, parfois, en subventionnant directement les prix des produits alimentaires importés).

Peu à peu, néanmoins, des transferts en sens inverse, de la ville vers la campagne, sont apparus, pouvant devenir très importants. Il faut en distinguer deux types : les transferts privés, que les citadins, et notamment les fonctionnaires et les migrants durables, réalisent au bénéfice de leurs familles restées au village et qui s'accompagnent notamment d'investissements en logement ou en équipements sociaux destinés à symboliser leur appartenance au groupe d'origine[5] ;

5. Selon F.-R. Mahieu (1989), jusqu'à 40 % du revenu des salariés de la fonction publique d'Abidjan seraient consacrés à des transferts vers les communautés rurales au titre des obligations sociales.

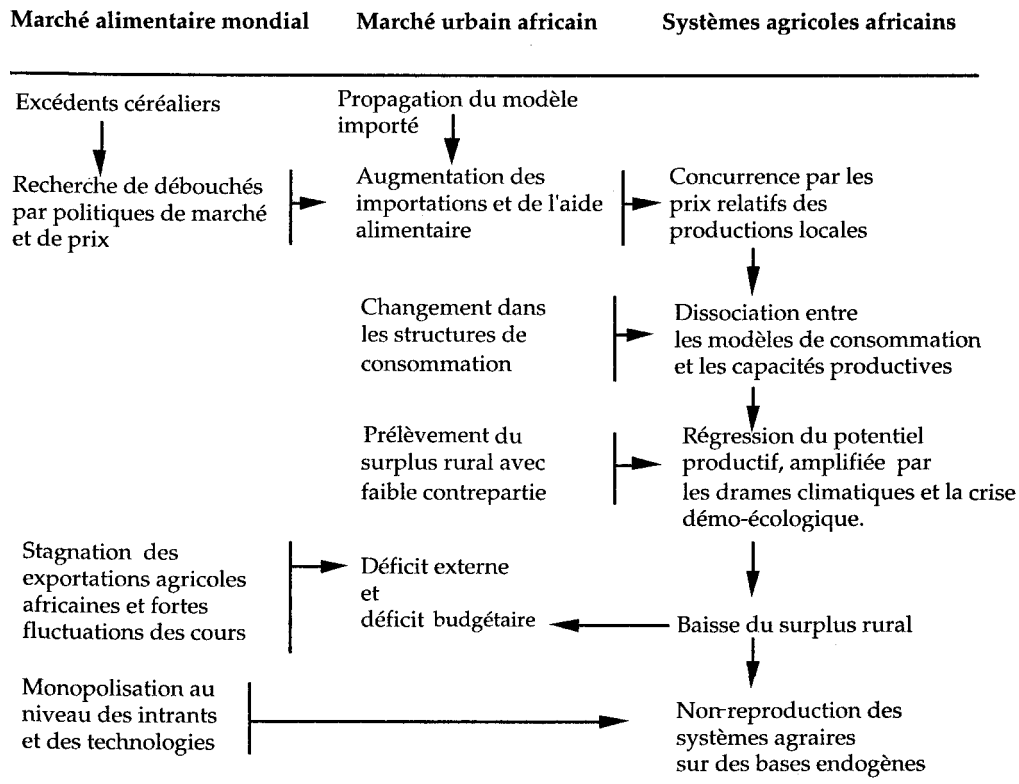
les transferts publics, réalisés dans certains cas sous forme d'infrastructures financées à partir des prélèvements sur les produits de rente et sous forme de redistribution de l'aide internationale. Il faut y ajouter également une grande partie du crédit rural non remboursé, les subventions aux intrants, etc.

La balance est difficile à établir. Pendant longtemps, la ville a tiré une grande partie de ses revenus d'une ponction sur les campagnes environnantes. Aujourd'hui, en Afrique francophone, la plupart des filières agricoles d'exportation étant subventionnées par les budgets publics, des transferts s'opèrent en sens inverse.

La ville, foyer d'extraversion ?

La ville a souvent été accusée d'être un lieu d'extraversion, de modification des habitudes alimentaires avec pour résultat une déconnexion croissante entre ville et campagne (A. Babangida, 1985). La ville apparaît alors comme une vaste enclave, reliée plutôt à l'économie internationale qu'à son propre *hinterland*. Les mécanismes sont présentés dans le schéma 5.1.

Schéma 5.1. La ville et l'amplification de la crise des systèmes agraires



Source : Pierre Jacquemot et Michel Griffon : « Pénuries alimentaires et stratégies agricoles en Afrique subsaharienne », *Critiques de l'économie politique*, n° 25, nouvelle série, septembre-octobre 1983.

Étant donné que la plus grande partie des importations alimentaires africaines est destinée aux villes, celles-ci apparaissent comme l'agent de propagation du modèle de consommation importé. La demande alimentaire urbaine s'accroît fortement, tout en se diversifiant. Les consommateurs s'orientent vers de nouveaux produits, le plus souvent à fort contenu en devises, tant pour des raisons de prix que de facilité d'emploi (conditionnement, absence de préparation

longue à la charge des femmes). L'exemple le plus caractéristique de ce type d'évolution est le développement de la consommation de riz dans les villes côtières, et également dans les villes de l'intérieur, de l'Afrique de l'Ouest : peu à peu, les céréales locales traditionnelles (mil, sorgho, fonio) sont remplacées par du riz et du blé importés et il devient de plus en plus difficile de modifier ces habitudes. Dans la zone sahélienne, les céréales locales couvrent en moyenne 90 % des besoins des ruraux, elles ne couvrent que 50 % des besoins urbains. La situation de dépendance du Sénégal est connue et ancienne ; celle du Burkina Faso, longtemps préservé, est aussi préoccupante : le CILSS estime que, dans ce pays, du fait de l'urbanisation, en vingt ans, la consommation de riz passera de 120 000 tonnes à plus de 450 000 tonnes, sans s'attendre à une croissance équivalente de la production locale. Le riz importé d'Asie est un riz de basse qualité au niveau du marché mondial, et donc très bon marché par rapport aux céréales locales et, à plus forte raison, par rapport au riz paddy local dont le coût de revient est souvent très élevé si l'on tient compte des charges d'amortissement des infrastructures d'irrigation.

Le problème est encore plus aigu si, pour des raisons sociales, les gouvernements entreprennent de subventionner les produits alimentaires importés et de céder gratuitement les aides alimentaires qui ne relèvent pas de l'urgence : à la désincitation de la production locale s'ajoute alors une ponction sur les finances publiques. Heureusement, ce type de politique, qui s'était développé en Afrique subsaharienne, mais surtout en Afrique du Nord et en Amérique latine après la flambée des prix sur les marchés mondiaux de 1973-1975 et la montée consécutive des tensions sociales, tend à disparaître, les prix des céréales importées étant retombés à des niveaux très faibles.

L'entraînement villes-campagnes

La thèse de l'urbanisation « mimétique » et « acculturante » souffre de plus en plus de contestation. Appréhender la réalité de l'interaction entre villes et campagnes, sous le seul plan de la déconnexion, est une entreprise très réductrice. En effet, l'importance de la demande urbaine et la rapidité de sa croissance sont telles que le marché des villes peut aussi constituer souvent un débouché dynamique pour l'agriculture vivrière et l'élevage. Le tableau 5.3. montre ainsi que l'accélération de la croissance urbaine s'accompagne d'une décélération de la croissance des importations alimentaires.

Tableau 5.3. Taux de croissance de la population urbaine et des importations alimentaires en Afrique subsaharienne (%)

	1960-1970	1970-1980
Taux de croissance de la population urbaine	5,3	5,9
Taux de croissance des importations alimentaires	4,3	3,5

Une conséquence très importante de cette évolution, soulignée par J.-M. Cour (1988, 1990), est que le marché interne des produits vivriers commercialisés dépasse souvent, pour les paysans, la valeur qu'ils retirent de la vente des produits destinés à l'exportation. Cet auteur montre que, même dans un pays comme la Côte d'Ivoire, où les cultures de rente (café, cacao, bananes, ananas) sont particulièrement développées (elles représentent un tiers de la valeur totale de la production agricole en 1990), le marché intérieur des villes représente un montant comparable (un autre tiers de la valeur totale, soit sous forme de consommation finale, soit sous forme d'intrants dans les industries agro-alimentaires urbaines). Le reste de la valeur produite se partageant entre la production agricole autoconsommée et la production vivrière commercialisée à la campagne. On peut faire la même observation pour des pays enclavés comme le

Burkina Faso, où, en 1990, la production commercialisée des céréales représentait 25,5 milliards de FCFA contre 16,4 pour le coton[6].

La situation n'est pas homogène. Certains pays sont le lieu d'une explosion des importations alimentaires : c'est le cas, en général, des pays pétroliers, et notamment du Nigéria. Dans d'autres cas, comme à Madagascar, la crise agricole a conduit à une forte dépendance alimentaire. Si, dans un premier temps, la ville a été le lieu d'une modification des habitudes alimentaires, ces modifications tendent maintenant à se diffuser largement dans les campagnes, notamment la consommation de pâtes, de biscuits, de riz, voire de viande ou de poisson congelé. Cette évolution est souvent encouragée par des politiques « sociales » de péréquation des prix au niveau national.

Encadré 5.4. La typologie du CERED[7]

L'analyse des liaisons entre le processus d'urbanisation et le déficit alimentaire permet de différencier quatre effets :

– L'*effet richesse* (Côte d'Ivoire, Cameroun) : la ponction de main-d'œuvre agricole par suite de l'urbanisation est inférieure à la hausse de la demande solvable de biens alimentaires. La hausse des importations alimentaires est inférieure à la hausse de la production vivrière.

– L'*effet rente* (Congo, Gabon, Nigéria) : la rente pétrolière ou minière accélère l'exode rural, la ponction de main-d'œuvre agricole est supérieure à la hausse de la demande. On assiste à la conjugaison de la baisse de la production vivrière et de la hausse des importations qui réduisent le taux d'autosuffisance alimentaire.

– L'*effet sécurité* (pays sahéliens) : la baisse des revenus se conjugue avec celle de la production alimentaire locale. L'urbanisation entraîne une dépendance accrue à l'égard des importations et de l'aide.

– L'*effet pauvreté* (Madagascar, pays d'Afrique orientale) : la baisse de la production globale et de la production agricole est accompagnée de celle des importations et notamment des importations alimentaires. L'ajustement se fait par amputation sur le régime nutritionnel des populations.

La ruralisation de la ville

L'agriculture entre dans la ville : de Bamako à Nairobi en passant par Bangui et Brazzaville, la diversification de l'alimentation urbaine (consommation de fruits et de légumes, par exemple) a contribué au développement d'un maraîchage péri-urbain très dynamique. On parle aujourd'hui de ruralisation d'un grand nombre de villes africaines : les emplois devenant si rares et les salaires si faibles que les groupes à bas revenus produisent eux-mêmes les denrées alimentaires dont ils ont besoin en ville ou aux portes de celle-ci. Les niveaux de productivité sont plus élevés que dans les campagnes. Tant à Lusaka qu'à Dar es Salam, plus de la moitié des ménages vivant dans les quartiers pauvres cultivent dans des terrains proches de leurs abris.

6. *Comptes nationaux 1985-1990.*, INSD, Ministère des Finances et du plan.
7. J. Coussy, Ph. Hugon et O. Sudrie, 1983.

Maximiser les effets d'entraînement

L'extraversion par le développement urbain n'est donc pas une fatalité. Maximiser l'effet d'entraînement de la ville sur l'agriculture et l'élevage apparaît comme un enjeu important pour la constitution d'une économie intégrée et dynamique. Dans beaucoup de pays, des tentatives ont été faites pour jouer sur une modification de la demande urbaine et l'adaptation des produits aux goûts des consommateurs (ainsi le projet PROCELOS du CILSS). Les résultats à ce niveau sont demeurés très limités, mais il existe certainement des avancées intéressantes (vente de produits traditionnels déjà prêts à la consommation) et des possibilités peu exploitées (en jouant sur la différenciation des produits, de manière à faire en sorte, par exemple, que le riz local soit valorisé gustativement, et considéré comme un produit « de luxe » vendu à un prix supérieur).

Un autre axe d'intervention consiste à améliorer les circuits de commercialisation (mise en place de marchés de gros) permettant de réduire les coûts. En effet, les transports de produits vivriers vers les villes se font souvent encore par très petites quantités, avec des coûts unitaires qui pourraient être réduits. L'amélioration des réseaux de transports des régions productrices de biens vivriers vers les villes va dans le même sens.

Enfin, on doit se poser la question de la mise en place ou du renforcement d'un certain protectionnisme en matière de produits alimentaires. Que le protectionnisme soit ici beaucoup plus justifié qu'en matière industrielle, cela résulte de la différence de productivité avec les pays industrialisés, et de la lenteur des progrès qui pourront être réalisés, même avec une politique rurale dynamique. Les subventions dont jouissent de nombreux produits alimentaires importés d'Europe ou des États-Unis rendent également la protection souhaitable. Il convient cependant de vérifier au préalable qu'il existe une véritable substituabilité entre produits locaux et importés, et aussi que l'élasticité croisée de la demande est significative. Enfin, il faut encore que cette protection reste de faible niveau, sans quoi on ne saurait éviter le développement d'importations parallèles. On évitera ainsi la situation du Nigéria qui reste un des plus gros importateurs de céréales d'Afrique de l'Ouest, malgré une prohibition totale de ce type d'importations.

5.3. LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET L'ÉTAT

L'analyse des relations entre développement et urbanisation, comme des liens entre villes et campagnes, a fait apparaître des mécanismes difficiles à saisir et à interpréter du fait de la multiplicité des acteurs et des intérêts en jeu et de l'interaction de facteurs culturels, politiques, sociaux... Pourtant, une politique de la cité s'impose en Afrique. Elle s'articule autour d'un certain nombre de thèmes porteurs de changement : décentralisation et déconcentration, urbanisme prospectif souple, appui aux initiatives de base et développement des services publics marchands.

5.3.1. Décentralisation, déconcentration et gestion de la ville

Pendant longtemps, les services assurés par les communes africaines sont restés limités aux tâches d'administration et d'entretien courant : état civil, maintenance de la voirie, gestion des marchés... L'urbanisation et l'accroissement du nombre des villes ont progressivement engendré des besoins de plus en plus grands en matière de services et d'équipements et, dans le même mouvement, une demande croissante de participation des populations aux décisions concernant le cadre de leur vie quotidienne. Une nouvelle tendance est apparue : elle consiste à considérer que les municipalités, surtout quand elles sont élues, représentent une capacité nouvelle de mise en valeur des potentialités économiques des villes. Un consensus s'organise pour estimer que la gestion par des collectivités locales présente des avantages déterminants : meilleure attention

portée aux problèmes des populations, plus grande facilité à maîtriser les problèmes au niveau local, meilleur contrôle des élus, possibilité à ce niveau de limiter les phénomènes de corruption et d'« évaporation » qui ne manquent pas de se manifester à ce niveau comme aux autres, meilleure participation de la population qui serait plus attentive à une bonne utilisation des ressources réinvesties en circuit court (recettes locales permettant des dépenses locales).

Le renforcement des collectivités décentralisées

Depuis une dizaine d'années, de nombreux pays se sont ainsi engagés dans des réformes visant à décentraliser l'administration publique en transférant des responsabilités et des compétences du niveau national au niveau local. Ces questions suscitent un intérêt croissant de la part des bailleurs de fonds et les projets « développement municipal », centrés sur le renforcement des capacités de gestion urbaine par les collectivités, fleurissent.

Dans un certain nombre de pays, l'effectif des communes disposant en principe de l'autonomie financière et de la personnalité morale s'est multiplié. Les législations ont été modifiées en conséquence avec, dans le meilleur des cas, comme en Côte d'Ivoire ou au Sénégal, des exécutifs élus. Dans d'autres pays, les textes d'origine coloniale construits sur le modèle de l'administration territoriale continuent de régir les modalités de fonctionnement des collectivités locales. Par conséquent, l'État doit aujourd'hui composer avec l'autonomie relative mais réelle revendiquée par la base. Une orientation politique se dessine :« L'objectif prioritaire devrait être d'induire une dynamique en prenant appui sur les forces existantes, en particulier les instances locales élues ou les mouvements associatifs. » (A. Durand-Lasserve, 1986.) Cela suppose que l'État accepte de dialoguer et de composer avec les leaders naturels que les villes et les quartiers ont fait émerger.

La ville peut être gérée au plus près par des collectivités locales dotées d'une large autonomie, car les autorités municipales assurent par principe une meilleure rationalité dans les décisions politiques intéressant la ville que les services déconcentrés des administrations qui ne s'intéressent souvent qu'à un aspect du problème urbain. Mais la décentralisation est une dialectique et des forces contraires s'y opposent. Il arrive souvent que les lois et décrets de décentralisation confient des responsabilités aux communes sans les soustraire aux services de l'administration qui en avait antérieurement la charge. Il en résulte parfois des risques de conflits de compétence et des doubles emplois fâcheux pour la conduite de la vie quotidienne, dans le domaine de la voirie ou des extensions urbaines par exemple : comme les services municipaux manquent de moyens, ils font appel aux services déconcentrés de l'État qui tirent parti de cette occasion pour intervenir dans les décisions locales.

En Côte d'Ivoire, la décentralisation remonte à 1980 et le pays compte aujourd'hui 136 communes de plein exercice avec un exécutif local élu. En fait, les seules responsabilités réellement déléguées par l'État concernent la santé et l'éducation. L'attribution des permis de construire reste du ressort du ministère de la Construction, l'adduction d'eau et l'électricité relèvent de sociétés nationales. Les ressources propres des communes sont limitées aux taxes assises sur l'utilisation des équipements publics (marchés, abattoirs, gare routière), auxquelles s'ajoutent le produit des impôts rétrocédés avec retard par l'État (impôt foncier et patente) et une subvention sans cesse menacée par les contraintes budgétaires de l'État.

Grandes villes et villes secondaires

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le développement urbain est très concentré dans un petit nombre de grandes villes, généralement la capitale et / ou le plus grand centre commercial, souvent un port dans les pays côtiers. Ce type d'hypertrophie peut présenter un avantage lorsqu'il maximise les économies externes et les économies d'échelle. Mais il peut présenter des inconvénients lorsque la taille de la mégapole rend la situation incontrôlable et les coûts liés à la congestion urbaine trop importants.

Encadré 5.5. La communauté urbaine de Douala

En 1992, avec un taux de croissance supérieur à 5 %, la ville de Douala comptait 1,2 million d'habitants. Depuis 1987, elle est érigée en communauté urbaine, c'est-à-dire en collectivité publique décentralisée dotée de l'autonomie financière. Elle est subdivisée en cinq – et bientôt neuf – communes urbaines d'arrondissement (CUA).

Elle est administrée par un conseil présidé par un délégué du gouvernement et où siègent les maires des communes et certains conseillers municipaux.

Les clés de répartition des compétences entre la communauté urbaine et les communes ont été définies par la loi du 17 juillet 1987.

Communauté urbaine	Communes urbaines d'arrondissement
Urbanisme et aménagement	État civil
Infrastructures d'intérêt communautaire	Assainissement
Permis de construire	Police des établissements dangereux
Hygiène et salubrité	Enlèvement et traitement des ordures
Dénomination des rues	Exécution des lois et règlements
Entretien voirie principale et signalisations secondaires	Entretien des voies communales
Éclairage public	Épuration des eaux usées
Approvisionnement en eau potable	Distribution d'eau potable
Abattoirs municipaux	Action sanitaire et sociale
Marchés et foires	Information locale
Musées municipaux	Bibliothèques municipales
Parcs et jardins	Sports et loisirs
Cimetières	

On envisage alors souvent un développement des villes moyennes, destinées à contrebalancer l'attraction de la plus grande ville. Elles doivent devenir des destinations alternatives à l'exode rural ou, du moins, elles constituent un relais freinant la migration vers la ville-capitale en répondant, pour un temps, aux attentes des migrants. Les villes secondaires de l'intérieur rapprochent les services de la campagne et peuvent contribuer à l'accélération du développement rural. Toutefois, de grands équipements sont nécessaires pour qu'une ville secondaire ait l'opportunité de connaître une base administrative, industrielle ou commerciale. Les avantages d'une telle solution en matière d'aménagement du territoire doivent être soigneusement mis en balance avec les surcoûts qui en résultent. En effet, les distances souvent plus importantes et l'absence d'une gamme étendue de services rendent les infrastructures de base relativement plus coûteuses dans les petites villes.

Les contraintes budgétaires et le coût énorme de l'aménagement urbain rendent utopique toute tentative d'un rééquilibrage régional volontariste, au sens où il serait possible de développer également toutes les villes moyennes. Il faut donc choisir avec soin celles qui ont un potentiel objectif de développement (en observant la hiérarchie existante entre villes) et concentrer les moyens à leur niveau. Cela suppose que l'on renonce à retenir toutes les villes qui seraient souhaitables dans un but d'équilibre politique consensuel, si cher aux décideurs africains. La politique qui consiste à investir dans des villes ou des régions tendanciellement condamnées (par exemple, par la désertification) est une politique de gaspillage, conduisant à l'échec.

Définir une armature urbaine et mettre en cohérence

L'inadaptation des structures institutionnelles héritées de la colonisation se repère dans le droit foncier souvent inapplicable, dans les procédures de contrôle de la construction irréalistes au regard des processus réels de construction ou dans une administration rêvant de normes d'aménagement incompatibles avec les ressources. Le cloisonnement des administrations nationales de tutelle et des agences des bailleurs de fonds sont autant de handicaps. La distribution de l'eau n'est pas nécessairement coordonnée avec celle de l'électricité. De même, l'assainissement, les transports, les télécommunications sont gérés par des services ou des sociétés distincts et la cohérence des schémas de desserte ou la rationalité des divers tarifs n'est pas assurée.

Les *Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU), très prisés dans les années 70, sont passés de mode, victimes de la crise plus générale des systèmes de planification en période d'ajustement. Pourtant, ils ont été l'occasion de travaux pluridisciplinaires d'un grand intérêt qu'il faut entretenir par des structures de suivi, des observatoires, des banques d'informations urbaines, servant d'appui à la décision. Il faut aujourd'hui réinventer des procédures, certes moins ambitieuses, mais qui permettent d'assurer la cohérence des interventions, car la maîtrise de l'extension et de la structuration spatiales de la ville est un enjeu important. Sans schéma d'aménagement, la croissance urbaine spontanée s'effectue dans des conditions souvent déplorables : absence d'équipements, construction sur des zones inondables, etc. Si les schémas d'aménagement sophistiqués sont inadaptés, il existe néanmoins une possibilité de réaliser des schémas simplifiés indiquant les réseaux de voirie primaire, les zones à lotir et les réserves foncières à conserver pour l'implantation future des équipements publics (B. Chadenet, 1992). Il s'agit là d'une partie essentielle de la planification globale, qui doit prendre en compte ces aspects spatiaux, généralement délaissés dans la mesure où ils ne s'intègrent pas facilement dans les découpages sectoriels usuels.

La planification urbaine – souple et inspirée d'une vision prospective – est nécessaire pour permettre de traduire sur le terrain la stratégie urbaine et assurer la coordination des interventions publiques et privées. Elle permet de traiter deux questions de base :

– d'une part, l'organisation de la ville et l'orientation de son essor (maillage de la voirie primaire, schéma d'évacuation des eaux pluviales, zones à lotir, réserves pour usage public majeur) ;

– d'autre part, la délimitation de réserves foncières qui pourront recevoir les équipements publics appelés à desservir les quartiers en cours de formation.

La planification suppose aussi que l'on tienne compte à la fois :

– du coût et des modalités de financement de la maintenance des infrastructures existantes et nouvelles ;

– de la nécessité de permettre aux collectivités de renforcer leur pouvoir de gestion ;

– des possibilités d'intervention des services publics urbains marchands ;

– des possibilités également de participation des usagers (entreprises, ménages) au financement des aménagements.

Des documents directeurs d'urbanisme, des schémas d'aménagement, des plans d'occupation des sols répondant aux critères précédents, simples, souples et adaptatifs, devraient être réalisés pour toutes les villes de plus de 25 000 habitants.

Les acteurs sociaux et les projets de quartiers

Nous l'avons vu, le changement social est au cœur de la problématique du développement des villes africaines et, si les processus démocratiques se poursuivent, les municipalités devraient être de plus en plus sollicitées pour animer ces mutations. Pour ce faire, elles doivent

s'appuyer sur des relais locaux, notamment les associations, souvent très dynamiques dans l'animation sociale des quartiers.

Une modalité possible de travail consiste dans la mise en place d'un partenariat contractuel confiant au secteur associatif des tâches qui relèvent de la responsabilité de la commune : un regroupement de jeunes pourra se voir, par exemple, confier la précollecte des ordures ou l'entretien du patrimoine municipal. On parle aussi de projets d'« aménagement participatif de quartiers » consistant à soutenir l'intervention d'ONG sur une base communautaire. Cette tendance est renforcée par la prise en considération du rôle que peuvent jouer les populations dans la gestion de l'environnement urbain. En effet, bien que ces projets aient pour premier but de réduire les inégalités (dans l'accès aux services et à la propriété du sol), ils amènent les populations, en favorisant des procédures de décision et de gestion participatives, à s'impliquer davantage.

Accompagner le secteur informel

La croissance du secteur informel n'est pas sans poser des problèmes pour le développement urbain. D'abord, parce que ne payant pas d'impôt, il fait concurrence de manière déloyale à l'industrie et à l'artisanat formel. S'il n'est pas maîtrisé, il peut mener à des phénomènes spéculatifs ou même de racket (par exemple, pour les taxis). Ensuite, parce qu'il contribue peu à l'entretien des infrastructures urbaines, n'alimentant pas les ressources budgétaires publiques. Dans certains cas extrêmes, il peut même avoir un effet prédateur sur ces infrastructures (par exemple, les branchements illégaux sur les réseaux d'adduction ou de communication) jusqu'à les rendre tout à fait non opérationnelles. Enfin, le degré de saturation auquel est parvenu le secteur informel conduit parfois, à travers une exploitation éhontée de la main-d'œuvre juvénile et féminine et les dérives spéculatives, à un véritable détournement de l'esprit d'initiative attaché à la notion de création d'emploi.

Ces arguments sont souvent exacts, mais il est aussi stupide d'entraver des activités qui fournissent par ailleurs l'essentiel de l'emploi dans les services et la production de biens et qui, souvent, pallient la carence des services publics : transports urbains, ramassage des ordures ménagères, gardiennage des lieux publics, approvisionnement en eau et en combustibles. On peut aussi considérer ce secteur comme un secteur où se manifeste le plus le dynamisme entrepreneurial, la flexibilité et la capacité d'adaptation à la demande interne réelle et la rigueur implacable du recouvrement des créances au comptant.

La promotion des activités non structurées par le canal de l'État est – par définition – difficile puisque le secteur informel se développe hors de son contrôle. Néanmoins, une politique dans ce domaine peut être orientée dans trois directions :

– des actions de formation professionnelle en vue d'améliorer les connaissances techniques et de gestion ;

– des aides à la constitution du capital en vue d'introduire un équipement de base susceptible d'améliorer la productivité ou de réaliser un investissement immobilier minimum ; il s'agit le plus souvent de prêts à faible taux d'intérêt accordés par des organismes spécialisés bénéficiant de garanties particulières (caution mutuelle, fonds de garantie) ;

– des initiatives au niveau de la commercialisation, notamment par la création de coopératives capables d'organiser une sous-traitance avec une industrie ou de regrouper les productions de plusieurs artisans pour les commercialiser en direction des marchés publics ou vers l'étranger.

Pour Gérard Nihan (1980) : « l'aide doit porter en priorité sur les activités révélant un certain esprit d'entreprise, possédant un capital et pouvant présenter un potentiel d'offre d'emplois ». Des projets peuvent ainsi être ouverts en faveur de la micro-entreprise : création de zones d'ateliers bénéficiant de l'équipement minimal en eau et électricité, services d'aide à la gestion et de conseil technologique...

5.3.2. Le financement des villes

Les collectivités locales manquent le plus souvent de ressources. Comme l'État ne saurait augmenter substantiellement ses contributions, pour que la décentralisation soit viable, les communes doivent disposer de ressources propres suffisantes. Des expériences récentes montrent que les ressources provenant du produit des services et du domaine municipal peuvent être augmentées par un effort d'organisation et de recouvrement et, parfois, par une réactualisation des barèmes.

Les contraintes des ressources communales

Les ressources des villes sont en général limitées aux taxes locales pour services rendus aux usagers : droits de place sur les marchés et les gares, utilisation des abattoirs ; et taxes sur toutes les activités susceptibles d'être fiscalisées : taxis, charrettes, spectacle, artisanat de production, distribution quelle qu'en soit la forme. Le total des budgets locaux représente une part minime, en moyenne de l'ordre de 5 %, des budgets nationaux.

La décentralisation institutionnelle, quand elle est effective, ne s'accompagne pas encore véritablement de la décentralisation financière, d'où l'incapacité des villes à assumer les charges des responsabilités qu'elles revendiquent. La majeure partie des ressources des collectivités provient d'impôts locaux ou de subventions gérés par les services de l'État, ce qui rend le montant des budgets communaux totalement dépendant de l'efficacité de ces services. Certaines réussites sont à signaler. Ainsi, à Bujumbura, le transfert de l'État à la municipalité de l'impôt foncier et de l'impôt sur les revenus locatifs s'est accompagné de mesures d'élargissement de l'assiette et d'amélioration du recouvrement permettant à la municipalité de dégager des ressources importantes (plus de 5 000 francs CFA par habitant en 1986), comparées à celles de villes équivalentes.

Les villes doivent financer leur propre fonctionnement, ce qui implique une augmentation des ressources communales et la pleine disposition des ressources qu'elles percoivent directement. Cependant, comme le note A. Dubresson dans une étude sur les villes de l'intérieur de la Côte d'Ivoire : « Les populations ne sont pas pour autant taillables à merci, et la fiscalisation des marchands de beignets, des réparateurs de pneus et des horlogers ne peut fournir d'amples ressources, alors qu'en contrepartie le mécontentement populaire exprimé en termes politiques a des effets immédiats sur l'image, et souvent le devenir des maires souvent assimilés à des traqueurs d'argent ».[8]

De plus, les communes africaines ont rarement obtenu le pouvoir juridique d'emprunter. En conséquence, elles restent dépendantes des reversements ou subventions de l'État. Les recettes, sous forme de droits et taxes, représentaient, dans les années 1986-90, 88 % des recettes totales (y compris les recettes externes) à Dakar, 76 % à Nouakchott, 58 % à Antananarivo et 8 % à Pointe Noire. La période des ajustements n'a pas été très favorable à l'accroissement des subventions étatiques, et les problèmes de trésorerie ont souvent rendu aléatoire le versement effectif des sommes prévues. Les budgets d'investissement restent dérisoires : par habitant, le budget des communes ivoiriennes en 1987 était de 10 150 francs CFA dont moins de 2 000 francs CFA pour l'investissement, soit cinq fois et demi moins qu'en 1971. Au niveau des charges, par contre, on retrouve souvent au niveau municipal des problèmes identiques à ceux de l'administration publique : personnel pléthorique, mal rémunéré et peu motivé, peu dirigé, et une grande faiblesse des dépenses de matériel.

8. A. Dubresson : « Réforme communale et gestion des villes de l'intérieur en Côte d'Ivoire », *in* E. Lebris, H. Giannitrapani, 1991, p. 242.

Accroître les ressources

Il est donc nécessaire d'accroître les ressources des collectivités locales, sans peser sur les activités qui sont déjà lourdement imposées. Un effort de recouvrement des taxes existantes serait souvent suffisant à procurer une amélioration sensible de la situation, en liaison avec une restructuration et un meilleur contrôle des dépenses.

Des possibilités importantes existent, en matière de taxes foncières, qui constituent à de nombreux égards l'impôt « idéal » pour les villes. En effet, il s'agit d'impôts qui augmentent rapidement avec le niveau d'urbanisation, qui reposent sur des valeurs objectives, et qui sont progressives, car le patrimoine est plus concentré que le revenu. Ces taxes sont rarement perçues systématiquement, et pourraient être revalorisées, notamment dans les quartiers les plus aisés. On assiste en effet souvent à une forte sous-évaluation des biens à taxer. R. W. Bahl et J. F. Linn (1992) l'estiment par exemple à 50 % à Dakar.

L'imputation d'une parafiscalité sur l'eau potable, l'assainissement ou le ramassage des ordures a une logique incontestable. Évidemment, le problème à ce niveau n'est pas technique. S'il faut, bien sûr, améliorer le contrôle du processus physique d'appropriation de l'espace par des cadastres simplifiés, mettre en place les registres des patentes et l'immatriculation fiable des locataires, le problème est fondamentalement politique, les catégories sociales favorisées ayant le plus de possibilités pour éviter la taxation.

Par ailleurs, il importe de trouver des moyens pour développer une taxation raisonnable du secteur informel car il pèse sur les infrastructures. Dans un premier temps, il serait difficile de faire autre chose que de mettre en place une taxation forfaitaire et modérée. Ceci devrait se faire prioritairement en améliorant en même temps la qualité des services fournis (assainissement, nettoyage) et les méthodes de recouvrement des coûts. Lier des taxes et impôts à des services bien identifiés est le meilleur moyen d'accroître le prélèvement sur l'économie locale.

Même si l'exploitation de gisements fiscaux nouveaux et la rigueur de gestion sont de nature à améliorer sensiblement les choses, force est de reconnaître que les villes africaines – les municipalités, comme les populations organisées en quartiers – n'auront pas, avant longtemps, les moyens de répondre seules aux besoins en investissements de base nés d'une croissance urbaine aussi exceptionnelle dans l'histoire. L'intervention de l'État, et des bailleurs de fonds qu'il peut mobiliser, est donc indispensable en priorité pour l'extension et le renforcement des infrastructures urbaines, comme la voirie et le drainage, et pour l'extension du parc des logements.

5.3.3. La production et la gestion de l'habitat

En Afrique, l'habitat a une importance économique considérable. Les études et les enquêtes budgets consommation des ménages montrent souvent que 10 à 15 % des revenus sont consacrés au logement. En amont, l'habitat participe activement à l'accumulation du capital. Il est l'un des vecteurs du transfert des ressources de la campagne vers la ville. Il est l'une des rares affectations rentables. En aval, le secteur du logement est créateur d'emplois à faible coût.

Promouvoir l'habitat social

Les programmes publics de logement ont rarement permis de répondre aux besoins d'habitat des pauvres. Les subventions qui leur étaient destinées ont fini par profiter aux classes aisées et moyennes. Pour ces raisons, les trois quarts des parcs de logement construits relèvent de ce qu'il est convenu de nommer le secteur informel de l'habitat : autoconstruction ou, plus souvent, une combinaison de formules associant apports en matériaux, participation en travail et recours à des tâcherons au gré des revenus disponibles.

La sécurité de la jouissance foncière reste le plus fréquemment le préalable non levé dans beaucoup de villes africaines pour l'extension organisée de l'habitat. L'obstacle majeur à

l'organisation du développement urbain tient au statut de la propriété foncière qui reste généralement ambigu (propriété de l'État en théorie, mais régie par des droits coutumiers). Ceci conduit souvent à la pérennité d'un habitat précaire, toujours sous la menace du « déguerpissement », et donc à la réduction au minimum de l'investissement dans le logement. C'est pourquoi le lotissement des terrains constructibles, et la purge des droits traditionnels qui va de pair, est un élément important pour traduire en actes les schémas d'aménagement. Le lotissement doit permettre aussi la densification de l'habitat (pour réduire le coût unitaire des infrastructures) et le développement de l'impôt foncier, sur la base d'un cadastre simplifié. Accorder des droits fonciers, matérialisés par des titres de propriété, permettrait de résoudre la crise du logement en garantissant la pérennité des acquisitions et en rendant possible le crédit par l'apport de sûretés auprès des banques, tout en stimulant le secteur de la construction.

Les opérations de lotissement

Le moyen de parvenir à une organisation rationnelle de l'espace réside en outre dans des opérations de lotissement qui respectent les exigences d'urbanisation des plans locaux : concordance avec le schéma d'aménagement, préservation des normes d'habitat, lutte contre la spéculation sur les parcelles en contrôlant les domiciliations – à l'aide de cadastres simplifiés – et en exigeant le paiement de redevances. Les formules classiques de développement de l'habitat social s'avèrent très difficiles à mettre en œuvre, car l'épargne disponible est faible et la capacité de remboursement des nouvelles populations réduite et aléatoire. On s'est donc orienté vers des formules de lotissement disposant des aménagements de base, approvisionnement en eau, route, écoles, dispensaires, etc. sur lesquelles les nouveaux urbains peuvent construire librement. L'expérience la plus connue est le programme de parcelles assainies financées par la Banque mondiale à Dakar. Les équipements de base ont été réalisés et des parcelles de taille modeste vendues, laissant aux nouveaux habitants le soin de construire des habitations conformes à leur désirs. Le succès relatif de l'expérience ne doit pas cacher certaines dérives (le programme n'a pas profité qu'aux catégories à bas revenus) et sa faible rentabilité (le remboursement, prévu en quelques années, a duré en fait plus de douze ans).

Avec l'habitat, on se heurte aux limites de la logique de marché : il s'agit d'investir pour l'établissement de populations pratiquement dépourvues de pouvoir d'achat au moment de l'investissement, et disposant ensuite de revenus faibles et instables. Il faut donc opérer un pari sur l'avenir, tablant sur la croissance future de l'emploi et des revenus. Le financement public de ce type d'opération est très risqué (du fait des difficultés de la gestion publique en ce domaine) et très coûteux, et le financement privé presque exclu, notamment du fait des difficultés à réaliser les garanties. Une des voies de solution consiste à remettre en question le mode traditionnel d'urbanisation, copié de l'urbanisation européenne. Dès 1947, Hassan Fathy (traduction : 1970) avait montré qu'il était possible de construire pour des populations déshéritées, à condition d'inverser le raisonnement traditionnel. Au lieu de considérer comme données les normes de construction « modernes » et de calculer le nombre de personnes qu'il est possible de loger grâce à un certain niveau de financement, H. Fathy à proposé de rechercher au contraire une technique compatible avec le revenu disponible et susceptible de loger un grand nombre de personnes. Ces vues ont été fréquemment reprises en Afrique dans le cadre du développement des technologies adaptées, elles pourraient recevoir une plus grande extension. Des développements intéressants ont lieu en ce sens dans le cadre des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, qui permettent de réaliser pour des coûts relativement faibles une partie de l'équipement urbain (notamment le pavage des routes) tout en distribuant des revenus à une partie de la population urbaine qui risquerait autrement la marginalisation.

Le locatif est-il une bonne formule ?

Le logement locatif représente la moitié ou plus des parcs de logement dans la plupart des villes africaines. Pour certains spécialistes, il constitue « la forme majeure et adaptée de la

réponse au logement des plus défavorisés compte tenu du niveau, du rythme de leurs revenus et de la précarité de leur statut social. Il faut en prendre la mesure et ne pas considérer cela comme une situation inacceptable, que toute politique officielle du logement devrait combattre sous prétexte d'exploitation et de spéculation »[9]. À condition qu'ils ne soient pas taxés de manière absurde, les revenus tirés de la location constituent une source d'épargne essentielle pour la poursuite de l'investissement dans le secteur de l'habitat. La production de logement à usage locatif présente en effet un haut degré de réplicabilité. La masse des loyers perçus en une année couvre souvent très largement les besoins en ressources nouvelles pour le parc locatif.

5.3.4. Les services publics urbains marchands

Malgré tous les efforts qui peuvent être réalisés, il est évident que ni les collectivités locales, ni les États seront avant longtemps en mesure de couvrir le besoin de financement des investissements, et même la simple maintenance d'équipements urbains lourds. Deux voies d'amélioration peuvent être explorées : en premier lieu, une fixation réaliste des normes d'équipement souhaitées ; en second lieu, un aménagement de la répartition des tâches entre secteur public et privé. On constate que, très souvent, la fixation d'un niveau irréaliste de services est liée à un effet d'imitation des normes européennes ou américaines, soit de la part des urbanistes, soit de la part des entreprises qui soumissionnent pour la réalisation des équipements. Or, en général, des seuils inférieurs constituent encore une amélioration tout à fait significative de la situation, tout en réduisant sensiblement les coûts.

Dans le domaine urbain, comme dans d'autres, il est nécessaire de repenser la répartition des tâches entre public et privé. Cela n'est pas forcément synonyme d'augmentation des coûts pour les plus pauvres, si l'État négocie avec les gestionnaires privés des tarifs adaptés et la prise en charge des servitudes de service public.

Public et marchand

Les extensions des réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, de transport, les systèmes de collecte et de traitement de déchets, la gestion des marchés et des gares routières... constituent des décisions cruciales d'aménagement. La plupart de ces services sont fournis par les collectivités et financés par les impôts locaux, des redevances ou des transferts venant du budget national. Une mutation dans les conceptions est en train de s'opérer depuis que l'on considère que les Services publics urbains marchands (SPUM) peuvent jouer une fonction centrale dans le fonctionnement global de la ville.

Le rôle des SPUM dans la vie des villes est considérable. Leurs particularités tiennent à leurs caractères « public » et « marchand » :

– public, parce que le service concerné ne peut être totalement laissé au secteur privé car il comporte des économies externes qui ne seraient pas valorisées autrement ou des nuisances (encombrements, pollutions) contre lesquelles personne ne pourrait combattre. De plus, certains services doivent être interconnectés, comme l'eau, l'électricité, l'assainissement, les télécommunications, et ne peuvent être gérés sur un mode concurrentiel ;

– marchand parce que le service concerné est divisible et donc qu'il peut être facturé à des usagers et faire l'objet de recouvrement de ses coûts. Tous les services ne sont pas marchands, ainsi la voirie, le drainage des eaux ou l'éclairage public qui ne peuvent être financés que par le biais de l'impôt et pris en charge par les collectivités locales.

Malgré la persistance de clivages idéologiques, la gestion des SPUM fait aujourd'hui l'objet d'un assez large consensus : l'orientation est d'aller vers une gestion commerciale et l'autonomie

9. Ministère de la Coopération et du développement, 1990, p. 52.

de gestion, sous la contrainte toutefois du service public. Les entreprises de service public bénéficient ainsi de l'autonomie de gestion, assortie d'un contrat-plan définissant des obligations de performances et le respect de certaines missions inscrites dans un cahier des charges en contrepartie desquels des avantages financiers et techniques sont accordés par la tutelle.

L'aménagement urbain restera un domaine où se pose la question des limites de l'économie de marché. La maîtrise du développement urbain suppose que l'on puisse fournir des conditions d'accueil correctes à des migrants qui ne disposent, au moins au départ, que d'un pouvoir d'achat extrêmement réduit. La logique commerciale aveugle conduirait logiquement à tarifer les services à leurs coûts de revient. Elle pourrait mener à ne s'intéresser qu'aux zones les plus solvables. Dans ces conditions, les interventions directes de la collectivité locale, comme le rôle réglementaire de l'État pour atténuer les effets externes négatifs, restent toujours indispensables.

Le problème du transport

Les faillites d'entreprises de transport collectif en Afrique sont légion : société STUB de Brazzaville en 1987, TUC de Conakry en 1989, de l'UDA de Dar es Salam en 1990... Ce secteur, qui est un important pourvoyeur d'emplois, est lui aussi en crise. De nombreuses enquêtes révèlent une baisse de la mobilité motorisée dans plusieurs villes et cette tendance affecte le taux de mobilité urbaine qui, en Afrique subsaharienne, est déjà cinq fois inférieur aux standards habituels. Les conséquences de cette situation ne doivent pas être sous-estimées dans des villes où la croissance spatiale se fait surtout de manière horizontale avec, comme à Bamako ou Ouagadougou, une sous-densification de l'habitat : difficultés d'accès aux équipements publics d'éducation et de santé, absentéisme dans les entreprises et les administrations.

Les transports collectifs assurent seulement environ 60 % des déplacements motorisés et cette offre diminue avec l'obsolescence du parc. Dans ce domaine également, les économistes ont trouvé matière à controverse entre les tenants du service public monopolistique et les partisans de la privatisation et de la dérégulation des marchés (X. Godard et P. Teurnier, 1992). En réalité, le secteur informel a profité de la situation de crise pour répondre de lui-même à l'accroissement des besoins. Échappant à un certain nombre de règles de service public, de taxes, dégagées du poids de la législation du travail, il a pu s'approprier les segments les plus rentables du marché, voire sa totalité, comme à Bamako.

Dans cette matière, comme dans d'autres, aucune formule radicale, du type « tout public » ou « tout privé », réglementation poussée ou concurrence sauvage, n'est satisfaisante. La tendance aujourd'hui est de rechercher des synergies entre diverses formes de transport collectif, voire individuel (comme à Ouagadougou où le deux-roues est omniprésent).

En conclusion, il faut promouvoir une politique urbaine qui ne se contenterait pas d'osciller entre un urbanisme démiurgique assorti de coûteuses opérations et un laisser-faire, mais qui adopterait une voie moyenne en associant un type de gestion décentralisée et participative avec des formes d'intervention « douces » accompagnant dès l'origine les processus de densification des quartiers anciens et d'extension des quartiers périphériques. La capacité de l'État étant limitée, son intervention doit être indirecte. Il s'agit plus d'accompagner la production de la ville africaine que de tenter en vain de la « caporaliser ».

Par ailleurs, la rapidité du développement urbain rend absolument nécessaire une poursuite de l'équipement des villes. L'échec des projets démesurés qui ont été parfois réalisés ont eu tendance à discréditer ce type d'investissement et à donner la priorité à la maintenance des équipements déjà réalisés. Or, il résulte de l'analyse que des équipements urbains bien conçus dégagent des montants élevés d'économies externes et ont donc une influence positive sur la croissance globale. C'est donc un domaine dans lequel il faut conserver un montant minimal d'investissements publics.

Chapitre 6

L'industrie et le commerce, l'entreprise et l'État

– Mais, dit le roi, le grain a-t-il vraiment germé ?
– Certainement, fit l'aveugle-devin, la croissance
n'est pas aussi rapide que tu le désirerais.
Ah que l'homme est impatient !
Djibril Tamsir Niane *(Soundiata)*

Après les indépendances, la stratégie d'industrialisation a été mise au centre de la planification économique des États. L'objectif premier était de garantir l'autonomie économique nationale par la création d'une capacité industrielle de substitution aux importations et de transformation pour l'exportation des produits agricoles et miniers. Cette stratégie a progressivement montré ses limites à partir des années 70 et est entrée dans une phase de profonde remise en cause dans les années 80 (6.1.). Aujourd'hui, la problématique de l'industrialisation se pose dans un contexte très différent, celui de l'internationalisation des économies, des mutations technologiques rapides et des politiques de désengagement de l'État (6.2.) et appelle en conséquence une nouvelle politique (6.3.). Les vertus de la libéralisation sont mises en avant et, pratiquement dans tous les pays, des réformes commerciales ont été lancées. Cependant, elles sont entreprises dans un contexte d'instabilité économique, tant interne qu'externe, qui rend précaires leurs résultats et incertaine leur portée sur la reprise de la croissance.

6.1. LE PARADIGME INDUSTRIEL ET SA REMISE EN CAUSE

Conformément aux théories du développement dominantes dans les années 60, l'industrie devait avoir une fonction centrale dans le modèle d'accumulation : assurer la transformation de la production agricole et minière, fournir aux agriculteurs les intrants et le matériel dont ils avaient besoin, employer une main-d'œuvre excédentaire libérée par l'accroissement de la productivité dans le monde rural, générer des économies de devises. L'exportation de produits agricoles et miniers était supposée, de son côté, servir à l'achat de biens d'équipement importés nécessaires à l'industrie. La cohérence de cet enchaînement vertueux était en apparence infaillible.

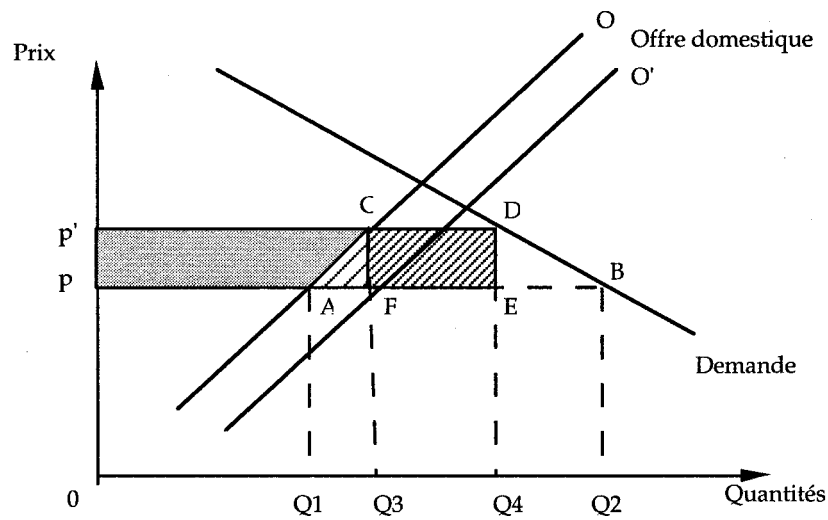
6.1.1. Les fondements traditionnels de la stratégie industrielle

Une stratégie industrielle repose traditionnellement sur trois éléments : la protection des industries dans l'enfance, l'intégration des activités pour valoriser les économies externes, et enfin la planification.

La protection commerciale des industries naissantes

La théorie des industries naissantes repose sur l'idée qu'une protection est justifiée lorsqu'une industrie nouvelle a de fortes potentialités en économies d'échelle et en effets d'induction sur les autres secteurs. Ces avantages virtuels, pour la branche concernée et pour toute l'économie nationale, doivent être pris en compte en dynamique. Ils se traduiront ultérieurement par une baisse des coûts marginaux de l'industrie bénéfique à tous. Les surcoûts initiaux doivent donc, à court terme, être pris en charge par la collectivité, soit sous la forme d'une subvention, soit sous la forme d'un droit de porte, jusqu'au moment où les coûts marginaux de l'unité baisseront pour atteindre le coût social marginal (fin de la subvention), soit le prix de référence international (fin du droit de porte de protection). Les systèmes d'incitations industrielles par le protectionnisme « éducateur » trouvent ainsi leur légitimité théorique. En fait, le débat concerne surtout l'efficacité du tarif douanier. Examinons l'argument protectionniste en statique et les effets qui s'y rattachent[1].

Graphique 6.1. La protection tarifaire



En libre échange, le prix s'établit en p correspondant à une quantité offerte localement OQ1 et une quantité demandée OQ2. Les importations sont donc égales à Q1Q2. Un droit à l'importation établit le prix en p'. La production domestique augmente pour se fixer en Q3. En revanche, la demande baisse pour s'établir en Q4 et les importations sont égales à Q3Q4. Par ce double effet, la balance commerciale s'améliore.

Quelles sont les incidences du tarif douanier ?

– Pour l'État, le montant des droits payés est égal au produit de la quantité importée (CD) par le tarif (pp'), soit la surface CDEF.

– Pour les producteurs, la production est portée de pA à p'C. Le gain net est représenté par la surface pp'AC.

1. Le même type de raisonnement peut être appliqué à l'analyse des effets d'une subvention. Pour plus de détails, *cf.* par exemple C. P. Kindleberger et P. H. Lindert : *Économie Internationale,* Paris, Éd. Economica, 1978, pp. 131-158.

– Les consommateurs subissent, du fait de la hausse des prix de la quantité qu'ils continuent de consommer (p'D), un prélèvement additionnel représenté par la surface pp'DE.

A priori, la collectivité dans son ensemble est perdante et cette perte est représentée par le triangle CAF, mais, en dynamique, plusieurs effets revenus peuvent intervenir :

1. En abandonnant une partie de leur consommation antérieure du produit concerné, les consommateurs disposeront d'un « revenu libre » représenté par le triangle DEB qui pourra être reporté sur d'autres produits ou épargné[2].

2. Les gains de l'État se reporteront sur d'autres emplois, de consommation, d'investissement ou d'importations.

3. Les producteurs disposeront de ressources additionnelles. Si elles servent à l'investissement, la droite de l'offre doit s'établir en O', et le prix pourra se rétablir en p, le prix international. La protection perdra sa justification.

Le droit de douane introduit donc une distorsion de la répartition des revenus. Sous des conditions de bonne utilisation des gains, sa justification tient à deux éléments : la protection est transitoire, elle permet d'accroître la production jusqu'au moment où elle est devenue inutile ; elle permet un prélèvement fiscal dont le produit pourra être utilisé à des fins de développement.

La valorisation des économies externes et les déséquilibres calculés

Les partisans de la priorité accordée à l'industrialisation privilégient surtout le jeu des économies d'échelle et des économies externes. Ainsi, A. O. Hirschman (1964) distingue deux types d'investissements :

1. ceux qui concernent les activités directement productives (ADP) pour lesquels le critère de choix est celui de la rentabilité micro-économique ;

2. ceux qui concernent les infrastructures économiques et sociales (IES) qui conditionnent le développement en créant l'environnement approprié à l'essor de l'investissement productif.

Le critère de choix entre les deux grands types d'investissement est celui de la productivité marginale sociale : il faut répartir le fonds d'investissement entre les ADP et les IES de façon à dégager le maximum d'emploi et de valeur ajoutée au moindre coût. Un raisonnement « méso-économique » et dynamique invite en outre à mettre l'accent sur les phénomènes de complémentarité. Si les ressources d'investissement sont rares, il faut opter pour les projets dans les secteurs à forts effets inducteurs et, pour les industries motrices, c'est-à-dire des unités jeunes, dynamiques, distribuant de hauts revenus, induisant des activités complémentaires d'échange, de financement ou de revenus, et ayant la possibilité de vendre à des prix compétitifs. Si l'on admet que les investissements réalisés dans l'ordre A puis B n'ont pas les mêmes effets que les investissements réalisés dans l'ordre B puis A, la détermination des séquences d'investissement est donc le problème majeur. La concentration de l'effort d'investissement peut également être spatiale autour des pôles de croissance.

La matrice inputs-outputs révèle des liaisons intersectorielles verticales potentiellement puissantes. En amont, on aura les secteurs fournissant les intrants à d'autres secteurs (sidérurgie, chimie de base et pétrochimie, mécanique industrielle, métaux non ferreux...). En aval, on trouvera les secteurs fournissant les biens pour la consommation finale ; ils sont en général de plus petite taille et à plus faible intensité en capital.

2. Le gain (ou la perte) total pour la collectivité dépend de la différence entre la surface des triangles CAF et DEB et donc des élasticités de l'offre et de la demande (soit approximativement la pente des deux droites).

On distingue trois types d'induction :

– *Les effets de liaison vers l'amont* qui sont le résultat d'une demande supplémentaire émanant des secteurs de consommation résultant d'un besoin d'approvisionnement[3].

– *Les effets de liaison vers l'aval* qui surviennent avec l'extension de la capacité de production des biens produisant des intrants et avec l'apparition d'un débouché. Quand, par exemple, un produit de base devient disponible (engrais, par exemple), alors les utilisateurs potentiels seront incités à se porter acquéreurs de ce bien, ce qui aura pour conséquence d'accroître la production en aval, et la productivité. Le caractère automatique d'un tel effet est moins évident que le précédent. Il ne suffit pas que le produit de base existe, encore faut-il qu'il soit effectivement disponible à un prix compatible et que son utilisation se justifie par un accroissement des débouchés finaux.

– *Les effets « boomerang »* et les remontées de filières. Les effets de liaison vers l'aval – s'ils se produisent – engendrent un accroissement de la demande des secteurs aval vers l'amont (effet de liaison vers l'amont). Et inversement, d'où un processus en chaîne ou « en spirale » jouant de manière interactive.

En vertu de cette approche, la croissance ne peut donc se réaliser qu'à travers une série de déséquilibres successifs dans l'évolution des divers secteurs. Avoir une stratégie industrielle de développement, c'est « naviguer contre le vent », maintenir des tensions, des disproportions conduisant à réduire les goulets d'étranglement, à mobiliser les gisements d'épargne et l'esprit d'initiative puis, si nécessaire, à changer de direction. Les industrialistes se prononcent pour l'investissement en saccades, par blocs ou « grappes de projets », plutôt que par dispersion des efforts.

Les limites théoriques de la stratégie industrielle volontariste

Dans le contexte africain, la mise en œuvre d'une stratégie reposant sur les thèses précédentes soulève trois problèmes structurels fondamentaux :

1. L'agriculture se voit investie en fait de plusieurs rôles qu'elle ne peut pas parfaitement tous satisfaire dans le même temps. Tour à tour, elle est présentée comme une réserve de force de travail temporairement contenue en zone rurale en attendant le développement des branches légères à fort coefficient d'emploi, comme un débouché local pour certains produits industriels et, enfin, comme une source d'accumulation additionnelle par l'accroissement de sa productivité.

2. Les incidences du choix technologique sont nombreuses : les industries motrices sont de grande dimension et donc exigent des débouchés importants. Elles supposent de longs délais d'apprentissage et de maturation[4].

3. Enfin, la conversion de la rente d'exportation tirée de l'agriculture, des mines ou des hydrocarbures est également au cœur du modèle. Mais il faut d'abord que cette rente existe, qu'elle soit durable et, enfin, qu'elle soit effectivement mobilisée pour une fraction conséquente en achat de biens d'équipement et non de biens de consommation.

---

3. À titre d'illustration, A. O. Hirschman (1964, p. 86) écrit : « une hausse de la demande de bière peut déterminer non seulement un accroissement de la capacité existante de la brasserie, mais dans une certaine mesure le lancement de la production intérieure de bouteilles, de la culture de l'orge et toute une chaîne de répercussions de ce genre ».

4. La réponse des industrialistes est nécessairement volontariste : « les objections que l'on peut faire concernant l'importance des coefficients de capital, les dimensions optimales, les délais de conception, de construction, de rodage, perdent de leur caractère d'objections pour devenir des contraintes qui exigent une rigueur d'exécution d'autant plus grande. » (G. Destanne de Bernis, 1971, p. 551.)

6.1.2. Les désillusions de l'industrialisation africaine

Il y a peu de domaines, en Afrique, où le désenchantement a été aussi grand qu'en matière d'industrialisation. Le rappel historique permet de mesurer la modeste pertinence de l'application des théories volontaristes et d'étoffer les idéologies d'un peu de pragmatisme.

Les années 60

Inspirée par les approches précédentes, l'intervention de l'État a été permanente dans les années 60 et 70. Trois thèmes prévalaient alors :

– Les retards et les handicaps étaient tels que l'on ne pouvait s'engager dans la voie de l'industrialisation qu'au prix d'un effort, à la fois conscient, massif et dirigé.

– La mise en œuvre de grands projets technologiques, vecteurs de l'indépendance, était prioritaire.

– La concentration autour de quelques pôles de croissance géographiques et sectoriels, vecteurs de la croissance en économie ouverte, constituait le choix souverain.

Les instruments de cette politique étaient la nationalisation des unités stratégiques, la planification globale et sectorielle et l'organisation du système bancaire au service de l'industrie. Face à l'anémie de l'investissement privé et devant la nécessité de mobiliser les gisements de productivité et d'économiser les devises autour de quelques pôles de croissance (en amont, les industries de base : sidérurgie, cimenterie, électricité, chimie ; en aval, les industries de valorisation des produits du cru pour l'exportation et le marché local), l'extension du secteur public est alors apparue comme l'axe essentiel de la politique.

En termes de taux de croissance, l'industrie africaine s'est, au début, bien comportée progressant de 10 % entre 1965 et 1973[5]. La base de départ était restreinte et la première vague de substitution aux importations, assise sur l'aide extérieure et sur les recettes provenant des exportations, a été vigoureuse.

Les années 70

Dès les années 70, on a dénoncé les gros investissements inadaptés et « les cathédrales dans le désert »[6]. L'espoir placé dans la grande industrie comme dans les pôles industriels a été déçu. Qu'il s'agisse d'ensembles sidérurgiques et chimiques ou de complexes mécaniques, ces réalisations n'ont pas réussi à faire la preuve de leur capacité d'impulsion de la croissance. L'inefficience de l'industrie africaine semble augmenter avec l'intensité capitalistique et l'intensité des qualifications qu'exigent la mise en place des installations. En même temps, il a été démontré qu'il ne suffisait pas de remplacer les biens importés par des produits locaux pour garantir l'indépendance économique et l'efficacité technique. En effet, les industries de substitution sont restées fortement tributaires des importations d'intrants, de pièces détachées et d'équipements et cette situation dure depuis longtemps (W. F. Steel et J. W. Evans, 1984). Les liens avec l'économie locale sont limités aux matières premières, alors que les pièces détachées et les biens intermédiaires, les services techniques et de conseil, comme les technologies ont continué d'être largement importés. Lorsque les cours des produits de base exportés ont chuté, que les rentes ont été amenuisées et que les coûts de l'énergie ont augmenté, la vulnérabilité de la stratégie s'est avérée cruelle.

5. Banque mondiale, 1989.
6. Sur cette période, on consultera Pierre Judet, 1980.

Les années 80

Les années 80 ont été déclarées *Décennie du développement industriel de l'Afrique* par l'ONUDI et la CEA[7]. Les résultats de la première partie des années 80 restent importants pour le Cameroun (8,5 % de croissance par an entre 1980 et 1987), le Congo (9,7 %), la Côte d'Ivoire (8,2 %) et Maurice (10,9 %). On peut également joindre à cette liste le Kenya et le Zimbabwe qui sont parvenus à maintenir un flux positif d'investissements étrangers et qui disposent d'une industrie fortement diversifiée (industries alimentaires, métallurgie, chimie, pétrole, textile...). Dominée par la présence de quelques grandes entreprises, l'ex-Rhodésie peut fabriquer actuellement une gamme de plus de 6 000 produits industriels à des coûts compétitifs.

Pourtant, par suite d'une trop forte dépendance aux intrants importés, en raison du surdimensionnement des unités, de leur inadaptation aux évolutions technologiques et de marché et d'une politique d'endettement inconsidérée, le secteur industriel a presque partout régressé depuis dix ans. Après trois décennies, le constat est douloureux : la plupart des unités manufacturières restent isolées des marchés internationaux, elles ont des prix de revient élevés et la productivité demeure faible. Le manque d'entretien et de pièces détachées entraînent la dégradation des installations. Avec, en plus, la contraction de la demande interne par suite de la baisse des revenus et des mesures de stabilisation, on a donc assisté, dans de nombreux pays, à un processus de *désindustrialisation,* caractérisé par une baisse des indices de la production manufacturière. En moyenne, pour l'Afrique subsaharienne, la part de l'industrie dans le PIB est passée de 18 % en 1965, à 33 % en 1980, pour retomber à 28 % en 1987[8]. Parmi les pays les plus touchés, figurent le Bénin, le Ghana, le Libéria, Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre. Dans certains pays, la capacité de production industrielle utilisée est tombée en dessous de 30 %[9].

L'incohérence des politiques étatistes et protectionnistes africaines a joué un grand rôle, dans les années 80, pour alimenter la critique libérale des stratégies industrielles. L'évaluation des systèmes de soutien à l'industrie a mis en évidence une complexité et un désordre des mécanismes de subvention et de protection : interventions contradictoires ou instables, protection négative de branches supposées être protégées, effets pervers des protections en escalier sur la production nationale d'intrants, absence de coordination dans l'organisation d'une filière... Les critiques ont permis de mettre en évidence le fait que les objectifs affirmés par les plans de développement (l'intégration nationale ou régionale, notamment) avaient laissé la place à d'autres objectifs moins explicites, mais plus puissants. À cet égard, Jean Coussy propose un constat très dur, mais éclairant : « le modèle de développement que les protections, subventions, taxations prétendaient servir a fait l'objet d'une démystification montrant que l'objectif d'accumulation pouvait cacher un objectif de prélèvement public sur les secteurs négativement protégés, que l'objectif d'industrialisation pouvait cacher un objectif de création d'entreprises créatrices de prébendes et que l'évocation d'un besoin de protection pouvait masquer une gestion

7. Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique et Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel : *Un programme pour la décennie du développement industriel pour l'Afrique,* New York, ONU, 1983. Une évaluation de ce programme a été faite lors de la conférence des ministres africains de l'industrie à Harare en mai 1989 qui a proclamé le lancement de la Deuxième décennie du développement industriel de l'Afrique.

8. Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable,* 1989, pp. 266-267.

9. Les taux d'utilisation des capacités de production industrielle sont mal connus. L'Institut de l'entreprise (*Pour un vrai partenariat industriel avec l'Afrique. Bilan et perspectives de l'industrie africaine,* Paris, mai 1985.), dans une étude sur 343 complexes industriels construits en Afrique depuis vingt ans, révélait que 274 d'entre eux ne fonctionnaient pas (79 cas) ou mal, alors qu'une soixantaine d'unités seulement utilisaient correctement leurs capacités. La Banque mondiale indique, de son côté, les taux moyens suivants pour trois pays pour la période 1984-1987 : Ghana 32 %, Nigéria 40 % et Zambie 54 %, constatant une très légère amélioration imputable aux politiques d'ajustement par rapport au début de la décennie.

inefficace et une économie distributive »[10]. L'incohérence des politiques industrielles et commerciales ne résulte donc pas seulement des difficultés instrumentales, mais aussi de la multiplicité des objectifs qui leur étaient assignés, des objectifs conjoncturels, circonstanciels, catégoriels, politiques, sociaux, financiers...

Au cours des dernières années, les clivages idéologiques se sont estompés en même temps que les schémas théoriques qui fondaient les certitudes se sont effondrés. La belle simplicité des classifications des stratégies nationales (industrialisation par la promotion des exportations, industrialisation par la substitution des importations ou stratégies des industries industrialisantes) a été sérieusement ébranlée. Alain Lipietz écrit : « Voici l'heure où les schémas volent en éclats, autorisent tous les reniements... Voilà ceux qui comptaient sur leurs propres forces qui ouvrent les portes aux firmes transnationales... Voici le temps où tout se brouille, où l'ennemi devient une abstraction, où les malédictions se réduisent et les miracles s'effondrent. »[11]

6.2. LA PROBLÉMATIQUE DE L'INDUSTRIALISATION AFRICAINE

Au début des années 80, les perspectives de l'industrialisation ont totalement changé pour tous les pays. On a vu naître le débat sur le vieillissement des entreprises, les rendements décroissants et le cycle du produit : certains biens ont épuisé leur durée de vie et certaines entreprises ont définitivement épuisé leurs gains de productivité. Dans le même temps, l'internationalisation des économies, les changements technologiques et les mutations dans la demande mondiale ont modifié en profondeur les avantages comparatifs géographiques des pays africains.

L'enjeu pour l'Afrique est désormais devenu le suivant : comment renforcer la compétitivité des entreprises dans un monde où la concurrence est exacerbée ? La question soulève des problèmes d'organisation, de maîtrise de la technologie et de modalités d'association avec les apports extérieurs.

6.2.1. La compétitivité : la référence du marché international

Jusqu'à une période récente, la recherche de la compétitivité ne semblait concerner que les pays engagés dans la lutte commerciale et épargner les pays africains. Pourtant, dès l'instant où les produits d'origine locale sont mis en concurrence, sur le marché intérieur ou sur les marchés extérieurs, avec des produits étrangers, la question de la compétitivité se pose. Avec l'ouverture des frontières, la compétitivité est désormais devenue l'élément essentiel de l'évaluation des systèmes de production. Refuser de s'inscrire dans une telle relation de compétition reviendrait à s'enfermer dans un monde autarcique régressif.

Les études consacrées au facteur travail ne mettent pas au premier rang des causes de la faible compétitivité des entreprises africaines la moindre productivité du travail (du moins, quand les équipements sont équivalents). Ces études mettent en fait surtout l'accent sur les coûts élevés de la main-d'œuvre (salaires et charges salariales). Dans ses récapitulatifs annuels, le BIT montre que les coûts dans le secteur manufacturier sont très supérieurs en Afrique noire, en particulier dans la zone franc, à ceux des pays d'Asie comparables. Ainsi, en 1989, l'heure de travail dans la branche textile en Côte d'Ivoire était rémunérée à 2,54 dollars contre 0,37 au Pakistan et 0,58

10. Jean Coussy : « Intégration interafricaine et politique de protection, échec inéluctable ou occasions manquées ? », *in* Jean-Marc Fontaine, 1992, p. 226.
11. Alain Lipietz, 1985, pp. 5-6.

en Thaïlande[12]. Dans certaines entreprises agro-alimentaires et industrielles, le poids relatif des charges liées au personnel expatrié auquel les pays africains recourent plus que les autres explique en partie ces différences.

Les autres facteurs de surcoûts enregistrés dans la création et le fonctionnement des entreprises constituent également des handicaps importants. Parmi les postes qui grèvent fortement les comptes d'exploitation, le fret maritime et aérien vient en bonne place, ainsi que l'énergie dont le coût est, en Afrique, en moyenne le double de ce qu'il est en Europe. En raison des frais de transport, de montage, de mise en route, de formation, de constitution de stocks de pièces détachées, de création d'ateliers de maintenance, de mise en place d'équipements de secours (pour pallier, par exemple, les pannes en matière d'énergie ou de télécommunication), J.-P. Barbier (1993) estime qu'une usine coûte en Afrique environ deux fois plus cher qu'en France.

Les banques ont été accusées de prêter trop parcimonieusement aux investissements productifs de qualité, pendant que la discipline bancaire était négligée dans le secteur public. Il est vrai que les banques privées ont gardé une attitude frileuse face au risque industriel et trop laxiste au profit d'opérations qui, telles l'import-export ou la spéculation immobilière et commerciale, se sont révélées peu intéressantes pour l'économie nationale, mais sources de crédits compromis considérables. De leur côté, les petites et moyennes entreprises et le secteur informel dynamique n'ont pas eu accès au système financier formel. La réorientation du système financier constitue assurément un préalable à la relance de l'industrie.

L'insécurité de l'investissement constitue également un facteur mis en avant pour expliquer les faibles performances de l'industrie africaine. Ainsi, l'absence de règles du jeu stables et acceptées de part et d'autre est souvent citée : fiscalité changeante, droit des affaires rudimentaire, octroi discrétionnaire et personnalisé d'avantages fiscaux contraires à la réglementation, dysfonctionnement de la justice, fraude généralisée... Les défaillances de l'État mauvais payeur sont également à la source de surcoûts par les déficits qu'elles occasionnent et les endettements onéreux qu'elles rendent indispensables. On a coutume de dire qu'une entreprise devient potentiellement compétitive quand elle s'est affranchie des risques dans ses relations avec l'État (en évitant les impayés et en négociant sa fiscalité) et avec les banques (en constituant une marge suffisante de fonds propres).

La réduction des coûts des facteurs, des coûts des transactions et des « utilités » est essentielle et figure au centre des mesures inscrites dans les PAS concernant la fiscalité et la parafiscalité, la réglementation sur le commerce extérieur, la refonte des codes (du travail, des douanes, des investissements), le régime des assurances et la restructuration du système bancaire.

6.2.2. L'organisation : la « nouvelle économie industrielle »

Les entreprises sont les acteurs de l'industrialisation. Il faut les concevoir comme des « unités adaptatives » : elles cherchent leur viabilité au sein de contraintes multiples ; elles ne peuvent qu'être sensibles aux informations et aux aides de l'État qui réduiront la portée des obstacles rencontrés dans leurs efforts d'adaptation.

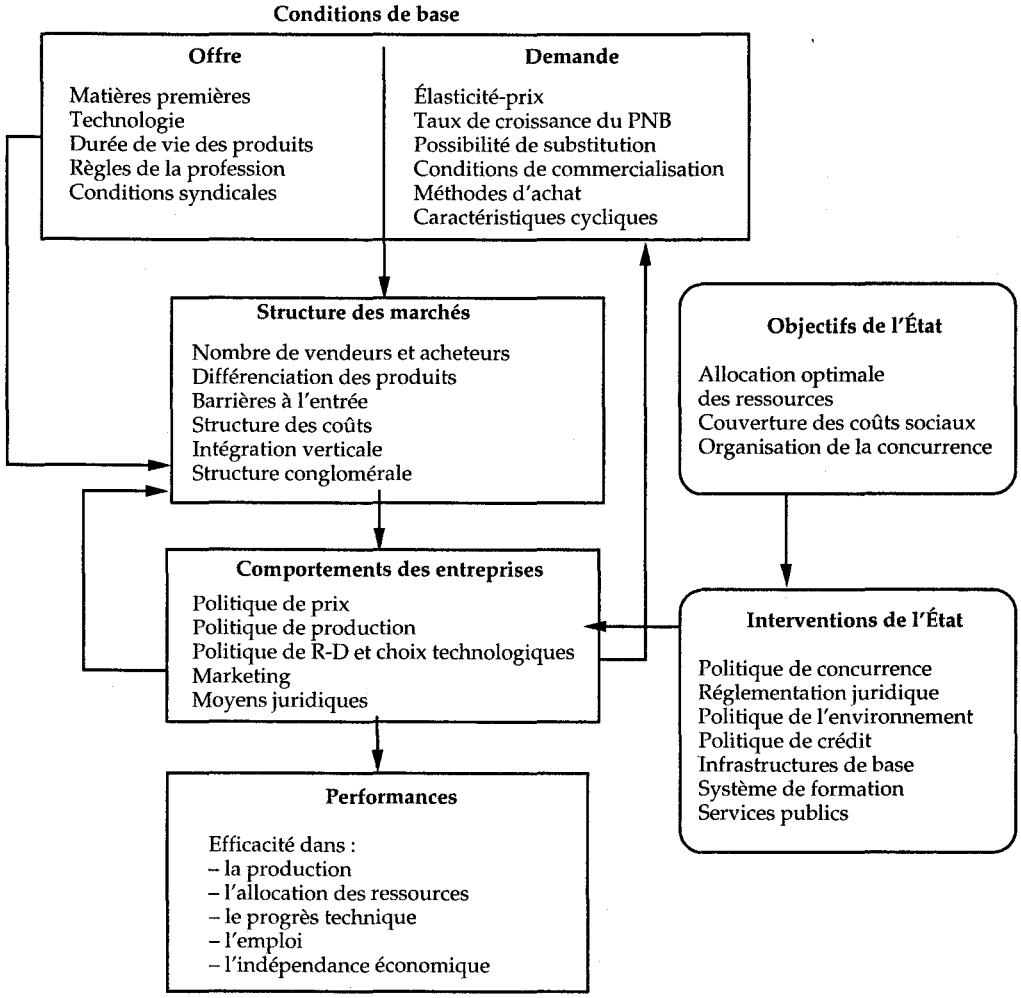
L'*économie industrielle* en tant que méthode d'analyse donne d'utiles indications sur les problèmes d'organisation du secteur. Elle prend pour point de départ la firme, son organisation interne, ses objectifs, ses contraintes d'offre et de demande, pour voir comment elle peut saisir les opportunités de croissance.

12. Mais, dans le même temps, on constate une tendance à une réduction des écarts puisque, entre 1980 et 1986, les salaires réels en Côte d'Ivoire ont diminué de 33 %, alors que ceux de la Thaïlande ont augmenté de 86 %.

Ensuite, elle positionne l'État qui représente l'intérêt de la collectivité et qui peut intervenir en soutien, en régulateur ou en censeur.

En rajoutant les conditions de base de l'organisation du secteur industriel et la structure des marchés, on peut caractériser, dans le schéma 6.1., le comportement des entreprises et le rôle de l'État[13]. Le point de départ du raisonnement se situe en bas du schéma : l'intérêt général exige de la part des entreprises certaines performances et la plus grande efficacité au niveau de la production, de la technologie, de l'emploi et de l'allocation des ressources nationales. Si cet idéal d'efficacité n'est pas atteint, c'est parce qu'il y a des distorsions qu'il faut localiser et supprimer au niveau des comportements et des structures.

Schéma 6.1. Le schéma de base de l'économie industrielle



13. Ce schéma est inspiré de Jean-Marie Chevalier : « Industrie », *Encyclopédie économique,* sous la direction de X. Greffe, J. Mairesse et J.-L. Reiffers eds., Paris, Éd. Economica, 1990, tome 2, p. 1557.

Il y a dans le schéma des interrelations décisives (indiqués par les flèches) qui relève de la *politique industrielle* : des mesures explicites et sélectives prises par la puissance publique pour agir sur les structures et les comportements des entreprises en vue d'améliorer les performances globales. L'État trouve alors une justification à ses interventions, lesquelles s'exerceront par le canal de règles juridiques et de normes de comportement précises et qui affecteront tout l'environnement de l'entreprise (les conditions de la concurrence, le crédit...).

6.2.3. Le progrès technique : l'importance des technologies nouvelles

Est-il possible pour les pays africains de savoir quelles sont les activités porteuses d'avenir dans le contexte très évolutif du marché mondial ? Ne faut-il pas limiter la politique industrielle à des actions souples d'accompagnement qui laissent un rôle accrû aux entreprises dans le choix des innovations technologiques ?

Pour beaucoup de spécialistes se référant aux cycles longs, le ralentissement de la croissance doit être attribué à l'existence des rendements décroissants dans l'industrie et à l'épuisement des grandes innovations qui ont fondé l'industrialisation. L'avenir se situerait plutôt dans l'intensification de la technologie, les changements dans l'organisation du travail et la suppression des segmentations entre produits. Les nouvelles technologies débouchent sur des combinaisons productives radicalement neuves et sont sources de gains de productivité. Elles réclament une qualification accrue de la main-d'œuvre. Elles modifient aussi la structure de l'investissement en annulant les frontières traditionnelles industrie / services.

Les principaux changements technologiques de la dernière décennie concernent les domaines les plus variés, par exemple les nouveaux matériaux, les énergies nouvelles, les technologies de l'information (informatique, robotique, bureautique, télécommunications), les sciences de la vie et les biotechnologies, l'agriculture et l'agro-industrie, la valorisation des océans et celle de l'espace. Ces nouvelles technologies présentent tous des caractères communs :

– elles comportent une forte dose de recherche-développement ;

– elles intègrent des processus de programmation, de modélisation et de contrôle ;

– elles associent le langage informatique dans la collecte et le traitement des informations ;

– elles mettent en œuvre des mécanismes de communication qui permettent de transférer l'information plus vite et plus loin.

Au cœur de la question de l'appropriation technologique, figure la notion de *Potentiel scientifique et technique national* (PSTN). Il se définit par ses composantes : nombre et équipements des centres de recherche, qualification des chercheurs, aptitude des entreprises locales à mettre en œuvre les nouvelles technologies. Un PSTN est qualifié de complet ou d'autonome s'il intègre quatre activités : la recherche fondamentale, la recherche-développement, la production et la commercialisation. Les pays africains ont au mieux un PSTN « imitateur », c'est-à-dire une capacité partielle de recherche-développement, de production et de commercialisation et, le plus souvent, un PSTN « utilisateur » qui développe seulement l'activité de commercialisation des innovations. Les raisons sont à rechercher du côté des pays hôtes et de la faiblesse de leurs dépenses en recherche, mais également dans le fait que les activités de recherche et de mise au point des produits ont un tel caractère stratégique pour les groupes internationaux qu'ils les préservent près du centre de décision du groupe.

6.2.4. Le capital : la valorisation des apports extérieurs

Les effets de l'implantation de firmes multinationales dans les pays africains ont été très étudiés et, dans ce domaine, la part de la passion l'a souvent emporté sur celle de l'analyse. Il faut avouer que le sujet prête à controverse.

On peut mettre en évidence les incidences directes positives d'une implantation étrangère dans un pays sur les ressources en devises, sur les recettes fiscales ou sur l'emploi[14]. Mais on peut aussi signaler la modification des règles de la concurrence qui – si la filiale de la firme ne vient pas en complément des initiatives locales – fait disparaître les unités « déprotégées », encore que la sous-traitance puisse se développer. On soulignera également les apports en technologies et en systèmes d'organisation modernes mais, dans le même temps, on objectera que les filiales des firmes multinationales obéissent à une spécialisation déterminée selon des choix qui n'ont rien à voir avec l'économie d'accueil et qui favorisent des normes d'activités profitables au groupe, sans l'être nécessairement pour le développement local[15].

Quoi qu'il en soit, la firme multinationale est, pour les entreprises africaines, le principal vecteur de la diffusion des techniques. Elle le fait par divers canaux : la vente de biens d'équipement, la cession de brevets, les accords de licence, les ventes d'unités clés en main, l'implantation directe ou l'assistance technique. La question essentielle n'est pas idéologique, elle est celle des modalités qui permettent de capter au mieux des intérêts nationaux cette technologie importée.

Autre question fondamentale : la firme étrangère peut-elle orienter l'industrialisation locale dans un sens « socialement indésirable » ? Par exemple, en encourageant la consommation locale vers certains biens ou services contraires aux traditions locales ou non susceptibles d'être produits sur place, elle détourne les facteurs d'utilisations qui pourraient être plus utiles pour le pays. Au-delà d'un certain seuil d'emprise sur les structures nationales, sur les prix, sur les goûts des consommateurs, sur la répartition des revenus ou sur l'évolution des techniques, la perte de souveraineté est aussi à craindre[16].

Les inquiétudes sur les méfaits de l'implantation des intérêts étrangers se sont largement estompées depuis une dizaine d'années. Les nationalisations des intérêts étrangers ont d'ailleurs cessé depuis 1980[17]. Au nom du pragmatisme, parce que la réunion d'une technique étrangère et d'une ressource locale (main-d'œuvre ou matière première) reste souvent la seule stratégie ouverte, on assiste à un infléchissement notable des positions. Les régimes d'incitation dominent et certains font de la surenchère pour capter les capitaux. Les avantages accordés sont de nature fiscale (dégrèvement d'impôts, régime d'amortissement, crédits d'impôts, paradis fiscaux), financière (subventions, primes, crédits préférentiels) ou autres (offre de terrains viabilisés, zone franche). Cette ouverture n'exclut pas pour autant la négociation des conditions à remplir (sur l'emploi, la formation, la protection de l'environnement, par exemple) et des obligations de résultats à satisfaire (en investissement minimal de départ ou en réinvestissement local des profits, par exemple).

---

14. L'incidence sur l'emploi dépend de plusieurs facteurs : de la nature du progrès technique introduit dans la filiale (à fort ou faible coefficient d'emploi), des effets d'éviction des entreprises locales ou encore de la création ou non d'un réseau local de sous-traitants.

15. Lorsqu'une firme étrangère a une puissance très supérieure à celle des entreprises locales, sa propre demande conduit à une captation des ressources locales (matières premières, crédits locaux, main-d'œuvre qualifiée) et, par conséquent, à une élévation de leur prix et / ou à une restriction de leur disponibilité pour les producteurs nationaux. La perte pour l'économie est alors égale au coût supplémentaire qui lui est imposé par cette ponction de ressources.

16. François Perroux exprimait déjà, en 1971, cette inquiétude : « la souveraineté nationale s'évanouit si, économiquement, les gouvernants ne peuvent pas faire choix d'une fonction d'objectifs et favoriser, pour la mettre en œuvre, un agencement de moyens à la disposition des nationaux et de l'État ». (*L'indépendance de la Nation,* Paris, Coll. 10-18, 1971, p. 7.)

17. Entre 1960 et 1976, selon les Nations Unies (*Transnational Corporations in World Development,* 1988), on a compté 1 370 filiales nationalisées dans le tiers monde, dont 605 en Afrique. De 1977 à 1985, on a enregistré 62 cas seulement et pratiquement aucun en Afrique. Avec les nouvelles formes de conversion de dettes (*debt equity swaps*), on assiste même à des dénationalisations au bénéfice de groupes étrangers.

6.3. LES COMPOSANTES DE LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE

Pour certains, la politique industrielle reste toujours la condition du développement économique futur et, par conséquent, il convient que l'État maîtrise *par le haut* la cohérence de l'économie nationale, veille au pilotage d'ensemble et mette en place des mécanismes spécifiques d'aide à l'investissement. À l'inverse, pour d'autres, le marché reste le meilleur régulateur de l'allocation des ressources, le désengagement de l'État devenant en conséquence la meilleure politique.

On l'a vu, en Afrique, la justification de la politique industrielle a pendant longtemps reposé sur deux idées-forces : créer une base industrielle minimale autour de pôles moteurs permettant de garantir l'indépendance nationale et protéger cette industrialisation naissante pendant une phase de démarrage. Ces arguments sont aujourd'hui très discutés, voire remis totalement en cause. Les grandes unités présentent en Afrique des coûts de bureaucratisation et de congestion qui font qu'elles ont des performances souvent inférieures aux petites unités plus souples. La planification classique ne constitue plus le moyen de définir les gisements virtuels de compétitivité de l'économie, et, moyennant la création d'un système d'aides (code des investissements, subventions, crédits), le moyen d'inciter les agents à faire des efforts de productivité. La raison tient autant aux défaillances techniques et politiques des systèmes de planification, qu'au fait que l'internationalisation introduit une incertitude permanente sur l'évolution des marchés[18].

6.3.1. La rationalisation de la politique commerciale

Dans le passé, la protection a apporté des avantages industriels en encourageant l'investissement, mais elle a également développé des comportements peu tournés vers la recherche de la compétitivité, en favorisant les « chercheurs de rentes ». La doctrine a aujourd'hui radicalement changé sous l'impulsion des thèses ultra-libérales : il faut abattre les barrières douanières afin de régénérer, grâce à l'air vivifiant de la concurrence internationale, les industries asphyxiées. Plus précisément, elle préconise que la réforme du commerce extérieur commence par substituer une protection tarifaire aux restrictions quantitatives, puis elle se préoccupe d'uniformiser les tarifs de manière à réduire les distorsions de prix relatifs, et enfin elle suggère d'abaisser les tarifs douaniers jusqu'à parvenir d'une part à la « neutralité commerciale » entre exportation et substituts à l'importation et, de l'autre, à la non-discrimination entre les intrants, les biens d'équipement et les biens finaux.

La neutralité de la fiscalité aux frontières

La mise en place d'un droit de douane a pour objectif d'introduire un biais en faveur des produits locaux, au détriment des produits concurrents étrangers. Cependant, la protection peut aussi être génératrice, lorsqu'elle est appliquée sans discernement, de distorsions préjudiciables à l'économie, dans la mesure où elle crée des coûts supplémentaires pour le consommateur et l'exportateur (qui est aussi un importateur) et où elle peut entraîner une mauvaise allocation des ressources. Il en est ainsi des systèmes d'incitations industrielles lorsqu'ils sont d'une grande complexité, lorsque les exonérations sont multipliées et lorsque les procédures administratives sont longues et incertaines.

18. Il importe cependant de signaler que si les plans africains ont manqué à leur mission, l'intérêt de la programmation demeure important à la condition qu'elle soit capable de compléter les informations données par les marchés et d'appréhender les choix possibles, notamment en matière technologique et d'innovation.

En Afrique, le régime douanier est en réalité demeuré souvent un régime d'exceptions. La protection a souvent été faussée par un système disparate d'autorisations préalables, de licences, de diverses restrictions quantitatives, de contingentements, de droits de porte élevés sur certains produits et d'exonérations sur d'autres. Dans ces conditions, et afin d'améliorer la neutralité du régime d'incitations, la dispersion moyenne des taux de droit de porte doit être la plus faible possible. S'il le faut, l'homogénéité des tarifs pourra ensuite être amendée afin de favoriser le développement d'industries véritablement prioritaires, définies rigoureusement, sur la base de critères de gestion et de résultats précis.

Encadré 6.2. Protection nominale et effective

Les taux nominaux de protection ne permettent pas de mesurer le degré de protection dont bénéficient réellement les producteurs nationaux. En effet, la protection dépend non seulement des droits de porte sur les produits finaux, mais également des taxes et subventions appliqués aux intrants. C'est la raison pour laquelle on utilise le taux « effectif » de protection qui mesure la protection accordée à la valeur ajoutée plutôt qu'au produit fini.

On a :

$$\text{TEP} = \frac{\text{Va'} - \text{Va}}{\text{Va}} \times 100$$

avec Va' : valeur ajoutée aux prix intérieurs ; et Va : valeur ajoutée aux prix mondiaux.

On suppose ici que toutes les consommations intermédiaires sont importées, et l'on considère la consommation de capital fixe comme une consommation intermédiaire.

Par exemple, dans le secteur de l'habillement, le prix d'un habit est de 100 hors douane et celui des matériaux entrant dans sa fabrication est de 60. La valeur ajoutée aux prix mondiaux est de 40. Si on applique un droit de 20 % sur les importations d'habits, le prix importé est de 120 et, si les intrants sont exonérés, la valeur ajoutée au prix intérieur est de 60. Le TEP est de 50 % pour un taux nominal de 20 %. Si on ajoute à présent un droit de 10 % sur les intrants, le coût intérieur de ces intrants est de 66 et le $\text{TEP} = \frac{\text{Va'} - \text{Va}}{\text{Va}} \times 100$

Pour qu'un régime commercial soit « neutre », il faut que les taux effectifs soient identiques pour toutes les branches d'activités.

Tableau 6.1. Taux de protection effective au taux de change officiel

	Année d'observation	Taux moyen	Taux extrêmes
Zimbabwe	1981	33	– 14 à 177
Kenya	1985	89	6 à 312
Malawi	1987	148	38 à 641
Maurice	1982	89	– 24 à 824
Éthiopie	1982	36	– 533 à 120
Soudan	1986	240	57 à 690
Ouganda	1983	178	29 à 821
Zaïre	1985	300	– 20 à 1800
Tanzanie	1984	470	53 à 3780

Source : Ravi Gulhati, 1990, p. 22.

Le débat actuel sur la protection

Derrière ce bouleversement conceptuel pour les décideurs africains, se posent de nombreuses questions de méthode :

– Comment pratiquement réduire une protection jugée excessive et selon quel échéancier pour donner aux entreprises suffisamment de temps pour s'adapter ?

– Doit-on adopter une position rigide en condamnant par exemple une entreprise parce qu'elle détient localement 80 % du marché ou bien doit-on adopter une position souple qui tient compte de la taille du marché, des intentions et des réalités locales ?

L'arbitrage difficile entre efficacité et concurrence fait intervenir le court terme et le long terme et certaines protections tarifaires et contingentaires gardent leur justification :

– du fait de l'imperfection des marchés mondiaux, c'est le cas des marchés subventionnés par les pays industrialisés où les prix de *dumping* à l'exportation ne reflètent pas les coûts de production, dans l'agro-alimentaire ou le textile notamment[19] ;

– du fait de la défaillance d'un maillon d'une filière (les circuits commerciaux, par exemple) qui ne permet pas provisoirement de valoriser une production qui dispose pourtant d'un marché local ;

– du fait de la persistance de coûts d'environnement élevés (facteurs de production, services publics, crédit, transport), et d'un cadre institutionnel peu efficace, non imputables aux entreprises et qui empêchent celles-ci de parvenir dans des situations de concurrence normale, à des niveaux de compétitivité internationaux.

Si certains bienfaits de la déprotection sur l'organisation sont incontestables, force est de constater que certaines réformes inspirées par le thème de la déprotection et appliquées sans discernement ont parfois abouti à des désastres. Ainsi, au Sénégal, après les réformes de la politique industrielle de 1986, les entreprises locales, publiques comme privées, ne disposant ni des fonds, ni des outils industriels et commerciaux pour réagir dans des délais rapides à une modification radicale de leur environnement ont été contraintes de se saborder. La prudence est de mise car, comme le souligne Jean-Michel Sévérino : « faute d'avoir géré efficacement la séquence indispensable qui doit partir de la restructuration industrielle pour aboutir aux mesures de libéralisation réglementaire, financière et douanière, l'inversion de la chronologie implique souvent la destruction du maigre tissu économique existant au profit des importations »[20].

Il y a un danger à surestimer le rôle que peut jouer la politique commerciale dans la solution à la crise, car elle pourrait faire naître de nouvelles désillusions. Un doute sur l'efficacité des mesures de déprotection entreprises depuis une dizaine d'années dans les pays en développement commence ainsi à apparaître dans la littérature spécialisée (G. K. Heillener, 1991 ; R. Dornbush, 1992). De nombreux auteurs notent pour l'Afrique que la suppression brutale des systèmes justifiés au départ par des « imperfections de marché » a souvent joué au détriment de l'industrie, et retardé le rééquilibrage de la balance des paiements (G. A. Cornia, R. Von der Hoeven et S. Lall, 1992). La libéralisation des importations combinée avec un afflux de devises (dû, par exemple, aux prêts d'ajustement) a pratiquement partout engendré une vague d'importations de biens de consommation. En conclusion, on peut partager le point de vue de D. Rodrik qui rappelle cette évidence : « une bonne politique commerciale ne peut rendre riche un pays

19. On ne citera que le cas particulièrement éloquent des importations de friperie qui permettent de recycler les vêtements usagers des pays du Nord pour envahir les marchés africains et concurrencer de manière déloyale les unités textiles nationales.

20. Jean-Michel Sévérino : « Les objectifs poursuivis par la France dans son action d'appui aux politiques de redressement économique et financier », Paris, Ministère de la Coopération et du développement, 1991, p. 28.

pauvre »[21], elle ne garantit même pas que les entreprises tireront avantage du nouvel environnement ou que l'investissement privé sera stimulé.

6.3.2. La privatisation des entreprises publiques

D'aucuns considèrent aujourd'hui que la privatisation des entreprises publiques offrirait en Afrique une possibilité unique d'améliorer les potentialités industrielles par la suppression des pesanteurs étatiques et par l'apport d'une logique entrepreneuriale et de normes de gestion privées au sein des entreprises (P. Cook et C. Kirkpatrick, 1988 ; O. Bouin et C.-A. Michalet, 1991 ; I. Chitou, 1992). Les justifications les plus souvent données à l'intérêt de la cession d'actifs publics au secteur privé sont de trois ordres :

– doctrinal : la prise de conscience que l'État n'a plus à assumer le risque de l'entrepreneur, même si historiquement il avait été contraint de le faire faute d'investisseurs privés ;

– budgétaire : le besoin d'allégement des charges de l'État conduit à la suppression des dotations au capital, des subventions et des exonérations et rend intéressant l'apport des ressources obtenues par le produit des cessions ;

– gestionnaire : une gestion privée est nécessairement plus transparente et sa sanction par le marché est rapide. « La privatisation, écrivent A. Villemain et D. Saidane, est un moyen pédagogique permettant de responsabiliser les agents producteurs afin de les rendre plus sensibles aux critères de rentabilité et de performance économique. Il s'agit donc de combattre le laxisme managérial et toutes les formes d'inerties tant au niveau de la production par la promotion des fonctions de recherche-développement qu'au niveau du cadre institutionnel par la déréglementation. » (A. Villemain et D. Saidane, 1992).

En contrepartie de ces aspects positifs, il faut mettre en avant les désavantages d'une telle politique : coûts financiers de l'assainissement préalable, coûts sociaux des licenciements associés au redressement de l'exploitation, perte d'influence de l'État sur l'orientation de certains secteurs stratégiques, frustration nationaliste en cas de rachat par des capitaux étrangers.

Le domaine privatisable

Sur un total d'environ 3 000 entreprises publiques en Afrique, les programmes de privatisation mis en œuvre entre 1980 et 1991 ne concernent que 600 d'entre-elles et 370 ont été effectivement privatisées. Ce dernier chiffre tient compte des « fausses » privatisations, de celles ayant échoué et qui ont été sanctionnées par une liquidation, de celles dont les repreneurs ne se sont pas acquittés du montant de la transaction ou encore de celles assorties du maintien du monopole.

Le champ de la privatisation totale est toujours circonscrit en Afrique, comme ailleurs. Certaines activités économiques et sociales concernent les biens et services collectifs « purs » caractérisés par *l'indivisibilité* (ou la non-rivalité) de la consommation et *l'impossibilité d'exclusion*. Les deux cas les plus souvent cités sont la défense nationale et l'éclairage public : chaque citoyen peut en bénéficier sans que sa consommation limite celle d'un autre et il ne peut interdire à un autre son accès. En fait, la plupart des services collectifs sont des services « mixtes » : les moyens de transports et de communication (routes, ponts, téléphone) et les industries de réseau (distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité) présentent un caractère évident d'indivisibilité, du moins jusqu'à la limite de leur capacité. Ces activités se rapprochent souvent des « monopoles naturels » : de très fortes économies d'échelle associées à des investissements lourds aboutissent à une structure de marché où une seule entreprise est nécessairement plus efficace que plusieurs.

21. Dani Rodrik, 1992, p. 103.

Dès lors, l'efficacité économique et technique justifie le monopole, et il doit être contrôlé pour éviter les effets néfastes du pouvoir de monopole. La réponse classique est la nationalisation[22]. L'État tient à garder le contrôle des décisions qui sont de caractère politique – en particulier la fixation des prix et des tarifs – puisqu'elles concernent le bien-être collectif. Ceci n'exclut pas le recours à des contrats de concessions de service public pour encadrer des entreprises dont la gestion peut prendre un caractère privé. La création de sociétés de patrimoine permet alors à l'État de demeurer propriétaire des immeubles, des équipements et des actifs industriels.

D'autres entreprises jouissent en Afrique d'un quasi-monopole dans le secteur productif : mines, bois, agro-alimentaire, aciérie, sidérurgie, pétrochimie... Elles ont souvent un caractère stratégique ou vital, soit parce qu'elles génèrent des externalités – positives ou négatives – importantes, soit parce qu'elles jouent un rôle névralgique dans l'indépendance nationale. Leur cas est complexe car leur incidence sur la politique économique est importante, mais variable dans le temps. Quand elle est adoptée pour ce type d'entités, la privatisation laisse souvent entier le problème du monopole dont elles bénéficiaient avant la cession et que les repreneurs souhaitent évidemment garder. Comment alors ne pas tomber dans le travers des rentes de situation ? Elle laisse aussi entier le problème de l'organisation de filières qu'il faut organiser en amont (prix au producteur, approvisionnement en intrants...) et en aval (commercialisation, transformation...). Elle n'apporte donc pas automatiquement de réponse aux questions macro-économiques qui étaient à l'origine de la nationalisation de la filière.

Enfin, il reste une multitude d'entreprises de taille moyenne, industrielles, artisanales et surtout commerciales, pour lesquelles la cession au secteur privé ne pose en revanche aucun problème majeur. La solution privée s'avère alors la plus efficace en raison de la meilleure capacité des entreprises privées à employer la solution qui convient pour minimiser les coûts et / ou maximiser la qualité et de l'aptitude des gestionnaires privés à augmenter la productivité par une amélioration de l'organisation interne, du management et de la motivation des travailleurs (ce que l'on appelle *l'efficacité X)*. En outre, en introduisant le profit comme système de sanctions et de récompenses, on crée plus aisément la nécessité d'une comptabilité fiable, de procédures saines d'achat, de gestion de trésorerie et des objectifs plus clairs de gestion.

Les instruments de la privatisation

La privatisation est un saut d'obstacles. Trois étapes sont toujours décisives et chacune soulève diverses questions. Celle de l'évaluation de la situation de l'entreprise : mais que faire des unités chroniquement non rentables ? Celle de la protection des intérêts nationaux : mais quelle est la participation financière et technique minimale que doit préserver l'État ? Celle de la mobilisation de l'actionnariat national : mais est-il solvable ?[23]

La pertinence du choix des instruments financiers de la privatisation, soit pour transférer la propriété de l'entreprise, soit pour réformer sa gestion et son contrôle, dépend de la situation de l'entreprise et des contraintes d'environnement.

Parmi les instruments de transfert de propriété, on distingue :

1. *L'offre publique de vente* qui présente l'avantage de la transparence en élargissant l'actionnariat au-delà des groupes industriels et bancaires les plus influents. Méthode utilisée dans les

22. Cette réponse n'est pas la seule possible. On sait que le système anglo-saxon consiste à laisser ces activités entre les mains du secteur privé et à mettre en place un système réglementaire pour éviter l'instauration de prix de monopole, assurer des normes satisfaisantes de qualité et empêcher les pratiques discriminatoires.

23. La méthodologie de la privatisation est proposée par la Banque mondiale dans un manuel : *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises,* 3 volumes, Technical Paper, n° 88, 89, 90, 1988.

pays développés, elle se heurte en Afrique à l'étroitesse ou à l'inexistence du marché financier. Le nombre limité de candidats repreneurs constitue un obstacle à la réalisation d'un appel d'offre.

2. *La cession de valeurs mobilières ou d'actifs* à des repreneurs privés est la plus utilisée en Afrique car elle est la mieux adaptée aux entreprises dont la situation est la plus dégradée. Le plus souvent, les pouvoirs publics proposent hors marché un bloc d'actions à un groupe cible de futurs actionnaires ou à une institution financière (noyau dur) afin d'éviter une dilution du capital social pouvant conduire au démantèlement de l'entreprise. Les pouvoirs publics déterminent un prix de cession minimal – en dessous duquel la vente n'est pas acceptable – et étudient sur une base concurrentielle les offres de rachat. Parmi les entreprises privatisées par vente d'actifs, citons, en Côte d'Ivoire, la Sideco (commerce), la Sogefiha (logements économiques) et la Sonageci (matériel TP) ; au Togo, la vente d'actifs a concerné deux huileries et la Sotcon (confection).

3. *L'augmentation du capital* ouvre la répartition du capital aux investisseurs privés et se traduit par une diminution de la participation de l'État qui ne souscrit pas. Elle présente l'avantage de contourner le problème délicat de l'évaluation des actifs, mais cette méthode ne génère pas de revenu direct pour l'État sous forme de produits de cession.

4. *Le rachat par les salariés* s'effectue en général à l'aide de ressources d'endettement gagées sur les actifs de l'entreprise.

5. *La conversion de dettes* accompagne parfois les opérations de vente. Selon cette procédure, les repreneurs nationaux ou étrangers rachètent sur le marché secondaire des titres de créance sur le pays libellés en devises moyennant une décote. Ils proposent ensuite à la Banque centrale de convertir ces titres à leur valeur faciale, soit en monnaie nationale, soit directement contre des actions d'entreprises privatisables. Ce type d'opérations est complexe et suppose l'intervention de nombreux intermédiaires.

Le principe de la séparation de la responsabilité de l'exploitation et de la propriété du patrimoine a l'avantage de donner la priorité aux problèmes de gestion. Elle permet d'imputer le risque économique à un exploitant dont la rémunération est directement liée à la qualité de sa gestion. À côté de ces outils de transfert de la propriété, existent deux instruments de transfert de la gestion :

1. *Le contrat de gestion* qui accorde au contractant le contrôle de la gestion de l'entreprise, mais la charge de l'exploitation et de l'investissement reste assurée par le propriétaire. Le gestionnaire privé est rémunéré sur la base d'un revenu assis sur des indicateurs de résultats.

2. *Le contrat de location* accorde au gestionnaire l'usage technique des actifs de l'entreprise en contrepartie duquel il verse à l'État un loyer fixe, indépendamment des résultats. Cette option présente l'avantage de conserver la propriété publique sur une entreprise dont l'État n'a plus en charge le fonctionnement courant et de lui permettre de percevoir un revenu fixe. La location est, par exemple, la technique qui a été utilisée au Togo pour privatiser la SNS (aciérie), la STH (raffinerie), la Soprolait (laiterie) et le complexe sucrier d'Anié.

Des formules mixtes existent également. Ainsi, le transfert de propriété peut être graduel et accompagner le redressement de l'entreprise et un programme de mise à niveau technique par des investissements de modernisation. L'État passe alors un contrat de trois ou cinq ans avec un repreneur qui combine l'intéressement aux résultats de la gestion de ce dernier et un plan de cession des parts sociales au prorata de ses apports en investissement. Ce mécanisme est intéressant pour les deux parties : pour l'État qui ne cède pas une société à un prix évalué en fonction de sa situation de départ mais après réhabilitation, pour l'opérateur qui limite son risque en s'impliquant lui-même dans le redressement.

Tableau 6.2. Formules de privatisation dans quatre pays en 1991

	Côte d'Ivoire	Guinée	Sénégal	Togo
Offre publique	1	-	-	-
Vente directe d'actions	18	23	4	-
Cession d'actifs	2	13	-	3
Augmentation de capital	-	-	-	3
Cession aux salariés	5	-	-	-
Contrat de gestion	5	1	2	5
Contrat de location	2	2	-	6

Source : Caisse centrale de coopération économique, doc. interne, 1992.

La variété des réponses apportées et la difficulté d'interprétation des résultats des opérations de privatisation en Afrique ne permettent pas encore de porter un jugement d'ensemble[24]. Cependant, l'ampleur des réformes actuellement en cours en Afrique ne doit pas occulter les difficultés rencontrées[25]. Les ventes d'entreprises restent modestes, notamment en raison de la faiblesse des moyens financiers des repreneurs locaux et de l'état précaire des entreprises à privatiser. Les cessions favorisent les repreneurs étrangers, solvables et compétents, mais ne font pas nécessairement progresser vers l'objectif affiché de la politique économique, à savoir le développement d'un secteur privé national et autonome. J. Aylen a mis en évidence ce qu'il appelle « le paradoxe de la privatisation » dans les pays en développement. Les entreprises publiques déjà régies par le marché concurrentiel s'avèrent relativement faciles à privatiser, mais on ne voit pas pourquoi le simple transfert de propriété influerait *ipso facto* sur les résultats d'exploitation. Quant à celles qui appartiennent au « modèle bureaucratique », elles auraient certes besoin de réformes de gestion, mais elles se prêtent souvent mal à la privatisation, soit parce qu'elles disposent d'un monopole naturel, soit tout simplement parce que les déficits cumulés les rendent inaptes à la vente. Sceptique, J. Aylen en conclut que « la privatisation ne peut être que la composante mineure d'un programme global visant à améliorer les résultats des entre-prises dans un contexte économique perturbé »[26].

6.3.3. La rationalisation des relations entre l'État et les entreprises publiques

La nécessité de rétablir la santé du secteur productif va continuer encore longtemps d'occuper le cœur des politiques économiques en Afrique. Comme certaines activités resteront encore placées dans le giron de l'État, la réalisation des plans de redressement des entreprises publiques constitue un enjeu décisif. On retrouve dans ce domaine toujours les mêmes objectifs : rétablir les équilibres financiers internes, développer des capacités de management, mettre en place des instruments de mesure des performances. Dans la perspective de rationaliser les relations État-entreprises, deux solutions sont préconisées : introduire des critères de gestion au sein des entre-prises qui permettraient de les orienter vers la réalisation des objectifs économiques et sociaux

24. Sur les premiers résultats de privatisation, on consultera : Ayité-Fily d'Almeida, 1986 ; J. Alibert : 1987 et I. Chitou, 1992.

25. « Au total, écrivent B. Contamin et Y. Fauré résumant dix ans de réforme des entreprises publiques en Côte d'Ivoire, lorsque l'on rapproche tous les mouvements de privatisation, de dissolution et d'étatisation affectant les organismes parapublics ou à participation financière de l'État, ce n'est pas la libéralisation, le désengagement de l'État qui prédominent mais bien, en premier lieu, le consolidation de son emprise et, en second lieu, les opération de liquidation. » (*op. cit.*, p. 307)

26. J. Aylen : « Privatization in Developing Countries », *Llyod Bank Review,* n° 163, janvier 1987, p. 13.

du pays, établir les relations contractuelles entre l'État et l'entreprise par le moyen des « contrats de plan ».

Les critères de gestion

Les règles de gestion visent a attaquer le mal à la racine : faire reculer le gaspillage, la sous-utilisation des capacités de production, le suremploi, le détournement de leur objet des capitaux et des ressources. Le critère privilégié est souvent celui de la maximisation du ratio valeur ajoutée sur capital matériel et financier avancé (VA/C). L'idée est simple : le capital doit être économisé, la valeur ajoutée – qui caractérise le mieux la contribution de l'entreprise à la richesse nationale – sous la forme d'augmentation de salaires, de prélèvements sociaux et de bénéfices doit s'élever. On accordera notamment une attention particulière aux coûts d'organisation dans la formation du coût global de production. Ces coûts concernent les salaires de la maîtrise et des services tertiaires qui ne sont pas directement liés à la production, les coûts financiers et les coûts de l'information (collecte, circulation, diffusion). Le ratio performances (chiffres d'affaires ou valeur ajoutée) sur coûts d'organisation est un indicateur intéressant car il peut révéler des niveaux hiérarchiques trop nombreux, des services trop étoffés, des techniques de gestion obsolètes, une mauvaise organisation des responsabilités (circuits de décision trop longs, procédures administratives lourdes...), ou encore un champ d'intervention trop vaste représentant des coûts de gestion élevés par rapport aux gains.

Les contrats de plan

Comment concilier l'autonomie des entreprises publiques avec la prise en charge des objectifs que l'État leur assigne ? L'autonomie, parce qu'il est indispensable de maintenir une réalité de gestion d'entreprise sans laquelle il n'y aurait ni efficacité ni adaptation. L'encadrement, parce qu'il serait difficile d'admettre que les entreprises préservées dans le giron de l'État ne soient pas au premier rang de la politique de relance de l'offre.

Les entreprises publiques doivent donc nécessairement se situer dans un processus de négociation avec l'État. Tel est le fondement de la procédure du « contrat de plan » (ou « contrat de performance ») qui a été expérimenté très tôt au Sénégal et au Cameroun et qui connaît un intérêt croissant en Afrique. Il s'agit d'un accord entre l'État et une entreprise autour de la réalisation, sur une période de trois à cinq ans, d'un certain nombre d'objectifs. Il a comme préalable le rétablissement de la bonne santé de l'entreprise. Il repose en général sur une programmation des objectifs quantifiés de l'entreprise et sur des critères de performances susceptibles d'être évalués périodiquement. En contrepartie, des aides de l'État sous forme de moyens financiers et d'avantages divers lui sont accordées. L'efficacité de cette procédure repose sur certains principes :

– il ne doit pas s'agir de simples mécanismes de transferts au profit des entreprises au titre de leur mission de service public sans obligations de performances en contrepartie ;

– le contrôle du respect des termes du contrat doit être systématique et exécuté par un centre de décision unique (Inspection d'État, contrôle financier).

6.3.4. L'intérêt des plans sectoriels

Les responsables de la politique économique doivent savoir où réside et en quoi consiste la compétitivité du secteur industriel, quelles innovations provenant d'autres secteurs pourraient être introduites, qui sont les producteurs les plus dynamiques et où se situe le potentiel de croissance le plus puissant. Les plans sectoriels visent précisément à organiser ces actions. Ils associent trois caractéristiques : un diagnostic sur les problèmes rencontrés (technologie, marché, produit, équipements...), la volonté d'assurer la pérennité du secteur, ou du moins des unités potentiellement viables, enfin des engagements prévisionnels de l'État avec une diversité de

moyens. Certains secteurs seront par exemple privilégiés : ceux où le chômage menace le plus ; ceux qui permettent une pénétration du marché intérieur ; ceux où le nombre d'entreprises est tel qu'une synergie peut être obtenue.

L'approche filière

L'intérêt d'une étude filière industrielle pour améliorer la compétitivité est double :

– au plan technique, la description des différentes étapes successives (approvisionnement, production, stockage, transport, distribution) permet d'identifier les opérateurs, les techniques utilisées, leur productivité, leurs liaisons fonctionnelles ;

– au plan économique, à chaque stade, on doit pouvoir reconstruire le compte de production, identifier les consommations intermédiaires, leur coût, la valeur ajoutée dégagée et sa structure (salaire, bénéfices, impôts).

La question stratégique est celle de la rationalisation du mode d'organisation de la filière et du développement des relations de services entre les acteurs. Il faut repérer les goulets d'étranglement sur la chaîne et développer les complémentarités entre les diverses opérations. Par exemple, une action de modernisation d'une filière supposera un changement de processus technique, une amélioration du mode d'approvisionnement, du système de stockage, du type de financement ou encore une diversification des produits offerts aux consommateurs. Elle peut aussi concerner les fonctions immatérielles (gestion, information, contrôle) et le cadre institutionnel et réglementaire.

L'approche filière consiste donc à accroître la valeur ajoutée à chaque élément de la chaîne et, de surcroît, à appliquer des critères liés aux objectifs nationaux : créer des emplois, économiser les devises, réaliser un équilibre régional... en fonction des contraintes locales (ressources internes, dimension du marché...).

Les moyens de mise en œuvre des plans de réhabilitation et de développement des filières sont nécessairement discriminatoires :

– la protection contingentaire et tarifaire pour réguler la pénétration extérieure ;

– les discriminations de charges sociales et les allégements fiscaux ;

– les actions en faveur de la formation interne ;

– les actions en matière d'innovations technologiques.

Améliorer l'environnement des entreprises

Le dynamisme de la création d'entreprises est lié à plusieurs facteurs : des possibilités de transfert rapide d'innovations, de la main-d'œuvre qualifiée, du capital-risque, des « lieux d'incubation » où l'on peut former les entrepreneurs, tester des produits, étudier les marchés. Les pouvoirs publics africains ne sont pas totalement impuissants dans ces domaines. Des orga-nismes publics peuvent offrir une assistance aux associations professionnelles en ouvrant l'accès aux informations. Des incitations fiscales peuvent être justifiées pour créer des cellules de recherche et de contrôle de qualité et le financement peut être assuré par des crédits d'impôts.

Les petites et moyennes entreprises sont souvent le « maillon manquant » de l'industrie africaine. La crise a pourtant montré que les performances de certains acteurs – en particulier les PME – pourraient compenser les insuffisances liées à la faible adaptabilité des grandes unités. Il est fréquent de constater que si ce sont les grandes entreprises qui ont la maîtrise des prix, ce sont souvent les petites unités qui innovent le plus. Ces dernières peuvent plus aisément adapter les techniques aux ressources et aux produits locaux en fonction des créneaux qui apparaissent sur le marché intérieur et à l'étranger.

Encadré 6.3. Les exportations de la zone franche industrielle de Maurice

Le développement manufacturier de Maurice est intervenu à un moment crucial. La première génération des nouveaux pays industriels d'Asie avait fondé son expansion sur la filière textile. Progressivement, elle fut abandonnée pour se déplacer sur des produits plus élaborés et des filières plus intensives en technologie, comme l'électronique ou les plastiques. Une partie de l'investissement trouva alors à s'investir dans les pays de seconde génération qui offraient une main-d'œuvre bon marché, une certaine technicité et des ressources en capitaux locaux. Maurice est l'archétype de ce type d'*économie-atelier*-relais.

À Maurice, les autorisations d'exploitation en zone franche, instituées par l' *Export Processing Zone Act* de 1970, ont connu un essor spectaculaire. De neuf entreprises employant 650 personnes en 1971, l'EPZ est passée en 1990 à 550 entreprises (des petits ateliers de sous-traitance aussi bien que des grandes unités) employant 90 000 personnes. La somme des incitations accordées aux entreprises de l'EPZ est importante : liberté de transferts des profits, garantie contre les risques de nationalisation, accès à des lignes de crédits à des conditions avantageuses, législation du travail souple, taux préférentiels pour l'électricité... En matière fiscale, les avantages comprennent l'exonération des droits de douane à l'importation, une fiscalité réduite à 15 % sur l'impôt sur les sociétés et l'exonération de l'impôt sur les dividendes pendant dix ans. La seule condition est l'exportation de l'intégralité de la production. Il faut y ajouter la construction et l'équipement de sites, loués ensuite aux promoteurs. Une entreprise peut entrer en production six mois après avoir obtenu son autorisation. Aucune contrainte ne pèse sur le montant de l'investissement et sur la répartition du capital social entre investisseurs étrangers et nationaux. La structure du capital dans l'EPZ n'est pas connue avec précision. On estime que 80 % des apports nouveaux entre 1985 et 1987 sont venus de Hong Kong, inquiet pour son avenir à l'échéance de sa réintégration dans la Chine Populaire et cherchant dans Maurice un *cheval de Troie* pour contourner les barrières à l'entrée de la CEE et des États-Unis. Les autres sources d'investissements étrangers viennent de Taïwan, de Singapour, d'Afrique du Sud, du Japon et d'Europe. Il est toutefois important de signaler que 50 % des capitaux de l'EPZ seraient d'origine mauricienne, ce qui révèle assurément une très forte capacité nationale à la reconversion des ressources tirées du sucre vers l'industrie. Le textile domine à 85 % les activités de l'EPZ, essentiellement la bonneterie et la confection. Notons une double tendance récente : d'une part, la remontée de la filière textile vers les activités de filature et de tissage et, d'autre part, la diversification vers des produits de haut de gamme dans certaines grandes unités (Floreal, Bonair, Rockwood, 3 L...). La modernisation des chaînes de production est également à l'ordre du jour dans certaines PME qui ont choisi l'informatisation des procédés de fabrication, de plus en plus économes par conséquent en travail peu qualifié. Les autres activités concernent le travail du cuir, l'horlogerie, la taille des diamants, les jouets, l'optique, les articles de sport... Ajoutons, enfin, le développement récent de l'*Export Service Zone* qui devrait offrir une capacité de services diversifiés (comptabilité, secrétariat bilingue, transit, assurance...). La politique actuelle du gouvernement consiste à favoriser toutes les initiatives pour sortir la zone franche de la quasi-monoproduction textile. Les atouts de Maurice sont nombreux. Citons en deux : l'absence de restrictions aux exportations dans la CEE et la garantie d'une entrée sur le marché nord-américain sont primordiaux. En outre, Maurice dispose d'une main-d'œuvre dont le coût mensuel – toutes charges comprises – était en 1984 de 80 dollars contre 275 dans les zones franches de Singapour ou 250 en Tunisie, par exemple. La dissémination des unités près des lieux d'habitation contribue à la réduction des charges en transport du personnel. Avec des exportations qui se sont accrues de 350 % entre 1984 et 1988, la zone franche est devenue le moteur principal de la production nationale.

Les plans sectoriels comportent en général des tentatives visant à faire baisser les coûts de transaction, notamment par une amélioration des services administratifs (douanes, assurances, contentieux juridiques). Un travail important doit être engagé en vue d'améliorer la gestion des services publics : communication téléphonique, énergie, transport... avec pour but de faire de l'État un allié des entreprises dans leur quête pour la compétitivité.

L'activité des entreprises génère aussi des « externalités négatives » : pollution, déchets, accidents, risques technologiques majeurs... Si certaines entreprises tendent à se responsabiliser dans ce domaine, cette attitude est loin d'être partagée par toutes. Le domaine de la préservation des ressources naturelles et de la lutte contre les nuisances est un domaine où l'intervention de l'État ne souffre pas de contestation.

En fin de compte, le rôle de l'État est aujourd'hui sensiblement différent de celui qu'il jouait depuis les indépendances. On peut résumer ses fonctions minimales autour desquelles un consensus peut se former. Les fonctions de réglementation de l'environnement sont, dans le contexte de l'ajustement, essentielles, par exemple en matière de droits des affaires, de défense de l'écosystème et de protection des travailleurs. Ses tâches sont surtout de mettre en place les moyens institutionnels, juridiques et financiers permettant aux entreprises de saisir les occasions que leur offre le marché. Enfin, l'État doit s'efforcer de réduire les coûts des services publics qui demeurent sous son contrôle.

On le voit, il faut promouvoir dans le domaine industriel et commercial une conception du « moins d'État, mieux d'État », qui n'implique pas de plaider automatiquement pour un désengagement significatif. Une progressivité, et surtout une chronologie des réformes, est indispensable pour s'assurer que l'ensemble des mesures structurelles de substitution et de transition sont en place. Les mutations en cours, et en particulier l'émergence de nouveaux acteurs – comme les nouveaux pays industriels – conduisent à réviser les schémas de base. À l'époque de la prolifération des réseaux d'information, « la richesse tirée des ressources humaines et de l'enracinement culturel prend le pas sur l'abondance des ressources naturelles ou d'espace comme sur les grandes dimensions de marché »[27].

27. C. Courlet et P. Judet, 1986, p. 535. Évoquant la Corée du Sud, les auteurs rappellent que les succès industriels de ce pays sont d'abord à rechercher dans son histoire et sa culture : bien que n'ayant ni fer, ni charbon, la Corée a connu l'imprimerie avant Gutenberg.

Chapitre 7

La population et la stratégie de santé

Dieu met une graine
dans chaque bouche qu'il crée.
Proverbe Ouolof

La population n'est pas une « variable exogène » du développement, elle est au cœur du processus, à la fois son moyen et sa finalité. Les problèmes que soulève la démographie n'appartiennent pas au seul domaine de l'économique, mais aussi à celui de l'éthique et du politique, d'où leur complexité.

Timidement, mais irrésistiblement, un consensus semble aujourd'hui se dégager en Afrique subsaharienne autour de la nécessité de freiner le rythme de la progression démographique, excessif par rapport aux ressources disponibles (7.1.).

L'interaction population-santé est évidente. Malgré des efforts considérables poursuivis après les indépendances, l'état de la santé en Afrique reste très médiocre. Longtemps laissé hors du cadre des préoccupations économiques, il est logique que le secteur de la santé soit aujourd'hui l'objet d'une réorientation de ses politiques et de réformes de ses systèmes de gestion (7.2.).

7.1. LES TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES ET LA POLITIQUE DE POPULATION

Il n'est pas une instance internationale où l'on n'entende que l'Afrique doit faire face à un défi démographique. Sous-peuplée en 1960 par rapport à ses ressources (notamment la terre), le continent est depuis trente ans celui dont le taux de croissance de la population est le plus élevé. On parle même d'une croissance « surexponentielle » : en examinant les chiffres de l'évolution historique de l'Afrique depuis plusieurs décennies, on s'aperçoit en effet que son taux de croissance augmente. Au siècle dernier, le taux d'accroissement était de l'ordre de 0,5 %, pendant les années 1920-1930, il était de 1 %, il est passé à 2 % pendant la décennie 1950 et à 3 % depuis quinze ans (M. Loriaux, 1991).

Le paradigme de la « transition démographique » suggère qu'à l'image de ce qui s'est passé en Europe de l'Ouest depuis le XVIII[e] siècle, la progression démographique d'un pays est appelée, à partir d'une situation d'équilibre où la fécondité et la mortalité sont simultanément élevées, à connaître trois phases : celle de la chute de la mortalité, celle de la chute consécutive mais décalée dans le temps de la natalité, et enfin celle de la stabilisation où l'équilibre est atteint avec une fécondité et une mortalité simultanément réduites. En Afrique noire, la « transition démographique » a consisté jusqu'à aujourd'hui en une forte et rapide réduction de la mortalité, mais on ne note aucune tendance à la réduction de la natalité. Cette situation constitue un formidable défi : le taux moyen de croissance actuel, supérieur à 3 %, conduit à un doublement de la population en 23 ans environ.

Encadré 7.1. Les avatars des statistiques démographiques : les « disparus » du Nigéria

Une grande précaution s'impose en matière de données démographiques. Le cas du Nigéria est à cet égard significatif des problèmes rencontrés. Pour la première fois en 1962, la population du pays entier fut dénombrée, mais plusieurs cas flagrants de fraude furent dénoncés, certains districts voyant leur population doublée en dix ans, pendant que, pour d'autres, les questionnaires du recensement avaient disparu. Il est cependant vraisemblable rétrospectivement que le résultat de 45 millions d'habitants était, par compensation des erreurs, acceptable. Toujours est-il que ce recensement fut annulé et un autre entrepris un an plus tard. Ce fut catastrophique : en un an, l'augmentation constatée fut de 11 millions. Le gonflement généralisé des populations à tous les niveaux des États et des collectivités locales résultait des rivalités ethniques et de la compétition pour la répartition des sièges dans les assemblées et pour l'octroi des subventions.

Un nouveau recensement fut entrepris en 1973, conduisant au résultat de 80 millions contesté par toutes les instances régionales et fédérales, si bien que le gouvernement finit par l'annuler. La question de la population devint un sujet tabou jusqu'en 1989, date à laquelle fut nommée une commission chargée d'entreprendre avec la maximum de garanties un nouveau recensement. Celui de 1991 apparaît effectivement comme le premier dénombrement fiable du Nigéria. Les résultats donnent une population de 88,5 millions d'habitants, au lieu des 122,5 millions annoncés auparavant sur la base des extrapolations des données de 1963. Du jour au lendemain, les Nigérians se sont donc réveillés avec 34 millions de compatriotes « disparus » et avec un PNB par tête de 370 dollars au lieu de 250 dollars ![1]

Il apparaît ainsi que le chiffre de la population est toujours un enjeu politique, tant interne que par rapport aux pays voisins. C'est pourquoi, par exemple, le Gabon ne dispose d'aucun chiffre fiable sur sa population, les données du dernier recensement n'ayant pas été publiées.

Pourtant, l'Afrique présente en même temps l'une des plus faibles densités du monde et la population du continent en 1985 ne représentait que moins d'un quart de celle de l'Asie (sans l'ex-URSS), continent de superficie et de conditions climatiques proches. L'urbanisation y est encore modeste ; peu de villes dépassent le million d'habitants, même en y incluant des périphéries qui appartiennent en fait largement au mode de vie rural. Cependant le rythme de l'urbanisation (7 %, en moyenne) n'a pas de précédent.

7.1.1. La dynamique nataliste

Tandis que le taux de mortalité poursuit depuis trente ans son déclin pour se situer aux environs de 1,5 %, la natalité africaine n'accuse jusqu'à présent aucune baisse véritable, annonciatrice d'un changement de tendance. La fécondité ne laisse en effet apparaître aucun signe de ralentissement au cours des deux dernières décennies et la pyramide des âges, très évasée par le bas, indiquant une très forte proportion de jeunes, contient encore une réserve importante de croissance de la natalité. Il n'y a, dans ces conditions, aucune raison d'admettre qu'au tournant du millénaire on assistera à un ralentissement de la dynamique démographique. C'est pourquoi

1. « Le recensement du Nigéria », *Population et Sociétés,* Paris, INED, octobre 1992, n° 272.

les projections des Nations-Unies ne prennent en compte un infléchissement vraiment important du taux de natalité qu'après 2010 dans les hypothèses les plus optimistes.

Dans ce cas, la population de l'Afrique subsaharienne atteindrait 1,3 milliard avec un taux d'accroissement de 2,7 %.

Si la transition démographique est beaucoup plus lente à se manifester en Afrique qu'ailleurs, cela tient à la forte pression sociale qui s'exerce en faveur de la natalité. Cette attitude profondément nataliste concerne pratiquement toutes les couches de la société, à l'exception d'une petite frange urbaine scolarisée qui exprime un désir de limitation des naissances. On sait l'influence de l'animisme qui associe une descendance nombreuse à la croyance en la réincarnation des âmes des ancêtres dans les nouveaux-nés : une progéniture abondante renforce le lien entre le monde des vivants et celui des morts. Cette attitude se fonde ainsi sur les valeurs des sociétés traditionnelles, où la richesse première est le nombre des hommes, mais aussi sur des stratégies de limitation des risques : dans le monde rural, la main-d'œuvre est souvent le seul intrant sur lequel on puisse investir pour améliorer la production et les revenus, et pour diversifier les sources de revenu en organisant le départ de certains membres de la famille vers d'autres activités (fonction publique, émigration, etc.). La fécondité élevée est bien le reflet d'une stratégie, car les sociétés traditionnelles démontrent un souci de contrôler la fécondité, mais surtout par l'espacement des naissances.

Pourtant, si l'objectif des couples est bien un nombre donné d'enfants arrivant à l'âge adulte, la diminution de la mortalité infantile, par suite de la diffusion de techniques médicales comme la vaccination, la réhydratation des bébés ou le traitement des eaux, le taux brut de natalité devrait à moyen terme diminuer. Or l'indice de fécondité reste en Afrique de six à huit enfants par femme[2]. On constate donc que la baisse de la mortalité infantile, pourtant très spectaculaire depuis soixante-dix ans (de 40 à 50 % en 1920, elle est passée en moyenne à 12 % en 1990), n'est sans doute pas encore assez forte pour ébranler à elle seule les comportements des ménages et qu'un changement ne pourra intervenir qu'avec une modification significative des niveaux de vie et des conditions d'existence accompagnée d'une modification progressive des normes et valeurs de la société.

La lutte contre la mortalité infantile est loin d'avoir épuisé ses ressources en Afrique. Des études économétriques montrent que le taux de mortalité infantile est fortement corrélé avec le taux d'alphabétisme des femmes et le revenu, ce qui conduit à conclure avec A. T. Flegg que « les pays qui placent une faible priorité sur l'élévation du niveau d'éducation des femmes et sur l'obtention d'une distribution plus égale des revenus ont peu de chances d'obtenir une diminution rapide de leur taux de mortalité infantile »[3].

Au-delà de ces tendances générales, ce serait une erreur de croire à l'existence d'un régime unique de fécondité en Afrique. Les enquêtes nationales révèlent de grandes disparités entre pays et régions sans que l'on puisse identifier des déterminants précis, hors des considérations générales sur le facteur religieux, le système des valeurs des groupes sociaux ou le type d'organisation de la famille.

---

2. L'indice synthétique de fécondité est le nombre d'enfants que mettrait au monde une femme de quinze à cinquante ans, en donnant naissance, à chaque âge, au nombre d'enfants correspondant au taux de fécondité prévalant pour cet âge. Les pays insulaires semblent avoir une fécondité distincte des normes africaines : Maurice : 1,9 ; Seychelles : 3,2 ; Cap-Vert : 5,0 ; Guinée Équatoriale : 5,5 ; mais Madagascar se situe dans la moyenne africaine : 6,5 (données de 1990, *source :* FNUAP).

3. A. T. Flegg, 1982, p. 454.

7.1.2. Les contradictions de l'évolution de la fécondité

Un schéma de fécondité est la combinaison de trois éléments : le calendrier du début de fécondité (lié en partie à la date du mariage), le schéma d'espacement des naissances (lié à la période d'allaitement, à l'abstinence post-partum et à la contraception) et la date d'arrêt de la fécondité. Ces trois éléments dépendent d'un ensemble de relations qui s'établissent dans une famille, consciemment ou pas, entre la taille désirée de cette famille et la mortalité, dans un contexte économique et social donné.

Les sociétés africaines rurales traditionnelles étaient caractérisées par un calendrier de début de fécondité précoce et par un espacement assez long des naissances. Afin de permettre à la femme de jouer aussi son rôle économique, les normes sociales fixaient un certain nombre d'interdits qui aboutissent à un espacement naturel des naissances pouvant atteindre deux ou trois ans.

Avec les changements intervenus depuis trente ans dans les structures familiales, liés notamment à l'éducation, l'émigration des jeunes et l'urbanisation, on observe des évolutions en sens contraires dans les modèles de fécondité. D'un côté, le mariage plus tardif, la polygamie moins fréquente, la scolarisation croissante des filles (du moins jusqu'au début des années 80) sont autant de facteurs qui poussent à la baisse de la natalité. L'urbanisation devrait aussi logiquement conduire à atténuer la pression nataliste : le logement constituant en ville une charge monétaire, tout comme l'alimentation ou le transport, et le milieu social jouant en faveur de la scolarisation des enfants, le « coût d'élevage » s'accroît et devrait avoir pour conséquence une réduction des naissances. Mais cette tendance est contrebattue par l'amélioration de l'hygiène et des soins – du moins jusqu'au début des années 80 – qui réduit la mortalité maternelle et infantile et aussi par l'érosion des mécanismes traditionnels d'espacement de naissances (durées d'allaitement et d'abstinence plus courtes), insuffisamment relayée par une contraception efficace et largement répandue.

Pour contrebalancer ce processus, il eut fallu, dès les indépendances, mettre en place des campagnes d'envergure de contrôle des naissances qui auraient accompagné l'urbanisation mais, à cette époque, la population n'était pas encore considérée comme une contrainte de développement. De ces tendances contradictoires, il semble même qu'avec l'urbanisation, les facteurs natalistes l'emportent puisque les indices de fécondité croissent depuis trente ans. Il reste à savoir si, avec la seconde génération des urbains, on assistera à une modification de substance du modèle de fécondité.

7.1.3. L'Afrique est-elle trop peuplée ?

Le débat sur le surpeuplement potentiel de l'Afrique est ancien, du moins dans certaines régions, telles que l'Afrique des grands lacs. Il n'est d'ailleurs pas dénué d'arrière-pensées idéologiques : l'une des « grandes peurs de l'an 2000 » n'est-elle pas le déferlement au Nord de migrants des pays démunis, version moderne du « péril jaune » des années 60 ? Quoi qu'il en soit, il est incontestable que, du fait de la pression démographique déjà acquise, le continent sera confronté à des difficultés économiques dont la gestion sera rendue extrêmement difficile.

Ce débat suscite, comme le note Jacques Schwartz (1992), selon les points de vue, des positions fortement contrastées. Le démographe, s'inspirant des tendances longues sur la transition, aura tendance à anticiper sur une évolution inéluctable à la baisse de la fécondité et rappelera en outre que le dynamisme de la population est « une victoire sur la mort » : « dénoncer la poussée démographique, c'est aussi, sans le vouloir, s'insurger contre cette victoire (...). Le passage à un taux de croissance démographique de l'ordre de 3 % signifie que non seulement les risques de décès des nourrissons et des enfants sont trois à quatre fois moindres qu'ils ne l'étaient

dans le passé et que la mortalité des adultes a régressé de moitié, mais surtout que les maladies n'ont ni la fréquence, ni la durée, ni la gravité qu'elles avaient autrefois » (J.-C. Chesnais, 1987).

L'économiste, de son côté, aux prises avec la gestion des ressources rares ne peut être qu'inquiet de la lenteur de cette baisse de la fécondité qui ne laisse pas escompter à moyen terme une moindre pression sur l'emploi, la santé, le logement, l'éducation... Il y aura certes plus de bras pour travailler, mais aussi plus de bouches à nourrir. Quant à l'homme politique africain, il se trouve paralysé entre la fierté tirée du dynamisme de la natalité, signe de la vitalité et de puissance de la nation, et la crainte d'un débordement de la jeunesse à laquelle il ne peut rien offrir dans l'immédiat. De plus, il doit compter avec une opinion qui reste profondément nataliste, les conceptions traditionnelles étant renforcées par les dogmes religieux (Dieu prendra soin des enfants mis au monde).

Avec une moyenne de 20 habitants au km^2, la situation du continent est très diversifiée : alternent des zones à fort peuplement (Rwanda avec 260 habitants / km^2, Burundi avec 180 habitants / km^2 et Nord Nigéria avec 120 habitants / km^2) et des zones quasiment vides (désert de Kalahari, zones forestières d'Afrique équatoriale et Sahel). Les dynamiques démographiques ont des effets progressifs ou régressifs selon les capacités des systèmes économiques à s'adapter à un niveau supérieur de développement. Il existe dans le Sahel des zones à faible peuplement, mais écologiquement saturées qui ne peuvent pas supporter de pression supplémentaire sur les terres arables sans baisse de la productivité. À l'inverse, certaines études montrent que dans d'autres zones la faible densité de population serait un facteur de dégradation du milieu agricole : le manque de main-d'œuvre, associé à un accroissement insuffisant de la productivité, mettrait en péril l'entretien des systèmes agricoles intensifs. Cependant, si l'on peut démontrer que la capacité de charge humaine des terroirs africains est loin d'être atteinte, il faut se persuader qu'aucun déterminisme ne permet d'affirmer qu'avec un surcroît de bras, il s'en suivrait une croissance de la production. Cela n'est toutefois pas exclu, puisque, dans certains cas, la pression démographique peut entraîner une intensification de la production agricole (augmentation du nombre de récoltes par an, par exemple), suivant un schéma développé par E. Boserup (1970, 1981) et récemment revu par U. Lele et S. W. Stone (1988). Certains exemples montrent que l'arithmétique (qui consiste, par exemple, à projeter la réduction de la terre cultivable par famille) ne cadre pas toujours avec les faits : ainsi, on dénonce la catastrophe démographique au Rwanda et au Burundi depuis l'indépendance, mais la catastrophe annoncée se situe à un horizon sans cesse repoussé (A. Guichaoua, 1989). Mais, en général, l'intensification des cultures exige des intrants, le développement de l'irrigation, et nécessite donc des investissements considérables. De plus, le caractère quasi-inéluctable de l'émigration rurale rend le plaidoyer en faveur de la croissance de la population peu convaincant. La question est moins de stabiliser les effectifs globaux autour d'un pseudo optimum aléatoire que de ralentir le rythme de croissance.

7.1.4. Pour une politique de population

Le célèbre slogan lancé par l'Algérie lors de la Conférence de Bucarest en 1974, « la meilleure pilule, c'est le développement », n'a guère eu l'occasion de montrer son exactitude, étant donnée la situation économique des pays africains. L'expérience le montre : ni la croissance économique, ni les programmes de planification familiale en Afrique noire n'ont eu d'incidence réelle sur l'évolution démographique. Compte tenu de la situation actuelle et du peu de progrès enregistré depuis les indépendances en matière de contrôle des naissances, la dynamique démographique africaine restera, en tout état de cause, considérable dans les années qui viennent. Qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, il n'est pas à craindre que l'Afrique cesse rapidement de bénéficier des avantages d'une population jeune et dynamique, qui ont été souvent soulignés, notamment par A. Sauvy (ouverture, inventivité, adaptativité, etc.).

Par contre, les incertitudes sur les possibilités de croissance économique et le poids croissant de la population dépendante indiquent nettement que la croissance de la population est trop rapide compte tenu de la situation des budgets des États, des capacités actuelles de production et des charges actuelles et futures en équipement, en santé et en éducation. La part de la population dite « dépendante » (jeunes de moins de quinze ans, vieux de plus de soixante-quatre ans) dans la population totale de l'Afrique au sud du Sahara devrait passer de 51 % en 1990 à 60 % en 2025[4]. Une population à scolariser croissant rapidement rendra difficile la croissance du taux de scolarisation dans le primaire, qui n'est actuellement que de 47 %.

De plus, un fort taux de croissance démographique contrarie les efforts en vue d'une meilleure répartition des revenus parce qu'il est difficile d'améliorer le sort des pauvres tout en essayant de faire face à une augmentation de la population ; la difficulté est très nette en ce qui concerne le développement de l'emploi urbain, en dehors du secteur informel.

Les pays africains ont du mal à assurer le maintien de leurs services éducatifs et de santé, on voit difficilement comment ils pourraient absorber un doublement en 23 ans des charges de leurs équipements. Si l'Afrique subsaharienne retrouvait le taux de croissance du PIB enregistré de 1965 à 1980, soit 4,2 %, il serait probablement possible d'envisager une lente amélioration de la situation en matière de santé d'une population croissant aux rythmes prévus (et d'autant plus facilement qu'interviendrait une réallocation du budget en faveur de la santé et de l'éducation). Mais le taux de croissance de la population actuel rendra les efforts nécessaires très importants, surtout si l'on se fixe comme objectif une croissance de la couverture sanitaire, et non le simple maintien du niveau actuel, fort insuffisant.

Enfin, les coûts d'accueil dans l'urbain sont beaucoup plus élevés que dans le rural, et ont été, historiquement, une des causes fréquentes de l'endettement extérieur ; or, la prolongation des tendances actuelles devrait rapidement aboutir à un taux d'urbanisation de 50 % avec les conséquences que l'on imagine aisément sur la demande d'infrastructures urbaines.

Ceci rend nécessaire une politique de la population adaptée, malgré les difficultés rencontrées pour les faire accepter qui découragent souvent les bailleurs de fonds d'entreprendre des actions de grande ampleur. Mais les politiques d'ajustement structurel en cours, en réduisant les possibilités de scolarisation des filles et en limitant les possibilités d'emploi en dehors du cadre des solidarités familiales (où le nombre est un facteur positif), risquent d'avoir un effet plutôt défavorable sur les perspectives de réduction de la natalité (T. Locoh, 1991).

Le planning familial

Du fait de son extrême jeunesse, la population africaine continuera de croître à un rythme deux fois plus élevé que le rythme mondial, pour atteindre 1,5 milliard d'habitants en 2025. Ce chiffre n'est pas susceptible d'être fortement influencé par des politiques du type de celles qui ont été mises en place depuis dix ou vingt ans. Cette tendance démographique lourde n'implique pas pour autant de renoncer à des politiques de planning familial, bien au contraire.

Certains gouvernements africains ont reconnu que la fécondité élevée de leur pays constituait un problème de développement et ont lancé des programmes de contrôle des naissances avec l'aide d'agences internationales ou d'ONG. Le Botswana, Maurice, le Kenya et le Ghana ont fait figure de pionniers et ont mis très tôt en œuvre des politiques visant à ralentir le taux de croissance démographique[5]. Les mesures prises ont souvent consisté en la fourniture de moyens contraceptifs et en la création de centres de consultation pour l'espacement des naissances.

---

4. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1992, tableau 26.
5. Ces pays étant aussi ceux qui ont connu une croissance économique relativement vive, il n'est pas aisé de savoir si les résultats obtenus sont l'effet de l'amélioration du niveau de vie, ou de la politique de santé.

La proportion des femmes africaines fécondes utilisant des moyens contraceptifs reste dérisoire et ne dépasse pas 14 %, alors que le chiffre atteint 34 % en Asie du sud, 56 % en Amérique latine et 74 % en Extrême-Orient[6]. En 1989, cinq pays seulement s'étaient fixé des objectifs de baisse de la fécondité[7]. Sans être totalement prohibitifs, les coûts d'une telle politique ne sont pas négligeables : si l'on considère l'expérience du Zimbabwe, il est possible en dépensant chaque année de 0,6 à 0,8 % du PNB de réduire de moitié l'indice de fécondité pour le faire tomber d'environ 6 en 1985 à 3 en 2010. Des chiffres voisins sont obtenus pour le Botswana. Si ce montant est relativement réduit pour des bailleurs de fonds extérieurs, il représenterait une croissance considérable des dépenses publiques de santé (celles-ci ne représentent qu'environ 1 % du PIB en Afrique subsaharienne). Plus spécifiquement, on estime le coût de la contraception par utilisateur entre 10 et 20 dollars par an (ce qui est peu en termes absolus, mais représente quand même entre 3 et 6 % du revenu moyen de 1989[8]). Pour mener en l'an 2000 une campagne de promotion des contraceptifs et de planification familiale, il faudrait réunir 9 milliards de dollars, soit le double des financements actuellement consentis[9]. Ces coûts seraient amplement compensés dans le futur par les économies susceptibles d'être réalisées sur les budgets d'éducation et de santé ou sur les importations alimentaires. Les résultats de ces campagnes sont les plus probants quand elles sont associées à des soins de santé primaire et à des actions d'éducation des femmes, leur permettant d'acquérir plus d'autonomie dans les décisions de la famille ou de la communauté. La réussite des actions de *planning familial* suppose en effet la prise en considération des différents déterminants socioculturels de la natalité et aujourd'hui tout le monde s'accorde à affirmer que toutes les actions visant à inclure les femmes dans le processus de développement ont la plus forte incidence sur le taux de fécondité.

Orienter la mobilité des hommes

Les tendances migratoires sont fort anciennes en Afrique. La population a toujours fait preuve d'une grande mobilité. Outre les famines ou les conflits, les déterminants économiques expliquent ces mouvements : la côte, plus fertile et en contact avec l'extérieur, a toujours attiré les peuples de l'intérieur. Le Botswana, le Burkina Faso, l'Éthiopie et l'Ouganda sont des pays d'émigration. Inversement, la Somalie, la Côte d'Ivoire ou le Mozambique ont été des pays d'accueil. Ces migrations transfrontières peuvent avoir des effets bénéfiques : elles ont permis, par exemple, la mise en valeur des cultures de rente de la Côte d'Ivoire. Mais ces effets sont potentiellement déstabilisants en ce qu'ils peuvent venir accélérer une urbanisation déjà peu en rapport avec les capacités financières de production des infrastructures. La solution à la crise des villes ne réside pas dans le maintien forcé ou le renvoi à la campagne. Les mesures de ce type sont irréalistes ou inacceptables (on pense aux expériences violentes en Éthiopie, au Nigéria ou en Tanzanie). Il devrait s'agir plutôt d'offrir aux migrants dans des centres secondaires des opportunités de fixation par l'octroi des moyens de développement et de conditions de vie décentes (M. Bernard, 1993). Si les villes secondaires ne compensent pas l'attrait de la capitale, elles peuvent répondre, pour un temps au moins, aux attentes des migrants. L'aménagement de l'espace est donc une composante essentielle d'une politique de population.

---

6. D'après Augustine Oyowe : « Démographie et développement de l'Afrique », *Le Courrier,* n° 134, juillet-août 1992, p. 73.
7. Il s'agit du Ghana, de Maurice, du Nigéria, de l'Ouaganda et de la Zambie. Sur ce sujet, *cf.* N. Birsall et F. T. Sai, 1988.
8. À titre de comparaison, les dépenses publiques de santé par habitant et par an (en dollars de 1987) ne dépassaient pas 1,7 dollar en 1987 au Burkina Faso et au Mali ; 9,2 au Cameroun ; 16,6 au Zimbabwe ; et 28,3 à Maurice.
9. Chiffres du FNUAP, cités par M. Loriaux, 1991, p. 29.

7.2. LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

Depuis trente ans, les pays africains ont fait d'importants progrès en matière sanitaire. Ils peuvent afficher la construction d'hôpitaux, de dispensaires et de centres de santé, la formation de médecins et d'infirmiers ou encore la réussite de la plupart des grandes opérations de prévention par la vaccination. Pourtant, au fur et à mesure de la mise en place des infrastrutures et des services de santé, les charges afférentes à leur fonctionnement se sont accrues. Aujourd'hui, l'état délabré des finances publiques se répercute sur les budgets d'entretien comme sur les capacités d'importation en produits pharmaceutiques. On observe depuis une dizaine d'années un ralentissement inquiétant des efforts, dû principalement aux difficultés budgétaires, qui aggrave les erreurs de choix budgétaires et techniques, déjà biaisés par la pression des industriels du Nord. Une meilleure allocation des ressources s'impose en conséquence pour des structures qui doivent répondre à une demande croissante de soins.

7.2.1. Le diagnostic de la santé et les composantes d'une stratégie

Le bilan de la santé de l'Afrique subsaharienne révèle que les indicateurs de ce continent sont les plus médiocres des pays en développement. Seulement 48 % de la population a accès à un système de soin, contre 64 % pour l'ensemble des pays en développement ; on compte, en Afrique, un médecin pour 22 930 personnes contre 4 590 dans les autres pays du tiers monde, et un infirmier pour 2 670 personnes dans le premier groupe de pays contre 1 910 dans le second[10].

En dépit d'améliorations indéniables en matière de lutte contre les grandes endémies (en particulier la trypanosomiase et la fièvre jaune pendant la période coloniale et, plus récemment, la variole, l'onchocercose et la lèpre), d'autres persistent ou s'intensifient (paludisme, parasitoses, carences protéiniques...), tandis que le SIDA prend des allures de pandémie.

L'importance des facteurs d'environnement

L'espérance de vie est un indicateur important de l'état de santé. En Afrique noire, de l'ordre de trente ans en moyenne en 1930, elle était de quarante-neuf ans en 1989. Sur la base des données de l'année 1983 et pour l'ensemble des pays africains, l'ENDA (Ph. Engelhard, 1988), après avoir testé vingt-quatre variables, a montré que trois variables sont apparues comme les plus importantes pour expliquer les différences dans les espérances de vie :

1. le pourcentage de filles inscrites à l'école ;
2. le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable ;
3. dans une moindre mesure, le nombre d'habitants par infirmier.

Les facteurs d'environnement sont donc décisifs en ce qui concerne la morbidité. On peut discuter ces résultats, et on notera avec étonnement que ni la nutrition, ni le revenu n'apparaissent comme des variables déterminantes. Pourtant, les carences alimentaires ne font qu'aggraver la vulnérabilité à la maladie, tout comme l'absence de ressources pour un habitat correct, une hygiène minimale ou un accès facile aux médicaments. Il est néanmoins loisible de conclure de ces résultats – comme de ceux tirés d'autres analyses de même type – que la prévention généralisée de la maladie par l'éducation et l'accès à l'eau potable a le meilleur impact sur la santé, supérieur dans tous les cas à celui de la médicalisation.

10. Chiffres extraits du *Rapport sur le développement humain,* PNUD, 1992. Les données actuelles de l'Afrique doivent être aussi comparées à celles de 1965, époque où le continent comptait en moyenne un médecin pour 33 900 habitants et un infirmier pour 5 420 habitants.

Le rôle des femmes

Si l'intuition suggère une relation entre éducation et santé, les travaux montrent que l'éducation des femmes est déterminante. Ceci tient au rôle primordial qu'elle joue au sein de la famille en matière d'alimentation et d'hygiène. Nombre d'études confirment que l'éducation des futures mères est le facteur décisif dans la baisse de la mortalité infantile et juvénile, notamment par la vaccination.

L'efficacité de la vaccination contre les principaux fléaux de l'enfance est en effet à mettre en avant, d'autant que son coût est modeste : un vaccin contre la rougeole coûte en moyenne 0,06 dollar et immunise dans 95 % des cas. Le coût global pour vacciner un enfant contre les six maladies cibles (rougeole, polio, coqueluche, diphtérie, tétanos, tuberculose) est évalué à 5 dollars.

Le milieu et la pathologie

Il est aujourd'hui banal d'affirmer que, pour résoudre les problèmes de santé, il faut d'abord et en permanence s'attaquer aux facteurs non médicaux. L'approche hygiéniste de la santé est d'ailleurs ancienne. L'étude de la pathologie africaine révèle en effet le rôle important du milieu – humidité, température et surtout qualité de l'eau – dans la pullulation des vecteurs pathogènes et la transmission des principales endémies : onchocercose, trypanosomiase, lèpre, bilharziose, tuberculose, dracunculose et filariose. 50 % de la population africaine n'a pas accès à l'eau potable et nombre de maladies (diarrhées, poliomyélite et hépatites) qui sévissent en Afrique sont transmissibles directement ou indirectement par l'eau et donc dépendent de sa commodité d'accès, de sa qualité et des systèmes d'écoulement. Le milieu est donc peu favorable, rendant nécessaire un effort important et soutenu pour l'amélioration des conditions sanitaires de base de la population.

Trois questions pour une stratégie

La formulation d'une politique de santé adaptée au contexte de crise des finances publiques suppose l'identification des priorités, la détermination des objectifs et le choix des instruments pour servir la politique ainsi définie. Cette politique soulève à chaque étape trois grandes questions étroitement liées :

1. Quelle est la part respective des ressources disponibles qu'il faut allouer aux actions de prévention (éducation, hygiène, vaccination...) et aux actions médicales-curatives ?

2. Quelle est l'efficacité comparée des systèmes centralisés et des systèmes décentralisés ? Qu'en résulte-t-il pour l'organisation de la pyramide sanitaire ?

3. Comment faire supporter le financement du système de santé : indirectement par l'impôt ou l'assurance-maladie ou directement en contrepartie de la prestation ?

La réponse apportée à l'une de ces trois questions influence largement celles apportées aux deux autres. Ainsi, l'option en faveur de l'hôpital national induira une priorité en faveur de la médicalisation et un financement de type budgétaire. En revanche, l'option décentralisée accordera un privilège à la prévention tout en sollicitant une participation directe des bénéficiaires.

7.2.2. Priorité au curatif ou au préventif ?

Les difficultés rencontrées par les systèmes de soins sont aussi liées aux transformations que les pays ont connues depuis les années 60 : l'urbanisation rapide avec comme corollaire un élargissement des poches de pauvreté, le recul de l'hygiène, la dégradation du milieu écologique et la précarité croissante de l'état nutritionnel des populations. Dans le même temps, les élites devenaient plus exigeantes en matière de soins modernes et les États se crurent contraints

d'importer ou de conforter des modèles de santé curatifs qu'une fois installés, ils n'avaient plus les moyens de faire fonctionner.

Le modèle hospitalo-curatif en échec

L'organisation des systèmes de santé africains remonte pour l'essentiel aux années 1920-1930 avec, dans les colonies françaises, une empreinte très marquée du Service de santé des armées. Au cœur du dispositif, l'hôpital urbain joue un rôle essentiel. Autour de lui, s'organise un réseau d'institutions publiques et privées de soins curatifs de dispensaires, de maternités, de cases de santé... formant la pyramide de santé.

Durant les deux premières décennies des indépendances, le modèle sanitaire colonial a été globalement reconduit :

– On a en effet assisté au développement de l'offre de soins en faveur des populations urbaines et les grands centres hospitaliers ont joué un rôle important tout en mobilisant l'essentiel des ressources. Au Sénégal, pendant les cinq premiers plans de développement, de 1961 à 1981, la partie des investissements de santé consacrée aux hôpitaux a été de 51 à 62 %. Les frais de fonctionnement du Centre hospitalo-universitaire de Brazzaville sont équivalents à l'ensemble des dépenses du Congo en soins de santé primaire.

– Dans le même temps, la lutte contre les grandes endémies a été poursuivie avec le soutien des bailleurs de fonds. Il faut souligner qu'il a toujours été plus facile de mobiliser des fonds extérieurs, publics ou privés, pour des programmes verticaux de type lutte contre les endémies. Wim Van Lerberghe et Kasa A. Pangu (1988) notent ainsi que ces programmes combinent les avantages de la visibilité, de la possibilité de contrôle de la gestion et de la conformité à la vision technocratique du développement. En cas de réussite, ils peuvent faire l'objet d'une publicité utile pour leurs promoteurs.

Il est apparu qu'en dépit de performances remarquables, les grands problèmes de santé n'avaient pas trouvé de solution, même si certaines endémies avaient été efficacement combattues. Ce constat n'est guère surprenant, et résulte en grande partie du modèle hospitalo-curatif urbain, longtemps privilégié. Cette option, fort coûteuse, s'est rapidement heurtée à la stagnation des ressources affectées à la santé dans les budgets nationaux. Face à l'importance des problèmes de santé et à l'urgence d'y faire face, les politiques préconisées ont progressivement été revues. Les spécialistes ont réalisé qu'il fallait redéfinir les priorités autant en termes de problèmes auxquels on devait s'attaquer qu'en termes de groupes de population à viser. Ainsi est née la politique des soins de santé primaires que nous examinerons plus loin.

L'inégalité dans l'accès aux soins

La concentration relative des moyens de santé au niveau des villes et de l'orientation en faveur des hôpitaux rend évidemment les soins de santé difficilement accessibles à la majorité de la population rurale. Il est vrai aussi que certaines implantations très excentrées ont peu de justification économique. Le paradoxe est souvent celui-là : les hôpitaux, submergés par une demande de soins élémentaires qui devraient être pris en charge par les unités sanitaires de base (dispensaires, cases de santé), ne remplissent pas leur fonction de centres de référence et de dernière instance. Cet excès de demande accroît le déséquilibre entre la demande et les moyens dont disposent les hôpitaux. Mais, plus fondamentalement, c'est l'offre de soins qui est mal utilisée.

L'influence que les élites urbaines exercent sur la politique des États en matière de santé a également faussé, dans la majorité des pays, la répartition des ressources au détriment des populations rurales pauvres et au détriment de l'extension des soins préventifs. Ainsi, au Sénégal, en 1980, avec 30 % de la population du pays, la région de Dakar a absorbé 60 % du budget des médicaments, et occupé 70 % des médecins, 60 % des sages-femmes et 40 % des infirmiers du pays. Conakry absorbe actuellement les deux tiers du corps médical guinéen.

7.2.3. La politique des soins de santé primaires

La Conférence d'Alma Ata de 1978, organisée par l'OMS et l'UNICEF, a proposé d'infléchir le modèle urbain et hospitalier classique pour parvenir « à la santé pour tous en l'an 2000 ». Pour ce faire, elle a recommandé la promotion d'une politique de soins de santé primaires définis comme « des soins fondés sur des méthodes et des techniques pratiques, scientifiquement valables et socialement acceptables, rendus universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles de la communauté avec leur pleine participation et à un coût que la communauté et le pays puissent assumer à tous les stades de leur développement ».

Les soins de santé primaires « globaux »

Cette politique à laquelle ont en principe adhéré tous les États africains recouvre en fait une batterie d'objectifs qui font appel à des programmes déjà expérimentés dans certains pays depuis longtemps, de la protection maternelle et infantile à l'éducation sanitaire, en passant par les programmes élargis de vaccination (PEV), l'approvisionnement en médicaments essentiels, le recours à la médecine traditionnelle ou encore le planning familial. Ce qui est plus nouveau, c'est la reconnaissance de la place centrale de la santé – facteur du développement et non sa résultante – dans les stratégies globales et, par conséquent, la nécessité de renforcer son accessibilité. Ce rapprochement nécessaire de l'offre et de la demande suppose des structures décentralisées correspondant à la répartition réelle de la population.

L'adhésion à cette politique qui visait à remettre le système de santé sur ses pieds, impliquait de reconnaître la primauté de l'action préventive, d'assigner aux structures hospitalières un rôle actif et de réduire les coûts de santé par une utilisation systématique des moyens locaux. Partout, à partir d'initiatives locales, publiques ou extérieures, des agents de santé ont été formés, des cases de santé construites, des comités de gestion constitués, des moyens financiers collectés et des campagnes de vaccination lancées (avec, dans ce dernier domaine, un succès remarquable sur la décennie 1970-1980).

Ces options ne sont pas sans risque budgétaire. Ainsi, un programme élargi de vaccination (PEV) est particulièrement attrayant puisqu'il permet d'obtenir de larges financements extérieurs (UNICEF, OMS...), mais le pays doit supporter près de 50 % des coûts totaux dont la presque totalité des frais de personnel (ces coûts n'étant effectifs que lorsqu'il s'agit de recruter un personnel temporaire). Même si un programme reçoit le label « santé primaire », les gouvernements doivent soigneusement intégrer les charges récurrentes à leur programmation, et celles-ci peuvent peser lourdement sur les budgets futurs de la santé publique.

La priorité ainsi accordée à la médecine préventive implique un soutien en faveur du secteur de santé public. En effet, même si une certaine partie des soins curatifs doit être le fait du secteur privé (notamment pour la partie de la population qui peut payer des sommes importantes pour sa santé), il demeure pratiquement impossible de faire prendre en charge les opérations préventives par le secteur privé. C'est un domaine dans lequel le système de marché atteint sa limite, la santé constituant pour partie au moins un bien collectif, la santé de chaque individu dépendant de celle des autres. Or il est clair qu'un système strictement partitionné, dans lequel la partie « rentable » serait confiée au privé et la partie non rentable (mais décisive au plan de la santé publique) confiée au secteur public, ne peut être viable sous cette forme. L'exode des compétences qui s'en suivrait risquerait de remettre en cause tout le système de santé.

L'inertie des structures

La description de la situation rencontrée en Sierra Leone en 1984 est une bonne illustration de l'impossibilité de mener de front le maintien des structures de santé héritées du passé et le lancement d'une nouvelle politique : « le système de soins de santé manque cruellement de fonds, et on ne fait guère plus que de payer les salaires. Les hôpitaux de districts sont sans

Encadré 7.2. Les effets démo-économiques du SIDA

Le SIDA, dont l'extension en Afrique ne date que d'une dizaine d'années, a déjà des conséquences démographiques graves. L'OMS estimait qu'au début de 1992 quelques 7 millions d'Africains étaient porteurs du VIH à partir duquel se manifeste le SIDA et qu'un million d'entre-eux avait contracté la maladie. Ces chiffres pourraient s'élever à 14 millions et 5 millions respectivement en l'an 2000 et aucun système sociosanitaire n'est capable de prendre en charge tant de malades et tant de futurs orphelins. Les spécialistes estiment que le virus pourrait réduire de 1 % le rythme de croissance de la population et ramener l'espérance de vie en Afrique à 48 ans au lieu de 62 ans en l'absence du VIH d'ici la fin du siècle. C'est en grande partie l'extension du SIDA qui conduit à modifier les prévisions démographiques telles qu'elles étaient établies au milieu des années 80 : les nouvelles projections de la Banque mondiale (*rapport sur le développement dans le monde*, 1992) ne prévoient que 668 millions d'habitants en Afrique subsaharienne en l'an 2000, et 1 229 millions en 2025.

À la différence du paludisme, qui frappe davantage les vieux et les enfants, les premières couches sociales touchées par le fléau appartiennent à la population jeune, urbaine et active qui occupe un rôle important dans le système de production et d'échanges. Bien que l'impact du SIDA sur la croissance économique soit difficle à évaluer, les quelques indications sont alarmantes : en Zambie, 30 % de la main-d'œuvre de l'industrie du cuivre qui assure 90 % des recettes d'exportation, pourrait être infectée dans les dix ans à venir. Les malades viennent grossir la demande de soins et ponctionnent les rares ressources d'un système sanitaire qui a déjà des difficultés à assurer les soins de base. Au Rwanda, on estime que le traitement des malades hospitalisés a représenté en 1990, 4,6 % du budget de la santé, mais que le coût estimatif du traitement de tous les malades auraient représenté 65 %. D'ici l'an 2000, pour traiter un Africain sur cinq parmi ceux qui sont atteints, il faudra mobiliser 4,5 milliards de dollars. Étant donné que les budgets africains sont déjà sous une pression énorme, on risque comme au Zaïre, où les sidéens représentent 25 % des hospitalisés, de négliger les victimes d'autres maladies.

Une deuxième phase – que connaît actuellement l'Afrique centrale – voit toutes les couches de la population menacées, y compris les populations rurales. Seuls les groupes économiquement avantagés, les mieux informés, sont en mesure d'adopter des comportements préventifs. Les stratégies de lutte contre le SIDA sont fonction de l'épidémiologie particulière de la maladie dans chaque région. Mais, certains thèmes sont communs :

– il faut intégrer les actions dans les programmes existants de soins de santé primaire, de santé maternelle et infantile et de lutte contre la tuberculose et les maladies sexuellement transmissibles ;

– il faut organiser les actions d'IEC (information, éducation, communication) à l'attention des populations d'âge scolaire, des personnes sexuellement actives et des groupes cibles (prostituées, camionneurs, militaires...) ;

– il faut mettre en place des méthodes de diagnostic rapide des séropositifs et leur apporter des conseils en vue de renforcer les comportements susceptibles de réduire la progression de l'infection.

médicaments et souvent sans eau courante, sans électricité et sans nourriture pour les patients. En vérité, il y en a peu : on a vu un hôpital de province recevant moins de 100 patients par semaine (...). On ne peut guère s'occuper de soins de santé primaires. Même le programme élargi de vaccination était défaillant en raison de l'impossibilité pour le gouvernement de transporter et de payer les agents de vaccination »[11].

11. C. P. Mac Cormack, cité par W. Van Lerberghe et Kasa A. Pangu, 1988, p. 355.

À l'expérience, l'immobilisme a largement prévalu et certaines actions essentielles d'accompagnement en faveur du monde rural sont restées lettre morte, faute de ressources. Les marges de manœuvre budgétaires sont restées très étroites et le poids des dépenses de salaires et d'entretien incompressibles a rendu impossible les redéploiements en faveur des services de premier échelon.

L'échec tient aussi à l'absence de vision globale : si la couverture sanitaire s'est accrue, le privilège relatif accordé aux structures centrales et à la médicalisation n'a jamais été fondamentalement démenti.

D'aucuns attribuent au « mimétisme sanitaire » l'échec des politiques de décentralisation. Il se manifeste de différentes manières :

– les praticiens – médecins, infirmiers, para-médicaux –, du fait de leur formation, préfèrent exercer dans les structures hospitalières urbaines plutôt que dans des dispensaires de brousse ;

– la prescription médicale traduit une surenchère au niveau de la consommation de médicaments : trop de médicaments, parfois inutiles, à des prix trop élevés ;

– le consommateur est lui-même victime d'un mimétisme irraisonné face à la pression en faveur des techniques médicales sophistiquées et des médicaments de spécialité.

La décentralisation, illusion ou alibi ?

Il y a des marges de manœuvre pour optimiser l'utilisation des moyens existants, en s'appuyant notamment sur des « médiateurs » qui ne sont pas des professionnels de santé, mais qui, instituteurs, encadreurs ruraux ou responsables villageois, facilitent les démarches d'éducation et de prise en charge locales. On cite parfois le rôle des associations de parents d'élèves, des fédérations de groupements ruraux ou des coopératives dans le finacement des structures de soins. Hélas, la participation des populations qui était recherchée aurait été, selon certains observateurs et dans certains cas, dévoyée à la suite d'une reprise en main des structures de santé de base par les rouages administratifs. D'autres détracteurs affirment que les soins de santé primaires n'étaient qu'un prétexte pour transférer la charge budgétaire de l'État sur les populations les plus pauvres.

Qu'en est-il des petits projets « ultra-décentralisés » et « démédicalisés », animés par certaines ONG et qui s'attaquent aux questions pertinentes de l'hygiène de base, de l'éducation pour la santé, des pharmacies villageoises, de la promotion féminine. Ils ont souvent montré le potentiel des communautés comme ressources d'exécution et de financement de soins de santé au niveau local. Quels que soient les mérites de l'action de certaines ONG, ces opérations ont aussi présenté – la phase d'enthousiasme passée – les inconvénients classiques des projets non articulés avec le système national de santé, proliférant des schémas de promotion de la santé particuliers qui ne doivent leurs résultats qu'à l'importance des moyens financiers et humains affectés par l'organisme d'appui (et qui, dans de nombreux cas, ne pourront être maintenus par la suite). La décentralisation soulève de surcroît des problèmes d'adéquation des formules de gestion par les groupes de base avec le mode d'organisation sociale traditionnel qui, dans les campagnes africaines, demeure très hiérarchisé.

Les soins de santé primaires « sélectifs »

La conséquence de ces diverses difficultés est un déplacement progressif vers une politique de soins de santé primaires *sélectifs* et qui prend aujourd'hui deux allures :

– un ciblage par groupe de population avec, notamment, des actions spécifiques en faveur des enfants de moins de cinq ans (programmes d'immunisation, de réhydratation, d'allaitement prolongé) et des femmes en âge de procréer (vaccination, conditions d'accouchement, accès à la contraception...) ;

– un retour aux interventions de type vertical qui consistent à établir des priorités en fonction de la prévalence et de la sévérité d'une maladie, des risques de mortalité et du coût d'intervention (programme de lutte contre le SIDA, contre la tuberculose, contre la cécité...).

Ces nouvelles options défendues aussi bien par la Banque mondiale que par l'UNICEF ont le mérite du réalisme. Elles présentent également des risques : cloisonnement des actions, réduction de la problématique de la santé à un problème de maladies, de vaccinations et de techniques médicales. Ainsi, pour le SIDA, le caractère ponctuel de certains programmes et leur manque d'articulation avec les systèmes de santé publique déjà en place semble difficilement s'accorder avec la nécessité d'un effort soutenu qui devrait toucher l'ensemble de la population.

Des échecs passés, de nombreuses leçons peuvent être tirées. Si une politique de santé nécessite la participation des populations, avant le démarrage de l'opération, il faut s'assurer que les investissements indispensables ont été installés, qu'il existe un stock initial de médicaments et un personnel médical. De surcroît, l'opération n'a de sens que si elle débouche sur une structure articulée sur un réseau sanitaire qui fonctionne bien, pour les soins de la case de santé jusqu'à l'hôpital de référence, pour les médicaments jusqu'aux circuits d'approvisionnement.

7.2.4. La prise en charge des dépenses de santé

Au lendemain des indépendances, les pays africains ont estimé que la santé était un enjeu important de la construction nationale. L'accès aux soins était considéré comme un « droit ». Encore aujourd'hui, dans la plupart des pays du continent, les services de santé sont gratuits. La justification d'une intervention de l'État sur le marché des soins médicaux reste toujours admise par tous, y compris par les partisans du libéralisme, mais la santé coûte cher : déjà en 1981, l'OMS estimait à 10 dollars par an et par personne la dépense nécessaire pour que chacun puisse bénéficier des soins primaires. La contrainte financière doit être désormais intégrée dans les calculs des planificateurs de la santé. La situation critique appelle la mobilisation de nouvelles ressources financières et des révisions dans les modes de gestion des appareils de santé. Comme on le devine, cette orientation rejoint celle des programmes d'ajustement avec une prédilection pour « l'économisation » des systèmes sanitaires.

Le poids des dépenses de santé

Les données disponibles ne sont pas explicites sur la façon dont les dépenses de santé sont ventilées entre les grandes rubriques : personnel, médicaments, fonctionnement, achat de matériel, investissement immobilier... On note cependant partout une situation de plus en plus critique du poste médicaments, le plus touché dans les pays dévaluateurs ou à forte contrainte en devises : en Tanzanie, les consommations pharmaceutiques représentaient 1,1 dollar par habitant et par an en 1970 ; 2,25 dollars en 1975 ; et seulement 0,25 dollar en 1984. La même évolution est enregistrée en Angola, à Madagascar, en Zambie et au Soudan (A. Destexhe, 1987). Les dépenses publiques de santé sont absorbées pour plus de 50 %, dans la majorité des cas, par la rémunération du personnel des hôpitaux et des formations sanitaires secondaires, au détriment des structures sanitaires de base.

La situation du Mali est parmi les mieux appréhendées. Le tableau 7.1. donne les sources de financement de la santé recueillies auprès des administrations et des ménages. Il donne un éclairage intéressant sur des questions cruciales telles que le poids effectif de l'État, la place de la médecine traditionnelle et le coût des médicaments.

Les familles maliennes supportaient donc les trois quarts des dépenses de santé. Difficile de parler dans ces conditions de gratuité des soins. En pratique, l'État se limitait au paiement des salaires des fonctionnaires et à un concours de principe à certaines dépenses courantes.

Tableau 7.1. Répartition des charges de santé au Mali en 1986 (en millions de FCFA)

Financement public	**4 678**
– État (budgets national et régionaux)	4 200
– Autres sources publiques	90
– Opérations de développement	8
– Institut national de prévoyance sociale	380
Budget des ménages	**15 036**
– Tarification	236
– Médicaments modernes	12 000
– Médecine traditionnelle	2 000
– Honoraires privés clandestins	500
– Transports	300
Aide extérieure	**542**
Total	**20 256**

Source : J. Brunet-Jailly, *ibid*, p. 5.

Une politique du médicament et de réduction des coûts

Dans le contexte de pays pauvres, le recouvrement des coûts sur les bénéficiaires directs atteignant inévitablement ses limites, la solution est d'abord dans leur réduction. Les médicaments constituent un poste de dépenses qui grève les budgets santé des États, comme ceux des ménages. Le problème est celui de l'uilisation optimale des ressources disponibles : quels produits faut-il acheter ? À quels prix ? Comment réduire la facture en devises ? Qui doit recevoir en priorité les médicaments disponibles ? Les décisions sur ces points essentiels ne sont pas seulement éclairées par des considérations économiques ou éthiques, elles ont pour fondement les intérêts parfois divergents de certains groupes de pression : les médecins, les pharmaciens locaux, l'industrie pharmaceutique étrangère[12], les ministères de la santé. Les spécialités sont onéreuses et la multiplicité des produits similaires du point de vue thérapeutique surcharge les coûts d'approvisionnement[13]. Rien ne garantit aussi *a priori* que les modestes ressources sont utilisées pour l'achat des produits les plus indispensables.

De nombreux pays ont adopté une politique en faveur des médicaments essentiels. Une liste d'environ 250 médicaments désignés par leur dénomination commune internationale a été identifiée par l'OMS comme présentant des garanties de sécurité suffisante et d'une efficacité parfaitement établie. La Tanzanie a fait œuvre de pionnier en la matière : son programme approvisionne régulièrement en médicaments de base la majeure partie des 20 millions de ruraux pour un coût d'environ 0,30 dollar par personne et par an. Le Burkina Faso a attendu l'année 1992 pour créer une Centrale d'achat chargée de l'approvisionnement des structures publiques en médicaments génériques.

Le stockage constitue un autre domaine où des économies sont possibles : au Cameroun, on a observé, en 1990, que 35 % des médicaments se perdaient faute d'une gestion efficace des

12. Le succès des cinquante premières firmes mondiales qui réalisent 70 % des ventes mondiales de médicaments tient avant tout à leur capacité à mettre sur le marché des produits nouveaux et à les promouvoir. Entre 1975 et 1984, plus de 500 produits nouveaux ont été commercialisés dans le monde, mais environ 70 % n'apportaient aucun gain thérapeutique par rapport aux médicaments existants.

13. En 1989, la préférence pour les spécialités et les marchés de gré à gré de la Pharmacie populaire du Mali qui disposait du monopole d'importation coûtait environ quatre fois ce que le pays aurait consacré aux médicaments s'il avait appliqué une politique de médicaments essentiels et utilisé la procédure des appels d'offres internationaux.

stocks. Enfin, la pratique de la prescription peut être améliorée par une meilleure formation des médecins et des infirmiers et par une meilleure information du public.

Encadré 7.3. Les médicaments génériques

Les médicaments essentiels regroupent un nombre réduit de médicaments dont la liste est établie sur la base de la prévalence et de la gravité des maladies, de considérations de coût-efficacité et des niveaux où ils peuvent être prescrits. Ces médicaments peuvent être facilement acquis auprès de centrales d'achat, à des prix bas.

Le recours à l'importation de médicaments essentiels sous nom générique s'impose progressivement en Afrique. Ces médicaments présentent les caractéristiques suivantes :

– des médicaments relativement anciens qui ne sont plus protégés par des brevets – on parle alors de « génériques » – et qui peuvent être fabriqués ou acquis à des prix très inférieurs à ceux des spécialités correspondantes : de dix à cinquante fois moins que les médicaments de marque ;

– les médicaments génériques peuvent être obtenus par appel d'offres internationaux, ce qui est plus difficile pour un produit de marque, voire impossible pour certains produits de marque appartenant à leur fabriquant ;

– enfin, le stockage et le conditionnement de 250 médicaments coûtent beaucoup moins cher et occasionnent des pertes de péremption moins importantes que le stockage de 2 000 ou 3 000 médicaments. L'achat, le stockage, la distribution, le contrôle sont des opérations plus simples, et donc moins coûteuses.

Pourtant, cette politique, qui apparaît clairement comme la réponse la plus rationnelle, se heurte encore souvent à l'absence de volonté politique, à l'incurie technique (pour procéder aux appels d'offre, contrôler les qualités, stocker et distribuer) et subit la pression organisée et déterminée des intérêts pharmaceutiques privés, nationaux et internationaux, souvent relayés par le lobby des médecins.

D'énormes efforts parallèles restent à faire pour optimiser les dépenses de médicaments – formation des prescripteurs, rationalisation des démarches thérapeutiques... – et pour tirer le meilleur parti des ressources que la tarification des médicaments essentiels peut procurer aux formations sanitaires.

La mutualisation des risques

Dans un domaine, celui de la santé, où chaque individu ne peut prévoir s'il aura de grosses dépenses à assumer et quand, il est préférable de disposer d'un mécanisme de prévoyance pour partager les risques. Le financement par un tiers payant est-il le remède ? De nombreuses entreprises et administrations supportent déjà directement le coût des médicaments de leurs employés. L'État, dans de nombreux pays, prend à sa charge une partie des frais d'hospitalisation des fonctionnaires, des militaires et des étudiants, ce qui constitue une forme d'assurance-maladie. La question de l'assurance-maladie revient périodiquement dans les débats en Afrique, alors qu'en Europe ce système est remis en cause pour avoir favorisé l'inflation des dépenses de santé. Avec la mutualisation des dépenses de santé, les hôpitaux auraient un meilleur taux de recouvrement, les patients étant moins réticents à payer le seul « ticket modérateur ».

Actuellement, la protection sociale en Afrique ne concerne surtout que trois branches : allocations familiales, vieillesse, accidents du travail. On estime que, dans les pays africains, l'équilibre de l'assurance-maladie serait trouvé avec un effort supplémentaire de cotisations

correspondant à 2 à 6 % de la masse salariale. Cette formule ne concernerait cependant qu'une fraction relativement limitée de la population : les assurés du secteur moderne. Pour les autres, à condition qu'ils disposent de revenus réguliers, il faudrait envisager la création de sociétés de secours mutuel. Des enquêtes auprès de certains groupes (artisans, travailleurs indépendants, mères de famille...) ont attesté l'engouement pour ce système, mais il conviendrait de veiller à ce que les cotisations ne constituent pas un impôt supplémentaire sans contrepartie et donc que soient instaurés des systèmes de gestion de la prévoyance sociale qui impliquent les cotisants par le truchement de leurs représentants.

Le recouvrement des charges

Le recouvrement partiel des coûts et l'autonomie des structures sanitaires sont deux axes complémentaires des réformes préconisées en matière d'économie de la santé publique. Le recouvrement signifie la stabilisation des subventions aux services publics par le transfert partiel sur les utilisateurs de la charge du financement du coût des prestations offertes. L'autonomie de gestion accordée aux formations sanitaires est son pendant naturel. Elle favorise le bon recouvrement et l'efficacité puisque les usagers sont plus enclins à payer quand ils peuvent demander aux prestataires de services de rendre compte des coûts.

L'actualité de cette question est étroitement liée à celle des PAS. Ces propositions choquent encore certains, attachés à l'hôpital public gratuit pour tous. Les adversaires du paiement des actes médicaux mettent l'accent sur les faibles revenus dont disposent les populations et insistent sur le service social que constitue la santé.

On se contentera d'évoquer quelques considérations sur les avantages d'une participation au moins partielle des bénéficiaires.

– Les hôpitaux ou les dispensaires africains n'ont jamais été véritablement gratuits : les prestations y sont toujours payantes, mais de manière indirecte ou occulte. La réforme introduit de la transparence (affichage des tarifs), donc de l'égalité, et n'exclut pas des tarifs dégressifs, voire nuls pour certains déshérités.

– Face à l'absence d'autres ressources, le paiement partiel des actes peut contribuer à rétablir un minimum de qualité à des prestations médicales de plus en plus médiocres. Comme pour l'éducation, des enquêtes montrent que les ménages sont prêts à consentir davantage de revenus s'ils sont assurés d'un meilleur service. De plus, et paradoxalement, le système du paiement peut s'avérer socialement plus équitable : actuellement, les catégories sociales relativement privilégiées (fonctionnaires, militaires, étudiants) bénéficient en priorité des prestations gratuites.

– La gratuité a aussi l'inconvénient d'entraîner une affluence au niveau de l'hôpital, embouteillé par des soins courants qui relèvent normalement des structures sanitaires de base. Les soins hospitaliers sont plus demandés que les traitements que peuvent offrir les formations sanitaires de base. Le paiement des prestations à un tarif plus élevé pour les malades qui évitent les consultations préalables les amène à réfléchir, préserve la liberté de choix et surtout évite l'utilisation abusive des unités de référence au bénéfice des dispensaires ou des centres médicaux.

– La tarification peut être utilement modulée. Au sein d'un établissement, certains actes tels les examens de radiologie ou de laboratoire et les interventions chirurgicales mobilisent un outil et des intrants coûteux. Le paiement des actes ne permet pas de couvrir totalement ce type de soins, mais permet de procéder à des péréquations venant des « marges » réalisées sur les petits risques. Une plus grande équité entre types de malades peut ainsi être établie. La solidarité peut aussi être recherchée au plan national. Ainsi, au Mali, le tarif d'une journée dans un centre de santé d'une petite localité est inférieur de 20 % à celui qu'applique l'hôpital urbain ; dans les postes de santé ruraux, la consultation coûte moitié moins que dans les centres urbains.

– Enfin, le recouvrement des coûts directs peut permettre l'intéressement du personnel et, ce faisant, l'amélioration de la qualité des services.

En fin de compte, l'alternative semble être la suivante : ou bien les services médicaux sont gratuits, mais démunis de tout, ou bien ils sont partiellement payants pour ceux qui le peuvent, afin de fournir un service minimum aux patients.

Le recouvrement intégral et généralisé n'est ni indiqué économiquement, ni faisable politiquement. À l'évidence, il restera toujours des indigents dont on ne peut conditionner la guérison au paiement des actes et qui donc doivent bénéficier au titre de la solidarité, soit de la mutualisation des risques, soit des subventions de l'État. En augmentant les tarifs des services les plus utilisés par les riches, on peut souvent, sans aucun frais supplémentaire, augmenter les dépenses des services utilisés par les pauvres.

L'amélioration de la gestion hospitalière

L'hôpital n'est assurément pas assimilable à une entreprise et il serait dangereux qu'il poursuive un objectif de maximisation du profit. Pourtant, il a besoin de règles strictes de gestion. Ses modalités de fonctionnement se révèlent extrêmement contingentes, très dépendantes de conditions variées telles que la représentation que les populations ont de l'hôpital (le « mouroir »), les capacités médicales, l'état du plateau technique... De surcroît, il appartient à un ensemble, la pyramide sanitaire, où il joue un rôle ultime de référence qui lui impose des obligations précises.

La réforme de la gestion des structures hospitalières passe par trois séries de mesures :

– celles visant à améliorer la qualité des prestations médicales grâce à un plateau technique performant mais adapté (chirurgie, anesthésie-réanimation, laboratoire, radiologie) et à la disponibilité des médicaments ;

– celles visant à la mise en place d'un service de maintenance biomédical pour augmenter la longévité des équipements ;

– et celles visant à créer et faire fonctionner une capacité interne de gestion.

À ce dernier titre, les outils à mettre en place sont divers : comptabilité analytique, système de gestion des flux, service de statistiques médicales.

L'autonomie de gestion comme le recouvrement partiel des coûts offrent, pour les hôpitaux africains, une opportunité pour l'amélioration de leur fonctionnement. Les réformes dans ce sens sont menées dans de nombreux pays. L'administration doit cependant garder un rôle important. L'autonomie doit évidemment aller de pair avec le renforcement des structures centrales qui doivent moins gérer mais davantage programmer et contrôler.

Chapitre 8

Les ressources humaines et la stratégie d'éducation

La matière grise est la locomotive du progrès.
Joseph Ki-Zerbo[1]

La conviction selon laquelle un système d'éducation accessible au plus grand nombre, complet et moderne est le moyen le plus efficace pour assurer la croissance économique par la formation, la création de nouvelles qualifications et la transmission de l'innovation, et la certitude qu'il est aussi le moyen d'éveiller la conscience politique de la population et d'assurer ainsi l'intégration nationale sont à la base des stratégies éducatives mises en oeuvre depuis trente ans dans les pays africains.

Pourtant, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les désillusions ont été nombreuses en Afrique : l'essor de l'éducation formelle a été rapidement contrarié et, sauf dans les petits pays « riches », la majorité de la population n'a pas été atteinte par la scolarisation. La planification des ressources humaines a échoué par excès de volontarisme face au défi démographique (8.1.).

Les déceptions sur la capacité des systèmes éducatifs à induire une forte croissance économique et le durcissement de la contrainte budgétaire conduisent aujourd'hui à s'interroger sur l'utilisation des ressources consacrées à l'éducation, sur le choix des filières à privilégier et sur les modes de financement les plus appropriés (8.2.).

8.1. LES LEÇONS DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE

Au lendemain des indépendances, les États africains ont été conduits à parer au plus vite à la pénurie d'enseignants, de cadres administratifs et économiques. Un effort considérable a été consenti au bénéfice de tous les niveaux du système éducatif, absorbant de 15 jusqu'à 40 % des ressources budgétaires.

Entre 1960 et 1980, les effectifs scolaires ont ainsi quintuplé. Ils se sont accrus de 6,5 % entre 1960 et 1970, ce rythme atteignant 8,9 % entre 1970 et 1980. Dans le même temps, un choix a été fait en faveur d'un système d'enseignement directement inspiré des pays du Nord, dans des structures héritées de la colonisation (notamment l'architecture du système éducatif organisée autour des trois cycles : primaire, secondaire et supérieur) avec cependant un effort remarquable en faveur de l'africanisation des formateurs. Progressivement, chaque pays s'est doté d'une

1. *Éduquer ou périr,* UNICEF-UNESCO, 1990.

Université à vocation nationale, consacrant ainsi l'abandon des orientations originelles en faveur de la régionalisation de l'enseignement supérieur.

Au début des années 70, l'objectif de scolarisation universelle pour l'an 2000 semblait encore raisonnable dans la majorité des pays. Pourtant, le choix d'un développement extensif rendait déjà les systèmes éducatifs très vulnérables face à la pression démographique. À partir de 1975, les dépenses d'équipement disparaissaient dans les budgets d'éducation et l'aide extérieure, qui atteignait en moyenne 10 % des budgets nationaux, se consacrait seule aux investissements.

À partir de 1980, c'est au tour des dépenses de fonctionnement de ne plus pouvoir suivre le rythme de progression des effectifs scolaires. La nécessité de repenser totalement l'éducation s'impose alors avec d'autant plus d'acuité que les PAS introduisent des interrogations pertinentes, jusque-là occultées, sur l'efficacité des appareils éducatifs.

Le diagnostic porte sur trois problèmes : la couverture scolaire de la population, les coûts et l'efficacité des systèmes éducatifs.

8.1.1. La couverture scolaire inachevée

Pour juger de la distance qui reste à parcourir vers l'objectif de la scolarisation universelle que tous les États africains se sont fixés, le meilleur instrument disponible est le taux de scolarisation.

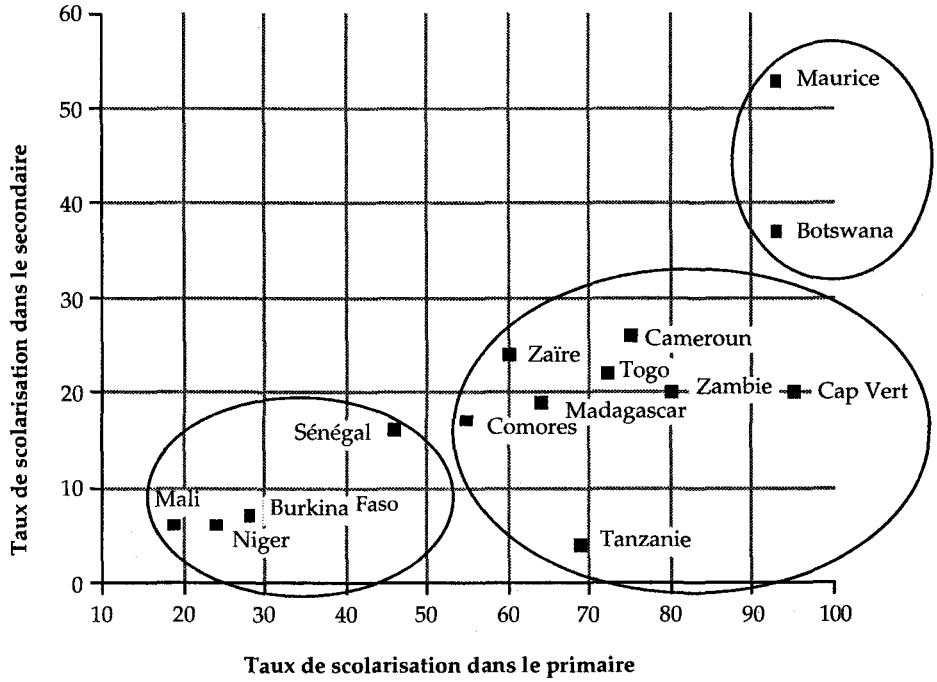
Les taux de scolarisation

Le taux *brut* de scolarisation rapporte les effectifs enregistrés à un certain niveau d'éducation, tous âges confondus, aux effectifs de la tranche d'âge théorique de ce niveau. En 1960, le taux brut de scolarisation primaire dans toute l'Afrique subsaharienne n'était que de 36 %. Trente ans après, les situations sont très variables, de 20 % dans les pays sahéliens à plus de 100 % dans les pays côtiers à revenu intermédiaire. La moyenne pour l'Afrique se situe autour de 75 %. Le taux brut enregistre positivement les redoublements et les élèves hors d'âge ; le taux *net* élimine quant à lui ces distorsions. Pour le primaire, comme pour le secondaire, aux deux extrêmes – du Mali à Maurice –, les situations sont très contrastées.

La caractéristique commune à tous les pays, quelles que soient leurs performances en matière de taux global de scolarisation, est l'écrasement de la pyramide éducative vers le bas. Redoublements et abandons d'études conjuguent leurs effets pour rallonger le nombre d'années-élèves nécessaires pour produire un diplômé du cycle d'études primaires (de dix à vingt années-élèves en Afrique contre cinq à sept ailleurs). Les goulets d'étranglement se situent à l'issue de chacun des cycles : du primaire vers le secondaire, à chaque étape du secondaire et du secondaire vers le supérieur.

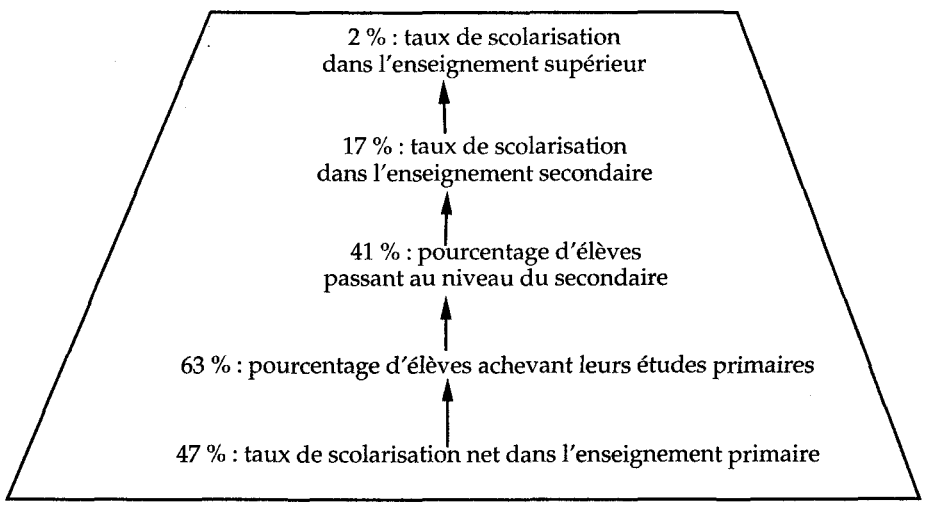
Les objectifs de l'éducation sont multiples : épanouissement personnel, insertion sociale, formation d'une conscience nationale, acquisition de savoir-faire professionnels, ouverture sur le monde... Une bonne adaptation du système éducatif au champ des activités sociales et productives constitue assurément un accélérateur de développement. À l'inverse, si les produits du système sont récusés par la société, l'école perd à la fois sa raison d'être et son public. Or, le doute sur l'efficacité du système scolaire s'est bel et bien installé dans de nombreux pays africains. Les taux d'accroissement des effectifs scolaires ont en effet baissé en Afrique passant de 8,7 % entre 1970 et 1980 à 2,5 % entre 1980 et 1987. Dans au moins dix-neuf pays africains, le taux d'accroissement de la population d'âge scolaire est supérieur à celui des effectifs du primaire, ce qui conduit nécessairement à une chute des taux de scolarisation.

Graphique 8.1. Taux de scolarisation nets primaire et secondaire dans quatorze pays africains 1988-1989



Source : PNUD : *Rapport sur le développement humain,* 1992.

Graphique 8.2. Pyramide du système éducatif en Afrique subsaharienne 1988-1989



Source : PNUD : *Rapport sur le développement humain,* 1992.

L'efficacité pédagogique menacée

La qualité d'un système éducatif peut se mesurer par le biais des résultats à divers tests d'acquisitions de connaissances. Or, il a pu être constaté que les niveaux d'acquisitions et de performances scolaires des élèves africains sont – sauf cas exceptionnels (Maurice, Botswana) – notoirement inférieurs aux normes internationales. Dans les pays francophones, une des marques de la baisse qualitative des systèmes scolaires est le caractère largement fictif de la parité des diplômes (brevet, baccalauréat, maîtrise) africains et français.

Les signes du déclin qualitatif des systèmes éducatifs sont perceptibles dans la majorité des pays. Les classes sont surchargées, les manuels scolaires sont rares, les redoublements et les abandons sont nombreux, la formation des maîtres est insuffisante ou trop brève. Dans leur analyse générale sur l'éducation en Afrique, D. Court et K. Kinyanjui concluent sans ambages que « les signes du déclin sont évidents dans l'ensemble du continent (...). L'augmentation des effectifs scolaires fait qu'une bonne partie des établissements du premier et du second degré ne constituent guère plus qu'une sorte de façade d'enseignement (...). La confiance du public s'est étiolée en même temps que s'amenuisait la qualité du système d'éducation nationale ». (D. Court et K. Kinyanjui, 1990.)

Même quand les gouvernements sont parvenus, à la suite d'arbitrages difficiles, à mobiliser des ressources supplémentaires pour l'éducation, le rendement de ces fonds est resté très faible, les moyens additionnels mis en place ayant été presque totalement absorbés par les recrutements d'enseignants et les revalorisations salariales, au détriment des moyens matériels d'éducation ou des activités de formation de formateurs. Cela semble indiquer que l'érosion progressive de la couverture scolaire qui a été constatée depuis dix ans s'est accompagnée d'une dégradation de la capacité de l'école à transmettre les savoirs et les aptitudes, faute de professeurs qualifiés, de manuels, de programmes adaptés, d'équipements de base, de méthodes pédagogiques... et cette dégradation des niveaux se transmet irrémédiablement et cumulativement à l'ensemble de la pyramide éducative.

8.1.2. Une éducation aux coûts élevés

Par rapport aux pays d'Asie, comparables quant à leur revenu *per capita*, les pays africains du Sahel dépensaient par élève trois fois plus dans le primaire, cinq fois plus dans le secondaire et quatre fois plus dans le supérieur. Ces chiffres de l'UNESCO sont éloquents, ils résultent surtout des charges salariales, mais aussi des déperditions importantes du système. En Afrique, sur 1 000 enfants entrant dans le cycle primaire, 600 seulement sont admis en dernière année. Les abandons et les redoublements font augmenter d'environ une fois et demi le coût unitaire du primaire.

Les effets d'éviction

Comme en d'autres domaines de la politique sociale, l'éducation est victime d'effets d'éviction. On peut en identifier trois :

– Plus de 80 % des dépenses d'éducation sont consacrées aux dépenses de personnel au détriment des autres postes : matériels didactiques, équipements, locaux, formation de formateurs... Ceci tient au poids relatif important des rémunérations : si un instituteur en Asie gagne environ deux fois le PNB par tête, son salaire atteint en Afrique anglophone quatre fois le PNB par tête et en Afrique francophone huit fois.

– Traditionnellement, et dans le but de s'assurer l'adhésion de futures clientèles, les gouvernements africains consentent des efforts importants en matière de bourses et d'aides aux étudiants. Selon la Banque mondiale, les bourses représentaient en Afrique, en 1983, en moyenne, 74 % des dépenses de fonctionnement du supérieur hors salaires.

– Les disparités dans les répartitions des dotations budgétaires se sont récemment renforcées car les réductions des dépenses publiques enregistrées dans les pays sous ajustement ont davantage affecté les dépenses d'équipement que les dépenses de fonctionnement. Pour l'ensemble des pays d'Afrique au Sud du Sahara, les dépenses de fonctionnement – qui avaient crû de 9,2 % en moyenne de 1970 à 1980 – ont été réduites de 7 % les cinq années suivantes et celles d'équipement de 20 %.

La charge spécifique de l'Université

En matière de charges, l'Université est la cible principale des critiques. Il faut avouer que le verdict est sévère : dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le coût de l'enseignement supérieur est de 3 650 dollars par élève-année. Exprimés en pourcentage du PIB, ce chiffre est de quatre à six fois plus élevé que dans certains pays d'Asie et neuf fois plus élevé que dans certains pays d'Amérique du Sud. Le coût par étudiant de certains cycles supérieurs africains dépasse même en valeur absolue celui de quelques-uns de leurs équivalents en Europe de l'Ouest. La générosité relative des bourses, les subventions au logement, à la restauration, aux soins de santé, et la politique de quasi-gratuité des frais d'inscription et de bibliothèque sont autant d'éléments qui contribuent à l'élévation des charges. Au Nigéria ou au Burkina Faso, moins de 10 % seulement des coûts des étudiants sont recouvrées sur les frais d'inscription ou les dépenses des étudiants.

Si l'on compare les coûts de l'enseignement supérieur à ceux de l'enseignement primaire, le contraste est choquant. En 1979, l'étudiant coûtait environ 60 fois plus que l'élève du primaire en Afrique, alors que le rapport était de 1,5 en Amérique du Nord, 2,5 en Europe de l'Ouest, 8,7 en Amérique du Sud et 7,1 en Asie[2]. Depuis cette date, le coût unitaire de l'étudiant a certainement baissé, mais les données les plus récentes indiquent toujours une situation atypique pour l'Afrique, tout du moins pour les pays du Sahel.

Tableau 8.1. Coûts unitaires de l'enseignement dans les pays sahéliens (en milliers de F CFA)

	Primaire	Secondaire général	Secondaire technique	Supérieur
Burkina Faso	20, 2	122,3	339,6	769
Mali	17,3	91,6	163	424
Mauritanie	31,6	164,1	506,7	890
Niger	25	101,7	663	882
Sénégal	33,7	118,9	873,7	811
Tchad	7,2	22,2	61,8	375

Source : IREDU, 1990.

Ces chiffres sont éloquents et débouchent sur des orientations nouvelles pour les bailleurs de fonds. Ainsi, pour la Coopération française : « Un transfert de ressources du supérieur vers les cycles qui le précèdent serait d'autant plus logique que l'Université est la première à souffrir de la dégradation des conditions d'enseignement à l'école primaire, au collège et au lycée. »[3]

2. J.-C. Eicher (1984) signale que l'étudiant africain au milieu des années 70 coûtait plus cher que l'étudiant nord-américain, alors que l'élève du primaire coûtait 34 fois moins cher que son homologue nord-américain.
3. Ministère de la Coopération et du développement, *op.cit.*, p. 13.

8.1.3. L'efficacité sociale de l'éducation en doute

L'évaluation économique en matière éducative est guidée par deux méthodes : celle des taux de rendement de l'éducation et celle de son adéquation aux besoins en main-d'oeuvre.

Les taux de rendement

Selon cette méthode, il s'agit d'appliquer à l'éducation la procédure générale d'analyse coût-bénéfice. Cette approche tirée de la *théorie du capital humain* peut s'appliquer aussi bien aux calculs individuels qu'aux choix de l'État. Les gains sont ainsi estimés :

– *au niveau individuel*, par la différence de revenus escomptée : si, en moyenne, les individus sans formation gagnent 100 et ceux ayant reçu une formation 175, le gain brut imputable à l'éducation est logiquement de 75 % ;

– *au niveau collectif*, par les améliorations qualitatives résultant de l'investissement éducatif : hausse de la productivité, meilleure insertion du progrès technique, meilleur fonctionnement des services collectifs...

Les gains tirés de l'investissement éducatif doivent être confrontés au coût d'acquisition des ressources financières indispensables pour supporter les dépenses d'éducation (de construction, d'équipement et de personnel).

La Banque mondiale a ainsi observé que, dans seize pays africains, sur une période de dix ans, les taux de rentabilité sociale de l'éducation ont atteint 26 % dans l'enseignement primaire, 17 % dans l'enseignement secondaire et 13 % dans l'enseignement supérieur[4].

L'efficacité plus grande de l'enseignement primaire est confirmée par toutes les études. Les conséquences de ce constat sont importantes, comme nous le verrons plus loin. On a, par exemple, pu mesurer qu'au Niger l'éducation primaire avait une incidence considérable sur l'efficacité de l'apprentissage des jeunes ou sur les revenus des entrepreneurs du secteur informel ; dans ce dernier secteur, et à ce niveau d'emploi, le taux de rendement privé de l'enseignement primaire dépassait même 50 %[5].

Des considérations sur le rendement de l'éducation sont aussi mises en avant pour défendre l'idée que l'éducation primaire des femmes – qui souffrent en la matière d'une évidente ségrégation – est peut être l'élément le plus déterminant pour l'éducation, la santé et la nutrition de la famille. Il en est de même pour la productivité agricole ; comme l'agriculture de subsistance repose sur leurs épaules, une instruction de base améliore le revenu des femmes, élargit leur domaine d'action, leur donne un pouvoir de décision accrû au sein de leur communauté et a une incidence positive sur le fréquentation scolaire des enfants.

L'adéquation formation-emploi

Cette seconde approche repose sur la finalité économique de l'éducation qui est d'assurer un équilibre futur entre offre et demande de travail en tenant compte des évolutions du marché du travail et des besoins en qualifications liés aux mutations dans les technologies et dans l'organisation des entreprises. Deux méthodes sont utilisées. Soit on montrera ce que sera dans *n* années l'offre de travail, compte tenu de la structure du système éducatif actuel ou compte tenu de la politique envisagée ; la question est alors de savoir comment employer au mieux cette main-d'œuvre. Soit on cherchera à déterminer l'évolution probable de la demande de travail pour

4. Banque mondiale, 1988.
5. M. Bourdon, J.-P. Jarousse et A. Mingat : *Formation et revenus dans le secteur informel : l'exemple de l'artisanat et du petit commerce urbain au Niger*, Dijon, IREDU, 1989.

identifier les besoins que le système éducatif devra satisfaire et les méthodes qu'il devra employer. Cette seconde méthode est à l'origine de la planification des ressources humaines.

Encadré 8.1. La méthode Tinbergen-Parnes en planification des ressources humaines

La planification des ressources humaines part de l'hypothèse que les besoins de l'économie en actifs instruits se prêtent à une prévision qui permet de planifier la croissance du système éducatif. La méthode Tinbergen-Parnes permet de prévoir les besoins à partir de cinq étapes[6] :

1. on part du taux de croissance prévisionnel du PNB pour une période relativement longue puisque la formation du personnel qualifié prend du temps ;

2. on évalue ensuite les évolutions sectorielles requises pour atteindre ce taux de croissance ;

3. on calcule l'emploi par secteur, au moyen d'une série d'hypothèses sur l'augmentation de la productivité du travail (ou son inverse, le rapport croissance de l'emploi sur croissance de la production) ;

4. l'emploi par secteur est alors ventilé en catégories professionnelles à l'aide d'hypothèses sur la structure requise des qualifications dans chaque secteur ;

5. les besoins en qualifications sont enfin traduits en types de formation adéquats.

Cette méthode logique se heurte à une difficulté majeure : la non-stabilité des paramètres. Affectée par de nombreux facteurs, la productivité du travail connaît des évolutions inattendues. Des changements technologiques peuvent modifier la structure des qualifications requises ou des changements dans les coûts de main-d'oeuvre peuvent introduire des biais dans l'usage des facteurs de production. Enfin, l'absence de corrélation exclusive entre formation et profession sape la parfaite logique de la procédure.

La méthode de l'adéquation emploi-formation se heurte à la difficulté de l'horizon temporel très éloigné, sutout pour les formations supérieures : les enfants qui entrent aujourd'hui dans le processus éducatif n'en sortiront avec un diplôme du supérieur que dans quinze ou vingt ans. En outre, cette approche rencontre des limites spécifiques dans le contexte africain où la notion de besoin en main-d'oeuvre est particulièrement difficile à appréhender en dynamique. La réduction très forte des recrutements dans la fonction publique supprime la relation directe qui existait entre éducation publique et embauche publique. Le marché du travail – à supposer qu'il puisse être identifié – est fortement segmenté, du salariat pur à l'emploi informel précaire, et la situation la plus fréquente est celle où il y a simultanément excédent d'offre de main-d'oeuvre non qualifiée et pénurie de personnel qualifié. Par ailleurs, il est particulièrement difficile d'anticiper sur l'ensemble des dynamiques qui se jouent dans les systèmes productifs – modernes et informels – pour y adapter des systèmes de formation qui ont besoin, pour être efficaces, d'une certaine stabilité.

Un cruel paradoxe caractérise l'école africaine. D'une part, les pays africains restent globalement « sous-scolarisés », si l'on prend en considération les populations potentiellement candidates à la scolarisation ; de l'autre, ils sont « sur-scolarisés », si l'on prend en considération la capacité d'absorption des sortants du système par le secteur dit moderne de l'économie. À

6. H. S. Paines (1962) : *Forecasting Educational Needs for Economic Development,* Paris, Éd. OCDE ; J. Tinbergen et H. C. Bos (1965) : « A Planning Model for the Educational Requirement of Economic Development », *in Econometric Model for Education,* Paris, Éd. OCDE.

l'origine, les systèmes éducatifs africains ont été conçus pour former les cadres destinés principalement – voire exclusivement – au secteur public. Cette orientation pédagogique est toujours vérifiée, alors qu'elle ne correspond pas – ou plus – structurellement aux besoins de développement économique et, conjoncturellement, à l'évolution des effectifs des fonctions publiques, et plus généralement du secteur moderne dont la capacité d'absorption est à présent voisine de zéro. Les programmes d'ajustement ont singulièrement mis à mal le droit donné à chaque diplômé d'avoir accès à un poste dans l'administration et, ce faisant, ils ont annulé le pacte social qui organisait depuis des décennies les rapports entre l'appareil d'État et les couches sociales instruites. Le temps passé à trouver un emploi s'est considérablement allongé depuis dix ans. Il atteint aujourd'hui trois ans en moyenne au Kenya, en dépit du malthusianisme dont font preuve les autorités en matière d'enseignement supérieur. Au Mali, moins de 30 % des diplômés trouvaient en 1990 un emploi dans le secteur moderne salarié. Le chômage des diplômés est une réalité depuis dix ans aussi bien au Cameroun, qu'en Côte d'Ivoire ou au Sénégal.

8.2. LES NOUVELLES OPTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉDUCATIVE

Redistribuer les moyens existants selon les priorités du développement, réduire les coûts unitaires de l'éducation, évaluer l'efficacité comparée des dépenses scolaires, assurer l'équilibre dynamique des filières, telles sont les priorités qui s'imposent aujourd'hui dans la plupart des États africains. Certains choix doivent aussi être commandés par l'équité : compte tenu de la structure des scolarisations et des coûts aux différents niveaux des systèmes d'enseignement, la situation actuelle en Afrique assure toujours à une minorité d'individus parvenus aux niveaux les plus élevés du parcours éducatif le bénéfice individuel d'une part très substantielle des ressources publiques. Un simple calcul permet de montrer qu'en moyenne, en Afrique, 2 à 3 % d'individus d'une classe d'âge ayant atteint le niveau du supérieur bénéficient de 35 à 40 % des dépenses publiques d'éducation, et l'Université renforce les ségrégations, puisque 39 % seulement des étudiants sont d'origine rurale, alors qu'en moyenne, en Afrique, les agriculteurs constituent plus des trois quarts de la population.

8.2.1. Trouver d'autres ressources et d'autres méthodes

Dans les pays africains, l'ampleur des difficultés financières est telle que la réflexion sur le financement de l'éducation occupe la première place depuis quelques années. Les États ont pris en charge une éducation selon un modèle extensif que la raréfaction des ressources et la pression démographique ont rendu intenable du point de vue financier, alors même qu'il se révélait déphasé du point de vue des filières comme des débouchés. Le constat commande de nouvelles attitudes de la part des États comme des bailleurs de fonds[7].

Les enjeux budgétaires de la scolarisation universelle

En Afrique, si un accroissement des effectifs du primaire est possible, l'universalisation de l'éducation primaire exigerait néanmoins un effort extraordinaire[8]. Si on table sur une augmentation de 3,4 % par an des effectifs de six à onze ans et sur une augmentation de 3,7 % par an

7. Ainsi, pour la France, principal soutien au système éducatif africain francophone : « Le diagnostic financier impose aujourd'hui de fermer une porte, celle du soutien artificiel, teinté ou non de malthusianisme, apporté à un modèle intrinsèquement dispendieux. » (Ministère de la Coopération et du Développement, 1992, p. 11.)
8. L'UNESCO estime traditionnellement que, pour réaliser l'universalité de l'instruction, le volume de la dépense éducative doit être au minimum de 25 % du budget et / ou de 5 % du PIB.

du PIB, il faudrait faire passer les dépenses consacrées à l'enseignement primaire de 1,4 à 2,5 % du PIB en 2000. Les autres régions du monde n'auraient pas, quant à elles, à consentir un effort relatif supplémentaire.

Tableau 8.2. Dépenses d'enseignement primaire en % du PIB

	1985	2000 (avec taux actuel de scolarisation)	2000 (scolarisation universelle)
Afrique subsaharienne	1,41	1,35	2,53
Europe de l'Est	1,17	0,71	0,71
Asie de l'Est	1,42	0,60	0,60
Asie du Sud	0,95	0,63	1,08
Moyen-Orient et Maghreb	2,05	1,47	1,76
Amérique latine	1,06	0,83	0,92

Source : Banque mondiale.

Réallouer les ressources

Une bonne part de la réflexion actuelle sur l'économie de l'éducation émane de la Banque mondiale (voir par exemple G. Psacharopoulos et M. Woodhall, 1988). Les conclusions portent aussi bien sur les mesures de réduction des coûts, sur la contribution des usagers aux frais de scolarité, sur l'efficacité et l'équité de l'instauration de droits d'inscription sélectifs dans les Universités, sur une réforme du système des bourses allant vers une diminution et un octroi plus sélectif, ou encore sur l'assouplissement des restrictions imposées aux établissements privés de formation.

La mise à contribution des bénéficiaires est déjà en action dans de nombreux pays où les habitants participent à la construction des écoles en fournissant les biens et services en nature (matériaux et main-d'oeuvre) plutôt que des versements en espèce. Ce type d'initiative, dont l'intérêt est enfin reconnu, bénéficie aujourd'hui aisément de cofinancements des bailleurs de fonds institutionnels, des ONG ou des jumelages.

Le développement de l'enseignement privé est déjà très dynamique, notamment dans les pays anglophones et au Zaïre. Son coût unitaire est moins élevé que dans le public. Pour encourager son essor, il faut lever les obstacles juridiques, instaurer des procédures contractuelles sur les cursus et négocier des incitations financières.

Le déplacement partiel du financement ne doit cependant pas entrer en contradiction avec le principe d'accès équitable à l'école, car la solvabilité n'est pas également partagée. En outre, il n'exclut pas une responsabilité de l'État sur le réseau éducatif : on aborde ici la question de la vigilance sur les normes scolaires et la gestion des moyens humains et matériels.

Trouver d'autres ressources

Ces formules, pour indispensables quelles soient, ne suffiront pas. Beaucoup d'autres doivent être explorées et l'imagination ne doit souffrir en la matière d'aucune limite :

– augmenter, par redéploiement des dépenses militaires, le budget éducation en affectant tout le surplus ainsi obtenu au primaire ;

– contenir les dépenses d'administration et redéployer si possible vers des tâches éducatives les employés en excédent ;

– maîtriser les dépenses de transfert et de bourses par l'instauration de procédures sélectives fondées exclusivement sur le mérite et la situation sociale ;

– améliorer la formation des maîtres autant dans les écoles normales que par des procédures de formation continue ;

– agir sur le taux d'encadrement des élèves par des classes à double vacation dans les zones à forte densité scolaire et par des classes à cours multiples (multigrades) dans les zones à faible densité de manière à optimiser le rapport élèves-maîtres.

C'est de la consolidation de différentes mesures faites de rationalisation et d'innovation que l'on peut espérer parvenir à des taux de scolarisation plus élevés.

8.2.2. Améliorer l'efficacité

La préoccupation de l'efficacité n'a pas toujours été présente dans l'enseignement public africain. Elle l'est aujourd'hui devenue face à l'acuité des risques de blocage des systèmes éducatifs.

Qualité ou quantité ?

Le thème qui mobilise le plus l'attention est celui du choix entre la qualité et la quantité, entre accueillir plus d'élèves ou dépenser plus par élève. La question reste posée, même après avoir testé l'impact des différents *intrants* de l'école (niveau de qualification des maîtres, taille de la classe, nombre de manuels disponibles). Le rôle très positif des manuels scolaires sur les acquisitions des élèves est évident, et il est confirmé par les enquêtes. Son impact relatif est encore plus important quand la formation du maître est faible. Des achats groupés ont permis d'abaisser le prix unitaire d'un manuel de lecture à 500 FCFA au Burkina Faso et au Togo. Le rapport efficacité / coût du manuel est très élevé.

Des mesures très variées peuvent permettre d'adapter le système aux contraintes locales sans se heurter à un effet de seuil négatif sur les acquisitions des élèves : organisation des calendriers scolaires en fonction des impératifs de la production, optimisation dans l'utilisation des locaux ; et adaptation aux réalités sociales : recours aux langues locales, contenus référentiels inspirés des apprentissages locaux... à condition bien sûr d'évaluer l'impact de telles mesures.

Ouvrir l'école à la vie sociale

L'éducation ne se résume pas à des institutions, des techniques de scolarisation ou des contenus pédagogiques. L'éducation a également une dimension culturelle et sociale : si elle vise l'ouverture au monde autant que l'acquisition des connaissances, elle ne peut atteindre cet objectif que si ses références ne sont pas en contradiction avec le système de valeurs ambiant et si son action n'est pas contredite par les choix qui sont effectués au niveau du groupe et de la collectivité.

Le parti pris en faveur d'une offre d'éducation orientée vers l'emploi salarié a, jusqu'à présent, renforcé les cloisonnements entre les secteurs productifs, vis-à-vis de l'agriculture, comme vis-à-vis du secteur informel urbain. Lorsque l'école crée l'aspiration à un mode de vie urbain, elle crée l'exode rural des jeunes ; lorsqu'elle suscite la vocation au salariat, elle contribue à l'incapacité à se mouvoir efficacement dans le secteur informel. En conséquence, le défi à relever semble être celui du dépassement des cloisonnements, en proposant des formations de base qui puissent être valorisées dans chaque sphère de la production, en favorisant les passerelles, en diffusant des savoirs ouverts, permettant la communication entre le rural et l'urbain, entre le traditionnel et le moderne, entre le public et l'entreprise, entre l'État et l'informel. La fin des recrutements dans la fonction publique conduit à suggérer que les solutions à l'emploi se situent surtout dans le travail indépendant, et donc que l'école doit améliorer la qualité et la variété des savoirs que les étudiants apportent ensuite à leur communauté.

Encadré 8.2. L'optimisation des moyens éducatifs : la méthode de l'IREDU

De nombreux « intrants » concourent à l'efficacité de l'école : qualification et aptitude pédagogique des maîtres, effectif de la classe, disponibilités en manuels scolaires, qualité des programmes, matériels didactiques... En rapportant le coût de ces facteurs à leur efficacité mesurée sur les acquisitions des élèves, il serait possible de définir toute une gamme de combinaisons de facteurs éducatifs plus efficace que celle qui correspond à la situation de départ et d'identifier la combinaison qui maximise la « fonction d'éducation » pour un coût unitaire donné. Cette méthode micro-économique est la base des travaux de l'Institut de recherche sur l'économie de l'éducation (IREDU) de l'Université de Dijon[9].

Il s'avère, par exemple, que la différence d'efficacité entre deux instituteurs n'est pas nécessairement proportionnelle à la différence de leur formation : le passage par une école normale peut ne pas changer fortement l'efficacité pédagogique du maître. Telle est la situation observée par exemple au Togo où deux solutions sont ouvertes : soit il serait possible de réaliser des économies sur le recrutement d'instituteurs-adjoints plutôt que d'instituteurs (dans la mesure où les premiers font progresser aussi vite les élèves pour des salaires inférieurs en moyenne de 30 %) sans dommage excessif pour les élèves, soit il conviendrait de revoir le système de formation des maîtres pour lui redonner toute son efficacité.

Ce type d'analyse coût-efficacité a des applications multiples. Les études de l'IREDU nous invitent, par exemple, à réviser l'idée commune selon laquelle l'apprentissage des enfants est très faible dans les classes surchargées. Les cas du Niger et du Togo montrent que si les acquisitions sont en relation avec la taille de la classe, la décroissance est relativement modérée et on continue d'apprendre dans les classes chargées : la perte qualitative s'avérerait relativement modique : d'un indice 100 pour une classe de 30 élèves, on obtient 92 pour une classe de 120 élèves.

Il convient cependant de noter que les facteurs sont interdépendants. Ainsi, l'efficacité du maître n'est pas uniquement attachée à sa formation professionnelle ou à ses capacités pédagogiques, mais aussi à la disponibilité et à la qualité des autres facteurs (effectif des élèves, matériel pédagogique...). Une chaîne éducative n'a jamais que la fiabilité de son maillon le plus faible. C'est ainsi que l'on pourra trouver des combinaisons de second rang intéressantes, associant par exemple une formation continue des maîtres à la mise à disposition des « livres du maître », permettant de trouver un dosage au moindre coût.

8.2.3. Rééquilibrer les cycles et « finaliser » l'enseignement

On a vu que l'analyse des taux de rendement permet de constater que l'enseignement primaire procure des avantages sociaux relativement plus importants que les enseignements secondaire et supérieur.

Un effort justifié en faveur de la scolarisation primaire

L'influence positive de l'enseignement de base sur l'efficacité économique, sur la préservation de l'environnement, comme sur la couverture sanitaire, sur la nutrition, sur l'hygiène, et partant sur la capacité productive des individus, a été confirmée par de nombreuses études.

9. *Cf.* notamment les travaux de J.-C. Eicher, J.-P. Jarousse, F. Orivel et A. Mingat qui inspirent en partie la doctrine de la Banque mondiale et, depuis 1990, celle du Ministère français de la Coopération et du développement.

L'enseignement primaire est à la base de la productivité agricole, il est à l'origine du dynamisme entrepreneurial de certains acteurs de l'informel comme il est déterminant dans le rendement de l'apprentissage et de l'enseignement secondaire. On notera aussi que l'extension de la scolarisation augmente, au niveau de la collectivité, les chances de la démocratie par de meilleures aptitudes à la vie collective et sociale.

Du point de vue budgétaire comme de celui de l'efficacité et de l'équité, il semble donc préférable de concentrer l'effort sur le primaire. Du point de vue pédagogique, il est admis que l'enseignement primaire, pour offrir des acquis généraux susceptibles d'être utilisés à la sortie de l'école dans des contextes très variés, doit être complet et définitif. Le grief généralement fait à l'encontre des systèmes francophones concevant l'enseignement primaire comme un cycle de présélection pour le secondaire est fondé. L'effort devrait porter avant tout sur les connaissances nécessaires à la majorité des élèves qui ne dépasseront pas les cours élémentaires au lieu d'être principalement axé sur les besoins de ceux qui entendent poursuivre leurs études. L'expression d'une priorité pour l'enseignement primaire n'a de véritable sens que si elle s'appuie sur l'idée que ce niveau d'enseignement doit constituer, pour de nombreux enfants, un niveau terminal. La politique de « finalisation du primaire » a ainsi conduit le Kenya à augmenter d'un an la durée de ce cycle, au détriment du secondaire, et à modifier ses programmes vers l'ouverture à l'artisanat et à l'économie domestique. Il est évident que, dans ce domaine, la prudence s'impose toujours, car il faut éviter, en découplant d'autorité le primaire et le secondaire au motif de l'efficacité et de la baisse des coûts, de heurter les représentations sociales solidement ancrées qui associent encore la progression scolaire à la promotion sociale.

L'enseignement primaire doit concilier l'enracinement dans le milieu et l'acculturation liée à l'acquisition d'outils et de savoirs modernes. Le lien entre l'école et le travail oblige à repenser la finalité de l'éducation pour voir comment elle peut préparer les enfants aux conditions de vie de leur milieu économique et social. Le problème majeur d'une telle approche est de déterminer quelles sont les compétences que doivent acquérir les élèves et donc quels sont les contenus de formation qui doivent être enseignés. On parle de « connaissances de survie » ou de « compétences de base », mais on ignore largement ce que doivent être avec précision les savoirs requis.

L'alphabétisation des adultes

Le « primat du primaire » est devenu une constante des institutions internationales : compte tenu de la faiblesse des moyens humains et financiers, il faut assurer une formation minimum (alphabétisation, éléments de calcul, principes d'hygiène, d'alimentation, de protection de l'environnement, de planning familial...) au plus grand nombre possible d'individus. Cette option n'est pas uniquement scolaire : elle peut concerner d'autres groupes que les enfants, être conduite hors l'école ou être associée à d'autres activités.

En ce qui concerne le milieu rural, l'un des problèmes majeurs est celui de l'alphabétisation d'adultes n'ayant pas eu accès à l'école. Il convient de développer une alphabétisation très fonctionnelle, en rapport avec les tentatives d'organisation sociale et professionnelle. Cette formule peut transiter par le canal de « projets de développement intégré » et se servir de supports proches et populaires (presse locale, radio rurale).

La lutte contre l'alphabétisme demeure un enjeu de taille puisque les programmes d'alphabétisation des gouvernements, des ONG ou des missions religieuses ne toucheraient, selon certaines estimations, que 3 % de la population concernée, soit un taux identique au croît démographique. L'UNESCO propose de rechercher les articulations possibles entre les programmes d'alphabétisation et l'enseignement scolaire, pour alléger les coûts, en utilisant les mêmes locaux, et par l'emploi de maîtres polyvalents.

Finaliser les cycles d'enseignement

Plus spécialisées, les dépenses de formation pour les cycles au-delà du primaire ne prennent de valeur que dans un contexte socio-économique qui en assure la complète utilisation[10]. Les taux de rendement des autres ordres d'enseignement ont considérablement chuté avec la crise de l'emploi et la baisse de la qualité des formations. La raison tient à ce que les efforts accomplis dans ce domaine n'ont de signification que par rapport à la capacité de l'économie et de la collectivité à utiliser concrètement des aptitudes créées. Or les cycles secondaires sont encore à la recherche d'autres finalités que le débouché dans le supérieur ou la formation de diplômés sans perspectives d'embauche ; ils ne sont pas parvenus à remplir leur mission, à savoir non pas préparer à un emploi spécifique, mais permettre d'accroître la mobilité des formés et leur adaptation aux évolutions technologiques.

L'enseignement secondaire est probablement le plus approprié à la privatisation. Ce mouvement s'observe d'ailleurs dans un certain nombre de pays francophones – en Côte d'Ivoire ou au Burundi – qui, prenant acte de l'insuffisance des ressources publiques face à la demande scolaire, ont favorisé la création d'établissements communaux ou privés.

L'enseignement technique et professionnel demeure le parent pauvre, pauvre en moyens, mais surtout pauvre en considération. Il est encore souvent l'exutoire de seconde zone de l'enseignement général, en dérivation des cycles généraux. Pourtant, il doit jouer un rôle éminent dans la constitution d'un noyau d'employés qualifiés et de techniciens capables de suivre les mutations technologiques. Des efforts doivent être entrepris pour renforcer son caractère d'enseignement terminal et pour l'adapter à la réalité des emplois productifs dans les zones rurales ou le secteur urbain non structuré. S'il faut gérer des établissements de qualité, il faut aussi instaurer une grande souplesse dans la définition des filières pour rendre possibles les adaptations nécessaires à l'évolution des besoins en qualifications.

8.2.4. Quel avenir pour l'Université ?

Le rôle de l'Université a toujours été au coeur du débat sur la contribution de l'éducation à la constitution de la nation. Depuis les indépendances, l'enseignement supérieur a reçu une place de choix. Le nombre total d'étudiants a évolué de façon spectaculaire.

Tableau 8.3. Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur

	1960	1970	1980
Afrique francophone	2 900	26 100	116 900
Afrique anglophone	16 000	68 000	169 000
Autres pays africains	2 100	21 900	50 100

Source : Annuaire statistique de l'UNESCO, 1990.

Au début des années 90, on comptait un demi-million d'étudiants. Dans le même temps, la part des budgets de l'éducation allouée à l'enseignement supérieur a fortement progressé passant

10. Pour assurer un équilibre des flux par rapport aux besoins globaux en main-d'oeuvre, pour 100 élèves dans le primaire, on considère en général qu'il en faut 25 dans le secondaire et 2 dans le supérieur. Le système éducatif devrait aussi refléter la proportion optimale entre ingénieurs, techniciens et ouvriers que les spécialistes fixent à 1-5-30.

de 11 % en 1970 à 22 % en 1980 dans les pays francophones[11]. Les subventions publiques pour le fonctionnement des Universités, comme pour les dépenses sociales d'aides aux étudiants, ont atteint un tel niveau que les coûts directs supportés par les étudiants sont quasiment nuls, ce qui renforce la demande[12]. La remise en cause de ce qu'il faut bien considérer comme un privilège, par exemple en demandant aux étudiants d'accroître leur participation aux frais, a toujours soulevé de fortes oppositions depuis qu'en 1971, au Ghana, une telle proposition provoqua le renversement du gouvernement.

En trente ans, le développement de l'enseignement supérieur en Afrique a pris un caractère explosif. Pas seulement – et probablement pas principalement – parce que les budgets des États ne parviennent pas à suivre l'évolution des effectifs. Contraints en amont par la qualité de plus en plus médiocre des sortants du cycle secondaire, et en aval par la rupture du lien entre diplôme et embauche dans la fonction publique, les difficultés sont devenues structurelles ; la qualité des enseignements supérieurs a elle-même baissé, souvent fortement, et les formations répondent de moins en moins bien aux besoins.

Malgré diverses tentatives de réformes, les universités africaines sont confrontées à des difficultés financières croissantes. Les études sur l'enseignement supérieur montrent que le dispositif universitaire est aujourd'hui caractérisé par certains traits :

– le surdimensionnement relatif : les besoins à court terme en cadres techniques sont largement couverts dans le contexte de crise qui prévaut ;

– le privilège accordé à la formation initiale alors que les formations continues sont largement négligées par rapport à la demande ;

– les niveaux de sorties sont inversés par rapport à la demande : par exemple, pour les filières industrielles des pays africains francophones, les flux sont de 10 ingénieurs pour 8 techniciens supérieurs alors que l'on considère que le ratio devrait être de 2 techniciens pour 1 ingénieur ;

– la sous-utilisation de certains établissements : faibles charges horaires des enseignants, ratio élèves / enseignants faible, avec comme conséquence des coûts de formation élevés ;

– l'inadaptation de l'organisation générale : manque d'autonomie des établissements, comptabilité peu fiable, absence de concertation avec les milieux professionnels ;

– les données budgétaires révèlent la très faible part consacrée aux dépenses de matériels et de mobiliers. L'état des bibliothèques est souvent désastreux.

Certaines institutions fortement orientées vers l'enseignement technologique de haut niveau échappent cependant à ces critiques. Citons, par exemple, l'École polytechnique de Yaoundé, l'ENSUT de Dakar et les deux écoles de l'équipement rural (ETSHER et EIER) de Ouagadougou, mais elles disposent d'importants moyens financiers et humains provenant de bailleurs de fonds extérieurs.

La réforme de l'Université reste donc d'actualité. Une des priorités réside certainement dans la professionnalisation et le développement des filières courtes, de type bac + 2, axées sur l'acquisition de technologies intermédiaires. Cette orientation n'est toutefois pas unique ; malgré ses difficultés, l'Université africaine doit rester ou devenir l'instrument principal du renouvellement des compétences scientifiques et professionnelles et doit représenter le lieu propice – et souvent unique – à la réflexion et à la pensée critique. Pour y parvenir, il faut considérer qu'il y a des effets de seuils dans l'enseignement supérieur (concentration de chercheurs, dotation

11. J.-C. Eicher : « L'évolution de l'enseignement supérieur en Afrique au sud du Sahara », *Actes des 9e journées d'Économie sociale*, Université de Caen, septembre 1989.

12. Le taux de rentabilité privée de l'Université a été de l'ordre de 30 % – le plus élevé du monde –, tandis que le taux de rentabilité sociale n'était que de 13 %. Néanmoins, compte tenu de l'accroissement du chômage des diplômés, il est certain que le taux de rentabilité s'est abaissé depuis le milieu des années 80.

minimale de moyens de travail, d'équipements, d'ouvrages...) qui imposent inévitablement certaines solutions comme options alternatives à la formation dans les pays du Nord.

– donner la priorité en matière de financement à la qualité car, en-deçà d'un certain niveau de moyens humains et techniques, aucune formation et aucune recherche ne sont viables ;

– développer la coopération entre États pour permettre d'atteindre dans des *pôles régionaux de formation* la taille critique indispensable.

En conclusion, la simple reconduction des arbitrages qui structurent la situation actuelle des systèmes éducatifs africains conduirait à une diminution de la couverture scolaire dans la plupart des cas. La contrainte économique et financière et la forte pression démographique obligent à faire des choix, et l'enseignement primaire apparaît bien comme celui qui permet le meilleur rendement des maigres ressources au plan de la collectivité. Cependant, si l'on se refuse à confondre priorité et exclusivité, ce choix doit s'inscrire dans une politique plus vaste qui concerne tout le système éducatif. Deux objectifs joints doivent être considérés : celui de la qualité et de la pertinence des formations aux différents cycles et celui de la cohérence du système dans son ensemble.

Chapitre 9

Les politiques d'intégration régionale

Le chemin par lequel je suis venu
n'est pas un mauvais chemin.
Chant de circoncision Bambara

Comme un leitmotiv, depuis trente ans, le thème de l'intégration régionale réapparaît régulièrement dans les déclarations officielles. L'objectif d'intégration, qui avait été l'un des thèmes centraux du *Plan d'action de Lagos* en 1980, a de nouveau occupé le devant de la scène lors de *la Session extraordinaire des Nations Unies sur l'Afrique* en 1986. Il demeure le slogan porteur permanent des projets de la Commission Économique pour l'Afrique et il a été relancé avec la décision de l'Organisation de l'unité africaine en juin 1991 de créer une Communauté économique panafricaine. On le retrouve également dans la stratégie à long terme préconisée par la Banque mondiale comme dans les programmes proposés par la plupart des agences bilatérales.

La fragmentation de l'Afrique étant en effet toujours considérée comme une contrainte majeure au développement et l'exiguïté des marchés nationaux comme une limite à l'accroissement des productions, on met en avant les avantages de la libéralisation des échanges à l'intérieur d'une zone protégée aux frontières par des tarifs extérieurs communs. On insiste sur la nécessité des grands projets communautaires. On exalte enfin l'importance de la coopération par le biais des organismes interrégionaux.

Qu'est-ce que l'intégration ? Selon les définitions traditionnelles, on a la séquence suivante :

Zone de libre échange = abolition des droits de douane et des barrières non tarifaires
Union douanière = zone de libre échange + tarif extérieur commun
Marché commun = union douanière + libre circulation des facteurs de production
Union économique = marché commun + coordination des politiques économiques
Intégration économique = union économique + unification des politiques économiques

L'intégration serait-elle la mère de toutes les vertus, la formule magique, la panacée aux difficultés économiques structurelles ou une incantation idéologique sans suite ? Paradoxalement, c'est au moment où l'on fait le constat d'échec de toutes les tentatives d'intégration en Afrique que l'on assiste à un regain d'intérêt pour ce débat. Avant de présenter les différentes approches en présence, il convient donc d'établir un bilan des expériences passées.

9.1. DES ÉCHECS INÉVITABLES OU DES OCCASIONS MANQUÉES ?

9.1.1. Des communautés régionales aux résultats modestes

Les unions douanières africaines sont nombreuses, comme le montre la liste (non exhaustive) suivante :

CEAO : Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest ;
CEDEAO : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest ;
CEEAC : Communauté économique des États de l'Afrique Centrale ;
CEPGL : Communauté économique des Pays des grands Lacs ;
COI : Commission de l'océan Indien ;
UDEAC : Union douanière d'Afrique Centrale ;
SADCC : Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe ;
ZEP : Zone d'échanges préférentiels.

Constituées pour stimuler les échanges, elles n'ont pas eu les résultats escomptés. En 1989, le commerce officiel entre pays de la CEDEAO ne représentait que 9,2 % de leurs échanges en 1989 ; 10,7 % pour les pays de la CEAO qui a certainement le moins mal réussi ; 2 % pour les pays de l'UDEAC qui est pourtant le seul groupement disposant d'une monnaie commune et convertible ; 0,5 % pour les pays du CEPGL, 5 % pour les pays de la SADCC et 5,4 % pour les pays de la ZEP d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe[1]. Bien que le taux d'ouverture de ces économies se soit accrû, le commerce entre pays membres de la plupart des ensembles africains s'est moins développé que les échanges entre chacun de ces pays et d'autres États africains non membres. Comme le montre le tableau 9.1., l'effet de création de commerce a été dérisoire[2].

Tableau 9.1. Principaux indicateurs d'intégration régionale (1986)

	Surface (km^2)	Population (millions)	PNB (milliards $)	Taux d'ouverture (1)	Création de commerce intra (2)	Création de commerce extra (3)
CEAO	4 444	47	18	57	3	28
CEDEAO	6 093	179	78	33	2	28
UDEAC	170!	23	18	42	1	34
CEPGL	2 399	43	9	47	1	11
SADCC	3 640	63	18	36	-	-
ZEP	4 973	146	33	41	0	17

(1) $\frac{X+M}{Y}$ (2) $\frac{\Delta (X+M)}{Y}$ vers la communauté (3) $\frac{\Delta (X+M)}{Y}$ hors la communauté

Source : Banque mondiale, *Intra-regional Trade in Sub-Saharan Africa,* avril 1989, p. 27.

Pourtant les instruments ne manquent pas et l'on peut penser que si les textes étaient effectivement appliqués, certaines sous-régions constitueraient des zones de libre échange exemplaires. La CEAO et l'UDEAC ont remplacé toutes les taxes à l'importation par une taxe unique

1. On en trouvera une présentation dans S. Belouane-Gherazi et H. Gherazi, 1988.
2. Ces chiffres n'enregistrent que les flux connus des services statistiques. Ils occultent l'existence d'une économie informelle certainement très dynamique qui constitue une zone de libre-échange parallèle. Dans le cas du Zaïre, J.-M. Cour (1989) multiplie par 20 le commerce intra africain qui concerne aussi bien le diamant, le café, l'ivoire, les voitures, le fuel que la nourriture.

intitulée, dans le premier cas, « Taxe de coopération régionale » et, dans le second, « Taxe unique ». Le niveau de préférence accordé, ainsi que le bénéficiaire sont déterminés par produit, par entreprise et par pays. La protection est donc sélective pour réduire l'inégalité des chances dont souffrent les pays les plus pauvres en leur octroyant un taux inférieur pour les mêmes produits provenant d'autres pays membres ; mais le résultat de ces instruments quand ils ont été appliqués a été en fait le découragement de la spécialisation et la disparition des bénéfices attendus de la création d'échanges.

En ce qui concerne la CEAO, A. Camara[3], pour la période 1965-1985, tire les conclusions suivantes : l'intégration a été neutre, ni création de commerce, ni détournement de commerce. Cet état de fait s'expliquerait par une certaine concentration des échanges commerciaux vers les pays industrialisés. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, principal exportateur de la Communauté, le développement des exportations vers les pays partenaires, à l'abri d'une certaine protection, aurait en fait encouragé la création d'entreprises peu compétitives. De surcroît, l'auteur montre que la taxe de coopération régionale a eu un impact faible : il n'apparaît pas de divergences significatives entre les performances des entreprises agréées au régime communautaire et les entreprises n'ayant pas obtenu l'agrément.

Les raisons des échecs communautaires

Les raisons de ces modestes résultats sont multiples. Il y avait certainement à l'origine une contradiction entre, d'une part, l'exigence pour les États naissants d'acquérir leur souveraineté politique et économique avec tous ses attributs et, de l'autre, la logique régionale qui supposait d'abandonner une part de cette souveraineté avant même qu'elle ne soit véritablement conquise.

Nous pouvons évoquer trois raisons de l'échec de l'expérience communautaire. La souveraineté était fondée sur le mythe de l'autosuffisance nationale. Chacun revendiquait ses industries de base nationales et la couverture par l'offre nationale de ses besoins vivriers. Cette conception rendait difficile l'acceptation d'une dépendance à l'égard de pays voisins, alors que la dépendance à l'égard du Nord, legs de la colonisation, restait en revanche acceptable. Dans le domaine agricole, en particulier, l'exportation hors du cadre sous-régional est demeurée la base des politiques économiques, comme pour faire équilibre avec le privilège, jamais vraiment mis en question, accordé aux importations en provenance du marché mondial.

Les anticipations sur les économies d'échelle paraissent avoir été très optimistes si l'on considère l'insuffisance de la demande solvable, la faible densité de la population qui entraîne la dispersion des marchés et le niveau des coûts de transport interafricains qui rend imaginaire une simple agrégation des marchés. La taille des marchés – faut-il indiquer que le PIB total de l'Afrique subsaharienne est l'équivalent de celui de la Belgique qui compte 10 millions d'habitants ? – dans les petits ensembles n'a jamais permis des économies d'échelle significatives. De plus, des structures économiques voisines, aux activités identiques, n'ont pas toujours grand chose à échanger.

Prenons le cas de l'UDEAC. Les six États membres (Cameroun, Congo, Gabon, RCA, Tchad, Guinée équatoriale) possèdent chacun leur industrie du bois (déroulage, scieries ou contreplaqués), leurs usines textiles à base de coton, quelques huileries de coton, d'arachide ou de palme,

3. A. Camara : « Analyse empirique des effets de l'intégration, le cas de la CEAO », *in* K. S. Ouali eds., 1990.

Encadré 9.1. La taxe de coopération régionale de la CEAO

Les produits du cru et de l'artisanat originaires des pays membres circulent dans la CEAO en franchise de tous droits et taxes d'entrée. Les produits industriels fabriqués dans les sept États membres de la CEAO peuvent bénéficier pour leurs importations dans les autres États membres d'un régime préférentiel spécial reposant sur la substitution d'une taxe dite Taxe de coopération régionale (TCR) à l'ensemble des droits et taxes perçus à l'importation, à l'exception des taxes intérieures frappant les mêmes produits locaux. Pour bénéficier de l'agrément à la TCR, le produit doit être reconnu originaire, c'est-à-dire :

– soit être fabriqué intégralement dans la CEAO à partir de matières premières communautaires ;

– soit comprendre au moins 60 % de matières premières communautaires ;

– soit lorsque la valeur ajoutée est au moins égale à 40 % du prix de revient hors taxes du produit.

On notera que les conditions d'éligibilité ne font aucun cas de l'identité du producteur, ni de l'origine des capitaux[4]. Les taux sont négociés cas par cas par les entreprises, la CEAO et les États. La décision relève du Conseil des ministres. Trois principes gouvernent la détermination des préférences :

– les taux sont inférieurs à celui du droit commun ;

– à production identique, les taux de TCR sont plus bas pour les entreprises installées dans les pays enclavés que pour les concurrentes sises dans les pays côtiers ;

– les entreprises produisant le même produit et installées dans un même pays bénéficient de préférences identiques dans les autres pays membres.

Dans les faits, beaucoup de produits circulent au taux 0. Entrée en application en 1976, la TCR concernait, en 1988, 310 entreprises fabriquant 650 produits. Un mécanisme de compensation existe : *le Fonds communautaire de développement.* Afin de ne pas pénaliser les uns par rapport aux autres, un fonds de compensation a été prévu pour faire face aux pertes de recettes fiscales résultant de la TCR. Le montant annuel du Fonds est déterminé par la somme des moins-values enregistrées par chacun des États lors de ses importations de produits agréés originaires des autres États membres. Chaque pays contribue au Fonds proportionnellement à sa participation aux échanges intracommunautaires de produits industriels. Si la Côte d'Ivoire représente 50 % des échanges, elle contribue à 50 % du budget du Fonds. Avec ce Fonds, la CEAO rembourse à chaque État les deux tiers de ses pertes de recettes fiscales résultant de l'application de la TCR : ce sont les « versements compensatoires ». Le reliquat sert à financer des études et actions communes et à assurer le service de la dette contractée pour la réalisation de projets communautaires[5].

au moins une sucrerie de canne, des brasseries, une manufacture de cigarettes et, très souvent, une fabrique de chaussures. Seule la Guinée équatoriale ne compte pratiquement pas d'industries. Des industries si peu complémentaires ne favorisent pas le développement d'échanges communautaires. Le commerce officiel intra-UDEAC ne concerne en réalité que trois groupes

4. Pour la CEDEAO ne sont admis au bénéfice de la préférence tarifaire que les produits fabriqués par des entreprises dont le capital est détenu par au moins 51 % de nationaux. Cette règle, que n'impose pas la CEAO, décourage l'investissement étranger et pénalise en particulier la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

5. Le Fonds communautaire de développement est distinct du Fonds de solidarité et d'intervention pour le développement économique de la communauté (FOSIDEC) dont le rôle est celui d'une institution de financement d'études et de garantie d'emprunts.

Encadré 9.2. La désintégration du marché de la viande en Afrique

L'Afrique est globalement autosuffisante en viande. Mais cette situation générale masque une nette disparité entre les marchés des villes côtières et celui de l'intérieur.

En dépit de l'existence de nombreux accords régionaux (CEBV, CILSS...), il n'existe pas un véritable marché africain de la viande, mais des marchés juxtaposés, avec leurs règles propres et leurs régimes douaniers particuliers : on compte 47 grands marchés de Bamako à Johannesburg. Cette dispersion constitue un handicap pour l'Afrique qui affronte en ordre dispersé la pression du marché mondial.

Le commerce intra-africain, basé essentiellement sur le bétail vif, n'est pas négligeable, quoique mal connu. Les flux sahéliens vers la Côte sont anciens. D'importantes exportations d'Éthiopie et de la Somalie vers le Moyen-Orient transitent par Djibouti. En Afrique australe, s'édifie progressivement un marché de la viande. Le Zimbabwé et la Zambie exportent régulièrement de la viande par avion vers le Zaïre. L'Afrique du sud et la Zambie approvisionnent le Mozambique. En Afrique de l'Ouest et du Centre, zones antérieurement autosuffisantes, le Sahel perd pourtant du terrain comme fournisseur des pays côtiers face à la concurrence des viandes et des sous-produits européens congelés (flanchets de bœufs désossés, croupions, ailerons de volailles) vendus à très bas prix. Malgré un potentiel d'exportation de 650 000 têtes par an, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Tchad et la Centrafrique ne réussissent pas à exporter plus de 480 000 têtes alors que la CEE exporte 740 000 équivalents bovins sur les pays côtiers, avec des subventions du FEOGA. En 1991, le prix du producteur de la viande en Europe était de 20 FF environ, alors que le flanchet était exporté à 12 FF le kilo.[6]

de produits : les produits énergétiques qui partent des raffineries de Limbé, Port-gentil et Pointe Noire vers l'intérieur, des denrées alimentaires (riz, viande) et quelques produits manufacturés (petits outillages et textiles). Le Gabon, premier client camerounais de l'UDEAC, n'occupait, en 1985, que le septième rang des partenaires du Cameroun (après le Nigéria). De son côté, le Congo développe davantage ses échanges avec le Zaïre avec qui il échange de l'énergie électrique[7].

Des politiques économiques nationales divergentes, voire inconciliables, ont été mises en œuvre. Si certaines mesures prises ont souvent échoué à donner un contenu à l'intégration africaine, c'est aussi parce qu'elles ont poursuivi d'autres objectifs que cette intégration. Les objectifs nationaux ont eu presque constamment la priorité sur les objectifs régionaux. Cela tient au fait que l'intégration souffre d'une contrainte difficile à gérer dans le temps : les pays qui sont confrontés à des difficultés de finances publiques ou de balance des paiements ne sont pas prêts à supporter les coûts de la coopération régionale ; pourtant, ces coûts à court terme sont inévitables si, ultérieurement, on veut bénéficier de ses bienfaits. Dans l'industrie, par exemple, pour substituer les importations par des productions régionales, il faudrait préalablement restructurer les filières locales de production, puis supprimer les barrières internes afin d'instaurer une concurrence régionale. Or les États sont-ils prêts à sacrifier leurs industries nationales même jugées inefficaces sur l'autel de la spécialisation régionale ? La persistance, voire le renforcement, pour des raisons de contrôle politique, des obstacles formels et informels aux échanges internes aux pays, pénalisent fortement les produits régionaux. L'existence de ces entraves, associées à la

6. *SOLAGRAL mensuel*, n° 1, octobre 1991.
7. D. Mouafo, 1991.

faiblesse des réseaux routiers, génèrent des coûts de transaction élevés qui contrarient l'échange de produits à base de valeur ajoutée locale. Les rentes à l'importation qui trouvent ainsi leur assise sont aujourd'hui un frein à l'intégration régionale, d'autant qu'elles conditionnent souvent la survie financière de certains États.

L'effondrement de la communauté la plus prometteuse dans les années 70, la Communauté de l'Afrique de l'Est, montre comment l'incapacité à résoudre des différends politiques peut compliquer les questions économiques inhérentes à tout projet associant des pays de niveaux de développement différents. Les conflits d'intérêts entre le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont ainsi entraîné la désintégration de cette Communauté[8].

Les objectifs conjoncturels ont aussi été très influents : les pays qui ont enregistré des hausses brutales de recettes extérieures ont desserré les contraintes aux importations du Nord. Plus récemment, en Afrique de l'Ouest, la politique économique du Nigéria[9] et – dans une moindre proportion du Ghana – a constitué un facteur central de perturbation dans la mesure où les politiques de change de ces deux pays ont eu un impact considérable sur les pays limitrophes de la Zone franc (Bénin, Niger, Cameroun). Les dévaluations fréquentes de la naïra ont fortement accrû la compétitivité nominale des productions nigérianes (ciment, fers à béton, tissus, lessives, voitures, motocycles, cosmétiques et certains produits agricoles). Alors qu'avant cette politique de change agressive, ils tiraient un avantage à réaliser des activités commerciales d'importation et de revente avec des marges importantes, les commerçants nigérians ont aujourd'hui davantage intérêt à acheter des produits locaux nigérians pour les revendre dans la Zone franc et recycler les CFA ainsi obtenus dans l'importation plus ou moins légale de riz, de farine, d'huile et de bétail.

9.1.2. Des organisations régionales non commerciales pléthoriques

Il fut une époque, entre 1959 (création du Conseil de l'entente) et 1966 (création de l'OCAM dissoute en 1985) où les États approuvaient la création d'une pléthore d'organismes régionaux sans se préoccuper ni de considérations financières, ni des doubles emplois. Les organisations à vocation régionale ou continentale sont aujourd'hui très nombreuses, près de 160, sans compter les petites organisations non gouvernementales. Elles vont des associations de producteurs (Conseil africain de l'arachide, Organisation interafricaine de café, Communauté économique du bétail et de la viande, Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest...) aux organismes chargés de l'aménagement des bassins fluviaux (vallées du fleuve Sénégal, du fleuve Gambie, du fleuve Niger, du fleuve Mano, du fleuve Tchad, bassin de la Kagera, aménagements des grands lacs), aux organismes de recherche et de conseil (CIEH, CILSS, CRES, OCCGE...), en passant par les écoles de formation (EIER, ETSHER, EMIG, IDEP, EISVM...), les banques régionales de développement (BAD, BOAD, BDEAC, BDAO, BDEGL...), les agences d'information (PANA), les agences de sécurité aéroportuaire (ASECNA) ou les compagnies aériennes (Air Afrique).

Ces organismes sont souvent d'énormes machines administratives constituées d'un nombre important d'agents. Sans nier l'efficacité de certaines d'entre elles, notamment des banques et des institutions de formation et de conseil, force est de constater la modestie de leurs résultats. Certaines institutions importantes ont dû cesser de fonctionner, telle l'organisation de lutte anti-acridienne et anti-aviaire (OCLALAV) ou celle consacrée à la lutte contre le criquet migrateur

8. L'histoire de cet échec est relaté dans C. M. Tibazarwa : « La East African Community, une tragédie sur le plan de la coopération régionale », *Le Courrier ACP-CEE*, n° 112, 1988.
9. L'asymétrie des échanges Nigéria / Niger repose sur un PIB 10 fois supérieur et une population 15 fois supérieure avec une frontière commune de 1 600 km.

africain (OICMA). Les contraintes budgétaires sont aujourd'hui incontournables et la pérennité des organisations africaines dépend largement des capacités des États à respecter leurs obligations de contribution.

9.1.3. L'ajustement contre l'intégration régionale ?

Dans les années 80, la multiplication des programmes d'ajustement inspirés par les thèses libérales non protectionnistes a d'abord porté un coup difficile à tous les projets d'intégration reposant sur la protection extérieure commune. Puis, avec le temps, elle a fait naître de nouveaux projets d'intégration, mais sans discrimination, et qui sont en fait essentiellement des projets de libéralisation des marchés vis-à-vis du reste du monde. L'intégration africaine n'est plus considérée comme une « coalition intracontinentale », mais comme un moyen d'assurer l'intégration de l'Afrique au marché international. En fait, les PAS introduisent des contradictions mises en évidence par J. Coussy et Ph. Hugon (1990 et 1991).

Dans leurs intentions, les PAS peuvent exercer des effets favorables sur l'intégration. Ils tendent en effet à réduire les distorsions et les entraves aux échanges par l'ouverture des frontières, la convertibilité des monnaies ou la priorité accordée au secteur d'exportation. En outre, la mise en œuvre parallèle des PAS dans plusieurs pays devrait signifier une homogénéisation des politiques budgétaires, fiscales, monétaires, commerciales d'où il devrait sortir une tendance à l'harmonisation des politiques.

Pourtant, les réformes mises en œuvre, notamment le désarmement douanier, peuvent réduire les avantages des unions douanières. De plus, les PAS s'appuient sur des décisions gouvernementales dont les préférences ne sont pas fondamentalement régionales. L'un des axes essentiels des réformes entreprises au titre de l'ajustement est la réduction et la rationalisation du régime de la protection aux frontières et la suppression des subventions. Ces mesures ne peuvent que réduire les préférences communautaires dont jouissent les pays en voie d'intégration. Certaines mesures d'ajustement structurel peuvent donc à l'évidence agir comme un frein à l'intégration. Elles constituent même pour certains responsables africains : « un obstacle majeur à l'intégration de la production dans la mesure où les programmes d'ajustement mettent l'accent sur la libéralisation et n'accordent qu'une attention parcimonieuse aux différents pays »[10]. Il ne s'agit plus d'insulariser les économies africaines par des protections, mais de les amener à devenir compétitives sur les marchés extérieurs.

Les politiques d'ajustement sont conduites dans un contexte particulier de déséquilibres financiers et de priorité accordée à la gestion de la dette. Il en résulte une hiérarchisation des objectifs non conforme à la mise en place de projets productifs à vocation régionale. Les réformes économiques mènent à une contraction des aides de l'État, notamment en matière agricole – ce qui a pour effet de surenchérir les coûts de production – et à une baisse des investissements publics, tout particulièrement des projets régionaux intégrateurs, quand il s'agit de projets à long terme ayant un taux de rentabilité faible (transports, aménagements fluviaux, par exemple). La logique marchande qui fonde les PAS s'oppose à la logique industrialiste et à l'idée d'internalisation qui impliquent une stabilisation de l'environnement dans un cadre protégé et planifié.

10. A. Adedeji : « L'intégration de l'Europe : des enseignements pour l'Afrique », *Le Courrier,* n° 125, janvier-février 1991, p. 52.

9.2. ANALYSE DE QUATRE FORMULES D'INTÉGRATION

Parmi les propositions actuelles, on peut distinguer quatre approches de l'intégration en Afrique (E. Berg, 1991). Nous allons les présenter et proposer un commentaire sur leurs perspectives de réussite.

9.2.1. La thèse du « protectionnisme minimum »

Selon la conception libérale, le libre-échange aboutit à un optimum supérieur à celui de l'intégration régionale. Toutefois, il peut être admis que le reste du monde n'étant pas libre-échangiste, que les tarifs douaniers étant la principale source de recettes publiques et que les économies africaines étant « dans l'enfance », elles ont un besoin d'une protection minimale. Dès lors, une spécialisation régionale fondée sur les avantages comparatifs et un tarif unifié peut permettre d'atteindre un optimum de second rang, sous réserve cependant qu'il y ait concurrence, économies d'échelle et création de trafic. En vertu de cette approche pragmatique, pour certains auteurs et certaines institutions, il conviendrait, à l'intérieur d'un espace communautaire, de mettre en place des incitations de marché, de rechercher immédiatement la libéralisation des échanges et de parvenir à des tarifs douaniers extérieurs les plus bas et les plus uniformes possibles. La préférence intra-communautaire n'aurait pas de justification au-delà d'un certain temps.

La Banque mondiale écrit ainsi de manière claire : « En limitant les préférences régionales, la libéralisation générale du commerce garantira que la libéralisation entreprise au niveau régional aura pour effet une augmentation et non une simple distribution des échanges. En outre, plus la libéralisation sera rapide et poussée, plus faible sera la probabilité que les ressources nouvelles soient mal dirigées et affectées à la production de biens non concurrentiels pour un marché régional édifié à l'abri de fortes protections contre les pays tiers. »[11] En d'autres termes, l'intégration africaine n'est concevable que comme une étape vers l'intégration mondiale par la libéralisation généralisée.

Certaines exceptions aux principes libéraux sont admises provisoirement par des organisations internationales dont l'objectif reste néanmoins d'amener les pays africains vers la compétitivité internationale. Cette position fait débat au sein même des institutions de Bretton-Woods. En effet, pour certains, il serait possible de générer pour 5 milliards de dollars d'échanges supplémentaires si les entreprises locales qui exportent hors de la sous-région pouvaient remporter les parts de marché qui sont actuellement desservis par les fournisseurs étrangers à l'intérieur de la sous-région[12]. On évoque en conséquence de nouveau la nécessité du « protectionnisme minimal » limité à la défense contre le dumping, au soutien aux industries naissantes bien sélectionnées et au besoin de faire l'apprentissage de l'industrie. On met en avant l'argument des « avantages comparatifs internes », par opposition à ceux déterminés par référence au marché mondial, pour justifier un besoin temporaire de protection, dont le coût pourrait fort bien être supporté par des aides extérieures.

9.2.2. L'intégration par la production

Une voie d'intégration radicalement différente de la précédente a longtemps été explorée en Afrique, celle des projets d'investissement « intégrateurs », que l'on a appelé parfois la « coproduction ». L'idée de base est que, en présence d'inégalités structurelles, les relations de

11. *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable*, Banque mondiale, 1989, p. 190.
12. Chiffres de la Banque mondiale cités par E. Berg, 1991, p. 17.

marché ne jouent pas un rôle régulateur mais amplificateur des asymétries spatiales et des inégalités économiques. Dans ces conditions, il appartient aux États, par une politique interventionniste, de favoriser la création de pôles régionaux industriels et énergétiques, d'infrastructures de transport et de télécommunications et de provoquer la substitution aux importations.

Cette thèse a encore ses partisans. Ainsi, tirant les leçons pour l'Afrique de l'expérience européenne, A. Adedeji, ancien secrétaire exécutif de la CEA, écrit : « L'Afrique doit poursuivre simultanément l'intégration du marché et de la production, et même consacrer plus de ressources à l'intégration de la production en vue de réduire la dépendance extérieure excessive de la région, le manque critique de capacité de production et l'absence de viabilité interne des économies membres. Sinon, l'intégration par le marché ne servira qu'à promouvoir les biens et services étrangers comme cela a été largement le cas jusqu'à présent. »[13]

Depuis 1980, chacun recommande, dans les enceintes africaines, d'accorder la priorité à la planification de la production et à un changement structurel global. La CEA soulignait, en 1984, que même si toutes les mesures prônées par les institutions spécialisées dans la promotion des échanges étaient appliquées, « les échanges intrarégionaux (actuellement de 4 % de l'ensemble des échanges de l'Afrique de l'Ouest) n'atteindraient même pas 10 % du total... Par conséquent, les communautés économiques de la sous-région doivent s'attacher à transformer leurs systèmes de production nationaux et sous-régionaux en créant une infrastructure régionale de transport et de communication et en développant de nouveaux produits ou des capacités grâce aux industries communautaires. » (Commission économique pour l'Afrique, 1984, p. 404). Cette approche a de forts relents d'étatisme et d'interventionnisme dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils sont passés de mode. Surtout, elle occulte le problème central du financement des projets lourds (acier, ciment, chimie, routes, chemin de fer...). L'hostilité souvent affichée par les tenants des « projets conjoints » à l'égard de l'investissement étranger rend la stratégie encore plus difficile, sinon impossible, lorsque les États avouent leurs contraintes en matière de budgets d'investissement et leur faible capacité managériale face à des projets d'envergure.

Les exemples d'échecs de projets communautaires sont nombreux. Ils ont souvent résulté d'erreurs de pronostic sur le rythme de croissance des débouchés et sur les délais nécessaires à l'approvisionnement. L'un des plus connus est celui des Cimenteries d'Afrique de l'Ouest (CIMAO) chargées de produire du clinker pour le Ghana, le Togo et la Côte d'Ivoire, pour un investissement de 360 millions de dollars, avec la participation de la Banque mondiale. L'unité a fermé en 1984, après seulement quelques mois d'exploitation. Les coûts du ciment à l'importation étaient à l'époque de moitié inférieurs.

9.2.3. L'intégration par les échanges

À l'ambition de créer des activités nouvelles a succédé, dans les années 80, l'espoir de développer des filières régionales autonomes, de lancer des opérations triangulaires (avec le financement extérieur) ou de créer des espaces privilégiés protégés.

Le cas des marchés céréaliers

Le marché céréalier ouest-africain, derrière les initiatives du CILSS et du Club du Sahel, est l'une des cibles de ce projet intégrateur qui cherche à s'appuyer sur les structures productives existantes et sur des marchés relativement captifs pour peu qu'un minimum de garanties soit donné contre les importations et les aides alimentaires.

13. A. Adedeji, *ibid.*

Ce type de projets d'espace céréalier est-il viable ? Il rencontre tant d'objections et d'obstacles que certains en doutent[14]. Exemple souvent cité, la politique de spécialisation dans les opérations de transit informel de la Gambie en matière d'importation de riz, laquelle relève pour le Sénégal du *dumping*. La Gambie a totalement libéralisé ses importations de céréales. Le Sénégal, au contraire, pour sauvegarder son agriculture vivrière, maintient des contingents sur le riz. Par des réexportations massives et des baisses de droits de porte, la Gambie alimente frauduleusement son voisin. Le moteur de ce processus est le franc CFA : la Gambie est ainsi devenue un foyer important de sortie de billets de la zone.

L'extraversion croissante en matière de céréales indique que le négoce des produits importés est plus attractif que celui des céréales locales. Un certain nombre d'opérateurs puissants et d'États ont un intérêt économique à la poursuite de la dépendance alimentaire. On peut ainsi distinguer dans l'Afrique de l'Ouest trois types de marchés céréaliers[15] :

– les importations en provenance du marché mondial (riz, blé) ;

– les flux régionaux de réexportations à partir des pays côtiers ;

– les échanges frontaliers de proximité qui répondent à des situations locales de déficit et d'excédent.

Un des paradoxes de l'évolution des politiques céréalières est que, malgré le projet affiché de leur faire adopter un modèle commun, ces politiques conservent, voire augmentent, leurs différences. Ainsi, on peut distinguer deux groupes opposés :

Ceux qui ont une forte tendance à protéger.	– Monnaie convertible – Potentiel agricole – Absence de ressources non agricoles – Enclavement géographique
Ceux qui ont une faible tendance à protéger.	– Monnaie inconvertible – Faible potentiel agricole – Existence de ressources non agricoles – Pays côtiers, accès facile

Le jeu des politiques nationales est un facteur limitant les relations interafricaines. Les différences dans les préoccupations des États peuvent provenir de la différence avantages / coûts que chaque pays a à respecter les avantages comparatifs : un pays côtier sans agriculture conséquente sera tenté de refuser toute protection commune, alors qu'un pays céréalier enclavé verra dans cette protection un recours. La Gambie se rapprocherait du premier cas, et le Mali du second. On est donc en présence d'acteurs aux objectifs différents. De ce fait, la mise en œuvre d'une stratégie régionale est délicate. Elle ne peut reposer que sur la reconnaissance d'un objectif commun qui l'emporterait sur les intérêts particuliers : la promotion des céréales locales. Pour cela, il faudrait négocier des mesures et harmoniser des politiques, actuellement divergentes, en tenant compte des logiques et des contraintes spécifiques à chacun des pays. Dans cette perspective, le recours à une certaine forme de protection concertée serait nécessaire afin de développer la compétitivité des agricultures et de favoriser les complémentarités.

Les contraintes liées aux difficultés de l'intégration agricole par le marché semblent avoir été prises en considération lors de l'initiative Cissokho (du nom du ministre sénégalais du dévelop-

14. Par exemple, Jacques Giri : « L'espace régional céréalier : mythe ou réalité de demain ? », *in* Club du Sahel : *Espaces céréaliers régionaux*, Éd. OCDE, 1989.

15. *Cf.* Club du Sahel / CILSS : *Échanges céréaliers et politiques agricoles dans l'espace ouest, quelle dynamique régionale ?*, INRA-IRAM-UNB, avril 1991.

pement rural) lancée à Dakar en mars 1991 par les ministres de l'agriculture de dix-sept pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle vise à développer les échanges intérieurs dans le cadre d'un marché sous-régional pour trois groupes de produits, bétail-viande, céréales et oléagineux, par l'instauration du libre-échange, l'harmonisation de la taxation et la mise en place de mesures de compétitivité des filières. D'autres thèmes transversaux sont également en chantier : l'intensification, le crédit rural, la fiscalité, la recherche et la formation. La démarche est pragmatique et repose sur la conviction que la création d'espaces agricoles durables ne pourra être que progressive par adjonction de décisions et d'actions concrètes sur des points d'intérêt commun à des groupes d'États peu homogènes. Elle veut pourtant se distinguer des approches unanimistes développées au cours des vingt dernières années. Elle vise également à clarifier le rôle des quarantes-cinq organisations régionales présentes dans la sous-région.

9.2.4. L'intégration par les règles

Les atouts de la zone franc en matière d'intégration ne sont pas minces. Un système monétaire unique, une liberté des mouvements de capitaux, des habitudes de coopération, un héritage institutionnel et administratif commun, créent autant de possibilités de jumelage importantes. Défendue par la France et par les membres de la zone franc depuis 1991, une approche différente et en même temps complémentaire de l'intégration par le tarif extérieur et de l'intégration par les projets est mise en avant. Elle vise à faire passer l'union réalisée au plan monétaire en une union économique. Une étape intermédiaire est indispensable : l'unification des règles et l'harmonisation des politiques économiques venant conforter la communauté de monnaie. Cette approche met donc l'accent sur l'importance de la coordination des politiques monétaires, des jurisprudences et de la réglementation.

L'intégration financière

En vue d'éviter le retour aux errements du passé, l'harmonisation des réglementations bancaires a été renforcée et une commission supranationale de contrôle des banques a été créée à l'échelle des deux unions monétaires (zone UMOA et zone BEAC). Dans le même temps, la volonté de restaurer la confiance des épargnants a conduit les pays membres à harmoniser la fiscalité sur l'épargne (généralisation d'un livret d'épargne défiscalisé, suppression des doubles impositions...) et à développer de nouveaux instruments financiers.

La réhabilitation des systèmes bancaires doit se prolonger par celle des compagnies d'assurance dont les douze marchés de la zone franc sont en proie à une profonde anarchie. Le schéma d'intégration adopté en 1992 s'appuie sur deux volets : la création d'un code régional des assurances et la création d'une commission de surveillance des assurances qui sera désormais seule compétente pour octroyer ou retirer les agréments aux sociétés nationales.

Les organismes de prévoyance sociale – dont la gestion est également considérée comme désastreuse – sont aussi prises en compte avec le projet de création d'une inspection régionale de prévoyance sociale et la rationalisation de règles de gestion[16].

Ces trois domaines d'action en matière financière (banques, assurances, sécurité sociale) permettront de déboucher sur des réglementations communes. La volonté de créer un véritable marché financier, d'abord au niveau de l'UMOA, doit accompagner ces initiatives avec l'assainissement de la bourse des valeurs d'Abidjan, la possibilité donnée à la BOAD d'émettre des titres libellés en CFA...

16. Le nombre des cotisants est de l'ordre de 250 000 dans les pays de la zone franc et ils représentent un chiffre d'affaires équivalent à celui d'une caisse régionale moyenne en France.

L'uniformisation des règles du droit économique

Un environnement légal et réglementaire flou en ce qui concerne le droit des sociétés, le droit du travail, le droit comptable, la propriété intellectuelle ou encore le commerce, et un manque de garanties juridictionnelles nuisent aux investissements et aux transactions. La sécurité juridique est probablement au moins aussi importante que la convertibilité de la monnaie comme facteur d'incitation pour attirer les capitaux. En complément des initiatives précédentes, s'inscrit en conséquence le projet de mise en place d'un droit unifié des affaires, adapté aux réalités locales. Il est aussi prévu la création d'une cour régionale qui statuera en appel des juridictions nationales compétentes et permettra de stabiliser les jurisprudences aujourd'hui très incertaines.

L'harmonisation des politiques économiques

Il s'agit aussi de conforter la politique monétaire commune grâce à la coordination des politiques budgétaires et fiscales, et peut-être la création d'une cour des comptes qui garantirait la rigueur et la transparence de la gestion publique. D'autres volets de ce vaste projet concernent la création de pôles de formation des régies financières (impôt, douane, Trésor...) et la création d'un observatoire statistique commun (AFRISTAT).

Ces propositions surviennent à une époque où les pays membres de la zone franc connaissent de profonds déséquilibres de leurs finances publiques et de leur balance des paiements. La difficulté de mettre en place des règles et des institutions communes n'est pas mince dans un contexte qui incite les États à opter plutôt pour des solutions isolées dans le cadre des programmes nationaux d'ajustement. On peut aussi se demander s'il n'y a pas une conviction excessive dans l'efficacité du cadre juridique, une surestimation du rôle du droit et des institutions, alors que l'informalisation croissante des économies est partout devenue une réponse aux rigueurs de l'ajustement structurel.

9.2.5. Les perspectives de l'intégration régionale

La longue marche vers l'intégration des marchés, la coordination des politiques économiques et financières et la coopération dans les domaines de la technologie, de la formation, de l'environnement, de la sécurité alimentaire et de la recherche occupent une place centrale dans les réflexions sur la stratégie à long terme de l'Afrique subsaharienne. Intégrer n'est pas additionner, c'est accroître la compatibilité des plans d'un ensemble de centres de décisions pour atteindre un seuil d'irréversibilité dans la maîtrise des problèmes. À l'évidence, là où d'importantes économies d'échelle sont possibles, ou lorsque les spécialisations n'ont pas été exploitées à fond, ou encore quand on peut s'attendre à des effets de masse critique intéressants (formation, recherche, services d'études), les approches régionales s'imposent.

Jusqu'à présent, les actions d'intégration sont restées focalisées sur une approche englobante et normative associée à l'idée d'*uniformisation*. À notre avis, seule une approche pragmatique reposant sur la connaissance des réalités économiques et sociales et sur l'identification des intérêts communs des membres de sous-espaces viables a des chances de réussir. Cette démarche, qui vise à faire reposer l'intégration sur les acteurs ayant intérêt à la coopération, doit procéder par étapes, actions sectorielles et objectifs limités ; elle seule permettra de susciter l'adhésion véritable des partenaires, et de déboucher sur l'exécution des décisions et des stratégies ainsi que sur l'application des régimes de sanctions correspondants.

Le potentiel d'expansion des échanges régionaux pourrait être mieux exploité, d'abord par une bonne connaissance des marchés régionaux, ensuite par une meilleure valorisation et par une amélioration de la compétitivité des filières locales et, enfin – et seulement enfin –, par une rationalisation des barrières administratives et fiscales. L'agriculture et l'élevage sont, à cet

égard, des domaines clés. La libéralisation des échanges ne peut contribuer à la sécurité alimentaire que si les marchés transrégionaux de céréales sont d'abord organisés et si les initiatives ne sont pas bridées par l'administration. L'importance des échanges frontaliers rend nécessaire la connaissance des informations sur les flux périphériques. La mise en commun de systèmes de prévision des récoltes ou les actions conjointes de lutte contre les maladies du bétail sont également profitables pour tous les pays concernés.

Les politiques économiques d'ajustement gagneraient dans leur harmonisation sur une base régionale. En dépit des problèmes qu'elles posent, les réformes introduites par les PAS constituent une occasion à ne pas négliger pour harmoniser les politiques fiscales ou douanières. Une solution pourrait consister à introduire « une conditionnalité régionale », c'est-à-dire à utiliser les ressources des PAS et des programmes d'ajustement sectoriel pour le financement de solutions régionales. Par exemple, pour financer des réseaux transfrontières en échange de la réduction progressive des barrières commerciales ou de la libéralisation des mouvements de capitaux. Cette idée fait aujourd'hui son chemin. La difficulté réside néanmoins dans la complexité de mener à son terme des négociations simultanées avec plusieurs pays.

Les organismes régionaux sont trop nombreux, aux compétences chevauchées, à la gestion financière sans cesse menacée par le non-paiement des contributions. Une rigoureuse sélection des ces organismes s'impose sur des critères de viabilité, d'efficacité et autour d'un mandat clairement défini et de véritables pouvoirs de décision. Le critère de choix ne peut être que celui du « pôle d'excellence » et de la qualité de la compétence pour tout ce qui touche l'information, la communication, la recherche, la formation, les services de conseil et la technologie.

Chapitre 10

L'épargne et la réforme des systèmes financiers

Si tu manges la graine
tu n'auras jamais l'arbre.
Proverbe Camerounais

L'insuffisance de l'épargne domestique est un des handicaps majeurs du développement des pays africains. Les causes sont multiples et pas uniquement attachées à la modestie des revenus (10.1.). Les systèmes financiers sont pourtant très diversifiés, puisque cohabitent, avec le système bancaire classique, des institutions, des marchés et des circuits financiers informels très dynamiques dans certaines régions (10.2.).

Les systèmes bancaires africains évoluent sur des marchés extrêmement étroits, du fait du faible nombre d'agents économiques pratiquant des transactions monétaires de niveau important. Il en résulte des coûts d'intermédiation élevés et un niveau de risque considérable. Les mauvais crédits exercent un effet d'éviction sur les crédits sains, ils pèsent sur la rentabilité des banques et incitent à limiter les risques. L'assainissement en cours des systèmes financiers est donc un préalable à la reprise de l'épargne et de l'investissement et à la réussite des programmes de redressement économique et financier (10.3.).

10.1. L'ÉPARGNE EN AFRIQUE ET SES DÉTERMINANTS

Les données disponibles montrent que l'épargne est particulièrement faible en Afrique. Le tableau 10.1. illustre cette situation : en 1990, l'Afrique subsaharienne se caractérise par un quasi-équilibre de bas niveau entre épargne et investissement. Évidemment, cette situation générale cache des différences très sensibles. En 1990, par exemple, le taux d'épargne ne dépassait pas 4 % au Rwanda, 5 % au Burkina Faso, contre 29 % au Nigéria, 21 % au Zimbabwe, 31 % au Congo. On noterait aussi de sensibles différences en ce qui concerne la part financière de l'épargne : dans les pays les plus pauvres, une part importante de l'épargne n'est pas monétarisée, elle est constituée d'accumulation d'actifs réels : stocks, logements, etc.

Tableau 10.1. Épargne et investissement intérieurs dans les pays en développement
(en % du PIB)

	Investissement intérieur brut		Épargne intérieure brute	
	1965	1990	1965	1990
Afrique subsaharienne	15	16	13	16
Asie de l'Est	22	37	22	35
Asie du Sud	17	21	14	19
Amérique latine	20	19	22	22

Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1992.

La faiblesse de l'épargne et de l'investissement en Afrique justifie une action en faveur de la mobilisation de l'épargne et d'une amélioration de la liaison entre épargne et investissement.

10.1.1. Les facteurs économiques de la formation de l'épargne

Les recherches appliquées à l'épargne se sont orientées vers une identification empirique des déterminants de l'épargne dans les pays en développement (D. Kessler et P. A. Ullmo, 1985, M. Gersovitz, 1989, A. Deaton, 1990). Il convient cependant de souligner que les études sont difficiles du fait du peu de fiabilité des données sur l'épargne qui est d'ailleurs presque toujours calculée au plan macro-économique comme un solde dans les comptes nationaux.

Le rôle du revenu et de la richesse

Hormis de très rares exceptions, il est toujours possible de mettre en évidence une relation stricte entre le taux d'épargne et le revenu par tête. Les différences observées entre pays à revenu voisin sont dues à un certain nombre d'autres variables : taux de dépendance extérieure, taux d'inflation interne, taux de rendement des actifs financiers. La plupart des observations peuvent donc se décrire à l'aide de la fonction keynésienne d'épargne de type :

$$S_t = a + s\, Y_t$$

avec s, la propension marginale à épargner.

Cette équation a été testée par J. G. Williamson (1968) pour un certain nombre de pays en développement avec le résultat suivant : 83 % de la variation de l'épargne par tête serait expliquée par la variation du revenu par tête. La plupart des études confirment également cette hypothèse d'une croissance de la propension à épargner avec le revenu absolu, mais elles soulignent aussi les différences du taux d'épargne selon l'origine du revenu (capital, rente foncière et immobilière et salaire) et selon sa localisation (ville ou campagne). (R. H. Mikesell et J. E. Zinser, 1973).

L'épargne s'ajuste-t-elle sur le revenu annuel ou sur le revenu permanent ? L'hypothèse de M. Friedman du « revenu permanent » repose sur l'idée selon laquelle chaque individu prend, en matière de consommation, des décisions qui sont fonction de ses actifs initiaux et de l'ensemble des revenus qu'il anticipe, provenant du travail et de la rémunération de son épargne. L'ensemble des revenus anticipés ainsi défini est baptisé richesse de l'agent. Chaque agent est supposé avoir accès à un marché du capital parfait où il est possible d'emprunter ou de prêter au taux d'intérêt du marché. Le revenu anticipé est lui-même évalué à partir des revenus antérieurs (anticipations adaptatives). Il en résulte que toute différence positive entre le revenu permanent et le revenu effectivement perçu à un moment donné (revenu transitoire) résultant de circonstances exceptionnelles est automatiquement épargnée – et inversement si la différence est négative. L'hypothèse peut se formuler ainsi :

$$S = a + s1Yp + s2Yt$$

avec Yp, le revenu permanent, et Yt, le revenu transitoire.

Dans la version courante de cette théorie, $0 < s1 < s2 < 1$. Effectivement, de nombreuses vérifications empiriques ont montré que, dans les pays en développement, la propension marginale à épargner sur le revenu transitoire est supérieure à celle sur le revenu permanent. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les réactions de l'épargne rurale aux variations de la pluviométrie et aux changements de prix (C. Paxson, 1992). De même, un changement brusque dans les ressources d'exportation (suite à une variation des termes de l'échange) affectera le volume global de l'épargne. Il peut alors survenir un *effet de cliquet* : si les exportations croissent en valeur, l'épargne et la consommation s'ajustent à la hausse, ainsi que les anticipations de revenus futurs. Par contre, si les exportations décroissent par la suite, la consommation ne se réduira pas en proportion, ce qui diminuera l'épargne.

Pourtant, l'hypothèse d'un marché parfait du capital est assez loin de correspondre à la situation africaine. Une part importante des ménages n'a pratiquement pas d'accès au crédit, et une autre fraction, limitée, n'a accès en cas exceptionnel, qu'au crédit des usuriers, à des taux très différents de ceux qui leur sont offerts pour leurs propres placements. Dans ce cas, et si l'objectif d'épargne est indivisible, l'absence de possibilité d'emprunt aura pour conséquence d'augmenter l'épargne (M. Gersovitz, 1989).

Épargne et répartition du revenu

Les théories de l'épargne dans les pays développés partent souvent de l'idée qu'il est possible de définir le comportement de l'épargne par simple agrégation du comportement d'un « agent représentatif ». Ceci peut se justifier lorsque le corps social est relativement homogène. Comme les pays africains sont marqués par une forte inégalité des revenus, il peut être pertinent de lier l'évolution du taux d'épargne au niveau macro-économique avec l'accroissement de l'inégalité des revenus. Cette approche est conforme à l'observation générale suivant laquelle le taux d'épargne est généralement plus élevé parmi les couches de la population à hauts revenus. Il semble pourtant difficile d'en tirer des conclusions simples sur l'évolution du taux d'épargne en cas de redistribution des revenus provoquée par l'ajustement. Outre la modification de l'incitation à investir, il faut tenir compte du fait que la décision de consommer (et donc d'épargner) est influencée par la structure sociale dans son ensemble : un groupe social donné fixe sa consommation et son épargne non pas strictement par rapport à son revenu mais aussi en fonction des modalités de la consommation et de l'épargne des groupes dont le revenu est plus élevé (effet de démonstration). Ainsi, une plus grande égalité des revenus pourrait réduire la consommation des catégories sociales à faible revenu, et donc accroître l'épargne. Il existe d'ailleurs peu de relation statistiquement observable entre le taux d'épargne et l'inégalité globale de la répartition des revenus (CNUCED, 1975).

Le rôle du taux de rendement de l'épargne

Sur le plan micro-économique, l'arbitrage entre les diverses opportunités de placements offerts aux épargnants dépend des rendements réels escomptés (fonction du taux d'intérêt et des anticipations inflationnistes) et des attitudes à l'égard du risque. Les politiques de plafonnement du taux d'intérêt en Afrique, qui ont longtemps prévalu et qui visaient à limiter les revenus de la propriété (et donc à modifier la répartition des revenus) et surtout à encourager l'investissement, avaient donc pour conséquence de décourager la formation de l'épargne financière mise à la disposition des opérateurs.

Cependant, la transposition de cette approche au plan macro-économique n'est pas simple, parce que les effets de richesse et de subsitution jouent en sens inverse : lorsque le taux d'intérêt augmente, les consommations dans le futur sont relativement meilleur marché, ce qui accroît l'épargne, mais le revenu permanent augmente pour les épargnants nets, ce qui augmente la consommation et réduit l'épargne. Il n'est donc pas surprenant que les tests empiriques ne mettent guère en évidence la relation épargne globale privée / taux d'intérêt. Les réactions de l'épargne globale au taux d'intérêt restent très controversées en ce qui concerne les pays africains. Selon A. Giovannini (1985), les tests économétriques semblent rejeter l'hypothèse d'une élasticité positive de l'épargne au taux de rendement réel. Il suggère une hypothèse alternative : l'épargne augmente quand une réforme financière induit une certaine stabilité des prix, renforce la sécurité et accroît le nombre d'institutions financières.

Le rôle des institutions financières

De nombreuses études montrent l'existence d'une corrélation positive entre le taux d'épargne et la part des actifs financiers non monétaires dans le PIB. La question reste cependant de savoir

dans quel sens joue la causalité : est-ce le développement économique qui entraîne le développement financier ou l'inverse ? Dans le second cas, il faut mettre l'accent sur l'intermédiation financière, ce qui devrait induire une croissance du revenu, de la richesse et donc de l'épargne. On retrouve ici la controverse classique entre l'entraînement par la demande qui suppose le rôle premier de l'épargnant et de l'investisseur et l'entraînement par l'offre qui met en avant le rôle premier des institutions financières et de l'offre de services.

Quoi qu'il en soit, l'existence d'une offre d'actifs financiers diversifiés permettrait sans doute de réduire le dualisme financier très puissant en Afrique, d'améliorer le volume de l'épargne collectée et l'efficacité de l'investissement. Deux raisons sont à la base de cette idée : d'une part, il y a diversification des produits financiers offerts par les intermédiaires et donc meilleure adaptation aux diverses exigences des divers prêteurs ; d'autre part, il y a possibilité d'accroître le volume des prêts aux opérateurs dont les investissements sont relativement indivisibles.

L'influence du système fiscal

A priori, la fiscalité permet un transfert de revenu mobilisable en épargne publique. Encore faut-il que la propension à épargner de l'État soit supérieure à celle des agents sur lesquels l'épargne est prélevé, ce qui n'est pas nécessairement le cas. En raison de la structure des dépenses publiques, la propension à épargner de l'État étant plus faible que celle des ménages, l'accroissement des impôts est susceptible de diminuer le taux moyen d'épargne. Il se produirait donc un *effet d'éviction* de l'épargne privée par l'épargne publique. Les vérifications empiriques de cette assertion ne sont pas parfaitement probantes. En réalité, la consommation publique, mise en cause indirectement comme facteur de réduction de l'épargne potentielle et source de gaspillage, est aussi – dans certains cas – un investissement. C'est en particulier le cas des dépenses publiques d'éducation et de santé, qui sont considérées comme de la consommation mais qui contribuent pourtant à l'élévation de la productivité. Le problème fondamental est donc celui de l'efficacité relative de la dépense publique, ou de son caractère incitatif pour l'investissement privé, avant d'être celui de l'épargne.

La fiscalité a des effets sur l'épargne publique, mais aussi sur l'épargne privée. Discriminante, elle modifie la répartition des revenus, elle peut donc influencer le niveau général d'épargne. En ce qui concerne l'épargne privée, les théoriciens de l'offre ont tenté de montrer l'effet négatif de l'imposition sur les revenus du capital dont la propension à épargner est toujours plus élevée que celle des revenus du travail.

Le rôle de l'inflation et du risque

En règle générale, l'inflation et l'incertitude qui résulte de l'insécurité sociale et politique dissuadent la formation de capital productif. Ces deux phénomènes encouragent la consommation immédiate, tendent à canaliser l'épargne vers des actifs réels, considérés comme une couverture contre le risque monétaire, ou suscitent la fuite des capitaux. Ceci s'explique par le fait qu'une instabilité politique nécessite l'inclusion de « primes de risque » dans la rémunération de l'épargne. Or, en raison de l'insécurité particulière qui prévaut dans de nombreux pays au sud du Sahara, ces primes de risque sont souvent plus élevées que les rendements offerts par les systèmes financiers locaux.

10.1.2. Les facteurs sociaux

Les structures sociales et démographiques

Une première approche met en relation le taux d'épargne avec la structure par âge de la population. En reprenant l'hypothèse des marchés des capitaux parfaits sur lesquels les agents

peuvent librement emprunter ou prêter, la théorie du cycle de vie d'Ando et de Modigliani a permis de construire le profil de l'épargne au cours de la vie d'un agent représentatif : désépargne en début de carrière, puis épargne durant la période active en vue de la retraite, et, enfin, désépargne durant la retraite. En agrégeant les différents agents, il en résulte que le taux d'épargne est d'autant plus important qu'une fraction importante de la population est active (F. Modigliani, 1970). Les analyses de la relation âge / taux d'épargne confirment que l'épargne croît avec l'âge et en conséquence que la croissance démographique rapide, qui élargit le bas de la pyramide des âges, joue négativement sur la formation de l'épargne intérieure (Mikesell et Zinser, 1973 ; Deaton et Paxson, 1992).

La pression communautaire

Les sociétés africaines sont caractérisées par un ensemble d'obligations de solidarité communautaire qui constituent une priorité totale dans l'affectation des ressources rares (l'argent, le temps) des individus, avant que puissent s'exprimer leurs « préférences » au sens de la théorie néo-classique (F.-R. Mahieu, 1990). Leur possibilité de jouer avec cette contrainte est très limitée, car la sanction sociale (réelle ou supposée) est l'exclusion du groupe. Tout au plus, peut-il substituer partiellement le temps aux ressources réelles (produits ou monnaie), ou vice-versa. Il en résulte que l'agent ne dispose pas d'un droit de propriété clair sur les actifs qu'il peut accumuler ou, plus exactement, que l'exclusion de certains actifs de l'obligation de redistribution doit être justifiée par des impératifs socialement acceptables. Cette situation a deux conséquences pour l'épargne : en premier lieu, l'anticipation de cette pression est un facteur d'épargne car elle peut générer des dépenses importantes auxquelles on doit faire face (notamment en cas de deuil). Mais, en sens inverse, le désir de profiter de sa propre épargne est assurément une cause importante de réduction de l'incitation à l'épargne des agents privés, notamment urbains, et une incitation à la fuite des capitaux. Enfin, la nécessité de contourner ces contraintes donne à l'épargne des formes particulières. Par exemple, de nombreuses constructions autofinancées se réalisent très progressivement, chaque partie du bâtiment, une fois réalisée, étant ainsi soustraite aux obligations communautaires. La force de la pression communautaire est toutefois variable entre les groupes ethniques, et n'a pas la même intensité à la ville qu'à la campagne.

10.2. LE DUALISME FINANCIER

Les systèmes financiers africains sont très hétérogènes : les opérations financières se déroulent dans des cadres très différents, pour partie dans le secteur moderne qui est soumis à une réglementation de la part de la Banque centrale, et pour partie dans le cadre d'une multiplicité d'institutions ou de relations interpersonnelles qui forment ce qu'on a coutume de baptiser « le secteur financier informel ». Du fait de son ampleur en Afrique, il mérite un examen détaillé.

10.2.1. Les circuits informels de l'épargne et du crédit

Le secteur financier informel peut être défini comme l'ensemble des opérations financières légales ou illégales qui ne sont pas réalisées dans le cadre réglementaire officiel. Au sens large, il recouvre en Afrique deux phénomènes :

– une utilisation relativement faible de la monnaie par rapport à l'ensemble des actifs. Une grande partie des opérations économiques n'est pas monétarisée (production autoconsommée, autofinancement des investissements). Une partie importante des placements se fait sous forme d'actifs matériels : des terrains, du bétail, des bijoux, etc. ;

– d'une grande diversité d'opérations financières. Certaines se déroulent dans le cadre de structures collectives ou mutualistes (tontines, coopératives d'épargne et de crédit) ; d'autres sont effectuées par des agents spécialisés, ou comme une activité dérivée (notamment en ce qui concerne les commerçants pour le crédit à la consommation ou l'achat des récoltes sur pied) : prêteurs sur gages, usuriers, dépositaires de fonds, etc.

Le domaine de la finance informelle

Si l'on met de côté les gardes-monnaies, les prêteurs ambulants et certaines opérations conçues comme de simples outils ponctuels, connexes à des programmes de développement villageois qui mobilisent l'épargne – en nature ou en main-d'œuvre – pour de petites activités, on peut regrouper les formules informelles d'épargne-crédit selon trois types d'organisations (Ph. Hugon, 1991) :

1. Les groupes d'épargne-crédit fondés sur une solidarité financière communautaire. Ce qui domine, dans ce cas, c'est une logique sécuritaire et redistributive au niveau du groupe, d'appartenance familial ou ethnique, au sein duquel chaque membre a des droits et des obligations. Ces associations d'épargne, qui prennent la forme de caisses villageoises autogérées ou de crédit solidaire, constituent souvent des fonds d'urgence.

2. Les tontines, où les relations se nouent sur une base volontaire et contractuelle. Les *tontines à crédit rotatif* offrent une méthode efficace pour attirer la petite épargne et octroyer des prêts de faible montant aux ménages ruraux et urbains, souvent pour des besoins de consommation. Les performances, en matière de remboursement, ne sont pas assurées par des garanties formelles, mais résultent de la pression sociale, et sont généralement bonnes. En effet, le mode de fonctionnement des tontines paraît adapté à l'environnement culturel africain : dans la mesure où la tontine constitue une obligation de solidarité interpersonnelle, elle peut être valablement opposée aux autres obligations sociales, notamment à l'entraide au sein de la famille (A. Henry, G. H. Tchenté, Ph. G. Dieumegard, 1991).

3. Les banques privées non officielles. Elles répondent, quant à elles, à des logiques marchandes et non communautaires. Il peut s'agir de structures relativement élaborées, tels les groupements mutualistes ou coopératifs, ou encore les Caisses populaires au Cameroun et au Burundi, ou les Banques populaires du Rwanda. Elles font des prêts, souvent sans nantissement, et parfois empruntent auprès des systèmes officiels. Elles visent, dans certains cas, le développement de réseaux structurés de coopératives adhérentes à une fédération, dotée d'une caisse centrale et qui, dans certain cas, comme au Rwanda, offrent des services diversifiés (assurance, société de caution mutuelle, information du monde rural).

Les caractères communs des circuits informels

Les traits communs des divers circuits informels sont les suivants (Y. Lassica, 1991 ; D. Germidis, D. Kessler et E. Meghir, 1991) :

– l'absence de réglementation ;

– un fonctionnement sans garanties formelles, mais sur des relations personnelles et / ou des solidarités communautaires. Il convient également de noter la présence active des femmes dans la plupart des formules associatives non institutionnelles d'épargne et de crédit ;

– l'absence de barrières à l'entrée ;

– la prédominance des opérations en numéraire ;

– l'échelle restreinte des fonds collectés et des crédits accordés ;

– la faiblesse des coûts de transaction due à la proximité des prêteurs et des emprunteurs.

Il serait erroné d'opposer trop systématiquement les secteurs financiers officiels et informels. Il existe de nombreux liens entre les deux : par exemple, les sommes attribuées par les tontines à leurs membres sont souvent déposées en banque, de même que les réserves qui ont été constituées. Les tontines utilisent aussi des chèques en blanc qui servent de garantie.

Le poids du secteur informel

Le poids du secteur financier informel est difficile à mesurer. C'est au Cameroun qu'ont été effectuées le plus de recherches sur ce thème, car le secteur financier informel y est particulièrement développé. Moïse Nzemen estimait qu'en 1984 le montant brut des tontines s'élevait à 140 milliards de FCFA, soit 4,5 % du PIB. G. Schrieder (1989) estime qu'en 1988 la valeur des crédits octroyés par les groupes informels a représenté 36 % du total des crédits accordés au secteur privé par les banques. Les dépôts d'épargne informelle auraient représenté 54 % du total des dépôts financiers du pays. Mais les méthodes d'estimation sont peu fiables, et on se contente souvent d'une simple addition des sommes placées dans les tontines, qui ne représentent pas en totalité une épargne à proprement parler, du fait du caractère rotatif des flux financiers engendrés par la tontine. (A. Henri, G. Tchente et Ph. Dieumegard, 1991 proposent des méthodes de calcul adaptées aux différentes formes de tontines.)

La caractéristique la plus marquante du point de vue économique est que, dans le secteur financier informel, les taux d'intérêt fixés par les autorités ne sont pas respectés. Ces taux (tant créditeurs que débiteurs) sont sensiblement plus élevés que dans le secteur officiel. Étant donnée la segmentation du secteur informel, ils sont aussi très divers. Typiquement, les taux débiteurs s'étagent de 20 % à 25 % dans les coopératives, à plusieurs milliers de % dans le cas de l'usure. De même, les taux de rendement des projets financés sont également très différents du fait de l'absence d'intermédiaires financiers de taille importante.

Le rôle joué par ces secteurs financiers dans la croissance est difficile à préciser, notamment parce que l'on manque d'études quantitatives détaillées qui permettent une vue d'ensemble de l'épargne collectée, des investissements financés et des déterminants de ces grandeurs. C. Eboué (1990) a tenté récemment une synthèse formalisée de cette question dans le cas des pays africains. Son modèle est fondé sur la partition du marché du crédit entre un secteur informel (qui effectue des prêts grâce à la monnaie fiduciaire qu'il collecte) et un secteur bancaire formel (qui utilise les dépôts bancaires et de refinancement de la banque centrale pour effectuer des prêts et constituer des réserves). C. Eboué reprend l'hypothèse d'une complémentarité entre actifs financiers et réels (l'investissement nécessitant une accumulation préalable d'actifs financiers), mais cette complémentarité se limite au secteur informel. Dans cette configuration (et sous diverses hypothèses concernant la valeur des paramètres), l'augmentation du taux d'intérêt (dans le secteur formel telle que prescrite par l'approche de la libéralisation financière) conduit à une réduction du revenu – contrairement à ce qui se passe lorsqu'on accroît la base monétaire. Cette approche intéressante reste toutefois limitée par l'hypothèse de complémentarité limitée au secteur informel (qui manque de bases empiriques) et par le cadre d'économie fermée qui est retenu.

10.2.2. Coûts et avantages du dualisme financier

Deux thèses s'opposent sur la question de savoir s'il faut mettre en œuvre une stratégie de réduction du dualisme financier au bénéfice des circuits modernes :

– celle qui considère que le secteur informel rend des services appropriés dans les zones éloignées à des segments de la population ou à des activités économiques qui ne peuvent pas avoir accès aux circuits bancaires[1] ;

– celle qui soutient que le dualisme financier comporte des surcoûts considérables et des pertes en termes d'efficacité et d'organisation qui sont supportées par une partie de la population.

Les arguments de part et d'autre peuvent être repris autour de quatre préoccupations.

1. En Asie et en Amérique du Sud, le taux de densité bancaire est de 8 000 à 30 000 habitants par succursale ; les taux en Afrique sont de l'ordre de 100 000 à 420 000 habitants.

Sur la mobilisation de l'épargne

Les coûts de gestion et d'intermédiation financière dans le secteur informel sont faibles ; il offre en outre des facilités qui incitent les épargnants à accumuler de petites sommes qui autrement auraient été dépensées à des fins de consommation ou thésaurisées. Enfin, les systèmes informels échappent au problème des crédits non remboursés qui minent le secteur officiel, en raison des liens essentiellement sociaux et personnels qui caractérisent les transactions financières dans ce secteur.

Mais le secteur informel est davantage orienté vers le crédit (à la consommation, le plus souvent) que vers la collecte de l'épargne : dans la mesure où les opérateurs prêtent dans les transactions informelles leurs propres fonds, on peut difficilement affirmer qu'elles contribuent à la création de l'épargne.

Sur l'affectation des ressources

Il y a souvent un lien direct et visible entre l'acte d'épargne et l'investissement dans le secteur informel. Cette proximité garantit la sécurité et la confiance dans les allocations de ressources.

Mais la réduction du dualisme entraînerait une diffusion sectorielle et géographique de l'épargne, en direction des secteurs les plus moteurs, et donc elle serait favorable à toute l'économie.

Sur l'efficacité économique

– Le secteur informel remplit un vide quand le crédit agricole est défaillant ou quand les programmes de crédits spéciaux en faveur d'un groupe cible ou d'un secteur donné – notamment dans le monde rural – sont inexistants.

– Mais, lorsqu'un niveau considérable de liquidités mobilisables échappe au secteur bancaire, les ressources potentielles du secteur formel se trouvent réduites, les agrégats sont mal connus et la définition de la politique monétaire et financière se révèle très malaisée.

Sur l'équité sociale

La segmentation des marchés introduit une sorte de spécialisation de fait en vertu de laquelle chaque secteur répond le mieux aux besoins de son segment selon ses avantages comparatifs propres.

Mais le secteur informel pratique des taux usuraires du fait de l'inégalité d'accès aux ressources et de « l'effet d'affluence » (lié en partie aux pressions sociales traditionnelles) qui met les prêteurs dans une position privilégiée pour profiter d'une demande fortement inélastique, entraînant les emprunteurs dans un cycle infernal de désépargne et d'endettement perpétuel.

Le débat reste donc ouvert. Si l'on considère que les coûts impliqués par la persistance du dualisme financier l'emportent sur les avantages qui peuvent en être tirés, il faut mener une stratégie de réduction du dualisme. Mais une telle évaluation est inévitablement difficile. Des formules d'articulation sont néanmoins ouvertes quand, par exemple, le crédit agricole joue un rôle de « grossiste » de financement pour des opérateurs de crédit informel rural (Burkina Faso). L'intégration des deux secteurs ne peut toutefois être que progressive, « par un processus de croisement des deux secteurs plutôt que par la pure substitution de l'un à l'autre, du moins dans les premiers stades (à court et moyen terme) » (D. Germidis, D. Kessler et E. Meghir, 1991). Il faudrait donc agir dans deux directions : « institutionnaliser » le secteur informel, et « déformaliser » en partie le système bancaire.

Il faut donc admettre la coexistence pendant toute la période de transition des deux systèmes avec des normes différentes, et chercher à organiser leur complémentarité. Ceci a longtemps été

Encadré 10.1. Réduction du dualisme et efficacité globale de l'économie

Supposons deux secteurs, l'un moderne (SM) et l'autre informel (SI). Dans chaque secteur, le rendement du capital est une fonction décroissante de la quantité de capital utilisée. L'efficacité marginale du capital dans le secteur moderne est αm et αi dans le secteur informel. Il existe dans l'économie un certain montant de capital AB. Si chaque secteur utilise dans son propre secteur sa dotation en capital (par exemple, le secteur moderne dispose de AC, et le secteur informel de CB), alors on aura une situation telle que celle décrite par le schéma ci-dessous. Le rendement du capital utilisé dans SM, par exemple, est la superficie hachurée HDAC, délimitée par la droite HDE de rendement du capital dans SM et le montant AC du capital utilisé. Le rendement du capital total investi dans les deux secteurs correspond à l'ensemble de la superficie hachurée AHDFGB.

Le rendement du capital dans chaque secteur peut s'écrire, en supposant des fonctions affines :

SM	αm x AC + βm
SI	αi x CB + βi

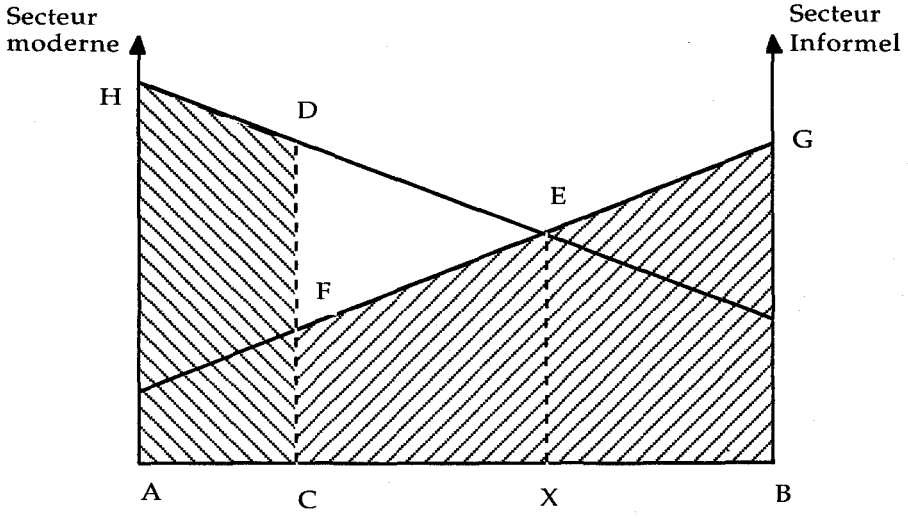
où βm et βi sont des constantes égales au rendement maximal.

Le rendement total est égal à la somme des rendements du capital dans les deux secteurs. Si nous prenons comme unité le montant total du capital disponible et nommons x la part du secteur moderne, le rendement total du capital dans l'économie s'écrit :

$$R = \int_0^x (\alpha m\ t + \beta m)\, dt + \int_0^{1-x} (\alpha i\ t + \beta i)\, dt$$

La valeur de R est maximale lorsque $x = \dfrac{\alpha i - \beta m + \beta i}{\alpha m + \alpha i}$, valeur de x pour laquelle la rémunération du capital est identique dans les deux secteurs. Sous les hypothèses posées, il apparaît donc que le rendement total du capital est maximal lorsque les rendements sont égalisés entre les secteurs, ce qui se produit lorsque le capital est mobile, une partie du capital du secteur informel (dans le cas présent) étant investie dans l'autre secteur (point E).

Schéma 10.1. Rendement du capital dans une économie dualiste



le cas en France où le système mutualiste ne s'est rapproché que très récemment des normes de fonctionnement du système bancaire « commercial ».

10.3. LES AXES DE LA RÉFORME DU SYSTÈME FINANCIER

Depuis 10 ans, la plupart des systèmes financiers africains sont en situation de naufrage. Cette crise s'est manifestée de manière spectaculaire à travers les faillites de banques. Elle s'étend à tous les mécanismes de collecte de l'épargne et de distribution du crédit du secteur formel, notamment les caisses d'épargne et les comptes chèques postaux. Une réforme d'envergure s'impose en conséquence.

10.3.1. Le rôle assigné au système bancaire

L'héritage colonial

Les systèmes financiers coloniaux n'étaient que des annexes des systèmes financiers métropolitains, sans autonomie de décision au niveau local. Enfin, le maintien de parités fixes avec les monnaies métropolitaines réduisait de toutes façons la politique monétaire à peu de choses. On sait, en effet, que dans un système de parités fixes, la politique monétaire devrait se réduire à faire varier les avoirs intérieurs du secteur bancaire en raison inverse des avoirs extérieurs. Par conséquent, la marge de manœuvre dont disposent les autorités monétaires est alors des plus limitées, pour autant qu'elles assument la règle du jeu. Il y a toujours eu cependant des différences sensibles entre l'Afrique francophone, où les systèmes financiers ont toujours été très contrôlés, et l'Afrique anglophone qui a joui d'une beaucoup plus grande autonomie, même pendant la période coloniale, et a pu ainsi développer une expérience de la gestion des systèmes financiers dans un cadre plus ouvert. L'expérience qui a été ainsi acquise dans les pays anglophones ne s'est pas faite sans heurts. Ainsi, par exemple, de nombreuses banques autochtones se sont créées au Nigéria dans les années 1947-52. Mais leur absence de professionnalisme s'est traduit par des politiques de prêt aventureuses : en 1954, 21 des 24 banques créées dans les années précédentes avaient fait faillite.

La monnaie, instrument du développement

Dans la plupart des pays africains, la monnaie a longtemps été considérée comme un « instrument du développement », ce qui signifiait que l'épargne disponible devait être canalisée par tous les moyens disponibles (notamment la fiscalité et le financement monétaire du déficit budgétaire) de manière à permettre de financer au moindre coût un secteur public considéré comme le « fer de lance » du développement. Les gouvernements africains ont alors procédé à une vaste étatisation de la plus grande partie des systèmes financiers, y compris dans des pays d'orientation plutôt libérale, comme la Côte d'Ivoire ou le Nigéria. Il s'agissait en principe de « mettre les systèmes financiers au service du développement », en finançant les secteurs publics et l'investissement avec de faibles taux d'intérêts, en faisant donc sortir les systèmes bancaires de leur spécialisation traditionnelle dans le financement de l'import-export. Ce faisant, l'État s'assurait également un financement à faible taux de son propre déficit. L'intervention étatique s'est également traduite par une réglementation très détaillée des opérations financières, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt. Ceci a consisté à fixer des taux de faible niveau, tant débiteurs que créditeurs mais aussi, en général, à favoriser certains secteurs en les faisant bénéficier de taux réduits.

Les risques en matière d'inflation étaient minimisés, et l'on supposait que la valeur de la monnaie pouvait être maintenue par des mesures administratives. Le système financier devait faire place à de nouvelles institutions destinées à financer les investissements « prioritaires ».

Évidemment, ceci ne concerne que peu la zone franc, dans laquelle des garde-fous ont été mis en place pour éviter une émission monétaire trop importante. Néanmoins, le caractère très administratif du système (fixation des taux d'intérêts, institution de taux d'intérêt préférentiel, contrôle du crédit par autorisations des signatures et plafonds de refinancement) reflète bien la conception dominante de l'époque.

La sortie de la polarisation des systèmes financiers sur le crédit à court terme et sur le secteur commercial a été recherchée par la création de nouvelles institutions : les banques de développement, chargées de financer l'investissement, notamment dans les secteurs identifiés comme « prioritaires ». Une telle évolution, confortée par les organismes extérieurs de financement, peut se justifier par la différence radicale qui existe entre le financement du fonds de roulement, domaine d'intervention des banques commerciales, et le financement des immobilisations, qui constitue une pratique (évaluation du risque, analyse des dossiers de projets) totalement différente.

10.3.2. Les problèmes structurels du système bancaire formel

L'ampleur de la crise actuelle est importante puisque les crédits compromis dans les pays africains de la zone franc étaient voisins de 750 milliards FCFA fin 1988 (sur un total de 3 740 de crédits à l'économie), année où l'on comptait trente banques en situation de difficulté déclarée, c'est-à-dire dont le passif dépassait le montant des actifs sains. Dans la zone BEAC, en 1990, treize des trente-neuf banques étaient en liquidation et sept en état de faillite virtuelle. Le total des créances en souffrance était estimé au tiers du portefeuille des banques[2]. La situation d'illiquidité affecte autant les banques de développement que les banques commerciales. Représentant pourtant un réseau essentiel de mobilisation de l'épargne de la clientèle populaire, les chèques postaux et les caisses d'épargne n'ont pas échappé aux difficultés, ni d'ailleurs les assurances, ni les caisses de sécurité sociale et de retraite. Le secteur financier informel lui-même a ressenti les effets de la crise.

Les pays hors zone franc ne sont pas épargnés par ces problèmes : le cas du Ghana est l'un des plus graves avec, en 1989, un passif net de 400 milliards FCFA (pour les huit banques en difficulté) et 250 milliards de passif net de la Banque centrale, résultant surtout des pertes de change.

Une crise généralisée

Cette situation contraint le Trésor à soutenir directement ou indirectement les banques par le gel de dépôts (ressources de stabilisation, ressources de sécurité sociale, divers fonds) dans ces banques. Des ressources importantes sont ainsi bloquées et détournées de leur emploi normal. Mais l'illiquidité des banques s'est souvent étendue aux agents non financiers : les contribuables paient leurs impôts avec des chèques sur des banques illiquides, ce qui interdit au Trésor de mobiliser ces ressources et le contraint à accumuler les arriérés de paiement.

La crise généralisée des systèmes financiers a de nombreuses causes : certaines sont liées à la réduction de l'activité réelle, qui induit à la fois la baisse des ressources (notamment des dépôts à vue) et accroît le taux de défaillance des entreprises. Mais une partie de la crise est autonome, en ce sens que les crédits qui ont été accordés à la légère, souvent sur la base de pressions politiques, pendant les années de relative abondance, n'auraient pas été remboursés, même dans une situation favorable. Les difficultés de finances publiques ont aussi rejailli sur l'alourdissement de l'endettement public vis-à-vis des systèmes bancaires. Par ailleurs, les faiblesses de la gestion des banques sont manifestes dans l'insuffisance des provisions et l'ampleur des frais généraux (hypertrophie des personnels, notamment). La crise du système bancaire est

2. Marie-France L'Hériteau : « La faillite des systèmes bancaires en Afrique », *in* J. Adda et E. Assidon (1992).

bien plus la conséquence de politiques de crédit aventureuses que le résultat de la réduction des ressources dûe à la réduction de l'activité.

Le manque de tutelle, ou plutôt son exercice laxiste par les Banques centrales, en matière de refinancement des crédits de campagne et de contrôle des banques, a accrû le volume des crédits compromis. Quand ces Banques centrales ont pris la mesure de la situation, vers 1988-1989, elles ont brutalement entravé le refinancement, aggravant d'autant la position fragile des banques commerciales par des taux élevés de pénalité.

Des coûts d'intermédiation élevés

La collecte des dépôts est particulièrement coûteuse en Afrique, du fait de l'importance des frais fixes. Le traitement des petits comptes est presque aussi coûteux que celui des comptes les plus importants, ce qui réduit considérablement l'intérêt de gérer un grand nombre de petits comptes. Les banques cherchent à pallier cet état de fait en faisant payer très cher les services élémentaires (frais de tenue de compte), ce qui détourne de leur circuits une partie importante des clients potentiels. En conséquence, il leur est souvent reproché d'avoir une stratégie « d'écrémage » qui consiste à n'accepter que des clients plutôt fortunés, et donc en nombre nécessairement réduit. Il en résulte évidemment que la plus grande partie des populations africaines est exclue du système bancaire. Ce reproche ignore la plupart du temps les coûts de collecte qui viennent d'être évoqués, et qui interdisent au secteur bancaire moderne (soumis aux règlements bancaires, à la taxation, et pratiquant des politiques de salaires relativement élevés) de développer une politique d'extension en direction des catégories à moyen ou faible revenu. Toutefois, ces coûts sont certainement accrus par le mimétisme des banques africaines par rapport à leurs homologues des pays industrialisés en matière de frais généraux et de salaires.

Des marchés très étroits et des risques importants

La très faible sophistication du secteur financier « moderne », en l'absence de marché financier organisé, rend ces systèmes financiers particulièrement fragiles (M. Fry, 1988). Ils sont amenés à prendre en charge des risques considérables, qui sont normalement mieux répartis. Cette faiblesse spécifique s'ajoute à la faiblesse « structurelle » des systèmes financiers (absence de liquidité des actifs) qui a été invoquée pour justifier la fonction de « prêteur en dernier ressort ».

En Afrique, dans la plupart des petites économies, le nombre des entreprises qui font appel au crédit bancaire est très réduit, et celui des entreprises qui constituent de « bons risques » encore plus réduit (entre une cinquantaine et une centaine, pour fixer un ordre de grandeur). Dans ces conditions, et surtout lorsque le nombre de banques est élevé, il devient presque impossible de diviser les risques comme on le fait habituellement dans les pays industrialisés. Refuser un crédit à un bon client important parce que son encours représente déjà une part importante des fonds propres revient alors à se priver pratiquement de toute possibilité de gain en termes de parts de marché. Ainsi, au niveau de marchés aussi étroits, il est pratiquement impossible d'obtenir des banques de second rang le respect de ratios prudentiels classiques.

Le risque est encore accrû par les difficultés que rencontrent généralement les banques pour obtenir la réalisation des garanties en cas de défaillance. Les décisions de justice sont lentes et souvent aléatoires. De plus, il est dans de nombreux pays presque impossible de revendre un bien saisi (un immeuble, un terrain...), l'importance des relations sociales entre la personne saisie et les acheteurs potentiels leur faisant craindre des mesures de rétorsion.

Enfin, l'interventionnisme très étendu de l'État a représenté un risque important pour le secteur bancaire, tant du côté des ressources que du côté des emplois. En ce qui concerne les ressources, l'État a entretenu un doute sur les droits de propriété, en saisissant parfois des avoirs bancaires privés de façon arbitraire. Même lorsque ceci n'a pas eu lieu, l'absence de secret

bancaire a permis d'effectuer de multiples pressions sur les détenteurs de comptes importants. L'intervention au niveau des emplois est beaucoup plus connue et se retrouve presque partout. Directement (en raison de la quasi-nationalisation du système bancaire) ou indirectement, les gouvernements ont fait attribuer des crédits aux entreprises publiques et aux personnalités influentes qui les soutenaient. Dans de telles conditions, ces débiteurs ne se sont jamais considérés comme tenus au remboursement, et leur position sociale élevée s'ajoute aux difficultés qui viennent d'être évoquées en ce qui concerne la réalisation de garanties, lorsque celles-ci existent.

Évidemment, dans ce secteur comme dans la plupart des secteurs de l'économie moderne, il y a un risque important de constitution d'un cartel, étant donnée l'étroitesse du marché et les barrières à l'entrée posées par les réglementations bancaires (capital minimal, etc.). On constate fréquemment que grâce à des accords plus ou moins occultes, les banques en Afrique fixent des barèmes pour les divers types d'opérations, ce qui interdit de fait toute concurrence portant sur les taux ou les prix. De même, les taux fixés pour les crédits, qui sont d'après la réglementation des taux maximaux, se convertissent très souvent en taux uniques, les banques appliquant le taux maximum quelle que soit la qualité de l'emprunteur.

Des systèmes rendus fragiles par une faible marge financière

Pendant longtemps, les taux d'intérêts en Afrique, tant débiteurs que créditeurs, ont été totalement administrés et fixés à des niveaux très faibles, pour favoriser l'investissement. Cette politique a des effets évidemment néfastes sur la collecte de l'épargne financière. Mais elle rend aussi difficile le fonctionnement normal du système financier, et le rend ainsi plus fragile.

En effet, schématiquement, la rentabilité du système financier est déterminée par la marge financière, différence entre taux créditeurs et taux débiteurs. C'est cette marge qui doit permettre d'absorber les coûts généraux et aussi le risque « moyen » sur les crédits accordés. Ainsi, par exemple, si le taux d'intérêt créditeur moyen (toutes ressources confondues, dépôts à vue non rémunérés compris) est de 5 %, que les frais (salaires, coûts des consommations intermédiaires et amortissement) représentent 3 %, et que le taux de défaut moyen est de 4 %, les taux débiteurs ne peuvent être inférieurs à 12 %. Et, à ce niveau, le capital investi n'est pas rémunéré.

L'observation du tableau 10.2 montre que, de ce point de vue, les politiques menées en Afrique, et notamment dans les pays de l'Union monétaire ouest-africaine (zone franc), sont particulièrement dangereuses. En effet, la marge d'intérêt est plus faible que dans la plupart des pays industrialisés, alors que les coûts y sont relativement plus élevés, et que, surtout, le risque de défaillance des débiteurs est beaucoup plus fort. Dans le domaine agricole, par exemple, les taux d'arriérés sont très importants : le rapport entre les arriérés de remboursement et le total du crédit se situait entre 11 % (Niger) et 66 % (Tunisie) en Afrique dans les années 70. Le rapport entre les remboursements en retard, par rapport au total des remboursements contractuels, se situait à la même époque entre 2 % (Malawi) et 95 % (Nigéria, FAID). Évidemment, la qualité de la gestion est, en ce domaine, d'une importance cruciale : au Nigéria, fin juin 1991, les crédits immobilisés des banques représentaient 13,5 % du total des crédits pour les banques privées saines, et, respectivement, 97,4 % pour les banques privées en détresse, 90 % pour les banques contrôlées par le gouvernement fédéral et 60 % pour les banques contrôlées par les gouvernements des États. Comme on le voit, même le taux le plus faible reste significatif. Il y a là un élément d'affaiblissement des systèmes financiers qui jouera un rôle très important lors des crises des années 80.

Ceci explique en partie le comportement si souvent reproché au systèmes bancaires africains, marqués, lorsque cela est possible, par la plus extrême prudence et par des coûts de services prohibitifs (commissions, frais de dossiers, de tenue de compte, etc.). Dans une telle situation, les banques peuvent difficilement faire autre chose que rechercher à se limiter aux opérations les moins risquées, qui comprennent essentiellement des opérations commerciales (le crédit de

Tableau 10.2. Taux d'intérêt et marge financière (1980-1990)

	1980			1990		
	Taux créditeur	Taux débiteur	Marge	Taux créditeur	Taux débiteur	Marge
France	6,3	18,7	12,4	6,7	16,0	9,3
Italie	12,7	19,0	16,3	6,8	16,0	7,3
Grande-Bretagne	14,1	16,2	2,1	2,1	14,8	8,6
Union monétaire ouest-africaine	6,2	9,4	3,2	7,0	8,8	1,8
Cameroun	7,5	13,0	5,5	7,5	14,0	6,5
Congo	6,5	11,0	4,5	8,0	12,5	4,5
Nigéria	5,3	8,4	3,1	13,1	35,0	21,9
Rwanda	6,2	13,5	7,3	6,9	13,2	6,3
Kenya	5,8	10,6	4,8	13,7	18,8	5,1

Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1992.

campagne[3], le crédit documentaire pour les importations), en laissant soigneusement de côté toutes interventions à moyen ou long terme, particulièrement dans des secteurs comme le financement des PME ou l'agriculture. De même, en ce qui concerne les ressources, il y aura concentration sur les clients les plus importants, avec une forte tentation d'éliminer tous les petits comptes.

Inversement, les possibilités pour le secteur formel de s'étendre à de nouveaux marchés sont actuellement limitées par la rentabilité faible, voire négative de cette approche. Aussi bien les banques restructurées ont partout commencé par fermer la plupart de leurs agences de l'intérieur, pour se concentrer sur les agences « rentables ». Toute extension du secteur formel passe donc par le rétablissement d'une rentabilité intrinsèque, qui ne peut s'établir qu'avec une marge d'intérêt importante.

10.3.3. La réforme des systèmes financiers

Ni le secteur financier moderne, ni le secteur informel ne sont en mesure de satisfaire tous les besoins de crédit. Trois domaines sont presque partout mal traités par le système financier : les PME-PMI, l'habitat et l'agriculture vivrière. Les dispositifs d'intermédiation doivent en conséquence se renforcer et se diversifier.

La réhabilitation des secteurs financiers non bancaires

Collecteurs de ressources longues, les investisseurs institutionnels (assurances, caisses de prévoyance sociale et de retraite, loterie nationale) sont logiquement des bailleurs de fonds privilégiés pour le financement d'opérations de développement.

Une attention particulière est aujourd'hui accordée dans la zone franc au contrôle supranational des assurances et des caisses de prévoyance sociale. Leur réhabilitation est donc aussi une exigence. Elle doit s'accompagner de la création de nouveaux produits : assurance-vie, retraites

3. On appelle improprement, en Afrique, « crédit de campagne » le crédit aux organismes qui collectent les produits agricoles d'exportation, et non le crédit aux producteurs agricoles pour entreprendre leur production. Ce crédit est peu risqué, en général, dans la mesure où sont constitutées facilement des garanties réelles réalisables.

complémentaires, produits de placement. Elle doit également s'accompagner d'une utilisation correcte de leurs fonds, ce qui signifie qu'aucune action gouvernementale ne doit interférer avec la logique financière de ces organismes.

La promotion de nouveaux marchés et de nouveaux produits

Un marché financier informel existe souvent en Afrique, et les entreprises, même du secteur moderne, ont parfois recours à lui pour placer des titres. Mais l'ouverture de marchés financiers formels permettrait sans doute une mobilisation de l'épargne plus importante, car plus systématique, et garantissant une meilleure liquidité. Seules quatre bourses de valeurs existent en Afrique : Lagos, Nairobi, Maurice, Abidjan. Cette dernière est en quasi-sommeil et l'un des objectifs des travaux actuels sur la dynamisation de la zone franc est de la réactiver par une réglementation adaptée et la création de titres négociables permettant aux entreprises d'avoir accès à l'épargne publique et à des fonds longs et stables.

Parallèlement à la diversification des produits financiers des acteurs institutionnels, de nouveaux produits d'épargne peuvent être proposés, tels les produits anonymes et défiscalisés dans la zone franc. On ne peut cependant pas attendre de miracles de tels instruments, qui sont en concurrence avec les produits du secteur informel, défiscalisés en quelque sorte par nature. L'avantage devrait se situer au niveau de la sécurité, mais il faudra pour le valoriser attendre que les expériences désastreuses des Caisses d'épargne et chèques postaux publics se soient estompées dans l'esprit du public.

Le rétablissement des possibilités de financement à moyen et long terme

Il n'en demeure pas moins que les banques commerciales classiques ne peuvent pas répondre à tous les besoins de crédit. Ces banques, on l'a dit, sont étroitement spécialisées dans le financement des fonds de roulement par du crédit à court terme. Elles ne peuvent que difficilement être reconverties dans une spécialisation complètement différente, qui consiste à financer des investissements à long terme. Il ne s'agit pas d'un simple problème de volonté. Les banques islamiques, par exemple, qui fonctionnent sur une base théoriquement bien adaptée au financement de l'investissement (elles ne prêtent pas à intérêt mais prennent une participation, et obtiennent une part des profits en cas de succès de l'entreprise), en ont fait la dure expérience : leur expansion en Afrique subsaharienne a été de courte durée.

Faut-il alors recréer des établissements spécialisés du type des banques de développement, ou des organismes de capital risque ? L'analyse des expériences passées conduirait à une réponse négative. Mais il ne faut pas confondre le principe même des banques de développement avec leur mise en œuvre, qui a souvent été d'un grand laxisme, surtout dans les périodes d'argent facile. La viabilité de telles institutions ne peut être garantie que par la qualité des compétences techniques et par l'indépendance de leur prise de décision en matière d'octroi de prêt (qui peuvent passer par l'appui d'institutions de réputation internationale).

Il est enfin possible d'améliorer le fonctionnement des fonds de garantie ou des fonds de caution mutuelle, soit sur une base nationale, soit sur une base internationale[4]. Mais, en ce domaine aussi, les expériences passées montrent que des conditions très strictes doivent être respectées. Les fonds de garantie, pour être pris en considération par le système bancaire, doivent être rapidement disponibles, sans formalités excessives. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'*aléa moral* qui tendrait à entraîner une gestion plus laxiste des prêts dans la mesure où fonctionne un système de garanties.

4. La France a créé, en 1990, ARIA (Assurance des risques d'investissement en Afrique), et cherche à développer des fonds de garantie interbancaires ou à aider à la création de sociétés de caution mutuelle.

Encadré 10.2. L'amélioration de l'environnement bancaire dans la zone franc

Dans la zone franc, l'ampleur des pertes dues à la faillite du système bancaire est très élevée. En 1990, dans L'UMOA, la déficience nette en capital des banques était estimée au dixième du PIB des sept pays membres. Pour améliorer la situation, trois actions ont été privilégiées :

1. La rationalisation de la politique des taux d'intérêts

La structure des taux a été simplifiée et axée sur le taux d'escompte normal fixé à un point supérieur à celui de Paris, afin de tenter de retenir l'épargne locale et de couvrir un risque d'opérations inévitablement plus difficiles à conduire qu'au Nord. Par ailleurs, le système des taux préférentiels qui avaient des effets contre-productifs (réduction du crédit aux secteurs prioritaires) a été progressivement supprimé, tant pour l'État que pour les opérateurs privés. Le but est de créer des réactions saines d'adaptation tournées vers les épargnants plutôt que vers les banques centrales. La distinction entre crédits indexés (type crédit de campagne) et crédits ordinaires a été supprimée de manière à éviter les effets pervers des cloisonnements antérieurs. Désormais, les crédits de campagne sont assis sur des recettes attendues et sûres ou, à défaut, sur le budget de l'État.

2. L'amélioration du contrôle

La surveillance précise et continue des bilans des banques doit être exercée en dehors de la pression des pouvoirs publics, souvent à l'origine des créances irrécouvrables. La BCEAO et la BEAC ont donc chacune créé, avec l'appui de la France, une commission bancaire régionale. Elle bénéficie d'un transfert de compétence pour inspecter les établissements et vérifier le respect des ratios prudentiels. Elle dispose d'un pouvoir de sanction et d'une autonomie par rapport aux pressions politiques.

3. La restauration d'un cadre juridique et réglementaire adapté

En contrepartie du renforcement du contrôle, les conditions d'exercice de la profession bancaire ont été libéralisées, tant en ce qui concerne l'emploi de leurs fonds qu'en ce qui concerne leur politique de ressources. La dégradation du système judiciaire rend toutefois difficile le recouvrement de garanties et accroît le coût du contentieux. Il s'agit d'un verrou non négligeable. Certains États envisagent de recourir à des formules « commerciales » de recouvrement.

Les opérations de restructuration bancaire

La règle qui préside aux opérations d'assainissement des banques est claire : faire disparaître les établissements non rentables et réhabiliter ceux qui disposent encore d'un avenir par le resserrement des coûts, l'assainissement du portefeuille et l'amélioration de la gestion.

Les deux niveaux techniques de la restructuration sont :

1. Celui des États qui doivent définir des plans globaux pour reconfigurer totalement le système d'épargne et de prêt à partir d'une analyse prospective du marché bancaire et des besoins d'intermédiation. Avant d'entamer les opérations de restructuration, il est donc indispensable de définir une nouvelle politique globale.

2. Celui des banques qui, avec l'apport d'un partenaire privé compétent, doivent rétablir rapidement leur bilan et retrouver leur autonomie. En cas d'impossibilité, il faut envisager la liquidation, quitte à garantir la protection des intérêts des déposants sur des ressources des aides extérieures.

Les difficultés majeures rencontrées par ces opérations sont la modestie – voire la médiocrité – des recouvrements et le faible nombre de candidats repreneurs, capables de

supporter la charge d'établissements dont la restructuration s'avère souvent plus longue et plus coûteuse que prévue. Cette modeste performance constitue un facteur de blocage pour les bailleurs de fonds qui conditionnent leurs apports à des résultats tangibles.

La promotion des systèmes décentralisés d'épargne et de crédit

Compte tenu des difficultés rencontrées par les secteurs formels, et du fait qu'à moyen terme ce secteur restera limité à une frange étroite de la population, les stratégies de mobilisation de l'épargne actuelles en Afrique visent plutôt à une extension des systèmes informels d'épargne-crédit décentralisés.

Dans la plupart des pays africains, ces organismes de crédit informels n'occupent encore qu'une place marginale dans l'ensemble du système financier. Beaucoup se sont heurtés à une opposition politique forte, dans la mesure où ils ont tendance à constituer une force d'organisation de secteurs défavorisés de la population qui peuvent trouver là une structure capable de véhiculer leurs aspirations. Toutefois, dans certains cas, ces organismes ont connu une forte croissance leur permettant d'atteindre l'ensemble du territoire national. L'exemple le plus achevé de ce type d'évolution est sans doute constitué par les Banques populaires du Rwanda (B. Taillefer, 1987), qui constituent maintenant un réseau à l'échelle nationale, dotée d'une puissante Caisse centrale à Kigali et en passe de rivaliser avec les banques commerciales, mais développant en même temps un grand nombre d'activités diversifiées pour favoriser le développement du secteur rural.

Une limite importante de la plupart des organismes développés à l'heure actuelle tient à leur principe même de constitution : la plupart reposent sur un système d'épargne-crédit, où l'épargne doit être constituée pendant un certain temps avant que des crédits puissent être accordés, et encore de manière assez restrictive pour ne pas mettre en péril les avoirs des déposants (Rwanda, Burundi, Congo, etc.). On collecte ainsi des montants d'épargne qui peuvent être assez considérables, mais il faut trouver des emplois en dehors du système pour assurer la rémunération : en général, il s'agit de placements dans les banques du système formel, ou en bons du Trésor, lorsque ceux-ci existent (Rwanda). Même dans ces circonstances favorables, il reste assez difficile d'atteindre l'équilibre financier, les coûts de collecte restant très élevés en regard de la modicité des dépôts. C'est pourquoi un grand nombre de ces organismes sont durablement soutenus par une assistance étrangère, qui éprouve des difficultés à se désengager. De plus, lorsque la taille de ces organismes grandit, les liens personnels tendent à se distendre, d'autant que les épargnants et les emprunteurs sont souvent des catégories sociales assez différentes. Paradoxalement, l'assistance technique doit alors jouer un rôle de premier plan pour éviter que les relations familiales n'interfèrent avec la logique financière.

Considérant que ces organismes ne réalisent qu'une partie de l'objectif, puisqu'ils ne financent pas le secteur informel, des tentatives ont été faites pour transposer en Afrique l'expérience de la *Grameen Bank* du Bangladesh, qui repose sur l'idée que le crédit doit précéder l'épargne, si l'on veut améliorer la situation des plus démunis. Ces crédits peuvent alors permettre d'entreprendre des activités informelles rentables, ou éviter le recours à des usuriers. La garantie de remboursement repose sur la constitution de groupes solidaires, dans lequel le crédit est accordé à tour de rôle, et seulement si les premiers prêts accordés à des membres du groupe ont été remboursés : la pression sociale au sein du groupe remplace le système classique de garanties. Les premiers résultats enregistrés dans les pays où l'expérience a été entreprise (notamment au Burkina Faso) correspondent aux objectifs fixés. Il reste toutefois difficile d'assurer leur développement, ou même leur simple pérennité, sans assistance technique extérieure. Celle-ci n'est pas nécessaire sur le plan technique, mais pour assurer le respect des procédures et le contrôle, domaines dans lesquels les cadres issus du milieu sont handicapés par les relations sociales qui les lient aux parties prenantes du système de crédit.

Le système financier officiel peut-il utiliser les méthodes de la finance informelle ?

Lorsqu'ils prennent une grande extension, les organismes de crédit décentralisés deviennent des concurrents du système bancaire formel, sans être soumis aux mêmes contraintes[5]. L'idée est alors apparue de réaliser une sorte de synthèse entre secteurs de la finance formelle et informelle, en utilisant dans le secteur formel certaines caractéristiques du secteur informel. Quelque séduisante que puisse apparaître une telle évolution, de grandes difficultés s'opposent à une mise en œuvre aisée. La collecte de petits dépôts est toujours très coûteuse, et le système bancaire ne peut guère sortir du système de garanties pour les crédits qu'il accorde, du fait de l'absence de relations personnalisées avec ses clients. Le développement de telles relations serait d'ailleurs également fort coûteux, et pas nécessairement rentable compte tenu des taux de salaire pratiqués. Les développements les plus prometteurs semblent résider dans une certaine « officialisation » du secteur financier informel. On note, par exemple, la constitution d'établissements formels à partir de groupements informels et la mise au point de nouveaux produits financiers adaptés (cas de la Caisse commune d'épargne et d'investissement du Cameroun). Des développements semblent possibles aussi dans ce sens en matière d'assurance, surtout si l'on tient compte du fait que le secteur informel lui-même connaît aussi des défaillances (P. Ayangma-Amang, 1991).

5. C'était d'ailleurs le cas pendant plus d'un siècle du secteur bancaire mutualiste en France.

Chapitre 11

Le financement extérieur

Attache-toi au bord de la route
pour que les passants te détachent.
Proverbe Mossi

Le financement extérieur est, en général, considéré comme une nécessité pour faire face à une épargne interne insuffisante. Cette approche repose sur l'idée d'une complémentarité entre l'épargne extérieure et intérieure. Elle est contestée tant sur le plan théorique que parce que des travaux empiriques semblent montrer que l'épargne extérieure peut réduire l'épargne interne (11.1.). Le financement extérieur a d'autres conséquences sur les économies nationales qui dépassent largement le débat sur l'augmentation ou la diminution de l'épargne interne : conséquences sur la politique de développement ou les choix sectoriels. Pour étudier cette question dans le cadre africain, il faut tenir compte des spécificités anciennes (un financement extérieur essentiellement public) et nouvelles (un financement extérieur de moins en moins destiné à l'investissement) (11.2.).

11.1. ÉPARGNE INTERNE, ÉPARGNE EXTERNE

Après avoir situé la place respective de l'épargne interne et externe en économie ouverte, nous analyserons l'approche traditionnelle qui considère les déficits d'épargne interne ou le manque de devises comme les facteurs déterminants de l'appel au financement extérieur. Nous verrons ensuite comment cette approche a été contestée, sur le plan théorique et empirique.

11.1.1. Identités d'équilibre en économie ouverte

La place de l'épargne extérieure dans une économie peut être située à l'aide de l'identité emplois-ressource :

$$Y + M = C + G + I + X \qquad (1)$$

Cette égalité est valable à plusieurs niveaux : si l'on s'en tient au revenu intérieur, Y est le PIB, X et M les importations de biens et services non facteurs de production ; au niveau national, Y est le PNB, et il faudra ajouter au second membre les transferts unilatéraux de la balance des paiements et les revenus de services facteurs de production. L'équation (1) peut en effet se réécrire, en tenant compte du fait que Y-C-G est, par définition, égal à l'épargne interne S :

$$S - I = X - M \qquad (2)$$

Ceci montre bien qu'*a posteriori* le déficit éventuel d'épargne interne se trouve nécessairement compensé par une épargne externe, dont la valeur absolue n'est autre que le solde de la balance des biens et services (au niveau intérieur) ou de la balance courante (dans le second cas). Le terme d'épargne externe se justifie par le fait que le montant en question représente bien, pour le reste du monde, un revenu non consommé.

Si l'on suppose qu'il n'y a pas de réserves de change et que la balance des paiements simplifiée (limitée aux flux de biens et services et / ou transferts, et à des flux de capitaux nets Fr) est équilibrée, alors $X - M + Fr = 0$ et l'équation (2) s'écrit aussi :

$$S - I = X - M = - Fr \qquad (2')$$

En considérant que l'État prélève un montant de taxes T sur le revenu Yp du secteur privé, et que l'épargne est égale au revenu disponible moins la consommation, on peut écrire l'équation (2) sous la forme (en utilisant les indices *p* pour le secteur privé et *g* pour le secteur public) :

$$Yp + T - C - G - Ip - Ig = Sp - Ip + Sg - Ig = X - M \qquad (3)$$

Le déficit d'épargne peut donc provenir aussi bien d'un déficit de l'épargne privée que de l'épargne publique (ou des deux).

On ne peut pas conclure des équations qui précèdent que l'épargne externe « complète » l'épargne interne, qu'elle « finance » le déséquilibre. Il ne s'agit que de simples identités comptables *a posteriori* sans signification particulière sur le plan économique, tant que la séquence qui produit cet équilibre n'a pas été spécifiée.

Si l'on suppose, par exemple, que la consommation et les importations sont liées au revenu, que l'investissement et les dépenses gouvernementales sont le résultat de décisions des agents et que les exportations sont exogènes, un déséquilibre interne entre épargne et investissement peut se produire comme résultat de ces diverses décisions, et se traduire aussi par un déficit extérieur et un besoin de financement extérieur.

Mais, et ce n'est pas sans importance pour l'analyse des économies africaines, une séquence inverse est également envisageable. Si le financement extérieur Fr est exogène, il permettra de consommer ou d'investir davantage (I et G dépendent alors de Fr) et fera ainsi apparaître un déficit au niveau commercial et au niveau de l'équilibre épargne-investissement. Le cas le plus simple d'un tel phénomène serait celui d'un financement extérieur consacré à la réalisation d'un projet d'investissement qui s'opérerait uniquement par l'achat de biens d'équipement importés : alors, un investissement ainsi financé, en supposant qu'il n'augmente pas le revenu dans l'année de sa mise en place, aura pour conséquence « arithmétique » d'accroître l'investissement (créant ainsi une insuffisance d'épargne interne), d'accroître les importations (créant ainsi un déficit de la balance des biens et services), les déficits ainsi créés étant alors le simple reflet de la perturbation engendrée par le flux de capital extérieur.

Ce type d'interprétation est pertinent pour interpréter les tableaux des opérations financières des pays africains, puisque les dépenses inscrites (surtout les dépenses d'investissement) y sont en grande partie liées au « financement du déficit » : dans ce cas, la réduction du financement réduit le déficit en supprimant, *ipso facto*, des dépenses.

11.1.2. Le financement extérieur et la résorption des déficits internes : les modèles à double déficit

Les modèles à double déficit, ou double écart (*double gap*, en anglais) ont été développés dans les années 60, essentiellement dans le but de chiffrer les besoins des différents pays en financement extérieur (H. Chenery et Strout, 1966 ; R. MacKinnon, 1964). Ils servent toujours de base aux principales projections, notamment dans les organisations internationales. Ces modèles cherchent à décrire les relations entre épargne interne et externe dans des économies peu industrialisées, où une grande partie des consommations intermédiaires et des biens d'équipement doit être importée (il n'y a pas de substitution locale possible), et où les exportations dépendent des conditions sur les marchés extérieurs et non des paramètres de l'économie nationale (en particulier, elles ne dépendent pas du taux de change réel). Supposons alors une

économie de ce type qui produit deux biens, le premier (indice *d*) pour la consommation locale et le second (indice *x*) pour l'exportation, ou la substitution d'importations à prix mondial constant. Si Y_d et Y_x sont les niveaux de production des deux biens, et a_I et a_Y les parts importées des investissements et des consommations intermédiaires importées (par rapport à l'ensemble de la production), et I_d et I_x les investissements dans les deux secteurs, alors la condition pour que la balance des paiements soit positive s'écrit :

$$a_I (I_d + I_x) + a_Y (Y_d + Y_x) - Fr - Y_x \leq 0 \quad (4)$$

En effet, les recettes en devises proviennent des exportations Y_x et des flux de capitaux Fr. Mais le flux de capital extérieur joue encore un autre rôle. Il permet de réduire le déficit d'épargne intérieure. En notant Y le revenu national, supposé égal à la production nationale $Y_d + Y_x$, I l'investissement total ($I = I_d + I_x$) et s le taux d'épargne, la condition pour que l'investissement prévu soit financé est :

$$I - Fr - s\,Y \leq 0 \quad (5)$$

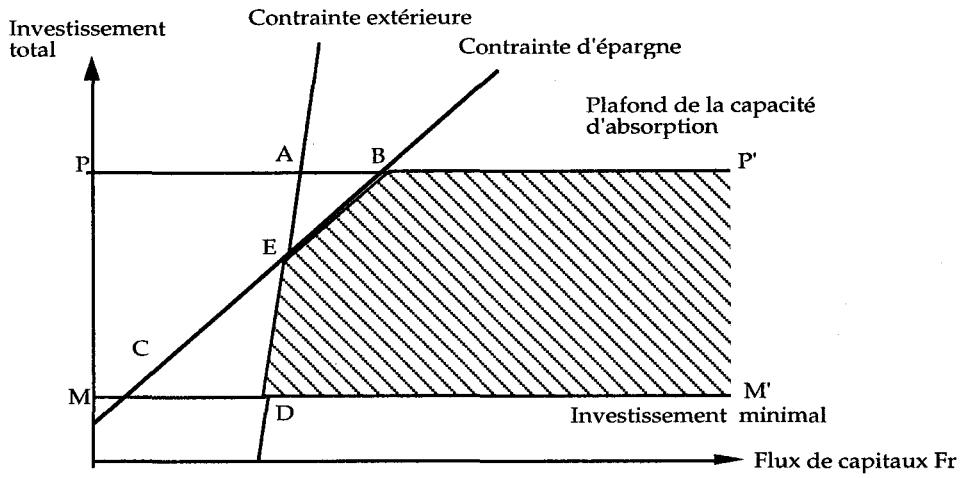
Dans les deux cas, le modèle n'est pas précisément spécifié. On ne sait donc pas ce qui se passe si les inégalités ne sont pas respectées. Si l'on complète les deux équations en considérant que l'investissement total doit se situer entre un plafond donné par la capacité d'absorption (c'est-à-dire l'investissement minimal nécessaire pour atteindre le taux de croissance rendu possible par l'offre de travail et sa productivité) et par un minimum, fixé, par exemple, par les planificateurs en fonction d'un objectif de croissance minimale du revenu par tête, on a :

$$I\,min \leq I \leq Imax \quad (6)$$

Le schéma 11.1. décrit ces quatre contraintes (la pente la droite correspondant à l'équation 4 est plus forte que celle de l'équation 5, puisque le coefficient a_I est inférieur à 1). Les montants possibles du financement extérieur et de l'investissement se situent à l'intérieur de la surface hachurée par les deux droites PP' et MM' (équation 6), et par les segments de droite DEB. Entre E et B, c'est la contrainte d'épargne (équation 5) qui limite les possibilités d'investissement. Entre D et E, c'est la contrainte extérieure qui joue : le pays ne dégage pas suffisamment de devises pour développer sa production. Il n'y a que le point E qui constitue un point d'équilibre, en ce sens qu'il n'y a plus alors déficit, ni interne ni externe. Par contre, si un financement extérieur supplémentaire permet d'atteindre le point B, il y aura excès de devises, avec un danger de gaspillage. Si le financement extérieur est insuffisant pour atteindre le point E, et que l'on se trouve par exemple en D, l'épargne interne sera excessive par rapport aux besoins d'investissement, ce qui pourrait se traduire par une capacité de production inutilisée.

Présentées sous cette forme schématique, les hypothèses de base peuvent paraître bien restrictives. Pour que soient réunies les conditions d'un « étranglement de la croissance par le manque de devises », il faut, en même temps, que les exportations ne puissent croître, que le développement de la substitution d'importations ne soit pas possible, et que les contenus en importations des consommations intermédiaires et de l'investissement ne soient pas modifiables. À moyen terme, évidemment, aucune de ces hypothèses ne tient strictement. Les exportations peuvent connaître une croissance rapide, comme le montre l'exemple des pays asiatiques, et même de certains pays d'Amérique latine. Le montant élevé des importations montre qu'il est sans doute possible d'en réduire quelque peu le montant, et la modification des choix techniques peut certainement permettre de trouver certains substituts locaux aux consommations intermédiaires importées, mais cela n'est généralement possible qu'après un certain délai. Plus profondément, un des rôles du financement extérieur devrait précisément être de desserrer ces contraintes, comme le note H. Chenery (1966) : « En éliminant les goulets d'étranglement, les ressources extérieures peuvent rendre les besoins de l'économie moins tendus et permettre un usage plus complet des ressources intérieures. » Il convient donc, avant toute analyse en termes de « double déficit », d'identifier soigneusement les possibilités existantes de réduire la rigidité des contraintes externes ou internes.

Schéma 11.1. Les contraintes du double déficit



Source : L. Taylor (1979).

11.1.3. La critique de l'approche en termes de double déficit

L'approche en termes de double déficit présente au moins un avantage considérable : sa grande simplicité d'utilisation. Toutefois, son caractère mécanique et néo-keynésien lui a attiré de nombreuses critiques (D. Lal, 1990). En premier lieu, cette approche s'effectue à prix fixes. Elle s'oppose donc à l'approche « orthodoxe », qui considère qu'un manque de devises doit se résoudre essentiellement par une modification des prix relatifs, c'est-à-dire par une dépréciation du taux de change réel. Comme nous le verrons au chapitre 14, cette critique reste relativement peu pertinente en Afrique, étant donnée la très faible élasticité-prix des exportations et des importations. De même, elle n'accorde aucun rôle au taux d'intérêt, qui devrait jouer un rôle dans la mobilisation de l'épargne interne. Au niveau macro-économique, toutefois, la plupart des tests montrent que l'effet du taux d'intérêt sur la collecte de l'épargne est très réduit.

Par ailleurs, la croissance économique est perçue dans cette approche comme un problème de niveau de l'investissement et non de qualité de l'investissement. On ne s'intéresse pas à la question de la bonne affectation de l'épargne et de l'aide, mais seulement à leur volume. Or, comme nous le verrons plus loin (chapitre 17), faire l'impasse sur la rationalisation du choix des investissements et de leur efficacité revient à laisser de côté un des problèmes les plus importants liés au financement extérieur.

Quoique ces différentes critiques ne manquent pas de pertinence sur un plan abstrait, les hypothèses de base des modèles à double déficit semblent pourtant bien traduire une réalité dans les économies africaines, où les exportations sont difficiles à faire croître en valeur dans les conditions des marchés de matières premières, les processus de substitutions techniques particulièrement faibles, les possibilités d'import-subsitution ultérieure difficiles du fait de marchés nationaux étroits, et le rôle du taux de change ambigu, au moins à court terme. Il existe d'ailleurs d'excellentes illustrations des processus décrits par ces modèles dans le cas des pays les plus pauvres, comme le Tchad. Dans ces pays, le déficit d'épargne interne est tel, principalement au niveau de l'épargne publique, que les bailleurs de fonds cherchent d'abord à assurer la pérennité de l'État en finançant le déficit public. Ce faisant, ils introduisent dans le pays un flux extérieur de devises bien supérieur à ce qui serait nécessaire pour assurer l'équilibre de la balance des paiements. Paradoxalement, ces pays, du fait même de leur pauvreté, ont ainsi tendance à avoir

des balances des paiements excédentaires. On obtient alors comme conséquence (involontaire) une accumulation des réserves de change dans ces pays, les taux de change étant pratiquement fixes.

Mais le principal courant de contestation de l'approche en termes de double déficit est venu des études empiriques menées sur la substituabilité entre épargne interne et épargne externe.

11.1.4. Substituabilité ou complémentarité entre épargne externe et interne ?

En 1963, T. Haavelmo a le premier émis l'hypothèse que les transferts extérieurs pourraient être à l'origine d'une baisse de l'épargne intérieure[1]. Cette hypothèse a fait l'objet de nombreux tests économétriques, qui tendent souvent à la valider. Trois raisons sont en général mises en avant :

1. L'aide conduit à un relâchement de la contrainte interne de financement et les États bénéficiaires étant moins obligés de faire un effort de mobilisation de l'épargne intérieure atténuent la rigueur de la politique monétaire et budgétaire.

2. L'épargne dépend des opportunités d'investissement. Si l'aide et les capitaux extérieurs se concentrent sur les investissements les plus rentables, faute d'opportunité, l'épargne intérieure baisse. Il se produit alors un effet d'éviction.

3. En réalité, l'épargne et la consommation dans le pays bénéficiaire ne s'ajustent pas sur le revenu domestique, mais sur ce revenu augmenté des flux extérieurs.

Ex post, on aura :

$S = s\ (Y + Fr)$ et non $S = sY$ soit encore $s = S/(Y + Fr)$

Si Fr croît, s fléchit, donc plus l'aide est importante, plus le taux d'épargne est faible[2]. Cette approche a été confirmée par de nombreux tests économétriques (T. Weisskopf, 1972 ; R. Cassen, 1986). Cependant, les résultats peuvent être différents selon les périodes, le type d'apports et la nature de l'épargne. La conclusion générale des travaux empiriques fait plutôt apparaître une liaison négative entre épargne intérieure et aide extérieure, même si une autre liaison, positive cette fois, entre croissance et aide est souvent présente. Encore faut-il être sûr que toutes les variables pertinentes ont été prises en compte : D. Snyder (1990) a montré qu'en introduisant d'autres variables, comme le PIB par tête, et un meilleur indicateur d'aide extérieure que le flux global de capital extérieur, l'aide extérieure apparaît comme pratiquement dépourvue de toute influence sur l'épargne intérieure (l'influence de l'aide est bien négative, mais statistiquement non significative). Toutefois, J. Polak (1988) a critiqué la possibilité même d'une approche économétrique de la question, en soulignant à quel point le sens de la causalité était douteux, et le fait qu'en accroissant le PIB les flux extérieurs ont tendance à réduire le taux d'épargne, du moins à court terme, sans que ce phénomène soit en quoi que ce soit dommageable, ou même qu'il ait une signification économique particulière. De plus, en général, les enquêtes prennent en compte les transferts nets de la balance des paiements et donc appréhendent les apports comme un solde. Pourtant, l'impact sera très différent selon que ce solde sera le résultat d'importants ou de faibles mouvements de capitaux dans les deux sens. Comme l'ont montré G. F. Papanek (1973) et P. Mosley (1980), les causalités à la base des critiques précédentes ne sont pas bien établies. Les raisonnements qui servent de base aux arguments anti-aide peuvent être en effet renversés.

---

1. On trouvera une synthèse de l'ensemble des travaux sur la substituabilité dans D. Kessler et D. Strauss-Kahn, 1984.

2. Cette causalité peut en fait être renversée : la faiblesse, voire la chute de S peut expliquer la nécessité du recours à l'aide extérieure.

1. Si on considère que l'investissement est une fonction des biens capitaux disponibles (S + Fr), l'aide accroissant la capacité d'importation diversifie les opportunités et finalement développe l'épargne. On a alors la séquence suivante : $\Delta Fr \rightarrow \Delta M \rightarrow \Delta Y \rightarrow \Delta S$

2. Si on considère que l'épargne est une fonction du revenu et si l'aide pousse à la croissance, en dynamique elle contribue à la croissance de l'épargne : $\Delta Fr \rightarrow \Delta Y \rightarrow \Delta S$

3. Si les apports extérieurs se matérialisent par des transferts technologiques insérés dans les projets financés, ils conduisent à une amélioration qualitative du capital.

Ces diverses considérations apportent de sérieuses nuances aux arguments sur la substituabilité. D. Kessler et D. Strauss-Kahn (1984) en concluent : « les éventuels effets négatifs de l'aide sur l'épargne intérieure ne peuvent pas constituer l'argument déterminant permettant de rejeter le principe même de l'aide. En effet, ce qui compte, c'est l'effet global sur la croissance, même si cet effet n'est pas aussi important qu'il aurait pu l'être si le taux d'épargne intérieure *ex post* s'était maintenu au niveau du taux d'épargne *ex ante* » (p. 290).

11.1.5. Une synthèse

Entre les deux positions extrêmes, quel peut être l'impact sur la croissance des apports extérieurs, compte tenu des comportements des épargnants nationaux ? Le modèle construit par Bhagwati et Grinols (1976) et développé par D. Kessler (1985) apporte une réponse formalisée.

Soit RN, le revenu national, et B le paiement d'intérêt et de dividendes au reste du monde. On peut alors écrire, en assimilant production et revenu :

$$RN = Y - B \qquad (7)$$

Le taux de croissance du PIB g est – comme dans le modèle Harrod-Domar – lié au taux d'investissement par un rapport fixe :

$$g = i.\ 1/k \qquad (8)$$

Une fraction λFr seulement des apports extérieurs est consacrée à l'investissement, d'où :

$$I = S + \lambda Fr \text{ avec } 0 < \lambda < 1 \qquad (9)$$

La fonction d'épargne dépend du revenu, mais également de l'attitude des épargnants vis-à-vis de l'entrée des capitaux. Il peut y avoir soit complémentarité, soit substituabilité.

$$S = a + sRN + bFr, \text{ avec } b \text{ coefficient de substitution} \qquad (10)$$

Si $b \leq 0$ les apports extérieurs réduisent l'épargne intérieure. Si $b \geq 0$ les apports extérieurs sont complémentaires de l'épargne intérieure.

Les apports extérieurs sont rémunérés au taux r, et le flux extérieur Fr constitue l'accroissement du stock de dette. D'où :

$$\Delta RN = \Delta Y - \Delta B \qquad (11)$$

$$\Delta RN = I/k - rFr \qquad (12)$$

ou en substituant (9) et (10) dans (12) :

$$\Delta RN = (a + sRN + bFr)/k + \lambda Fr/k - rFr \qquad (13)$$

et après transformation

$$\Delta RN = (a + sRN)/k + Fr\,(b/k + \lambda/k - r) \qquad (14)$$

Les apports extérieurs auront donc un effet positif sur la croissance

si $b/k + \lambda/k - r > 0$ ou si $(b + \lambda)/k > r$

c'est-à-dire si l'efficacité marginale du capital ($1/k$) corrigée par l'effet d'éviction (b) et la part investie des apports (λ) est supérieure au coût des emprunts (r). Cela revient à dire qu'il faut que les épargnants nationaux aient une « attitude positive » vis-à-vis des apports extérieurs et

que l'utilisation de ceux-ci se fasse dans des secteurs rentables et non pas de manière improductive.

Les approches qui viennent d'être évoquées ont tendance à mettre l'accent sur le complément apporté en termes d'épargne ou de devises. Or il s'agit là d'une vue très réductionniste de la question. Le financement extérieur est aussi porteur d'apports en termes d'amélioration des ressources humaines et de connaissances (transfert de techniques, *learning by doing,* etc.). Il ne faut pas considérer que cet effet passe nécessairement par des projets organisés en ce sens. Beaucoup d'apprentissages importants (la mécanique, et aujourd'hui, de façon très remarquable, l'informatique) se font par simple « diffusion » ou « imitation », en dehors de toute institutionnalisation. Ceci est d'autant plus important que les théories récentes de la croissance, dites théories de la croissance endogène, ont singulièrement réévalué (à la baisse) le rôle du capital, et (à la hausse) celui du savoir incorporé dans les ressources humaines.

11.2. LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DES PAYS AFRICAINS

Les pays africains ont un besoin de financement qui dépasse très largement leur capacité d'épargne intérieure. Le déficit d'épargne interne, comblé par les financements extérieurs, se situe aux environ de 6 %. C'est là un niveau historiquement très élevé : autour de 1830, les États-Unis n'ont reçu d'Europe qu'un financement égal à environ 1,6 % du PNB, et environ 3 % dans les années 1866-73 (R. Solomon, 1985). Durant la période du plan Marshall, les apports des États-Unis à l'Europe ont représenté environ 4 % du PNB de l'Europe dans son ensemble (R. McKinnon, 1979).

Le taux d'épargne rapporté au PIB a fléchi de près de 5 points de pourcentage en dix ans. Cette chute est surtout imputable à la baisse de l'épargne publique qui est, dans nombre de cas, négative. Il en résulte un financement de l'investissement contraint par la création monétaire, l'endettement et les aides extérieures. Observons toutefois que le rôle de l'épargne interne reste déterminante, puisque c'est elle qui finance 61 % de l'investissement, et justifie l'accent mis dans les chapitres précédents sur l'importance de la mobilisation de l'épargne interne.

Tableau 11.1. Épargne et investissement dans les pays d'Afrique subsaharienne
(en % du PIB)

	Moyenne				
	1975-79	1980-84	1985	1990	1992
Épargne	15,6	11,8	14	10,8	10,3
Investissement	20,7	17,9	17,5	16,5	16,9
Déficit interne	– 5,1	– 6,1	– 3,5	– 5,7	– 6,5

Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale,* octobre 1992.

11.2.1. Un financement extérieur essentiellement public

Par rapport au financement extérieur des pays en développement en général, le financement extérieur de l'Afrique se distingue très nettement par l'importance primordiale des apports officiels (apports publics bilatéraux et multilatéraux) alloués à des conditions très favorables, et par la faiblesse des apports privés, notamment l'investissement direct. Réciproquement, cela signifie aussi que, dans les pays africains, c'est l'État (y compris, dans ce cas, les entreprises publiques) par qui transite la quasi-totalité des financements extérieurs.

Cette situation renvoie au fait que l'Afrique n'a pratiquement aucun accès au marché des capitaux. Cela n'a pas toujours été le cas, et la Côte d'Ivoire a été un des premiers pays en développement à se présenter sur le marché des euro-dollars. Mais aujourd'hui, en conséquence de la perte de crédibilité liée à la crise de la dette, ces marchés se sont fermés à l'Afrique, et sans doute pour une période assez longue.

Pour situer plus précisément l'importance relative des différents apports, considérons le tableau 11.2. Il montre bien l'importance des flux non créateurs de dette (investissements directs et transferts, privés et officiels) pour le financement du déficit de la balance courante. Il montre aussi l'importance grandissante des prêts accordés par les organisations officielles (essentiellement les banques de développement) et la part infime que constituent les prêts des banques commerciales. Remarquable est aussi la part importante du « financement exceptionnel » qui, dans la terminologie du FMI, comprend les arriérés sur la dette extérieure (différence entre le service contractuel et le service effectif) et le rééchelonnement du service de la dette[3].

Tableau 11.2. Le financement extérieur des pays d'Afrique subsaharienne
(en milliards de dollars)

	1980	1985	1992
Exportations (FAB)	24,1	20,8	25,7
Importations (FAB)	27,0	20,5	31,6
Balance commerciale	– 2,9	0,3	– 5,9
Balance courante (hors transferts officiels)	N.D.	– 10,1	– 16,6
dont paiements d'intérêts	– 2,4	– 3,9	– 6,6
Flux non créateurs de dette, nets	4,5	4,2	7,5
Emprunts extérieurs nets		4,2	10,2
dont créditeurs officiels	4,9	3,8	6,3
dont banques commerciales	N.D.	0,5	0,7
pour mémoire : financement exceptionnel	N.D.	4,0	7,6

Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale,* Nigéria et Afrique du Sud exclus.

Les financements extérieurs officiels

Les financements extérieurs officiels (ou publics) sont les financements versés par les États des pays industrialisés (financements bilatéraux) et par les financements accordés par les organisations internationales (financements multilatéraux) dont les capitaux sont fournis par ces mêmes États. Une partie de ces financements est accordée sous forme de dons (transferts unilatéraux en termes de balance des paiements), et une autre partie sous forme de prêts. Les prêts officiels sont en quasi-totalité accordés à des conditions très douces, avec des taux d'intérêts très inférieurs à ceux du marché international, de longs délais de remboursement et des délais de grâce importants (période initiale durant laquelle on ne rembourse pas de principal, mais seulement les intérêts). Afin de mesurer le caractère plus ou moins favorable de ces prêts, l'OCDE a mis au point une mesure de l'« élément-don » contenu dans les prêts officiels. Les prêts qui

3. Dans le mode de comptabilisation du FMI, la balance des paiements enregistre le service contractuel de la dette extérieure. Une remise de dette, par exemple, s'inscrira comme un don. Le défaut de paiement s'inscrira comme un arriéré (qui fait partie du financement).

présentent un élément-don suffisant sont alors considérés comme de l'aide publique au développement, ainsi définie : il s'agit de financement qui « est dispensé dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie et qui est assorti de conditions favorables en comportant un élément-don au moins égal à 25 % »[4].

Du fait de sa définition très large, l'APD s'inscrit dans différentes rubriques de la balance des paiements. Dans la balance des transferts unilatéraux, on trouvera les entrées de transferts sans contrepartie en provenance de sources publiques (dons publics, assistance technique, aide alimentaire, etc.)[5]. La part des prêts concessionnels (notamment les prêts destinés au financement des projets) relève de la balance des capitaux. Une dernière partie, considérée comme financement exceptionnel (prêts du FMI, aide budgétaire, etc.) figure dans la partie financement. Enfin, une partie de l'APD ne figure pas du tout dans la balance des paiements des pays bénéficiaires : il s'agit des coûts de gestion, qui font partie de l'aide au motif qu'elle ne pourrait pas être réalisée sans cela, mais qui ne représente pourtant pas un apport en tant que tel.

Cette présentation ne doit pas cacher qu'en réalité ni l'aide publique au développement, ni le financement extérieur officiel ne constituent une source de devises nette. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'APD : une partie importante de celle-ci est constituée par l'assistance technique, une autre par la fourniture de bourses et de stages, une partie enfin (mineure) par les propres frais d'assistance encourus par le pays donateur pour la gestion de l'aide. En France, par exemple, la coopération technique (enseignants, conseillers, bourses, etc.) représentait, en 1990, approximativement le tiers de l'APD, et les dépenses administratives 1,4 %. Même si l'importance des flux en devises, au niveau des pays bénéficiaires est réduite, elle n'est pour autant ni négligeable ni dépourvue d'effet d'entraînement, tant au niveau des revenus que de l'emploi – comme on peut le voir dans les pays où une politique de déflation importante a été menée (notamment en Côte d'Ivoire).

Depuis le début des années 80, c'est sur le plan qualitatif que les financements extérieurs ont le plus évolué. Les financements officiels sont de moins en moins liés aux projets, et prennent de plus en plus la forme de dons ou de prêts à l'ajustement structurels. Assortis de conditions, ces prêts se présentent comme de simples aides aux Trésors et à la balance des paiements. Les bailleurs de fonds décaissent leurs prêts en devise en fonction des importations réalisées par le pays, et la contrepartie en monnaie locale est versée sur un compte du Trésor local, sans affectation particulière. La seule contrainte est alors de respecter les conditions, qui peuvent toutefois contraindre le pays à des emplois privilégiés (par exemple, rembourser des arriérés de paiement internes ou externes, réinjecter des fonds dans le secteur financier, etc.).

L'essentiel de l'aide publique provient des États industrialisés, sous forme bilatérale, et cette forme de financement a connu une remarquable croissance dans les dix dernières années : plus de 52 %, en termes réels. De ce fait, la part de l'Afrique noire dans l'APD totale des pays du CAD est passée de 25 %, au début des années 80, à 34 % au début des années 90. La France reste devant les États-Unis et l'Allemagne le premier donateur. Parmi les agences multilatérales, le Fonds Européen de Développement (FED), qui détenait la première place en 1980, se situe au second rang derrière l'AID (Banque mondiale) en 1990.

4. Cette définition est celle du Comité d'aide au développement de l'OCDE.
5. Elle enregistre aussi les transferts en provenance de sources privées (dons, pensions, revenus du travail, versements de soutien).

Tableau 11.3. Évolution de l'aide publique à l'Afrique subsaharienne
(en millions de dollars au taux de change de 1989)

	1980	1985	1990
Aide bilatérale du CAD	7018	9225	10 642
Aide multilatérale	3368	4460	5143
Pays arabes	964	930	95
Autres	250	510	0
Total	11600	15125	15880

Source : Coopération pour le développement, Rapport 1991, CAD-OCDE, 1991.

En réalité, ces données ne constituent pas un indicateur absolu de l'effort consenti par les pays donateurs, car on additionne tous les apports dont l'élément-don est supérieur à 25 %, mettant sur le même pied des dons purs et des crédits concessionnels.

Les flux de financement extérieur sont généralement considérés comme destinés à l'investissement, et sont souvent comptabilisés comme tels dans les comptes nationaux des pays africains. L'idée de base était que les projets de développement devaient être des projets d'investissements, et que les bailleurs de fonds ne devaient pas prendre en charge des dépenses de fonctionnement. Le maintien, de plus en plus acrobatique, de cette fiction induit cependant un fort biais des financements extérieurs en faveur de leur affectation à des infrastructures lourdes, et le refus de prendre en charge explicitement les coûts de fonctionnement ou d'entretien des infrastructures réalisées. Il est d'ailleurs difficile qu'il en soit autrement : quel statut pourrait avoir un État dont l'essentiel des dépenses serait pris en charge par des organisations extérieures ?

Pourtant, la fiction fait eau de toutes parts : une fraction non négligeable et sans doute croissante des flux extérieurs (dons, mais aussi malheureusement prêts) finance aujourd'hui des projets qui sont un simple appui au fonctionnement courant de l'administration. C'est en particulier le cas des projets sociaux ou d'appui institutionnel. Pour cette raison et celles qui ont été évoquées plus haut, il est très difficile sur le plan empirique de mettre en relation les flux d'aide avec la croissance de l'investissement : au mieux, on note un faible effet positif. Il en va de même en ce qui concerne l'effet de l'aide sur la croissance en général (P. Mosley, 1987). Depuis le période des ajustements, ceci est encore plus marqué, car les prêts d'ajustement n'ont été accordés que sous condition d'une réduction des dépenses publiques, condition qui s'est traduite en général par une réduction de l'investissement public. De plus, contrairement aux thèses « évictionnistes » qui fondaient l'optimisme des politiques d'ajustement, on a souvent constaté une évolution parallèle de l'investissement public et privé (L. Taylor, 1988 ; R. van der Hoeven, 1992). Loin de prendre la place de l'investissement public défaillant, l'investissement privé tend à se réduire aussi, amplifiant la pression récessionniste.

Les investissements directs

Les investissements directs sont effectués dans le but d'acquérir dans un pays un intérêt durable et d'avoir un pouvoir de décision effectif dans la gestion d'une entreprise. Ils sont différents, par la motivation qui les anime, des investissements de portefeuille. Ils peuvent prendre diverses formes : prises de participation majoritaire, contrats de gestion, etc. Dans la balance des capitaux, l'investissement direct étranger est égal au montant des sommes investies ou réinvesties dans le pays par les non-résidents moins la valeur des investissements effectués à l'étranger par les résidents.

Les investissements directs ne créent pas de dette pour le pays qui les reçoit, en ce sens qu'il n'y a aucune obligation juridique qui puisse contraindre l'État du pays d'accueil à en rembourser

la valeur. Cela ne veut pourtant pas dire qu'ils ne créent pas de flux en retour, puisqu'ils sont le plus souvent effectués pour rapatrier des bénéfices vers la maison-mère (sauf si des opportunités d'investissement rentables se présentent sur place). À ce flux de revenu, peut s'ajouter un flux de capital si l'investisseur décide de redéployer son capital vers d'autres pays.

Tableau 11.4. Investissements étrangers privés
(en millions de dollars)

	1970	1980	1987
Cameroun	16	105	31
Congo	30	40	– 40
Côte d'Ivoire	31	95	0
Gabon	– 1	24	121
Kenya	14	78	0
Nigéria	205	– 740	386
Sénégal	5	13	– 50
Togo	0	42	12
Zaïre	46	6	10

Source : FMI : *International Financial Statistics.*

En 1991, Singapour a reçu autant d'investissements étrangers privés que toute l'Afrique. La contraction actuelle des investissements directs en Afrique subsaharienne est d'autant plus paradoxale que les gouvernements ont fait des concessions importantes pour les stimuler : refonte des codes d'investissements, desserrement des contraintes de nationalité du capital, facilités fiscales, apurement des arriérés... La raison doit être recherchée dans l'instabilité des monnaies, la réduction des protections, les difficultés des banques qui sont autant de facteurs ayant joué un rôle négatif.

11.2.2. Les besoins de l'Afrique en apports extérieurs (1990-2020)

Les données globales pour l'Afrique au sud du Sahara pour la période 1975-1990 sont indiquées dans le tableau 11.5. (il s'agit de données plus anciennes et établies suivant une méthodologie différente de celle du tableau 11.1.). Un objectif de croissance du PIB de 5 % a été proposé dans le scénario à long terme (1990-2020) de la Banque mondiale, reposant sur certaines hypothèses en ce qui concerne l'investissement, l'épargne et les transferts de capitaux venant de l'étranger. Les conséquences en termes d'investissement et de financement ont été ensuite examinées à l'aide d'hypothèses sur l'efficacité du capital et sous l'hypothèse de complémentarité entre épargne interne et externe.

Tableau 11.5. Les besoins d'épargne et le financement extérieur de l'Afrique

	1975/80	1980/85	1986/87	1990	2000	2020
Taux de croissance du PIB (g)	2,8	– 0,3	0,8	2,5	5	5
En pourcentage du PIB						
Investissement (I)	21,4	16,2	15,1	17	25	25
Épargne intérieure (S)	19,6	13,1	11,8	12	18	22

Tableau 11.5. Les besoins d'épargne et le financement extérieur de l'Afrique (suite)

Transferts nets	4,8	3,3	6,2	8	9	5
Ajustements pour paiements d'intérêts et erreurs et omissions	– 3,0	– 1,0	– 2,9	– 3	– 2	– 2
Efficacité des investissements ($\Delta Y/I$)	13	–	5	15	20	20

Source : Banque mondiale : *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable,* Washington, 1989, p. 208.

Pour obtenir un taux de croissance du PIB de 5 %, c'est-à-dire, compte tenu des hypothèses de croissance démographique, pour avoir une augmentation des revenus par habitant d'environ 2 % par an, tout en ne creusant pas la dépendance à l'égard des apports extérieurs (passant de 9 % à 5 % du PIB), il faudrait donc parvenir à un taux d'épargne de l'ordre de 18 % en 2000 et de 22 % d'ici l'an 2020.

11.3. OFFRE ET DEMANDE DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR

Toutes les questions concernant l'offre de financement extérieur doivent prendre en considération l'aspect multiple et partiellement concurrentiel des organismes de financement. Bien sûr, la concurrence fondamentale est-ouest vient de disparaître, mais les intérêts restent assez distincts et une concurrence demeure, qui est loin d'être nécessairement profitable aux pays receveurs. L'unicité du bailleur de fonds avait été une des grandes forces du plan Marshall, qui demeure une référence dans le domaine de l'aide extérieure. Le nombre de projets « intéressants » sur le plan commercial pour les pays industrialisés étant réduit, la concurrence entre bailleurs de fonds risque de se résoudre en croissance de la dépendance sociopolitique lorsque l'aide est associée à des pressions politiques ou à des considérations économiques.

11.3.1. Adéquation offre / demande sur le plan quantitatif

L'essentiel de l'offre de financement dont peuvent bénéficier les pays africains est le fait d'organismes officiels. Comme il s'agit pour l'essentiel de ressources issues de sources budgétaires, la croissance de ces ressources est liée à l'évolution des contraintes budgétaires dans les pays qui financent le développement, et aux décisions politiques concernant l'affectation budgétaire dans ces pays. Ceci est vrai même pour des sources telles que l'AID de la Banque mondiale : quoique cette association finance uniquement sous forme de prêts, les conditions sont si éloignées des prêts commerciaux qu'il est nécessaire de réalimenter en permanence le fonds disponible, sans quoi les possibilités de prêts se tariraient immédiatement. Il résulte de tout ceci que les financements extérieurs semblent à moyen terme destinés à croître assez faiblement, au rythme de la croissance économique générale dans les pays industrialisés. Il faudrait une modification sensible de l'allocation budgétaire dans les pays industrialisés pour avoir une croissance plus rapide. Une telle évolution est freinée par les considérations largement diffusées sur la faible efficacité de l'aide, et sur son détournement (notamment par les responsables politiques) à des fins particulières. De plus, l'aide se heurte souvent aux faibles capacités d'absorption, et favorise la consommation et le gaspillage[6], tout en générant des charges récurrentes incompatibles avec les budgets des États bénéficiaires. Enfin, elle ne permet que rarement

6. On peut en effet très bien concevoir qu'un pays donateur, en prenant à sa charge le financement d'un barrage ou d'une route de désenclavement indispensables, permet au pays bénéficiaire de consacrer une plus grande partie de son budget à des dépenses ostentatoires ou à l'achat d'armement.

de s'attaquer directement aux problèmes de pauvreté (sauf dans les cas d'urgence absolue, comme les famines), à la fois par faible préoccupation politique et parce que les moyens concrets de le faire ne sont pas évidents à définir. Ces effets pernicieux justifient pour certains une position farouchement anti-aide (le « cartiérisme », en France ; le slogan *trade but not aid,* dans les pays anglo-saxons).

De plus, l'aide ainsi accordée est souvent critiquée comme bénéficiant finalement davantage aux pays donateurs qu'aux pays bénéficiaires, ce qui réduirait le montant net dont bénéficient effectivement les pays africains. De fait, la plus grande partie de l'aide est liée, c'est-à-dire que le pays bénéficiaire est contraint (sauf impossibilité matérielle patente) à dépenser les sommes allouées en biens et services du pays qui finance. S'agissant de fonds publics, il s'agit là d'une simple application spécifique du protectionnisme général plus ou moins avoué, qui réserve aux entreprises nationales le bénéfice des marchés publics. C'est ce qui souvent fait dire que « l'argent de l'aide revient dans le pays développé ». Pourtant, à y regarder de plus près, la critique, sous cette forme, n'est guère fondée. Ce qui importe n'est pas le flux financier, mais bien le flux de biens et services dont bénéficie le pays receveur : si un pays industrialisé décide de financer la construction d'une route et qu'il n'existe pas d'entreprise locale, peu importe la nationalité de l'entreprise du moment que la route est construite. Par contre, il est exact que la pratique de l'aide liée risque d'entraîner pour le pays receveur des surcoûts dus au fait que l'offre dans un pays industrialisé est souvent réduite. Les fournisseurs potentiels peuvent former un monopole (c'est souvent le cas des entreprises publiques de fourniture d'électricité, de transports, etc.) ou un oligopole, capable de fausser la concurrence. De plus, dans ces milieux souvent très étroits, des ententes de toute nature peuvent facilement se produire entre les responsables du financement, les responsables africains et les entreprises. Il en résulte souvent des surcoûts, c'est-à-dire que les pays en développement paient les importations financées par l'aide extérieure plus cher qu'ils ne le feraient si on les laissait s'approvisionner au meilleur prix. Une étude de la Banque mondiale (A. Yeats, 1989) a montré, par exemple, dans le cas des produits sidérurgiques que, de 1962 à 1987, les pays africains paient leurs importations de produits sidérurgiques à un prix supérieur à celui des mêmes transactions entre pays industrialisés. Pour être général, ce phénomène est particulièrement marqué en ce qui concerne les exportations françaises et portugaises vers leurs anciennes colonies (surcoût de 23 % dans le premier cas). Pour certains pays, l'ampleur des pertes ainsi encourues pourrait avoisiner le montant de la dette extérieure. Cette situation est en train de se modifier sous l'effet de la montée en puissance des financements d'ajustement, qui ne sont pas, pour l'essentiel, liés à des activités particulières, et peuvent donc être utilisés sans beaucoup de contraintes. On peut, de plus, espérer une réduction des situations monopolistiques grâce à l'ouverture du grand marché européen, qui devrait permettre une entrée en concurrence de l'ensemble des entreprises européennes dans le domaine des marchés publics.

En dehors de ces considérations globales, demeure la question de savoir suivant quels déterminants se répartissait l'aide entre les pays. On sait en effet que la pratique générale des bailleurs de fonds consiste à déterminer des « enveloppes » pour chaque pays, sur une base annuelle ou pluri-annuelle. Cette pratique est quelquefois officialisée (Fonds européen de développement), souvent plus ou moins considérée comme un mécanisme interne à l'organisme d'aide. Des études économétriques (P. Bowles, 1989) ont cherché à préciser les déterminants de l'aide. Ainsi, Bowles a considéré différents motifs pour l'aide accordée par la Communauté européenne : altruisme (l'aide va d'abord aux plus pauvres, pays dont le PIB par tête est le plus faible), intérêt commercial (on aide ceux avec qui le commerce est le plus intense), intérêt politique (on aide ceux qui sont liés par des liens politiques plus forts, par exemple les anciennes colonies). Cette approche met en lumière des écarts sensibles par rapport à une répartition uniquement fondée sur le revenu par habitant : les petits pays, par exemple, bénéficient d'une aide relative plus importante ; les liens politiques jouent aussi un rôle majeur (une part relativement importante de l'aide de la Communauté européenne revient ainsi aux anciennes colonies françaises).

11.3.2. Adéquation offre / demande sur le plan qualitatif

Le problème de l'adéquation qualitative se pose surtout en ce qui concerne l'aide par projets (B. Lecomte, 1986) : dans quelle mesure les projets qui sont mis en œuvre par la coopération internationale correspondent-ils aux besoins tels qu'ils sont ressentis par les populations des pays bénéficiaires, ou même simplement par les administrations de ces pays, qui sont censées négocier avec les bailleurs de fonds ? Le problème est important, et est au centre d'un assez vaste malentendu, dont le résultat est que l'essentiel des projets de développement est conçu par les organismes de financement eux-mêmes (bien sûr, on pourrait citer sans doute quelques brillantes exceptions). Les bailleurs de fonds considèrent en général que cette situation résulte de la faible capacité des administrations locales à présenter des projets (dits « bancables », suivant un terme aussi barbare qu'inadapté), de la lenteur de ces administrations, et du biais de certains projets présentés par ces administrations en faveur d'intérêts spécifiques ou particuliers (ce qui induit souvent l'idée que ces organismes, en fin de compte, sont les défenseurs de l'« intérêt collectif » mal ou pas pris en considération par les décideurs locaux). Les cadres africains, de leur côté, considèrent en général que tous les efforts qu'ils pourraient faire pour présenter de « meilleurs » projets ne seraient pas pris en considération, ni par leurs responsables, ni par les bailleurs de fonds ; ils hésitent de plus à compliquer le processus de définition des projets, craignant que les retards qui s'ensuivraient ne puissent leur être imputés (le processus d'acceptation des projets par les bailleurs de fonds est en général fondé sur des procédures bureaucratiques extrêmement lourdes et lentes, même quand elles échappent à la comptabilité publique ordinaire). Cette difficulté à dialoguer culmine évidemment avec l'assistance technique, qui est souvent considérée comme imposée purement et simplement par les bailleurs de fonds, notamment par les cadres africains formés qui, de plus en plus, éprouvent des difficultés à trouver un emploi. L'assistance technique est donc acceptée en désespoir de cause, en considération du reste du projet. Ce type même de comportement est significatif, puisqu'il revient à considérer que l'assistance technique, lorsqu'elle est financée sur don, n'a pas de coût pour le pays receveur, ni même de coût d'opportunité. Ceci n'est pourtant vrai que s'il n'y a aucune possibilité de discuter l'affectation des sommes correspondantes à d'autres projets de développement jugés plus pertinents. Si son efficacité est parfois illusoire, l'assistance technique demeure pourtant souvent justifiée par la faible efficacité globale des administrations africaines. Il ne s'agit pas, ou plus, d'incrimer un manque de formation ou de compétence, mais bien un mode de fonctionnement qui laisse peu de possibilité aux cadres pour accomplir des tâches véritablement qualifiées. En effet, l'habitude de déléguer est des plus faibles chez la plupart des responsables africains. De plus, dans de nombreux cas, les contraintes sociales et les tensions internes aux sociétés africaines empêchent les administrations de prendre (ou même d'étudier) des mesures, et seul le recours à une instance « extérieure » peut permettre d'aller de l'avant.

Le premier aspect de la question (« faire participer les bénéficiaires à la définition des projets ») est devenu une sorte de rituel, souvent formel, dans de nombreuses agences de coopération, en particulier dans le domaine du développement rural. En fait, peu d'entre elles sont véritablement disposées à faire l'investissement de temps nécessaire pour recueillir une véritable adhésion locale. Les ONG présentent à ce niveau une expérience certainement plus riche. Mais il n'existe pas de véritable incitation à systématiser ce genre d'approche, tant que les administrations africaines et les organisations de la société civile ne chercheront pas à promouvoir des actions de développement réalistes, cohérentes et bénéficiant au plus grand nombre.

Chapitre 12

La politique monétaire et la croissance

Parfois, la monnaie semble être une pure futilité (...)
car si ceux qui s'en servent abandonnent une monnaie pour une autre,
elle devient sans valeur et sans utilité pour les nécessités de la vie.
Aristote

Le but recherché par la politique financière étudiée au chapitre 10 est de faire en sorte que l'épargne soit mobilisée et allouée à l'investissement aussi efficacement que possible. La politique monétaire cherche, quant à elle, à fixer le niveau de la masse monétaire, en vue, d'une part d'accélérer la croissance de l'économie réelle et, d'autre part, de maintenir la valeur interne (taux d'inflation) et externe (taux de change) de la monnaie.

La politique monétaire en Afrique s'effectue dans un contexte particulier : faiblesse de la monnaie scripturale, absence de marché financier organisé et diversifié... (12.1.). De plus, l'inflation ne constitue pas un problème majeur dans la majorité des pays (12.2.). Par conséquent, son rôle demeure secondaire, notamment dans la zone franc où, de manière explicite, on n'entend pas faire de la monnaie un outil de développement, mais un élément de régulation contracyclique (12.3.).

12.1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE EN AFRIQUE

L'importance relative de la monétarisation s'évalue généralement par le taux de liquidité calculé en rapportant la masse monétaire au PIB. Toutefois, ce taux dépend fortement des caractéristiques institutionnelles des différents pays. Par exemple, dans les pays industrialisés, en 1990, il varie fortement d'après les données du FMI entre 47,4 % (Suède) et 183,1 % (Japon). À titre de comparaison, ce taux était en 1990 de 53,2 % pour la Corée du Sud et 71,5 % en Thaïlande. En Afrique, les taux de liquidité se situent, en 1990, dans la fourchette 18-23 % avec quelques exceptions en plus (Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Togo, Zimbabwe) ou en moins (Zaïre). La monétarisation a connu presque partout une certaine croissance, mais le niveau atteint n'est pas directement lié au niveau de développement économique. L'interprétation des données est d'ailleurs rendue difficile par la porosité des frontières : pendant longtemps, par exemple, la masse monétaire togolaise a été gonflée par d'importants dépôts de résidents béninois, nigérians et ghanéens. De plus, certains pays ont connu une évolution régressive, notamment les pays à forte inflation, comme le Zaïre ou le Nigéria.

Aujourd'hui, la plupart des analyses partent de l'idée que les déterminants de la demande de monnaie dans les économies africaines se réduisent pratiquement au revenu. Les vérifications économétriques tentées par la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) qui mettent en relation la masse monétaire (M1 et M2) avec le PIB, le taux d'intérêt et le taux d'inflation ne mettent en évidence qu'une relation avec le PIB, pris comme approximation de la richesse nationale (J. Mathis, 1992).

Même si ceci reste vrai globalement, une analyse plus fine met en lumière l'existence de comportements plus complexes, où l'arbitrage entre différents types d'actifs, monétaires financiers et réels, joue un certain rôle, notamment l'arbitrage avec des actifs réels (terrains, bétail) ou actifs détenus en monnaies étrangères (ce qui fait intervenir les taux de change officiels ou parallèles des monnaies des pays partenaires) (O. S. Mamadou, 1992). Dans la zone franc, comme on devait s'y attendre, la différence des taux d'intérêt entre la France et les pays africains est à l'origine de mouvements de capitaux. On constate effectivement des fuites de capitaux importantes, mais elles correspondent à des motifs très divers : craintes du non-respect du secret bancaire, évasion fiscale, différence de rémunération ou désir d'acquisition de produits financiers inexistants dans la zone, achats de biens et services non fournis dans la zone. Les tests économétriques montrent en général que la part des transferts dus au seul différentiel de rémunération est d'ampleur très limitée, alors que la transférabilité totale aurait conduit à envisager des mouvements de grande ampleur.

Dans la plupart des approches simplifiées, on considère que l'offre de monnaie est le résultat d'une décision autonome des autorités monétaires. Cette approche n'est pas pertinente pour la grande majorité des pays africains. Dans de nombreux cas, et notamment dans la zone franc, des pays cherchent à maintenir une parité fixe pour leur taux de change. Dans ce cas, la contrepartie en monnaie nationale de la variation des réserves de change peut entraîner de fortes variations de la masse monétaire. La possibilité pour les autorités monétaires de mener une politique de stérilisation est limitée, dans la mesure où elles ne contrôlent guère non plus le financement monétaire du déficit public. Ce devrait donc être le crédit au secteur privé qui varie en fonction inverse des réserves de change. Comme ceci risquerait de créer une forte instabilité de l'offre de monnaie, les autorités monétaires, en général, laissent fluctuer aussi cette dernière contrepartie de la masse monétaire. Traditionnellement, les plafonds de réescompte étaient fixés tellement largement que la demande de crédit restait inférieure aux plafonds.

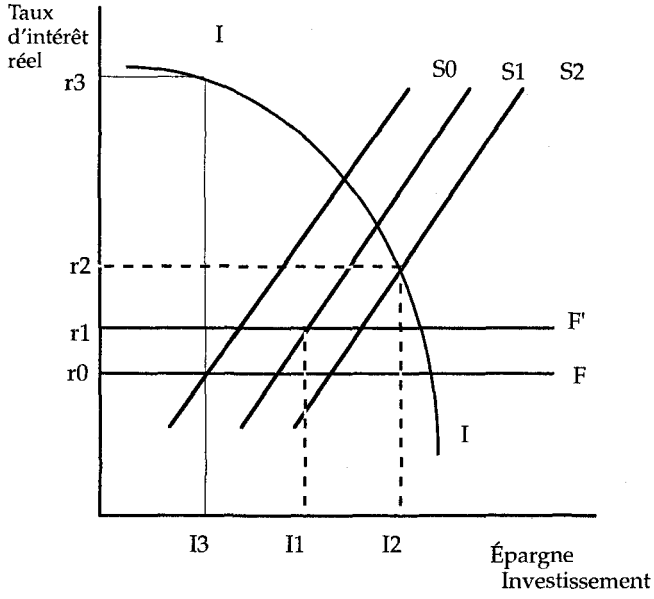
12.2. MONNAIE ET CAPITAL : LA RÉPRESSION FINANCIÈRE

Le rôle de la monnaie comme facteur de croissance économique a fait l'objet d'approches très opposées. Dans l'approche néo-classique, un excès d'émission monétaire se traduit nécessairement par une croissance des prix nominaux, les prix relatifs restant inchangés. L'approche keynésienne est, quant à elle, fondée sur l'idée que la préférence pour la liquidité, qui conduit les agents économiques à détenir de la monnaie plutôt qu'à investir, est une cause de stagnation. C'est pourquoi J. M. Keynes avait repris à son compte les idées de S. Gesell sur la monnaie « fondante » : chaque mois, les billets devraient être validés, leurs détenteurs s'acquittant à cette occasion d'une taxe modérée. La même idée de base est à l'œuvre dans l'approche de J. Tobin (1965), qui introduit la monnaie dans un modèle de type Harrod-Domar. Si les épargnants détiennent un portefeuille composé à la fois de monnaie et de capital, toute détention de monnaie réduit l'investissement et le revenu. Comme le note M. Fry (1988), ces conceptions sont fondées sur une vision de la monnaie qui relève plutôt de la monnaie marchandise que de la monnaie moderne, liée au crédit. C'est donc sur d'autres bases qu'il faut analyser l'antagonisme, ou la complémentarité, entre la détention d'actifs monétaires et physiques. Comme on le sait, l'analyse en ce domaine, pour les pays en développement, a été renouvellée voici une vingtaine d'années grâce aux travaux d'E. Shaw (1973) et R. MacKinnon (1973). Tous les deux fondent leur analyse

sur une critique des politiques de fixation des taux d'intérêts à faible niveau, politiques qu'ils désignent sous le nom de « répression financière ».

La situation de répression financière peut se décrire à partir du schéma 12.1. En situation de libre marché des capitaux, l'équilibre entre l'épargne et l'investissement est fonction du taux d'intérêt, pour un taux de croissance du revenu donné. L'équilibre se situe au taux r2, avec I2 = S2. Par contre, si les autorités imposent un taux d'intérêt plus faible (r0) sur les dépôts, l'épargne diminue : elle se limite à S0. Les autorités pourraient fixer le taux d'intérêt pour les prêts au niveau compatible avec l'épargne (r3) ainsi dégagée, ce qui réduirait l'investissement au montant de l'épargne ainsi constituée. Mais, en général, leur objectif est de réduire le taux d'intérêt des prêts, et elles fixent donc aussi en r0 le taux d'intérêt sur les prêts. L'investissement ne peut toujours pas dépasser le montant S0, mais il n'y a pas d'équilibre automatique entre épargne et investissement. En fait, tous les projets d'investissement qui dépassent le rendement r0 peuvent être présentés au système financier, qui devra donc effectuer un rationnement. Dans ce cas, les critères pris en compte par le système financier seront surtout l'absence de risque des projets, la qualité des garanties, le montant des coûts de transaction (d'autant plus faibles que les débiteurs sont « connus »), et, enfin, les pressions politiques et les incitations financières. On aboutit généralement ainsi à une sélection de projets d'investissement avec des taux de rendement extrêmement variables, mais souvent assez proches du taux d'intérêt fixé, puisque ce sont fréquemment les moins risqués. Si l'on augmente le taux d'intérêt (passant de r0 à r1), les investissements les moins rentables ne sont plus sélectionnés. L'épargne augmente (elle atteint le niveau S1), et ainsi le volume des investissements augmente et leur qualité (mesurée par le taux de rendement moyen) s'améliore.

Schéma 12.1. Épargne et investissement avec plafond de taux d'intérêt



E. Shaw et R. MacKinnon attirent encore l'attention sur d'autres conséquences de la fixation du taux d'intérêt à un niveau inférieur au niveau d'équilibre :

– Il existe un risque de favoriser le financement des projets les plus lourds, les plus intensifs en capital, dans la mesure où la faiblesse du coût (en termes de taux d'intérêt) constitue une sorte de subvention à ce genre de projets.

– Le financement à bon marché du déficit budgétaire favorise le laxisme en matière de dépenses publiques. On a ainsi tendance à voir croître le financement monétaire du déficit public, avec pour conséquence une augmentation du taux d'inflation, et donc une réduction du taux d'intérêt réel, ce qui approfondi la situation de répression financière.

– La faiblesse du taux d'intérêt décourage l'épargne dans le pays, et encourage les fuites de capitaux et la dépréciation de la monnaie nationale. L'approche Shaw-MacKinnon s'oppose donc nettement aux conceptions antérieures, qui voulaient augmenter l'investissement en réduisant le taux d'intérêt : la réduction de l'épargne empêche la croissance de l'investissement, tout en en réduisant la qualité (J. Polak, 1989).

– Le dualisme financier entre secteur officiel et secteur informel, étudié dans le chapitre 10, risque de se renforcer, puisque les investisseurs qui ne peuvent trouver un financement adéquat dans le secteur informel chercheront un financement dans le secteur informel, qui sera accordé à un taux d'intérêt d'équilibre au niveau de ce secteur, bien supérieur au niveau administré dans le secteur officiel.

Si les deux auteurs s'accordent en ce qui concerne l'analyse des distorsions introduites par la répression financière (réduction de l'épargne, réalisation d'investissements à faibles rendements, choix de projets relativement intensifs en capital), la vision qu'ils ont du système financier diffère.

– Pour E. Shaw, il existe un marché financier et, par conséquent, il y a substituabilité entre actifs réels et actifs financiers (hypothèse néo-classique), l'arbitrage se faisant en fonction du seul taux d'intérêt. S'il est faible, l'offre de fonds prêtables est découragée et il y a aura peu d'actifs financiers rapportés au PIB et ajustement de l'investissement au niveau inférieur de l'épargne. Tant qu'une telle politique prévaut, « les coûts tant en inefficacité qu'en corruption sont élevés »[1]. En revanche, une hausse du taux d'intérêt provoquerait la montée des intermédiations et des innovations financières, redéploierait les ressources et accroîtrait l'investissement et son efficacité.

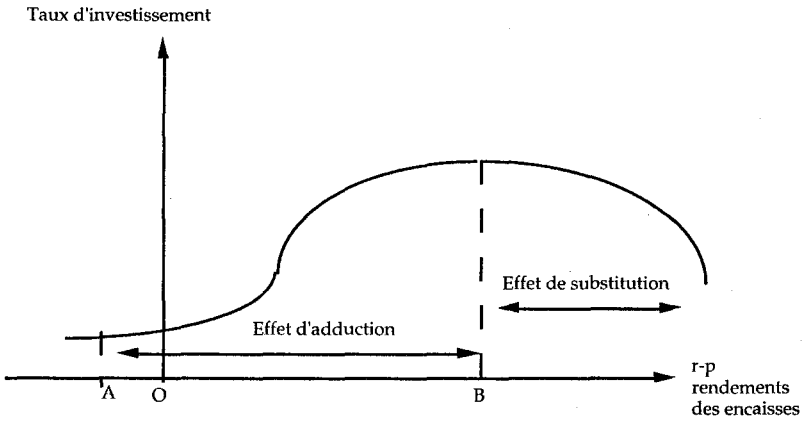
– Pour R. McKinnon, dans les pays en développement, en raison du faible niveau de l'intermédiation financière et parce que les banques se cantonnent souvent dans les crédits à court terme, l'autofinancement est la source principale de l'investissement privé. Cela signifie qu'il n'y a pas de dissociation claire entre épargne et investissement. Pour parvenir à créer un véritable marché financier, il faut que les autorités monétaires augmentent le rendement des encaisses monétaires en fixant le taux d'intérêt r, donc la rémunération des dépôts, à un niveau supérieur au taux d'inflation p* anticipé et résultant de la croissance de la masse monétaire. Le rendement des encaisses (r-p*) devenant positif, il provoque un processus de monétarisation favorable à l'investissement : les agents préfèrent détenir leur épargne en monnaie plutôt qu'en nature, car le risque de dépréciation par l'inflation est désormais couvert.

Le schéma de développement est le suivant : des encaisses préalables à l'autofinancement sont accumulées ; avec la croissance des encaisses, l'investissement augmente : c'est *l'effet d'adduction* entre la monnaie et l'investissement. Au-delà d'un certain seuil de rendement (B sur le graphique), l'effet de substitution se déclenche entre actifs réels et actifs financiers, selon les règles normales de l'arbitrage. Dans le même temps, l'offre de fonds prêtables s'étant accrue, le marché des capitaux peut se développer par dissociation entre épargne et investissement.

Ces thèses ont été illustrées, en ce qui concerne l'Afrique, par J. Tchundjang-Pouemi (1980), qui dénonce les « techniques d'autorépression » mises en œuvre par les gouvernements africains, et notamment l'importance de l'autofinancement qui pénalise les systèmes financiers, les

1. E. Shaw, 1973, p. 13.

Graphique 12.1. L'effet d'adduction et l'effet de substitution



taux d'intérêts négatifs pour la rémunération de l'épargne dans le système formel[2], le contrôle des prix et l'absence de système bancaire formel autochtone. Effectivement, la plupart des hypothèses qui fondent la thèse de la répression financière se retrouvent dans les pays d'Afrique, et notamment l'importance de l'autofinancement des entreprises (considérable dans le secteur moderne, presque total dans le secteur informel). Beaucoup d'enquêtes sur l'épargne en Afrique montrent que l'épargne se constitue principalement en vue d'un investissement (logement, petite entreprise) (C. Arditi, J.-M. Yung, 1983 ; et Gourvez, 1983), mais qu'une motivation forte d'une éventuelle épargne dans le secteur financier formel serait l'obtention d'un prêt, après un certain délai. En revanche, il existe une spécificité par rapport au schéma théorique présenté ci-dessus en ce que de nombreuses entreprises, et particulièrement les entreprises parapubliques, ont souvent recours au crédit des organismes extérieurs de financement (avalisé par l'État ou répercuté par lui), qui pratiquent un crédit à très faible taux d'intérêt. Cela place évidemment les banques de développement locales dans une situation difficile. Du point de vue macro-économique, la conséquence en est une réduction artificielle du coût du capital, et donc un biais en faveur des techniques capitalistiques au détriment de l'emploi.

12.3. LA RELATION ENTRE L'INFLATION ET LA CROISSANCE

Les approches qui précèdent se situent dans un cadre essentiellement statique, et sans porter grande attention aux problèmes d'inflation. Sous un angle plus dynamique, il faut introduire la relation entre investissement et croissance de la production. Si le financement de l'investissement se fait par création monétaire et non sur l'épargne interne, il existe un risque d'excès de monnaie, qui se traduirait par de l'inflation. Inversement, préserver la valeur de la monnaie peut difficilement être en soi considéré comme quelque chose de positif, si cela ne se traduit pas par des bienfaits en termes de développement. Il convient donc de préciser l'analyse, pour cerner les limites entre lesquelles il peut exister un arbitrage entre croissance et inflation. En effet, croissance et inflation peuvent être liées, par exemple, parce que l'État finance ses investissements par création monétaire, ou, en sens inverse, parce que la réduction des salaires réels en cas d'inflation modifie la répartition des revenus en faveur des profits et de l'investissement.

2. Ce qui est le cas des quatorze pays africains de l'échantillon sélectionné par Tchundjang-Pouemi en 1978.

12.3.1. Croissance, déficit public et inflation

Le modèle de base en ce domaine est dû à R. Mundell (1965), et étudie les conséquences d'un financement monétaire de l'investissement. Le modèle présenté ici est un peu plus large, considérant d'abord la totalité du déficit public (L. Taylor, 1979).

Si la base monétaire B croît en raison d'un déficit public total G (avec P : niveau des prix), on a :

$$dB/dt = P.\ G \qquad (1)$$

Si M est la masse monétaire, avec un multiplicateur monétaire m, on a :

M = m B, et le taux de croissance de la masse monétaire M' peut alors s'écrire :

$$M' = dM/dt.\ 1/M = m\ P.G\ /\ M \qquad (2)$$

En utilisant la loi quantitative de la monnaie (où v est la vitesse de circulation de la monnaie, et Y le PIB en volume) : $M\ v = P\ Y$

En notant γ le niveau du déficit public par rapport au PIB $\gamma = G/Y$, l'équation (2) peut se réécrire :

$$M' = m\ \gamma\ v \qquad (3)$$

Si l'on suppose que la demande de monnaie est une fonction du taux d'inflation, parce que plus ce taux augmente plus les agents économiques chercheront à remplacer la monnaie par d'autres actifs, on peut écrire, en notant v_0 la vitesse de circulation de la monnaie sans inflation :

$$v = v_0 + n\ P' \qquad (4)$$

v_0 est généralement considéré comme variant entre 2 et 3, et n entre 5 et 10.

Si l'on se place dans une situation où l'inflation P' est stabilisée, on peut écrire :

$$P' = M' - Y' = \frac{1}{1 - m\ \gamma\ n}.\ (m\ \gamma\ v_0 - Y') \qquad (5)$$

En supposant que seuls les entrepreneurs épargnent (une partie s de leurs profits) et qu'une partie k du déficit public est investie, on pourra écrire l'investissement en volume I de la manière suivante (w est le taux de salaire et L la quantité de main-d'œuvre utilisée) :

$$P\ I = s\ (P\ Y - w\ L) + k\ P\ G \qquad (6)$$

Avec une fonction de production à facteurs complémentaires, on aura :

$$Y = a\ K \text{ soit } Y' = K' = I/K = I\ a\ /\ Y \text{ et } L = b\ Y \qquad (7)$$

d'où (en notant q le salaire réel $q = w\ /P$)

$$Y' = s\ a\ (1 - q\ b) + k\ a\ \gamma \qquad (8)$$

En reportant dans l'équation (5), on a alors :

$$P' = \frac{1}{1 - m\ \gamma\ n}.\ (m\ \gamma\ v_0 - a\ (s + \gamma\ k) + s\ a\ b\ q) \qquad (9)$$

R. Mundell (1965) se place dans le cas particulier où il n'y a pas d'épargne privée et où seul l'État investit. L'équation (9) se simplifie alors et s'écrit :

$$P' = \frac{(m\ v_0 - a\ k)\ \gamma}{1 - m\ n\ \gamma} \qquad (10)$$

Le numérateur est positif tant que l'on considère des valeurs réalistes pour les coefficients (notamment parce que a est inférieur à 1). Le produit $m\ n$ devrait prendre une valeur proche de 10, et le taux d'inflation tendrait donc vers l'infini dès que γ approche de 0,1 (les valeurs ultérieures de γ donnent des valeurs négatives de P' dépourvues de

signification économique). Des valeurs de γ assez faibles donnent déjà des taux d'inflation très élevés. C'est le fondement de l'opposition de Mundell au financement monétaire de l'investissement public.

N. Georgescu-Roegen (1970) a considéré une variante dans laquelle les salariés ne sont pas en mesure de maintenir leur salaire réel. E. Cardoso (cité dans L. Taylor, 1979) a affiné cette optique en écrivant le taux de croissance du taux de salaire w comme la somme d'une fraction du taux d'inflation et d'un élément qui retrace la négociation entre salariés et entrepreneurs, ces derniers fixant une valeur maximale μ à la part des salariés dans le produit national (celle-ci est égale à w L / P Y, soit aussi q b) :

$$w' = 1\,P' + ß\,(\mu - b\,q) \qquad (11)$$

où ß est un coefficient qui traduit le pouvoir de négociation des salariés. On peut alors écrire :

$$q' = (1 - 1)\,P' + ß\,(\mu - b\,q) \qquad (12)$$

soit encore, si q ne varie pas :

$$P' = \frac{ß}{1 - 1}(\mu - b\,q)$$

et l'on obtient ainsi deux relations entre q et P' : les équations (9) et (12). Ces deux équations permettent de définir un équilibre stable (si ß < 1) avec des valeurs q^* et P'* Dans ces conditions, le financement monétaire de l'investissement public aura pour conséquence une croissance du taux d'inflation, mais celle-ci sera d'autant plus réduite que la répression salariale sera forte. La réduction du taux d'inflation passe alors par une augmentation de l'inégalité des revenus.

12.3.2. La situation africaine

La relation existante, pour un échantillon de vingt pays africains[3], entre croissance et inflation, au cours de deux périodes (1965-1980 et 1980-1990) a été testée économétriquement. Contrairement aux conclusions de l'approche théorique qui vient d'être présentée, il existe, dans ces deux périodes, une relation inverse entre les deux taux. Il semblerait donc qu'un taux de croissance supérieur permettrait de réduire l'inflation. Toutefois, cette relation est très faible et, statistiquement, peu significative : on ne peut donc la tenir pour avérée. Cela indique plutôt une relative indépendance entre les deux taux, qui tendrait à minimiser les conséquences de la politique monétaire sur les prix. Ceux-ci seraient plutôt déterminés par les prix mondiaux et les taux de change, les pays africains pouvant être considérés comme de « petits pays » au niveau de l'économie mondiale, et voyant donc s'imposer à eux le système des prix internationaux. Cette analyse semble également pertinente pour les pays de la zone franc, à ceci près que, la création monétaire étant limitée, les taux d'inflation sont compris dans une fourchette assez étroite. Cependant, de petites économies ouvertes avec une parité fixe par rapport à la monnaie de leur principal partenaire commercial devraient, en théorie, connaître des taux d'inflation identiques, ce qui n'est pas précisément ce qui est observé. Dans la période 1965-80, les taux d'inflation dans les pays africains de la zone franc varient dans une fourchette de 6,3 à 9,4 % (0,5 à 6,7 % pour la période suivante), ce qui montre que tous ne suivent pas la règle du jeu de la création monétaire en système de taux de change fixe, et que les différences de politique monétaire ont alors un impact sur les prix. En revanche, la relation taux de croissance taux d'inflation est particulièrement peu significative dans la zone franc.

3. Bénin, Burundi, Botswana, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, RCA, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Zaïre, Zambie.

L'Afrique se distingue des autres pays en développement, et notamment de l'Amérique latine, par un faible niveau moyen d'inflation. Dans la zone franc, cela se comprend par l'ensemble des entraves qui sont mises à la création monétaire, notamment au financement du déficit public. Le passage à des situations d' hyperinflation proprement dite en dehors de la zone franc est généralement lié à des troubles politiques profonds (comme en Ouganda, en Somalie ou au Zaïre récemment) ou à des politiques très laxistes (Ghana et Tanzanie au début de la décennie 1980). Cela est dû notamment au fait que les mécanismes qui, ailleurs, donnent à l'inflation un caractère inertiel ne jouent guère en Afrique. L'absence ou la suppression de fait de toute indexation des salaires ou des actifs a joué un rôle important dans la réduction des salaires réels sur la dernière décennie. De même, la rigidité de l'offre agricole vivrière ne joue pratiquement qu'un rôle conjoncturel, étant donnée l'importance relative de l'alimentation importée et de l'aide alimentaire.

12.4. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET SES LIMITES

Pour que la politique monétaire ait une efficacité réelle sur l'orientation de l'économie, il faut que la monnaie soit un actif suffisamment répandu, d'une part, et que la demande de monnaie reste assez stable, du moins à court terme, sans quoi le fait de fixer des objectifs pour l'offre de monnaie est un exercice assez vain.

12.4.1. La politique de « libéralisation financière »

Les théoriciens qui ont analysé la « répression financière » dans les pays en développement préconisent une politique de libéralisation financière. Cette politique est caractérisée par :

– une hausse des taux d'intérêt (avec, en particulier, la suppression des bonifications et des taux préférentiels) ;

– un contrôle strict de l'inflation ;

– une déréglementation des marchés financiers ;

– enfin, une réforme fiscale en faveur des actifs financiers bancarisés.

On retrouve ces propositions dans les prescriptions inscrites dans les programmes d'ajustement : le relèvement des taux d'intérêts, la baisse des coûts de transaction, la réduction des effets d'éviction du secteur public, la privatisation et la concurrence bancaire, associés à la suppression des diverses distorsions liées à l'économie dirigée et subventionnée, doivent relancer l'épargne et réduire, voire supprimer, l'écart entre les marchés formels et informels. La déréglementation bancaire doit permettre de réduire les coûts de transaction. La rigueur monétaire et les limitations de l'endettement du Trésor auprès de la Banque centrale doivent conduire à une atténuation de l'inflation. Les politiques de change qui sont souvent associées doivent enfin permettre d'entraver les fuites de l'épargne vers l'extérieur.

Évidemment, les risques liés à un tel changement de stratégie sont importants, et difficiles à évaluer *a priori*. Les économistes structuralistes ont mis l'accent sur les risques d'inflation, ainsi que sur les risques de réduction de l'offre de crédit dans le cadre d'un système financier dualiste. Bien entendu, la réduction des possibilités de financement de l'État s'oppose fortement aux facilités antérieures, et la liberté de transfert des capitaux ouvre un risque de fuite. L'augmentation de la concurrence bancaire peut aussi poser des problèmes pour les établissements les plus mal gérés, ce qui risque de provoquer des difficultés au moins temporaires.

La libéralisation financière a souvent été une des dernières réformes introduites, même dans les pays qui ont mené une politique libérale d'ouverture, comme la Corée du Sud (J. Adda et E. Assidon, 1991). La situation en Afrique est encore plus délicate du fait de l'absence presque totale, à notre connaissance, d'études empiriques susceptibles de valider les hypothèses qui sous-

tendent l'analyse en termes de répression financière, et notamment la complémentarité entre actifs réels et financiers.

De nombreuses critiques se sont élevées pour mettre l'accent sur le coût élevé de ces politiques, du fait de leur tendance à entraver la croissance économique. D'une part, la croissance des taux d'intérêts ou l'imposition d'un plafond au volume de crédit a un effet négatif sur l'investissement. D'autre part, les charges financières que les entreprises paient aux banques font partie de leurs coûts. Or, l'augmentation des taux d'intérêt augmente ces coûts. Si l'on considère, comme le font généralement les économistes structuralistes (L. Taylor, 1988 ; Van Wijbergen 1983), que les entreprises sont capables de répercuter cette augmentation de coût sur leur prix de vente en maintenant leur taux de marge, l'augmentation des taux d'intérêts aura alors pour conséquence un regain d'inflation et une réduction de la demande, puisque cette évolution sera plus favorable aux détenteurs de profits qu'aux salariés. Le résultat, en général, sera donc une réduction du taux de croissance associée à un plus fort niveau d'inflation. Par ailleurs, ces auteurs attirent l'attention sur le fait que l'augmentation des taux d'intérêts dans le secteur officiel peut avoir comme conséquence un déplacement des actifs financiers des ménages du secteur informel au secteur formel. Ce déplacement constituerait une nouvelle ressource pour le système financier formel, mais une réduction du montant de crédit global, puisque le secteur officiel est tenu à la constitution de réserves, contrairement au secteur informel[4].

La Commission des Nations Unies pour l'Afrique a critiqué les mesures de libéralisation financière dans son « Cadre africain de réflexion pour l'ajustement structurel (CARPAS) », jugeant que des taux d'intérêts élevés risquaient de réduire l'investissement, d'alimenter l'inflation et d'alimenter les activités spéculatives et commerciales au détriment de l'investissement productif. Quant à la Coopération française, elle a adopté une position très claire en faveur de la libéralisation financière, préconisant des taux d'intérêts, tant pour le financement de l'État que de l'économie, supérieurs, en termes réels, au taux des marchés monétaires européens. Mais elle assortit cette position de réserves : « S'il s'avérait que la rentabilité des investissements était durablement et substantiellement inférieure au niveau des taux d'intérêts, créant ainsi un problème majeur de développement et nécessitant la mise en place d'interventions publiques, la France considérerait que ces interventions ne doivent pas passer par le biais de la monnaie à laquelle il ne revient pas le rôle d'être un outil de développement. C'est dans ce cas par le biais de la bonification publique qu'il conviendrait de rechercher des voies de sortie de ce problème. » (Ministère de la Coopération et du Développement, 1992, pp. 35-36.)

12.4.2. À quoi servent les Banques centrales dans le contexte africain ?

Historiquement, les Banques centrales sont des banques commerciales qui ont assuré progressivement divers rôles spécifiques tels que le refinancement des autres banques, le financement de l'État et la centralisation des réserves de change – sans qu'il y ait de raisons fonctionnelles profondes pour qu'un seul établissement dispose d'un monopole à ces trois niveaux. L'existence d'une Banque centrale publique est considérée comme « naturelle » dans la plupart des pays d'Afrique francophone. Or l'existence même d'une Banque centrale est contestée par les économistes libéraux depuis une quinzaine d'années (F. Hayek, 1976). Ceux-ci font notamment observer que certains systèmes bancaires ont réussi à fonctionner sans Banque centrale (notamment en Écosse avant 1845), pratiquant ainsi ce qu'on appelle le *free banking*. L'analyse des multiples épisodes historiques de *free banking* montre que ce système peut être stable, qu'il ne génère pas plus d'inflation que le système avec banque centrale, que l'absence de prêteur en dernier ressort contraint les banques à plus de prudence et que la concurrence entre elles réduit

4. Il s'agit là d'une hypothèse très générale, qui n'est pas très pertinente dans les pays africains de la zone franc, où les réserves obligatoires n'existent pas.

les coûts d'intermédiation, ce qui est aussi favorable à l'épargne qu'à l'investissement (K. Dowd, 1992). La suppression des banques centrales n'est certes pas à l'ordre du jour en Afrique, quoique certains économistes libéraux préconisent maintenant la mise en concurrence des banques centrales, y compris dans la zone franc (M. Koulibaly, 1992). Mais cela ne doit pas empêcher de réfléchir au rôle exact que celles-ci peuvent et doivent jouer.

Un premier thème qui fait actuellement l'objet d'une grande attention, tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, concerne le degré d'indépendance dont doit disposer la Banque centrale par rapport au gouvernement (P. Downes et R. Vaez-Zadeh, 1991). L'argument le plus fort est qu'une telle indépendance renforce la crédibilité de la politique monétaire. En effet, on peut supposer que le gouvernement est fortement enclin à faire varier rapidement la politique monétaire en fonction de ses contraintes de court terme (bugétaires et / ou électorales), alors que la Banque centrale est plus apte à maintenir une politique conforme à la recherche des équilibres à moyen terme de l'économie. Ce degré d'indépendance ne doit pas affecter pourtant la capacité des pouvoirs publics à définir la politique monétaire, dans la mesure où celle-ci doit être cohérente avec les autres politiques menées par les pouvoirs publics, et où la politique monétaire ne doit pas non plus échapper à la sanction démocratique qui peut s'exercer sur le gouvernement mais non sur les dirigeants des banques centrales.

La question peut être traitée avec plus de précision en analysant les fonctions précises que la Banque centrale devrait être amenée à jouer. En effet, il peut sembler souhaitable de réduire, de manière institutionnelle, l'étendue des secteurs d'intervention de la Banque centrale (Ch. Collyns, 1983) : c'est, par exemple, ce qu'a fait le Chili en interdisant tout financement monétaire des dépenses publiques.

Le fonctionnement des banques centrales, notamment en Afrique, n'est pas sans poser de problèmes de coût et d'efficacité.

– Le problème de coût est commun à toutes les organisations bureaucratiques peu contrôlées. Il est aisé de constater les nombreuses dérives à ce niveau, tant en ce qui concerne les coûts de fonctionnement que les coûts d'équipement, souvent très largement disproportionnés par rapport à l'activité réelle souvent réduite. Plus profondément, T. N. Guessan (1989) a montré qu'il existe une très bonne corrélation entre le montant des crédits refinancés par la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest et ses dépenses de fonctionnement, qui se trouveraient ainsi « justifiées » par un montant d'affaires plus élevé. Quoi qu'il en soit, les dépenses élevées des banques centrales, tant de fonctionnement que d'investissement, constituent un gaspillage de la taxe de seigneuriage (même si la partie résiduelle des profits dégagés est restituée à l'État) et obèrent les capacités de ces banques à constituer des réserves et à faire face aux problèmes des systèmes bancaires.

Du point de vue de l'efficacité, on doit attendre de la Banque centrale qu'elle opère un contrôle prudentiel adéquat de manière à éviter que les banques ne se livrent à des opérations hasardeuses et se retrouvent en défaut de paiement. Au cas où cela n'aurait pu être évité, un des rôles généralement attribué aux banques centrales est celui de prêteur en dernier ressort, c'est-à-dire d'institution capable d'assurer le fonctionnement des institutions financières saines pendant les périodes de crise de confiance (avec le risque lié d'« aléa moral », les banques ainsi protégées pouvant être incitées à prendre des risques supplémentaires). Or il ne semble pas que les épisodes récents aient démontré une réelle capacité des banques centrales africaines à jouer ce rôle. Le contrôle prudentiel est souvent demeuré purement formel et les réserves se sont avérées généralement insuffisantes pour faire face à des crises de grande ampleur. Sur le premier point, le laxisme des autorités monétaires, surtout dans la zone franc, a été souvent dénoncé, et a débouché sur une réforme du contrôle bancaire, maintenant assuré par un organisme unique au niveau régional.

Chapitre 13

Les politiques d'endettement public

Cent glissades n'empêchent pas
la tortue d'entrer dans la mare.
Proverbe Mossi

L'objet de ce chapitre est la dette *publique,* c'est-à-dire la dette directe contractée par l'État, ou celle qui est avalisée par lui[1]. Les dettes privées, du fait de leur faible poids relatif, ne posent que rarement un problème macro-économique en Afrique noire. Ayant été largement contractée sur emprunt extérieur, la charge de la dette pose seulement un problème de finances publiques : il faut aussi que le pays dégage globalement les devises nécessaires à son remboursement. L'analyse théorique de ces différents points fait l'objet de la première section (13.1.).

Lorsqu'on considère la littérature économique consacrée à la « crise de l'endettement des pays en développement », les références sont en général choisies parmi les pays qui concentrent le stock de dette le plus important : Argentine, Mexique, Brésil... Les arguments développés sont rarement pertinents pour l'Afrique, qui présente de ce point de vue des spécificités (13.2.). L'accumulation d'arriérés a été généralement la réponse apportée à l'alourdissement du service de la dette. Mais la fuite en avant ne saurait être durable. Comment revenir à un niveau d'endettement supportable ? À l'évidence, le problème de la dette ne peut être traité isolément et indépendamment de la politique économique générale (13.3.).

13.1. LES LIMITES DE L'ENDETTEMENT : APPROCHES THÉORIQUES

Les analyses qui concernent l'endettement cherchent d'abord à cerner les conditions que l'État doit respecter s'il veut rester « crédible », c'est-à-dire liquide et solvable, qu'il s'endette en monnaie locale ou en devises.

13.1.1. L'État, sa dette et les générations futures

On admet aisément que l'État s'endette, c'est-à-dire reporte des charges sur les générations futures, lorsque celles-ci profiteront des effets des investissements réalisés. Un certain niveau d'endettement est donc légitime. Pourtant il n'est pas sans danger car la dette peut devenir incontrôlable, dans la mesure où les charges de remboursement creusent le déficit public qui, à son tour, risque d'être financé par un nouvel endettement si les recettes publiques ne peuvent

1. Dans ce chapitre, on utilise les abréviations suivantes : WDT pour la publication de la Banque mondiale *World Debt Tables* (annuel), et FDE pour la publication de l'OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en développement* (annuel).

connaître une croissance suffisamment rapide. L'enchaînement peut être retracé par les deux relations suivantes [2] :

$$B_t = D_t + B_{t-1} \quad (1)$$

$$D_t = DP_t + r\,B_{t-1} \quad (2)$$

$$D_t = G_t - T_t + r\,B_{t-1} \quad (2\text{ bis})$$

avec :

B_t : encours nominal de la dette en fin de période.

D_t : déficit budgétaire total pour la période t.

DP_t : déficit primaire (avant paiement des intérêts de la dette publique).

G_t : dépenses publiques.

T_t : recettes publiques.

r : taux d'intérêt apparent sur la dette ($r = INT/B_{t-1}$, où INT représente les versements totaux d'intérêts durant la période considérée).

Les équations qui précèdent excluent le remboursement de principal de la dette publique. Ceci suppose que l'on trouvera toujours de nouveaux fonds à emprunter pour financer le remboursement de capital, du moment que le service des intérêts est ponctuellement assuré – une hypothèse qui correspond généralement au fonctionnement des marchés financiers. On considère de plus que la totalité du déficit budgétaire est financée par endettement, ce qui est exact si le financement monétaire par la Banque centrale peut être assimilé à une dette et engendre le paiement d'intérêts. Mais on ne prend pas en compte ici les conséquences inflationnistes qui peuvent conduire l'État à bénéficier d'une réduction de l'encours de sa dette réelle, pour la partie libellée en monnaie nationale (financement par taxe inflationniste ou par « seigneuriage »).

Si l'on choisit d'utiliser le rapport entre dette publique et PIB (B/Y) comme indicateur de l'importance de l'endettement, les équations (1) et (2), après remplacement de D*t* dans (1) par sa valeur (en notant y le taux de croissance du PIB et β le rapport B/Y), peuvent se résumer dans la relation :

$$\beta_t - \beta_{t-1} = DP_t/Y_t + [\,(r-y)/(1+y)]\,\beta_{t-1} \quad (3)$$

Cette formulation a l'avantage de décomposer la variation du ratio d'endettement en deux éléments : d'une part, l'élément dû au déficit primaire, et, d'autre part, l'endettement dû au poids de la dette antérieure, d'autant plus faible que le taux d'intérêt est faible et que le PIB croît rapidement. Si $r > y$, le taux d'endettement se met à croître[3], même si le déficit primaire est nul : la dette s'auto-alimente.

D. Domar (1944) avait démontré que si l'on décide d'une norme pour le déficit public (en proportion du PIB), le rapport β tend vers une limite finie, quelle que soit la proportion du PIB choisie pour le déficit public. En effet, si δ est la proportion choisie pour D/Y, β tend alors vers $\delta(1 + y)/y$. Comme on le voit, le niveau tendanciel ne dépend nullement du taux d'intérêt, ni du taux d'endettement initial. Ceci est cependant plus difficile à mettre en pratique qu'il n'y paraît, car si la proportion du déficit est fixe par rapport au PIB, la part qui concerne le remboursement des intérêts peut croître de façon importante, ce qui implique une réduction relative du déficit

2. L'analyse par périodes qui est ici présentée en se fondant sur l'exposé de O. Garnier (1990) peut facilement être convertie en analyse en temps continu. La mathématique est plus séduisante dans ce second cas, mais les résultats sont plus proches des enjeux opérationnels dans le premier.

3. P. Artus et P. Morin (1991) montrent que cette présentation traditionnelle en termes de stabilité, c'est-à-dire de stabilisation à long terme du rapport entre l'encours de la dette, n'est pas équivalente avec le concept qui devrait être ici pertinent, celui de solvabilité (assurée si la dette actuelle est inférieure à la somme des recettes futures actualisées). Ils montrent en particulier que la solvabilité peut être assurée sans que la stabilité le soit, la proportion des versements d'intérêt dans le PIB, d'une part, et des impôts, d'autre part, étant croissantes de façon infinies, ce qui paraît effectivement « peu raisonnable ».

primaire. Cette réduction (qui peut s'effectuer soit par compression relative des dépenses, soit par accroissement de la pression fiscale) peut se révéler irréaliste. C'est pourquoi, malgré l'élégance mathématique de la démonstration de D. Domar, d'autres économistes ont proposé des normes de comportement d'endettement moins dangereuses.

Si l'on prend comme norme une proportion constante v entre le déficit primaire DP et le PIB, le ratio β tend vers une limite finie si le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance. Cette limite β^* s'écrit :

$$\beta^* = [1 + y/(y - r)]\, v \qquad (4)$$

Dans le cas contraire, le ratio dette / PIB explose, sauf si l'on arrive à dégager un solde primaire positif supérieur au seuil sp^*, tel que :

$$sp^* = [(r - y)/(1 + y)]\, \beta_0 \qquad (5)$$

Ceci souligne le fait que, pour éviter l'explosion de la dette, il faut ne pas laisser croître le ratio d'endettement (β_0) à un niveau trop élevé, et aussi que cette stabilisation est d'autant plus facile que le taux d'intérêt est faible et la croissance élevée.

Dans le cadre restreint du modèle qui vient d'être utilisé, il n'y a pas d'autre possibilité. Cependant, si l'on élargit le modèle, deux autres possibilités s'ouvrent. En premier lieu, on peut considérer que la dette publique accroît la richesse des ménages, qui seront donc amenés à dépenser plus, ce qui va accroître le PIB par le jeu du multiplicateur des dépenses, et donc les impôts en fonction de la pression fiscale marginale. De plus, l'augmentation du ratio dette / PIB sera freinée par l'effet de croissance sur le PIB et il sera d'autant plus important que le multiplicateur est élevé et que le taux marginal d'imposition est important.

L'inflation est également de nature à favoriser la stabilité du ratio d'endettement, pour deux raisons : d'une part, s'il existe un excédent primaire (ce qui est nécessaire pour rembourser), cet excédent se trouve accrû en valeur absolue si l'augmentation des prix élève dans une même proportion dépenses et revenus ; d'autre part, l'accroissement de l'endettement augmente la demande, et, partant, les prix. À nouveau, une possibilité de stabilité existe[4].

Il résulte de tout ceci qu'il est plus pertinent de fixer un objectif de déficit primaire par rapport au PIB si l'on veut éviter les évolutions explosives de la dette publique. Ceci ne garantit une stabilisation du taux d'endettement que si le taux d'intérêt est inférieur à la croissance en valeur. Dans le cas inverse, il faut dégager des excédents des recettes sur les dépenses primaires (hors intérêt de la dette). P. Dittus (1989) a proposé une version de ce modèle plus centrée sur la relation entre pression fiscale et remboursement de la dette (en tenant compte aussi du remboursement du capital). Si l'on veut maintenir constant le rapport entre service de la dette et revenus budgétaires (soit α), ainsi que la pression fiscale (rapport entre les recettes fiscales et le PIB, soit b), et que l'on emprunte lors de l'année de base une fraction ψ du PIB de cette année là, on obtient, par simple combinaison, une évaluation du taux de croissance nécessaire pour pouvoir rembourser l'emprunt, en conservant constants les paramètres cités. Cette condition s'écrit (en notant $A(t)$ l'annuité de remboursement pour un franc emprunté) :

$$y = (\psi\, A(t) / b.\, \alpha)^{1/t} - 1 \qquad (6)$$

4. De nombreux auteurs ont proposé d'autres normes encore de fixation du niveau des dépenses publiques (intérêts compris ou non) ou du déficit public (en valeur absolue, proportionnellement, primaire ou intérêts compris). L'évaluation de ces normes n'est pas vraiment pertinente pour les économies africaines, car les modèles utilisés sortent du cadre réduit d'équilibre partiel utilisé jusqu'ici. Dans ces modèles (C. Van Ewijk, 1991), on cherche à construire un modèle d'équilibre général, où les remboursements de la dette constituent un revenu pour des agents nationaux, revenu qui est alors consommé ou épargné. La comparaison de ces normes permet, par exemple, de mettre en lumière le fait que celles qui impliquent une réduction des dépenses publiques lorsque le service de la dette croît ont évidemment un meilleur effet stabilisateur sur l'économie, au moins à long terme.

P. Dittus met l'accent sur la pression fiscale, parce qu'il souligne qu'en Afrique, beaucoup plus qu'ailleurs, l'État est amené à emprunter pour réaliser des infrastructures économiques et sociales qui peuvent avoir une rentabilité sociale élevée, mais ne génèrent pas de recettes publiques en tant que telles.

13.1.2. L'État et ses créanciers extérieurs

Le fait de considérer que l'État s'endette à l'extérieur modifie les données du problème qui vient d'être examiné. En premier lieu, parce qu'il ne suffit plus que l'État dispose des ressources budgétaires suffisantes pour assurer le service de la dette extérieure. Il faut encore que le montant de ce service, réuni en monnaie nationale, soit converti en devises – ce qui ne dépend plus seulement de l'État mais du fonctionnement de l'économie dans sa totalité. En second lieu, parce que le service de la dette extérieure constitue une fuite en dehors du circuit économique, de même nature que les importations. Les effets de richesse pour les ménages provoqués par la dette intérieure n'existent plus, non plus que les possibilités inflationnistes ouvertes par l'augmentation de la dette ou le passage à un financement monétaire (plus précisément, celui-ci peut encore être utilisé, mais il ne résoudra pas le problème de devises, et aura même tendance à l'aggraver).

Dans l'essentiel de la littérature, on considère que la contrainte extérieure représente, en fait, la contrainte la plus forte. En attendant d'examiner la situation plus précisément dans le cadre africain, il faut encore noter que l'analyse diffère suivant qu'on considère l'avenir comme certain ou qu'il existe une possibilité de répudiation de la dette par le débiteur.

L'avenir certain : croissance et remboursement

Le modèle standard utilisé pour décrire les relations entre financement extérieur d'un pays et remboursement de la dette ainsi générée a une double origine. On a étudié, d'une part, les effets du financement extérieur sur la croissance d'une économie (P. Grinols et J. Bhagwati, 1976), et, d'autre part, les conditions de la solvabilité externe des économies (D. Avramovic, 1964).

Lorsqu'on raisonne en avenir certain, et que l'on centre la discussion sur le problème du remboursement en devises, le modèle standard qui exprime les relations entre dette, croissance de la production et des exportations est constitué par un modèle de type Harrod-Domar (relation fixe entre la production et le capital), auquel on ajoute l'hypothèse que les flux de capitaux extérieurs viennent combler le « gap » entre l'épargne constituée à partir des revenus internes et l'investissement. On considère, de plus, que l'épargne extérieure s'additionne simplement à l'épargne interne. Ces flux de capitaux constituent alors progressivement une dette extérieure, dont les intérêts viennent diminuer le revenu national et le solde global de la balance des paiements[5]. Si l'on définit l'endettement « supportable » par le fait que le rapport β entre l'encours de la dette extérieure et le PIB tend vers une limite finie, on peut alors résoudre le modèle pour décrire l'évolution de ce rapport.

Si l'on se fixe un objectif de croissance y^* (par exemple, tel que le PIB par habitant progresse à un taux donné pendant la période étudiée), l'endettement restera « supportable » si les conditions suivantes sont satisfaites (s étant le taux d'épargne sur les revenus internes, $1/k'$ l'efficacité marginale du capital et r le taux d'intérêt, supposé ici exogène, les trois paramètres étant supposés constants sur la période) :

$$y^* > s.\ r \qquad (7)$$

$$y^* > 1/k'.\ r \qquad (8)$$

5. Un modèle de ce type est utilisé par J.-P. Laffarge (1987).

Ceci garantit que le rapport β ne dépasse pas une valeur limite β^*. Si le taux de croissance de l'économie fléchit, ou si le taux d'intérêt augmente brutalement, il apparaît alors un risque que la dette revienne « explosive », c'est-à-dire que le ratio β se mette à croître indéfiniment, ce qui devrait entraîner, à partir d'un certain niveau, l'arrêt des financements extérieurs.

Ce modèle est évidemment très rudimentaire. Il permet de faire une première estimation grossière du niveau d'endettement maximal que peut soutenir un pays, compte tenu de ses caractéristiques. Une façon simplifiée de traiter le problème est connue sous le nom de *critère de Simonsen* : la dette peut rester supportable tant que le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance des exportations[6].

Dette et répudiation : l'avenir incertain

Les modèles que l'on vient d'examiner peuvent donner des indications sur les conditions qui doivent être réunies pour que la dette puisse être remboursée. Mais ce n'est qu'un aspect de la question, car l'emprunteur peut avoir intérêt à ne pas rembourser. Les moyens dont disposent des créditeurs en cas de défaut de paiement sont très réduits. L'usage de la contrainte militaire (« la canonnière ») étant aujourd'hui révolu, les créditeurs peuvent éventuellement saisir certains actifs déposés à l'étranger, mais par des procédures longues, coûteuses, et à l'issue incertaine. Leur arme principale reste l'arrêt de tout financement extérieur pour le pays en défaut. C'est d'ailleurs une procédure normale de toutes les agences publiques de financement (Banque mondiale, Caisse française de développement, Fonds monétaire international) qui a été appliquée récemment pour plusieurs pays d'Afrique centrale. Le financement le plus sensible dans ce cas est le financement du commerce extérieur, qui tend à bloquer presque totalement les importations du pays. Mais cette sanction est difficile à appliquer, car les banquiers subissent de fortes pressions des fournisseurs, et il existe une grande concurrence entre les fournisseurs potentiels. Enfin, la recherche de bonnes relations politiques avec le pays en défaut de paiement conduit parfois les pouvoirs des pays créanciers à faire pression pour qu'un minimum de financement soit toujours assuré.

De manière formalisée, certains auteurs, et notamment D. Cohen (1986), ont cherché à étudier la question en considérant deux périodes : une première dans laquelle intervient l'emprunt, et une seconde dans laquelle doit intervenir le remboursement. Il considère que la pénalité du défaut de paiement consiste en une fraction de la richesse du pays en seconde période (cette sanction est donc d'autant plus élevée que le pays en défaut est riche). Il montre alors que l'existence d'un pouvoir de négociation du pays créancier peut conduire à une réduction du volume de crédit offert par les banques : le montant maximal d'endettement doit se situer de telle manière que le coût de remboursement soit inférieur au coût encouru en cas de cessation de paiement. Ce type de « solvabilité » – qui exclut donc seulement la cessation de paiement – ne signifie pas que le pays sera en mesure d'honorer le paiement du principal, ni même des intérêts. D. Cohen construit ainsi un indice de solvabilité (dette / richesse nette), qui comprend le rapport actuel dette / exportations et une partie dynamique qui dépend de l'évolution future des taux de

---

6. Simonsen est le nom d'un ancien ministre des Finances brésilien. La solvabilité d'un pays a pour condition qu'il soit en mesure de dégager les ressources en devises nécessaires pour rembourser sa dette extérieure immédiate et future. Si l'on fait l'hypothèse simplificatrice que les recettes en devises sont procurées par l'excédent de la balance des biens et services, on peut écrire la condition de solvabilité sous la forme suivante (avec les exportations X et les importations M croissant au même taux x) :

$$B_t < \sum_{k=0}^{k=\infty} (X_t - M_t)\,(1+x)^t / (1+r)^t$$

On en déduit la condition de solvabilité $x \geq i$

croissance et des taux d'intérêt. L'idée est intéressante, mais lorsqu'on veut mesurer la solvabilité, il faut toujours faire un pari (raisonné) sur l'avenir, en ce qui concerne l'évolution des taux d'intérêt et des taux de croissance. L'expérience historique – celle de l'Afrique du Sud et de l'ex-Rhodésie – laisse peu de doute sur le fait que, malgré les embargos ou les mesures qui pourraient être prises, il y a peu de chance qu'un pays en défaut de paiement ne puisse trouver de financement pour son commerce extérieur, dès le moment où il y a de l'argent à gagner.

Les effets de la dette extérieure : double fardeau et fardeau virtuel

L'analyse de la dette extérieure a été poursuivie en cherchant à mettre en lumière les effets qu'elle peut avoir d'un point de vue macro-économique. Depuis le début du XIX^{e} siècle, la théorie avait mis en lumière la possibilité d'un double fardeau dû au versement à l'extérieur d'un service de la dette. En effet, la réduction du revenu dans le pays qui paye tend à y faire baisser les prix, y compris les prix des produits qu'il exporte. Il apparaît ainsi un second fardeau, constitué par la dégradation des termes de l'échange. Les controverses ultérieures ont toutefois montré qu'il ne s'agissait là que d'une possibilité, et que le résultat final dépendait notamment des élasticités des importations et des exportations par rapport aux prix et aux revenus. Plus récemment, les travaux concernant la crise de la dette de 1982 ont introduit la notion de *fardeau virtuel* de la dette extérieure : les agents économiques du pays ne seraient plus incités à investir ou à produire du fait que le poids de l'endettement leur fait anticiper un poids accrû de la fiscalité dans les années à venir.

13.2. LA SPÉCIFICITÉ DE LA DETTE EXTÉRIEURE AFRICAINE

En 1992, après avoir triplé en termes nominaux depuis 1980, la dette de l'Afrique subsaharienne représentait 172 milliards de dollars. En valeur absolue, elle est toutefois un élément très secondaire de l'endettement total des pays en voie de développement (à peine 13 %).

La dette africaine concerne des pays qui ne disposent que d'un très faible potentiel de remboursement : c'est pourquoi, comparativement, le poids relatif de la dette y est plus important. En 1992, le rapport dette totale / PNB représentait 110 % en Afrique subsaharienne contre 40 % pour l'ensemble des pays en développement ; le rapport dette totale / exportations de biens et services représentait à la même date respectivement 340 et 190 %.

Tableau 13.1. Caractéristiques de la dette extérieure pour diverses catégories de pays en développement

	En % des exportations de biens et services		En % du PNB		Service total en % des exportations		Paiements des intérêts en % des exportations	
	1980	1990	1980	1989	1980	1989	1980	1989
Afrique subsaharienne	96,8	324,3	28,5	109,4	10,9	19,3	5,7	8,9
Économies à faible revenus	105,1	218,5	16,4	41,0	10,3	20,1	5,1	9,3
Économies à revenu intermédiaire	135,2	155,6	31,9	39,9	24,3	19,1	12,5	8,3
Tranche supérieure	159,6	132,1	32,0	29,8	31,0	17,9	16,6	8,2

Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde,* 1992.

Sur le total de la dette africaine, seul le Nigéria comptait pour un peu plus du quart, et les treize pays de la zone franc (UMOA et zone BEAC) pour un peu moins du quart. Les quatre plus gros débiteurs (Nigéria, Soudan, Côte d'Ivoire, Zaïre) représentaient presque la moitié du total.

13.2.1. Des créanciers publics, des conditions d'endettement favorables

Par rapport à celle des pays en développement, l'endettement extérieur de l'Afrique présente une double particularité : c'est une dette largement contractée auprès d'entités publiques ; c'est une dette contractée à des conditions très douces.

Comme le montre le tableau 13.2., en 1980, déjà plus de la moitié de la dette à long terme avait été contractée auprès d'organismes officiels. Cette proportion s'est sensiblement accrue par la suite, au fur et à mesure que se tarissaient les financements privés et que les crédits commerciaux privés assurés par les compagnies publiques (la COFACE, en France) non remboursés étaient pris en charge par ces compagnies. Ainsi, en 1990, 73 % de la dette africaine à long et moyen termes était détenue par des organismes officiels, avec une part rapidement croissante des organismes multinationaux, et notamment de la Banque mondiale dont les créances ne sont pas rééchelonnables.

En revanche, les banques commerciales ne détiennent qu'une faible part de la dette extérieure totale : 17 % en 1990 d'après l'OCDE, hors crédits commerciaux. Ceci contraste fortement avec la situation de l'Amérique latine où, en 1989, les banques détenaient 52 % de l'encours de la dette, hors crédits commerciaux.

Tableau 13.2. Structure de la dette extérieure d'Afrique subsaharienne
(en %)

	1980	1990
Dette à moyen et long termes	82,7	90,5
– Officielle	48,2	66,5
Multilatérale	18,8	(26,6)
dont Banque mondiale	(9,1)	(15,2)
dont FMI	(5,4)	4,0
Bilatérale	29,3	39,8
dont Club de Paris	(17,0)	(28,9)
– Privée	34,6	24,0
Banques commerciales	20,4	13,5
Fournisseurs	14,1	10,5
Dette à court terme	17,3	9,5
Total	100,0	100,0

Source : Banque mondiale, WDT, 1990-1991.

Les pays africains dits « à revenus intermédiaires » se différencient un peu des autres en ce que les emprunts auprès des banques commerciales peuvent y prendre une part significative. Au Nigéria, par exemple, les banques détenaient (toujours hors crédits commerciaux) 35 % de l'encours de la dette extérieure totale ; en Côte d'Ivoire, 21 %.

Une grande partie de cette dette résulte de flux de financement à 44% sur crédits concessionnels, donc à conditions très douces. Il en résulte, selon l'OCDE, que le rapport entre service de la dette et encours est relativement faible en Afrique subsaharienne : 7,4 % contre 11,2 % pour l'ensemble des pays en développement en 1990. L'emprunt africain « moyen » au sud du Sahara est un emprunt à moins de 4 % d'intérêt, avec un délai de remboursement de 26 ans, dont 7 ans

de délais de grâce (délai pendant lequel on ne paie que les intérêts), la plupart du temps à taux fixe. Le taux d'intérêt moyen des emprunts en 1992 est le plus faible de ceux de la moyenne des pays à bas revenus.

En Afrique subsaharienne, du fait des caractéristiques qui viennent d'être évoquées, la réduction des financements extérieurs est restée limitée et les transferts nets sont restés positifs. C'est ce que montre le tableau 13.3., qui reprend les transferts nets, sous deux modes de calculs différents : pour la Banque mondiale, les transferts nets sont calculés à partir des seuls flux liés à la dette (entrée de flux à long terme – remboursements de cette dette en principal et intérêts) ; pour l'OCDE, les transferts nets sont calculés comme la différence entre flux financiers de toute nature qui entrent et remboursements de toutes natures (intérêts, capital et dividendes).

Tableau 13.3. Transferts nets vers l'Afrique subsaharienne
(millions de dollars)

	Données Banque mondiale		Données OCDE	
	$ courants	$ constants 1989	$ courants	$ constants 1989
1970	632	2 462		
1980	5 657	7 944		
1983	4 092	6 227	6 600	10 043
1984	1 727	2 714	5 700	8 957
1985	– 856	– 1 328	8 300	12 879
1986	2 067	2 537	13 600	16 691
1987	3 185	3 372	16 000	16 941
1988	1 712	1 690	14 700	14 510
1989	2 307	2 307	13 300	13 300
1990	657	587	14 900	13 313

Sources : Banque mondiale, WDT et OCDE, FDE. Les données sont déflatées par nous, à l'aide de l'indice utilisé par l'OCDE pour corriger à la fois de l'inflation et de l'évolution des taux de change par rapport au dollar des EU.

La différence entre les deux modes de comptabilisation est très importante dans le cas de l'Afrique subsaharienne, car les flux non générateurs de dette (essentiellement, les transferts sans contrepartie) constituent une grande partie des flux de financement extérieur. Les prêts accordés restent supérieurs aux remboursements, sauf en 1985, mais l'excédent à ce niveau se réduit sensiblement depuis le début des années 80. Toutefois, ce mouvement s'explique en partie par le fait que certaines agences de financement ont renoncé à financer les pays africains autrement que par des dons : la part de l'aide publique au développement n'était que de 51,4 % en 1982 dans le total des apports nets de ressources vers l'Afrique noire ; elle passe à 77,8 % en 1989. En conclusion, il apparaît que la crise de la dette en Afrique a pris un tour bien spécifique : après un certain tassement des apports au début des années 80, les transferts nets ont considérablement progressé au milieu des années 80, pour se replier légèrement, mais à un niveau encore élevé si l'on considère la tendance de long terme.

13.2.2. Quels sont les facteurs qui ont favorisé l'endettement ?

Les approches théoriques suggèrent de rechercher les causes de l'endettement du côté des déficits interne (épargne-investissement) ou externe (balance courante). Une analyse des évolutions montre que ce schéma n'est guère pertinent. Par ailleurs, certains facteurs plus techniques ont joué, et continuent à jouer, un rôle non négligeable, tant du côté des bailleurs de fonds que du côté des administrations africaines.

L'essentiel de la dette extérieure africaine en particulier a été contractée au moment où les cours des matières premières étaient élevées, les recettes publiques abondantes et où, paradoxalement, les besoins en capitaux extérieurs n'étaient pas les plus imortants. Le cas de la Côte d'Ivoire est tout à fait typique de ce point de vue : la dette extérieure a quadruplé entre 1976 et 1980, alors que les exportations connaissaient une forte croissance (elles sont multipliées par 1,6 environ dans la même période). Ce n'est qu'après 1984 que la croissance de la dette reprend, en liaison cette fois avec la montée des déficits.

Déterminants macro-économiques

Les liens entre le degré d'endettement et certaines variables économiques ont fait l'objet de recherches économétriques. Ainsi, K. O. Ojo (1989) a montré, à partir d'une étude d'une trentaine de pays africains, que le rapport encours de la dette / PIB (β) dans la période 1976-1984 pouvait être lié à la variation des exportations (x, défini comme l'écart-type des exportations en t, $t-1$ et $t-2$), au rapport des importations par rapport au PIB (m), au logarithme de la population (Lpop) et au taux de croissance du PIB (y) de la manière suivante :

$$\beta = \underset{(0,51)}{-2,59} + \underset{(0,13)}{1,6x} + \underset{(0,79)}{1,52m} + \underset{(0,22)}{0,18\text{Lpop}} - \underset{(0,002)}{0,05y}$$

Les écarts-types sont entre parenthèses. Nombre d'observations : 265, $R^2 = 0,21$ $F = 5,04$

L'impact positif sur la dette de l'instabilité des exportations est mis en évidence, mais aussi celui de la dépendance des économies en produits importés et de la croissance de leur population. En revanche, le travail de K. O. Ojo montre que la croissance du PIB a plutôt pour effet de réduire l'endettement.

Des déficiences administratives

Une des raisons de l'endettement irraisonné contracté dans les années 70 et 80 est d'origine interne. Chaque ministre technique négociant ses propres projets engageait ainsi l'État pour des montants considérables sans même en aviser les ministres des Finances ou du Plan, la centralisation des conventions de prêts n'était pas assurée. Ce type de désorganisation – fréquent en période d'euphorie sur les matières premières – a maintenant à peu près partout cessé, sous la pression des organisations internationales ou par un effort interne de rigueur. Il s'est avéré néanmoins fort coûteux pour les pays qui, tel le Congo, ont dû faire effectuer à grands frais des recensements de leur dette extérieure par des organismes étrangers.

D'autre part, le fait que les administrations ou entités publiques qui obtiennent des financements extérieurs ne sont nullement impliquées dans le remboursement a en soi un effet pervers. Il est en effet souvent plus rapide, plus simple et, la plupart du temps, plus efficace pour un responsable public africain de rechercher et d'obtenir un financement extérieur que de chercher à faire modifier le budget national. Paradoxalement, cette situation est encore renforcée par les programmes d'ajustement structurel, puisque la limitation des dépenses publiques contraint à rechercher ailleurs que dans le budget national les moyens de fonctionnement. On arrive ainsi à cette situation absurde qui consiste à refuser l'embauche de fonctionnaires nationaux par la Fonction publique, quitte à suppléer leur absence par l'engagement « d'experts nationaux » payés par divers projets d'assistance à l'administration, souvent sur prêts extérieurs.

Les fuites des capitaux

Les difficultés de remboursement de la dette extérieure sont liées à la fuite des capitaux. Ces fuites peuvent être d'ailleurs légales ou illégales (il existe une liberté de transfert dans le cas de la zone franc), et avoir des motifs purement économiques (différences de taux d'intérêt, anticipations d'évolution de taux de change), de sécurité (éviter la saisie de sommes par les

pouvoirs politiques) ou des motifs frauduleux (réduire le bénéfice déclaré « visible », par exemple).

Les fuites de capitaux les plus spectaculaires ne concernent pas les pays africains. Néanmoins, certains pays ont connu des mouvements de capitaux assez considérables, qui ont dégradé sensiblement leur position extérieure. Une étude a été menée par la Banque de France sur trente et un pays, en comparant le besoin de financement tel qu'il apparaît dans les balances des paiements (et qui devrait donc correspondre à l'endettement extérieur), avec la variation de l'endettement tel que recensé par la Banque mondiale (mais corrigé des variations du taux de change). La différence constitue les sorties de capitaux, et le rapport entre ces sorties de capitaux et l'endettement (taux de sortie, ou taux de surendettement) indique la part de l'endettement extérieur qui a quitté le pays débiteur (tableau 13.4.). La faiblesse relative du taux de sortie dans la zone franc (28 %) contre 53,3 % dans l'ensemble des autres pays est remarquable, et correspond bien à l'idée que la fuite des capitaux tient pour une part significative aux incertitudes concernant le taux de change. Cette différence est encore plus sensible si l'on compare les pays de la zone franc avec les pays africains hors zone franc (l'étude prend en compte le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Soudan, et le Zaïre), pays pour lesquels le taux de sortie atteint globalement 64 %.

Tableau 13.4. Sorties de capitaux 1973-1987
(millions de dollars)

	Besoin de financement	Variation de la dette extérieure	Sorties de capitaux	Taux de sortie
Ensemble des 31 pays en développement	258 842	537 780	278 938	51,9
Afrique				
Zone franc	22 1249	30 783	8 634	28,0
Hors zone franc	16 561	45 506	28 945	63,6

Source : Banque de France.

Ces sorties de capitaux ont permis de constituer à l'étranger (essentiellement dans les pays de l'OCDE) des patrimoines importants, dont la partie « réelle » (immobilière, notamment) est mal connue, mais dont la partie constituée par des dépôts bancaires est suivie par la Banque des règlements internationaux (elle atteindrait une dizaine de milliards de dollars fin 1989).

13.2.3. Comment les pays africains ont-ils géré leur dette ?

À ce niveau aussi, la situation africaine se différencie nettement de ce que l'on observe dans d'autres continents. Il est difficile de distinguer une véritable gestion de la dette extérieure dans la grande majorité des pays africains. La plupart du temps, une sorte de « non-politique » conduit à payer ou non, au coup par coup, tant qu'il reste de l'argent, et à constituer ensuite d'importants arriérés, aussi bien extérieurs qu'intérieurs.

La politique du défaut partiel

Quoique la quasi-totalité des pays africains ne se soit jamais formellement déclarée en défaut de paiement, presque tous ont pratiqué une politique de défaut de paiement « rampant ». Les pays qui se sont dotés d'une Caisse « autonome » d'amortissement, alimentée par des recettes budgétaires théoriquement réservées au service de la dette, ne se distinguent pas des autres dans ce domaine.

On observe que le taux d'intérêt apparent (rapport entre intérêts et encours de la dette) calculé à partir des intérêts *réellement versés* par les pays d'Afrique subsaharienne s'est considérablement réduit depuis le début des années 80[7] : il passe de 5,9 % en 1980 à 2,5 % en 1987 (et 2,8 % en 1989) – alors que les taux d'intérêt nominaux avaient tendance à s'élever dans la première moitié des années 80. Cela indique que la service de la dette n'est assuré que très partiellement : en 1989, par exemple, le remboursement effectif ne représentait que 39 % de ce qui était prévu, ce taux étant relativement élevé pour les créanciers officiels (86 %) et faible pour les créanciers publics bilatéraux (27 %) et privés (29 %).

La montée des arriérés de paiement externes et internes

Dans les pays très endettés d'Amérique latine, l'arrêt des financements externes, dû à l'importance de l'encours d'endettement, a été compensé par un recours accrû au financement monétaire du déficit public (débouchant, le plus souvent, sur des phénomènes hyperinflationnistes), et / ou par le développement de la dette intérieure, notamment sous forme de bons du Trésor détenus par les ménages. Peu d'États africains se sont avancés dans ces deux voies. Dans la zone franc, les règles de fonctionnement interdisent en principe un financement monétaire important du déficit public. La réglementation sur les taux d'intérêt ne permet pas d'émettre des obligations publiques à des taux suffisants pour tenir compte de la prime de risque. Le développement de la dette intérieure relève alors souvent de l'épargne forcée (« emprunt » des liquidités des investisseurs institutionnels comme les caisses de sécurité sociale ou les caisses de retraite). En dehors de la zone franc, certains pays ont eu un recours relativement important à la dette intérieure : le Rwanda, le Zaïre en sont des exemples. La marge de manœuvre est étroite, du fait des risques de déclenchement des phénomènes inflationnistes (Zaïre) ou de phénomènes d'éviction sur des marchés financiers extrêmement étroits.

La dévalorisation des créances

Le résultat de ces politiques, ou de cette absence de politique, a été un profond discrédit jeté sur la solvabilité des économies africaines. C'est ce que traduit l'évolution des cotes des créances des principaux pays sur le marché secondaire (tableau 13.5.). Cette évolution présente un double aspect. D'une part, c'est une opportunité, qui permet rachat ou échange sur la base d'une décote importante. D'un autre côté, pour l'avenir, c'est un grand risque de voir tous les organismes de financement qui fonctionnent suivant des règles de stricte rentabilité se détourner pour longtemps du financement des pays africains.

Tableau 13.5. Cotes des créances sur les principaux pays africains sur le marché secondaire
(en % de la valeur faciale)

	1er trim. 1987	Déc. 1987	Déc. 1988	Déc. 1989	Déc. 1990
Côte d'Ivoire	78	40	26,5	7,5	4,5
Nigéria	68	29	23,5	29,1	34
Sénégal	53	51	51	42	34
Soudan			3,5	1,5	
Zaïre			21,5	19,3	16
Maroc	70	52	48	43	40

7. Entre 1970 et 1979, ce taux s'est situé entre 2,2 et 2,9 %.

13.2.4. Comment surmonter le problème de la dette ?

La situation qui vient d'être décrite fait peser une forte contrainte sur la reprise de la croissance des pays d'Afrique subsaharienne. Elle n'est pas pour autant insurmontable, comme l'ont montré toutes les crises financières antérieures. L'issue dépend toujours d'un mélange d'ajustement de la part des pays débiteurs (pour dégager des excédents budgétaires et de la balance courante) et de la part des créanciers (pour étaler les remboursements ou annuler une partie de la dette).

La dette est-elle supportable ?

Si l'on analyse les données actuelles de la dette à l'aide des modèles analytiques proposés au début de ce chapitre, le surendettement africain paraît manifeste. L'équation (3), réécrite sous forme continue, s'écrit :

$d\beta = DP/Y + (r - y)\,\beta$

Pour l'Afrique subsaharienne, en 1990, β est proche de 1,12 et r de 3,9 %. Pour que le taux d'endettement β se stabilise, il faut donc, par exemple, que le taux de croissance du PIB (en valeur, en dollars courants) atteigne 3,9 % et que le déficit primaire soit nul. Si le taux de croissance atteignait 5 %, un déficit primaire égal à 1,2 % du PIB permettrait la stabilité du taux d'endettement. Par contre, si la croissance demeurait nulle, le déficit primaire devrait se transformer en un excédent de 4,4 % du PIB pour que la dette reste stable.

En considérant maintenant la dette sous l'aspect « dette due à l'étranger », il faut porter l'attention sur la question des recettes nettes en devises qui permet de rembourser les créanciers étrangers. L'application du critère le plus simple, celui de Simonsen, en vertu duquel le taux d'intérêt doit rester inférieur au taux de croissance des exportations, est en réalité d'utilisation malaisée, car l'Afrique subsaharienne, prise globalement, n'a jamais connu d'excédent de la balance des biens et services entre 1970 et 1990 (sauf en 1974). Les excédents commerciaux ne permettent pas d'assurer la solvabilité. Une profonde cassure s'est opérée autour de l'année 1980. Avant cette date, le taux de croissance en valeur des exportations africaines était de 21 %, soit un taux largement supérieur au taux d'intérêt nominal et, *a fortiori,* au taux d'intérêt réel, qui est assez nettement négatif. Après 1980, la croissance des exportations s'effondre, et les importations régressent également. Le taux d'intérêt nominal devient largement supérieur au taux de croissance des exportations (surtout au début des années 80). En fin de période, le taux d'intérêt réel redevient très faiblement positif.

Tableau 13.6. Échanges extérieurs et rembousement des emprunts

	1970-1980	1980-1990
Taux de croissance des exportations*	21,0	– 2,3
Taux de croissance des importations*	20,3	– 0,4
Taux d'intérêt moyen des emprunts	5,9	5,2
Taux d'inflation aux États-Unis	6,5**	3,7

* en dollars courants, ** 1965-1980
Source : Banque mondiale, RDM 92.

En fait, le problème se pose donc différemment pour l'Afrique subsaharienne que dans la théorie, puisque ce sont essentiellement les apports financiers extérieurs non générateurs de dette (en particulier, les transferts sans contrepartie) qui permettent de dégager les devises nécessaires au remboursement de la dette.

En reprenant les deux conditions générales exprimées plus haut dans les inégalités (7) et (8) dégagées par le modèle d'endettement et croissance de type Harrod-Domar, et en considérant qu'en 1990 le taux moyen d'épargne en Afrique noire est de 16 %, et que l'inverse du coefficient

marginal du capital (1/k') se situe approximativement entre 0,29 et 0,4, il apparaît que la croissance (en dollars courants) du PNB devrait être de 6,2 % au minimum pour que le service de la dette soit assuré, et compris entre 11,3 et 15,6 % pour qu'à terme un mouvement de désendettement se manifeste. Si le premier chiffre n'apparaît pas hors de portée, les deux autres semblent difficilement réalisables[8].

Les rééchelonnements

Les réaménagements traditionnels de la dette extérieure se font par deux canaux : le Club de Paris pour les dettes envers les organismes officiels, les groupes *ad hoc* ou *steering commitees* appelés « Club de Londres » pour les dettes non garanties envers les banques commerciales. Ils ont pour objet essentiel de faire face aux problèmes soulevés par l'illiquidité. Les échéances sont repoussées pendant une période donnée (un an, un an et demi). En cas de crise persistante, il faut renégocier chaque année les échéances des prêts réaménagés se rajoutant aux autres échéances normalement dues. Dans ces conditions, les rééchelonnements se succèdent, sans que le problème soit traité au fond : entre 1976 et 1987, le Zaïre passera neuf fois au Club de Paris, le Togo six fois entre 1979 et 1988. Trente pays africains ont eu recours aux rééchelonnements entre 1980 et 1992. Il convient de noter que ce mécanisme ne concerne pas la dette multilatérale qui est, par principe, non rééchelonnable et qui représentait une part croissante de l'endettement africain : 25 % de l'encours en 1992 contre 21 % en 1983.

Des « menus » pour améliorer les conditions de l'allégement de la dette sont proposés : le menu de Toronto de 1988, le menu de Londres de 1991, le fonds de conversion pour les pays à revenu intermédiaire décidé à Libreville en 1992... avec des réductions d'échéances, des allongements de la période de remboursement, des possibilités de procéder à des conversions de dettes... Comme les créanciers n'adaptent pas leurs choix à la situation du pays, il existe une grande disparité de traitement entre les pays suivant la part relative des différents créanciers dans les échéances rééchelonnées : entre 1988 et 1991, l'accord avec le Niger (décembre 1988) comporte un élément-don de 41,5 %, alors qu'il n'atteint que 19,9 % dans l'accord passé avec le Togo (juin 1989). Il en résulte que la remise de dette effective reste faible : 2,2 % de l'encours total de la dette extérieure des neuf pays qui avaient conclu un accord suivant le menu de Toronto à la mi-1991 (et 1,5 % seulement si l'on exclut le Zaïre). Jusqu'à présent, la remise de dette est encore plus réduite que celle qui avait été obtenue antérieurement par réduction directe.

L'ampleur du problème conduit même certains bailleurs de fonds bilatéraux (Canada, France, RFA, Suède...) à annuler purement et simplement leurs créances. Ainsi, la réduction de la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne a porté sur 3,7 milliards de dollars de 1978 à 1986 et sur 2,1 milliards de dollars de 1987 à 1989 pour les pays à revenu intermédiaire. Pour les pays à faible revenu, ces chiffres sont respectivement de 3,3 et 1,8 milliards de dollars (Banque mondiale, WDT 1990-1991).

Rachats et échanges de dettes

Le traitement de la dette des pays d'Amérique latine a fait une large place à la privatisation des entreprises publiques, la reprise de ces entreprises étant financée en grande partie par le rachat par les investisseurs étrangers de titres de dette sur le marché secondaire. Même si, sur le plan académique, on pouvait établir l'intérêt de tels échanges, il n'est pas évident que les pays d'Afrique subsaharienne aient beaucoup à offrir en ce domaine. Peu d'entreprises publiques ont

8. D. Cohen (1986) montre lui aussi que, dès 1982, la situation africaine était déjà très dégradée. L'indice de solvabilité qu'il calcule permet de pronostiquer un remboursement d'autant plus facile que cet indice est faible. Alors que les pays d'Asie à revenu intermédiaire avaient un indice égal à 2,9 %, et les pays d'Amérique latine un indice égal à 13, les pays d'Afrique à faible revenu se situaient à 7,7 et ceux à revenu intermédiaire à 9,3. Dans ces deux groupes, les cas les plus défavorables sont, d'une part, le Soudan (22,8) et, d'autre part, la Côte d'Ivoire (15).

une valeur nette positive. Les rachats de dette commerciale, comme celui qu'a réalisé le Niger, présentent un intérêt plus immédiat. Même si la dette publique envers les banques commerciales est en général une très petite partie du total, elle représente souvent une part assez élevée du service de la dette, étant donné que ses conditions sont beaucoup plus coûteuses.

Encadré 13.1. Le rachat de la dette commerciale du Niger

Fin 1990, les créances sur le Niger s'échangeaient entre banques sur un marché à très faible activité avec une valeur comprise entre 20 et 25 % de leur valeur nominale.

En 1991, le gouvernement du Niger a proposé aux banques d'échanger leurs créances et les intérêts contre des lettres d'engagement de paiement à court (option 1) ou à long terme (option 2).

Dans l'option 1, la valeur faciale des lettres d'engagement était de 18 % de la valeur faciale des créances, d'une durée de cinquante jours et nanties en espèces par la BCEAO, par un dépôt auprès de la banque de France.

Dans l'option 2, la valeur faciale des lettres d'engagement était de 100 % de la totalité des créances exigibles (après abandon des intérêts), à échéance d'environ vingt et un ans. Une garantie résulte du nantissement de 18 % de la valeur par des obligations à coupon zéro placées sur un compte titre ouvert par la BCEAO dans les comptes de la Banque de France.

Pour expliquer l'intérêt éventuel que les créanciers pouvaient avoir à réduire l'encours de la dette, *la théorie du fardeau virtuel* avait montré que, passé un certain seuil, l'importance de la dette créait une désincitation du pays à dégager des surplus qui seront, de toutes façons, accaparés par les créanciers. S. Claessens a estimé économétriquement le rapport dette / exportation à partir duquel se manifeste cette désincitation : deux pays africains seulement ont nettement franchi le seuil, la Zambie et le Soudan ; le Zaïre n'est pas loin de cette frontière, suivi du Nigéria et de la Côte d'Ivoire.

Trois principes pour une stratégie de la dette

La fragilité des économiques africaines et leur très faible capacité de remboursement est patente. Il en résulte notamment que les emprunts contractés devraient être analysés avec beaucoup de soin, notamment sous l'angle de leur incidence actuelle et future sur le budget de l'État et sur la balance des paiements. Il apparaît absolument déraisonnable d'emprunter lorsque les réalisations qui seront entreprises ne présentent qu'un impact aléatoire ou très diffus sur la croissance sans générer de recettes publiques ou en devises. En particulier, il devrait être exclu d'emprunter à des fins telles que le « soutien aux administrations » ou autres projets de ce type. Si l'on calculait l'impact réel total des emprunts contractés pour financer le licenciement des fonctionnaires dans de nombreux pays africains, il apparaîtrait certainement que la rentabilité est rien moins qu'assurée, et que le remboursement de ces emprunts finira par peser beaucoup plus lourd que les charges salariales qu'on a voulu réduire.

Il faut ensuite éviter que puisse se reproduire une fuite dans le surendettement en cas de nouveau boom des recettes d'exportations. Il est évidemment un peu paradoxal d'évoquer une telle possibilité dans la situation actuelle, mais les évolutions de cours sont tellement imprévisibles qu'il vaut mieux tout prévoir, et retenir, pour les budgets, des niveaux de recettes minimaux. La prévention des errements passés montre qu'il est essentiel qu'une partie des recettes non attendues soient placées dans un fonds qui permette, sur le long terme, de s'assurer une

croissance régulière des dépenses publiques, en liaison avec les investissements entrepris. C'est une voie difficile, tant les pressions à l'utilisation immédiate des recettes sont fortes dans l'administration. Mais ce n'est pas une voie irréaliste, si la volonté politique existe. Le Cameroun avait avancé dans ce sens, mais d'une façon fort peu transparente. Le Botswana a placé, dans un fonds spécial de réserve, jusqu'à 60 % des recettes publiques tirées de l'exportation du diamant.

En fin de compte, même si elle occupe le devant de la scène, le temps de la dette est plutôt celui du long que du court terme, et cela se vérifie particulièrement en Afrique noire. Trois idées sont à retenir :

– Sur le plan technique, il est nécessaire que les projections de court terme qui visent à éclairer la prise de décision économique puissent être complétées par des évolutions de plus long terme, permettant d'évaluer toutes les conséquences des choix actuels.

– Sur le plan stratégique, cette observation implique que le problème de l'endettement d'un pays ne peut être traité isolément et indépendamment de sa politique économique générale.

– Enfin, elle signifie aussi que, héritage du passé, la question de l'endettement ne peut se traiter sans aborder la question du financement futur du pays concerné. Il est primordial d'assurer le maintien de flux nouveaux publics et privés. Par voie de conséquence, la question de la *solvabilité* prime sur celle de la *liquidité* et les opérations de réduction de dette se justifient, pour les pays les plus pauvres à tout le moins.

Chapitre 14

La politique de change et la dévaluation

La marmite commence
à bouillir par le bas.
Proverbe Ibo

La place occupée par la politique de change dans le débat sur l'ajustement et sur les perspectives de sortie de crise des économies africaines[1] rend nécessaire une analyse des diverses répercussions des opérations de dévaluation de la monnaie. Nous allons d'abord examiner les politiques et les pratiques de change en vigueur en Afrique (14.1.) avant de poser les termes du débat sur l'efficacité de la dévaluation comme instrument d'ajustement (14.2.). Ensuite, on tentera d'étudier les incidences de cette politique sur les échanges extérieurs et les finances publiques (14.3.), et sur la production (14.4.) pour enfin tirer quelques conclusions de portée générale sur le rôle de la politique de change (14.5.).

14.1. LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES DE CHANGE EN AFRIQUE

La possibilité de mise en application d'une politique de change totalement ouverte dans le cadre d'une économie africaine est fréquemment mise en doute. Les objections proviennent principalement de l'examen des particularités des marchés financiers et des changes.

Dans les économies industrialisées, des institutions diversifiées jouent le rôle d'intermédiaires entre les offres et les demandes d'actifs monétaires. Elles intercèdent dans les transactions à court terme sur des papiers commerciaux, des dépôts bancaires, des valeurs mobilières et stimulent les échanges avec l'extérieur. En somme, il existe un marché actif et développé des capitaux qui permet des arbitrages rapides sur des transactions nombreuses et des portefeuilles garnis et qui crée un cadre favorable à la fixation des taux d'intérêt et de change. Dans la majorité des pays en développement, et singulièrement en Afrique noire, de telles institutions sont inexistantes et les transactions portent sur un nombre réduit de documents commerciaux ou d'actifs. L'intermédiation financière est assurée par un système bancaire fragile qui offre une gamme limitée d'instruments financiers. Les échanges sont effectués par un nombre restreint d'opérateurs disposant de licences d'importation et jouissant de positions oligopolistiques. Les ressources en devises sur emprunts sont, le plus souvent, d'origine publique, les recettes d'exportation doivent être normalement rapatriées et leur affectation est contrôlée par la Banque centrale. La taille du marché financier et le contrôle qui s'exerce sur les opérations ne permettent donc pas l'existence d'un véritable marché des changes.

1. *Rapport sur le développement dans le monde 1984,* Washington, 1984, p. 41.

Ces contraintes fréquemment évoquées dans la littérature (P. Wickham, 1985, en propose une synthèse), soulèvent la question de l'obstacle à l'existence de véritables marchés des changes dans les pays africains où un contrôle s'exerce toujours dans la répartition des devises provenant des exportations, des emprunts ou des dons. A. O. Krueger (1985) considère que la sévérité du contrôle des changes (notamment par les règles de domiciliation des avoirs en devises, les licences d'importations et les modalités d'octroi des devises) est la principale caractéristique des régimes cambiaires dans ces pays. Le problème posé ici est celui des modalités techniques de gestion des avoirs en devises par la Banque centrale. Il ne constitue pas pour autant à lui seul une réfutation du bien fondé d'une politique de taux de change ajustable. Il suffit en effet de reconnaître que, dans un tel cas d'insuffisance des intermédiaires ou de faiblesse des transactions, la Banque centrale est amenée à jouer un rôle de *guidance* beaucoup plus important qu'ailleurs. Ce rôle est d'ailleurs confirmé, comme nous allons le voir, dans les systèmes les plus fréquemment rencontrés en Afrique. D'aucuns, parmi même les économistes les plus orthodoxes (M. S. Kahn et P. J. Montiel, 1987), n'hésitent plus aujourd'hui à soutenir l'idée selon laquelle, en raison du faible développement des opérations de changes, le taux de change ne peut pas être la résultante d'un mécanisme classique de marché et qu'il doit rester *un prix particulier*, administré par les autorités monétaires qui fixent en fin de compte le taux de change auquel s'effectuent les opérations. Certains vont même jusqu'à insister sur la nécessité de ce dirigisme permettant à l'État d'exercer une action régulatrice, d'écrêter les variations erratiques, d'orienter les transactions vers les taux souhaités et enfin de contrecarrer les effets d'anticipation.

Dans l'examen des pratiques observées dans les États africains, nous distinguerons les pays appartenant à la zone franc de ceux situés hors de cette zone.

14.1.1. Le fonctionnement particulier de la zone franc

La parité du franc CFA avec le franc français est fixe depuis 1948. Cela ne signifie pas pour autant que le taux de change soit resté constant avec les autres monnaies. Jusqu'en 1985, six dévaluations du franc français, les variations du dollar et les différentiels d'inflation ont modifié tant le taux change nominal que le taux de change effectif réel. Néanmoins, jusqu'à présent, l'ajustement des économies de la zone franc a été recherché sans recours à la dévaluation. Les quatorze pays concernés, réunis en trois sous-zones, (Union Monétaire Ouest Africaine, zone de la Banque des États d'Afrique Centrale et Comores) ont préféré recourir à la politique monétaire et budgétaire pour juguler l'inflation et conduire leur programme d'ajustement.

Les principes de fonctionnement de la zone franc

Le fonctionnement de la zone tourne autour de quatre principes fondateurs énoncés dès 1939[2] :

1. La liberté absolue des transferts est assurée, qu'il s'agisse de transactions courantes ou de mouvements de capitaux. En contrepartie, les pays membres s'engagent à appliquer une réglementation des changes, sinon identique, du moins harmonisée avec celle de la France.

2. Le convertibilité des monnaies nationales est illimitée sur la base d'une parité fixe, mais ajustable.

3. La garantie du Trésor français des monnaies émises par les divers instituts d'émission est sans limite.

2. On se contentera ici de quelques principes généraux. Pour une analyse détaillée de la zone franc, on consultera B. Vinay (1988), P. et S. Guillaumont (1984), O. Vallée (1989) et H. Gérardin (1990).

4. Enfin, les réserves de change des pays membres sont centralisées dans un compte courant, appelé *compte d'opérations* ouvert auprès du Trésor français.

La souveraineté monétaire n'est pas entre les mains des autorités nationales, mais entre celles d'une Conférence des chefs d'États et d'un Comité des ministres des Finances, et mise en œuvre par une institution commune, la Banque de l'union (BCEAO et BEAC). En conséquence, les pays membres de la zone – sauf la France et les Comores – ne possèdent pas de banque centrale nationale. À l'intérieur de chaque union, les banques commerciales sont directement placées sous le contrôle de cette banque centrale et sont tenues de convertir auprès d'elle les devises qu'elles détiennent ; en retour, elle leur fournit les devises qu'elles demandent dans le cadre des statuts de la zone. Ce système confère à la banque centrale la possibilité d'opérer des compensations dans sa sous-zone entre les besoins et les excédents en devises entre les comptes des diverses banques affiliées, ainsi qu'entre les divers pays membres.

Le *compte d'opérations* est le mécanisme central du dispositif. Chaque banque centrale est titulaire dans les livres du Trésor français d'un compte courant dans lequel sont versés au moins 65 % de leurs avoirs en devises. En retour, le Trésor français s'engage à fournir toutes les sommes dont ces banques peuvent avoir besoin, aussi bien pour leurs règlements à l'intérieur de la zone que pour leurs paiements à l'extérieur en devises. Ce compte peut être débiteur ou créditeur et le solde est soumis contractuellement à versements d'intérêts[3]. La faculté de recourir aux avances du Trésor français, concevable pour rétablir un équilibre provisoirement compromis, doit cependant revêtir un caractère exceptionnel et être associé à la mise en place d'une politique monétaire appropriée pour résorber le déficit. Les statuts des banques centrales prévoient ainsi que, lorsque le rapport entre le montant moyen de leurs avoirs extérieurs et le montant moyen de leurs engagements à vue est demeuré au cours de trois derniers mois consécutifs égal ou inférieur à 20 %, le conseil d'administration de la Banque centrale doit être convoqué pour prendre des dispositions restrictives : limitation des concours accordés aux trésors publics, « ratissage » des disponibilités en devises dans l'ensemble du pays, relèvement du taux d'escompte, de pension et d'avance... Ces mesures sont ensuite répercutées sur les banques commerciales et sur les Trésors nationaux. En contrepartie de cette garantie du franc CFA, la possibilité de création monétaire est limitée. Ainsi, les banques centrales doivent veiller au respect de la limitation des avances aux Trésors nationaux à hauteur de 20 % des recettes fiscales de l'exercice précédent.

La coopération monétaire au sein de la zone recouvre d'autres réalités et elle s'est intensifiée depuis la mise en place des programmes d'ajustement avec la création de la commission bancaire, les tentatives d'harmonisation des politiques budgétaires ou encore le projet lancé en 1991 au sein de l'UMOA de création d'une union économique.

Les avantages de la zone

Le système de change de la zone franc constitue une expérience exceptionnelle du fait de sa longévité. Nombre d'études ont tenté de confronter les évolutions respectives des pays de la zone franc et des pays hors zone pour apprécier ses éventuels avantages[4]. Jusqu'en 1981, les pays membres ont enregistré une croissance plus forte que les autres pays africains. Le meilleur contrôle de l'inflation dans la zone a permis de contrebalancer l'appréciation nominale du taux de change. L'union monétaire a, en outre, renforcé le commerce intra-zone, mais avec une forte

3. Depuis 1973, le solde du compte d'opérations bénéficie d'une garantie de change contre les dévaluations possibles du franc français. En cas de dévaluation, le Trésor français verse sur le compte d'opérations la contrepartie de la dévaluation par rapport au DTS.

4. Citons celles de S. Devarajan et J. de Melo, 1986 ; de M.-F. L'Hériteau, 1991 ; et de P. et S. Guillaumont, 1988.

Encadré 14.1. L'éventualité d'un rattachement de la zone franc à la CEE

Le rattachement du F CFA à la zone écu pour constituer une zone monétaire euro-africaine est un thème de réflexion depuis les accords de Maastricht de 1991. Notons que la participation de la France au système monétaire européen inclut, de fait, les pays de la zone franc dans le SME, et que ceux-ci n'auraient pas besoin d'accord particulier pour rattacher le franc CFA à l'écu. C'est le système de garantie actuellement offert par le Trésor français qui pose problème. Du point de vue institutionnel, deux hypothèses sont ouvertes :

Soit une intégration indirecte, dans laquelle la France garde son rôle exclusif de gestionnaire des relations entre la CEE et les pays de la zone et continue d'intervenir de manière autonome sur les banques centrales des unions. Cette option serait une simple poursuite de la situation actuelle.

Soit une intégration directe, où tous les pouvoirs actuellement détenus par la France sont transférés aux représentants des institutions communautaires. Le Trésor français devant perdre une partie de ses prérogatives actuelles au profit des organes monétaires européens, le transfert des compétences de tutelle sur la zone qui sortira du giron français sera alors irréversible. La stabilité de la monnaie s'en trouvera certainement renforcée (le rapport écu-dollar étant plus constant que le rapport franc-dollar). Les pays africains qui réalisent plus de 60 % de leurs transactions internationales avec la CEE (contre 30 à 35 % avec la France) ne se verront pas automatiquement imputer les effets non désirés de l'évolution éventuellement défavorable d'un seul pays.

Dans cette seconde hypothèse, la question de l'élargissement des mécanismes de la zone monétaire au bénéfice d'autres pays ACP devient d'actualité.

polarisation sur la France. La crise de la dette et la baisse des cours des matières premières ont perturbé les diagnostics et, depuis 1988, l'analyse est très difficile à effectuer tant les situations sont contrastées et certaines performances financières affichées encore extrêmement précaires.

On constate entre les deux groupes une certaine similitude dans les évolutions défavorables, que ce soit pour la croissance du PIB, le solde de la balance courante ou l'épargne budgétaire. La variabilité à l'intérieur de chacun des deux groupes est, en revanche, importante, ce qui incline à penser que la fixité ou la variation du taux de change n'a pas été le facteur prépondérant dans les évolutions économiques et financières.

14.1.2. Les pratiques de change hors zone franc

Dans la plupart des pays africains qui n'appartiennent pas à la zone franc, les régimes cambiaires ont évolué dans le temps, parfois même à des cadences très rapides. Après la crise monétaire internationale de 1971, la plupart des pays africains ont préféré préserver un rattachement de leur monnaie à une monnaie d'intervention unique, le dollar se substituant souvent à la livre sterling dans les pays anciennement sous domination britannique. Puis, progressivement, certains gouvernements ont été amenés à penser que leurs intérêts seraient mieux servis par la définition de leur monnaie par rapport au DTS ou par rapport à un panier composé des monnaies de leurs principaux partenaires commerciaux.

Le Malawi fut le premier pays africain au sud du Sahara à avoir rattaché sa monnaie à un panier de monnaies (livre sterling et dollar en novembre 1973, puis DTS), il fut suivi, en 1975, par la Mauritanie (panier *ad hoc*) et par la Guinée, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie (DTS). Aucun pays n'a véritablement expérimenté la formule du flottement indépendant de sa monnaie, si ce n'est le Nigéria et la Tanzanie pendant une brève période.

Les trois systèmes de fixation du taux de change

À l'heure actuelle, trois principaux systèmes de fixation du taux de change existent dans les pays hors zone franc. On constate que le rôle de la Banque centrale est toujours prééminent.

1. Le système de la parité discrétionnaire

La Banque centrale fixe en toute souveraineté les taux de change bilatéraux sans aucune référence formelle à un mécanisme de marché. Le critère principal de détermination du taux est, comme à Maurice, le taux de change effectif réel. Ce critère est implicite quand intervient comme facteur déterminant dans la formation du taux de change l'offre effective de moyens de paiement mis à la disposition des opérateurs, elle-même étroitement liée aux réserves de change de la Banque Centrale.

2. Le système du marché interbancaire

Dans ce système, les participants au marché sont les banques primaires et les opérateurs économiques bénéficiant d'une licence d'importation. Toutes les recettes d'exportation doivent être domiciliées dans les banques (hormis certaines recettes particulières – minières et pétrolières au Zaïre et celle du *marketing board* et du tourisme en Gambie – qui sont gérées directement par la Banque centrale). Le taux de change est déterminé après négociation entre la banque commerciale et ses clients et après des transactions préalables entre les banques elles-mêmes. Le taux de change est, en principe, totalement libre et peut varier quotidiennement. Toutefois, les fluctuations sont limitées, en hausse comme en baisse, par les avoirs en devises des banques primaires, eux-mêmes déterminés par la politique de la Banque centrale. L'intervention régulatrice de cette dernière peut, en outre, s'effectuer par le biais de réunions périodiques (*fixing sessions*), en général hebdomadaires, entre les banques commerciales à l'occasion desquelles un taux directeur est établi pour les transactions prévues dans le courant de la semaine.

3. Le système des enchères administrées

La Banque centrale conduit le marché des changes. Elle décide du montant des devises mises sur le marché – hebdomadaire au Ghana, en Guinée et en Zambie – et fixe le prix en deçà duquel elle n'acceptera pas de soumission. Tous les demandeurs doivent provisionner leur soumission d'un montant le plus souvent égal à la contrevaleur en monnaie locale de leur demande. Les soumissions mises aux enchères sont ensuite examinées jusqu'à épuisement des demandes les plus fortes en fonction de l'offre de la Banque centrale. Le taux définitif pour la semaine en cours est, en général, le taux marginal des demandes les plus fortes, sauf en Guinée où les banques achètent au taux effectivement proposé par la Banque centrale. Les avances sur soumission des demandeurs non satisfaits sont restituées, mais les soumissions restent enregistrées jusqu'à la prochaine mise aux enchères. Si un opérateur ne parvient pas à couvrir ses besoins en devises dans un certain délai, il peut se voir condamner à un prélèvement sur sa provision. Enfin, les opérations des banques sont étroitement contrôlées pour éviter des pratiques de collusion et encadrer leurs marges de profit. En fait, ce système revient à créer un marché des changes totalement artificiel. Ainsi, avant que le Nigéria n'abandonne ce système en mars 1992 (pour adopter le système interbancaire), l'échange de devises sur le cours parallèle s'effectuait avec une différence des cotes du naïra de 80 %.

La place des marchés parallèles de devises

La coexistence d'un marché officiel et d'un marché parallèle de devises se rencontre partout en Afrique, mais avec une importance inégale. Un marché illicite de change peut, par exemple, résulter de modalités particulières dans le règlement des opérations commerciales (le plus souvent la sous-facturation délibérée des exportations). Ces marchés n'exercent une véritable influence dans les comportements des offreurs et des demandeurs de devises que dans la mesure

où transite par leur canal un nombre suffisant de moyens de paiement et où le taux qui s'y fixe est parfaitement connu des opérateurs. Quand le mécanisme du marché interbancaire est en vigueur, ce marché vise, en principe, à absorber le marché noir en le rendant inutile. On constate que, depuis quelques années, les taux enregistrés dans les pays ayant mis en place cette procédure se sont mis à converger. Au Zaïre, entre 1984 et 1988, la différence du taux entre les deux marchés pour le dollar et le franc belge n'a été que de 30 %, alors qu'elle était souvent de plus de 100 % antérieurement. La même politique a été suivie en Guinée, au Ghana, au Soudan et en Somalie avec la reconnaissance d'un double marché et la mise en place de guichets multiples de vente de devises.

Le marché parallèle a néanmoins tendance à subsister comme support aux transactions non déclarées et aux sorties illégales de fonds, et il n'est pas indifférent de constater que celles-ci sont d'autant plus importantes que la réglementation du commerce se veut formellement stricte. En Mauritanie, en Gambie, au Ghana, en Guinée ou au Nigéria, l'ampleur des échanges avec les pays limitrophes de la zone franc a aussi inévitablement créé de multiples transactions non déclarées. J. P. Azam (1991a et 1991b) a montré que le taux de change sur le marché parallèle s'appréciait avec le prix des produits d'exportation sur le marché mondial, se dépréciait lors d'une réduction des quotas à l'importation, avec une augmentation de l'émission de monnaie et avec l'augmentation des prix au producteur (puisque cela réduit l'incitation à la fraude).

14.1.3. Le recours à la dévaluation

Les gouvernements africains ont manifesté, jusqu'en 1978, une très grande réticence à utiliser de manière active leur politique de change. Seuls quatre pays ont utilisé véritablement la dévaluation entre les deux chocs pétroliers : le Ghana, le Malawi, la Mauritanie et le Zaïre. Pendant cette période, la plupart des ajustements ont été commandés de l'extérieur par les variations relatives des taux de change des trois monnaies qui servaient de référence (à savoir le dollar, le franc français et la livre sterling). La croissance des apports en capitaux publics à des conditions concessionnelles et la surliquidité générale du système international permettaient de préserver un état de surendettement virtuel et donc de différer des décisions toujours interprétées comme le signe d'un échec politique par les gouvernements.

Entre 1978 et 1981, le nombre des pays dévaluateurs s'est accrû. Sur quarante-cinq États que compte le sous-continent subsaharien, huit ont corrigé leur taux de change (Botswana, Ghana, Maurice, Kenya, Ouganda, Soudan, Tanzanie, Zaïre). Pourtant, cet effort était encore jugé insuffisant. La Banque mondiale constatait, en 1982, que les gouvernements africains n'utilisaient pas la dévaluation de « manière active », mais, influencés par « l'attitude négative et dogmatique » de ses détracteurs, l'appliquaient de « manière réactive comme en témoigne la conduite de leurs négociations avec le FMI ». La surévaluation des monnaies africaines aurait été, en moyenne, de 75 % entre 1974 et 1984[5]. Depuis le début de l'actuelle décennie, les actions volontaristes sur le taux de change figurent désormais en bonne place dans pratiquement tous les accords signés avec le FMI.

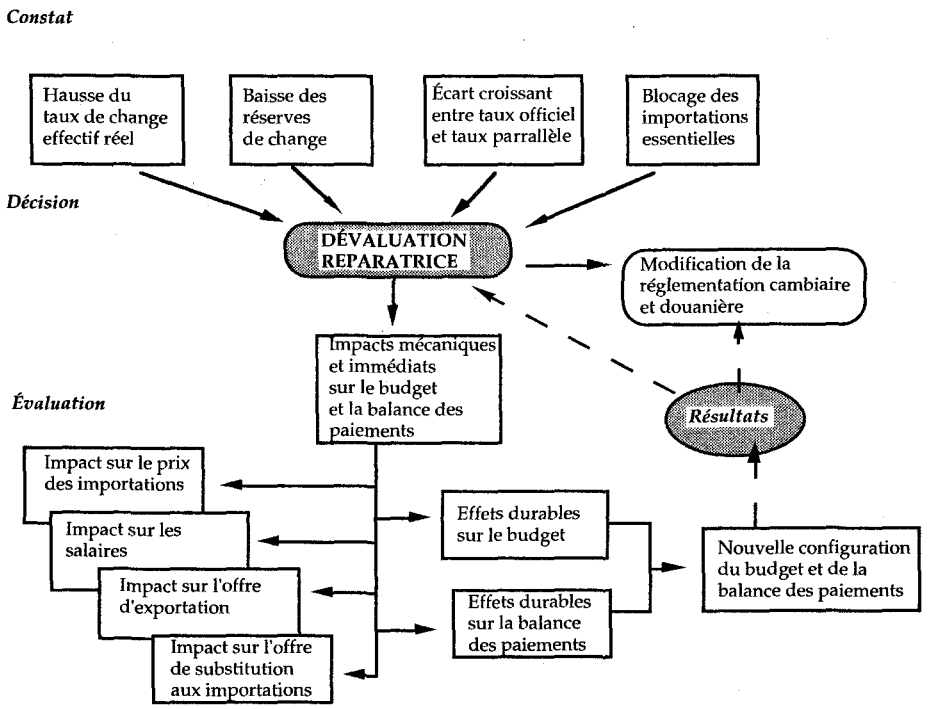
Une mesure impopulaire

Une dévaluation est toujours une mesure impopulaire. Ses implications sociales sont fortes et, pour cette raison, elle a toujours constitué une décision difficile (*a continuing policy dilemna,* pour reprendre l'expression de D. B. H. Denoon, 1986). En Afrique, elle n'a jamais été décrétée

5. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1987, p. 122 ; pendant le même temps, la dépréciation des monnaies asiatiques aurait été, selon la même source, de 26 %.

en l'absence d'une forte pression de l'extérieur[6]. En décembre 1971, le gouvernement Busia du Ghana ne céda sur une dévaluation de 45 % qu'après de nombreux mois de négociations difficiles. Il fut renversé deux mois après par le coup d'État militaire du colonel I. K. Acheampong qui décida sans délai de procéder à une réévaluation du cédi et de répudier le tiers des dettes du pays. Les négociations successives – pour ne pas dire le marchandage – entre le gouvernement malgache et le FMI autour de la question du taux de la dévaluation ont été, depuis 1980, à l'origine d'un psychodrame permanent[7]. De nombreux gouvernements ont retardé le plus longtemps possible son application – on pense pour les années récentes en particulier à la Guinée, au Nigéria, au Rwanda et surtout à la Tanzanie – en prenant des mesures de compensation (hausse des droits de douane, quotas à l'importation...) le plus souvent sous forme d'expédients. Lorsqu'ils ont finalement accepté des changements d'orientation de leur politique économique, ce fut souvent moins à la suite d'une conversion idéologique en faveur de l'orthodoxie monétariste que pour obtenir les apports financiers ou des reports d'échéances de la dette extérieure devenus indispensables. Il est patent que certains gouvernants déclarent à présent vertueuse une doctrine sur le change qui, dans une certaine mesure, n'est adoptée qu'à la suite des nécessités conjoncturelles et sous la très forte pression des institutions de financement.

Schéma 14.1. Diagramme du mécanisme de la décision de dévaluer



6. D. H. Denoon (1986), étudiant les cas du Ghana, de l'Inde et de l'Indonésie, note dans son ouvrage au titre explicite (*Devaluation under Pressure*) que la pression exercée de l'extérieur est la principale caractéristique des dévaluations dans le tiers monde.

7. On peut en trouver une rapide chronologie dans notre ouvrage (P. Jacquemot et M. Raffinot, *Accumulation et développement,* L'Harmattan, 1985, pp. 342-343).

Un remède purgatif

Dans tous les cas, les glissements successifs de la parité monétaire ont été précédés par une forte dévaluation initiale, visant à réparer brutalement les effets néfastes de la surévaluation qui existait antérieurement. Un « effet de choc » a été préalablement recherché par une mesure que l'on peut qualifier de *remède purgatif* destiné à évacuer les éléments qui nuisaient au fonctionnement d'un appareil économique en état permanent de surchauffe, puis à engager progressivement l'économie nationale dans un processus de redressement et à appuyer un ensemble de réformes touchant ses structures fondamentales.

Tableau 14.1. Les premières « dévaluations réparatrices »

Burundi	1983 (23 %)
Gambie	1984 (46 %) et 1986 (50 %)
Ghana	1971 (45 %) et 1983 (90 %)
Guinée	1985 (92 %)
Kenya	1981 (20 %) et 1983 (11 %)
Madagascar	1982 (15 %)
Malawi	avant 1980, puis 1985 et 1986
Maurice	1979 (22 %) et 1981 (17 %)
Mauritanie	avant 1980 et 1985 (16 %)
Nigéria	1986 (73 %)
Somalie	1982, 1984, 1985, 1986 et 1987
Soudan	1981 (27 %) et 1985 (58,5 %)
Tanzanie	1983, 1984 et 1986
Zaïre	1976 (41,5 %), 1979 (34 et 25 %) et 1983 (77,5 %)
Zambie	1983 (25 %) et 1984 (25 %)
Zimbabwe	1982 (17 %) et 1984 (21 %)

Une fois le processus d'ajustement ainsi enclenché par la « dévaluation-réparatrice », les politiques de change ont suivi des cours différents. Sur la période 1980-1990, on peut distinguer trois groupes de pays :

1. Les pays ayant enregistré un glissement continu et de faible amplitude de leur taux de change selon une évolution en apparence maîtrisée par les autorités monétaires nationales. Le Burundi, le Kenya, le Malawi, Maurice, la Mauritanie et le Zimbabwe appartiennent à ce premier groupe.

2. Les pays tels le Ghana, la Guinée et le Nigéria, dont les monnaies se sont dépréciées de plus de 80 % mais à la suite d'une seule forte dévaluation.

3. Enfin, les pays ayant connu une évolution par à-coups et d'amplitude très forte sur toute la période. Les décrochages monétaires se sont effectués à répétition à partir de la date du déclenchement du processus d'ajustement, créant un climat permanent d'incertitude et d'instabilité pour les opérateurs. Le Soudan, la Somalie, la Tanzanie, le Zaïre et la Zambie (le kwacha a, par exemple, perdu les neuf dixièmes de sa valeur entre 1981 et 1987) appartiennent à ce troisième groupe ayant, en outre, enregistré au moins deux très fortes dévaluations.

14.2. CHANGE ET AJUSTEMENT EN THÉORIE

La justification de la dévaluation comme pièce maîtresse d'une politique d'ajustement repose sur l'analyse des mécanismes par lesquels une modification significative du taux de change de la monnaie d'une économie donnée par rapport aux monnaies de ses principaux partenaires est censée agir à la fois – mais avec des délais de réponse variables – sur l'équilibre de sa balance des paiements, sur sa production intérieure et sur les modalités de la répartition des revenus.

14.2.1. Pourquoi dévaluer ?

Si la doctrine reconnaît que la modification du taux de change n'a pas *à elle seule* une influence déterminante sur l'orientation du développement économique à long terme des pays africains, elle peut cependant accélérer ou freiner les adaptations économiques requises et en faire varier d'autant les coûts pour la collectivité. Ce sont surtout ses effets dynamiques dans le court et le moyen termes qui font que la dévaluation est systématiquement préconisée et, si possible, incluse dans les programmes appuyés par les institutions de Bretton-Woods.

Les statuts du FMI obligent les États membres à faire en sorte que leur taux de change soit fixé à un niveau susceptible d'assurer « un ajustement effectif de leur balance des paiements ». Un changement de parité « vise à corriger un déséquilibre fondamental ou à en prévenir l'apparition »[8]. Toutefois, une précaution est prise puisqu'il est précisé qu'une telle mesure ne doit être décidée « pour gagner des avantages de compétitivité indus vis-à-vis d'autres membres »[9].

Encadré 14.2. Les trois approches théoriques de l'ajustement du taux de change

En théorie, on distingue trois approches de la dévaluation[10].

Soit, dans un pays : $Y = A + (X - M)$, avec Y le niveau du revenu national, A le niveau des dépenses de consommation et d'investissement (absorption), X celui des exportations de biens et services et des transferts nets positifs publics et privés, et M celui des importations de biens et services. B est le solde de la balance courante et ΔR la variation des réserves extérieures.

À partir de l'identité de base, il est possible d'analyser le solde de la balance courante et son évolution sous l'effet de la dévaluation à partir de trois optiques distinctes :

1. $B = X - M$. On raisonne ici en termes d'équilibre courant des échanges et on privilégie *l'optique de l'élasticité-prix :* par la modification du rapport des prix intérieurs / extérieurs, une dévaluation doit faire croître mécaniquement les exportations et réduire les importations.

2. $B = Y - A$. On accorde, dans ce cas, le privilège à *l'optique de l'absorption* : par ses effets-prix et ses effets-revenus, une dévaluation doit, soit réduire les dépenses globales relativement au revenu ($\Delta A < \Delta Y$), soit stimuler la production ($\Delta Y > \Delta A$), soit permettre de combiner les deux.

3. $B = \Delta R$. On adopte alors *l'optique monétaire.* La dévaluation doit élever le niveau général des prix dans le pays dévaluateur. Si la politique monétaire est restrictive, il s'ensuit automatiquement une baisse du niveau des encaisses réelles détenues par les agents économiques qui conduit, si le niveau d'endettement est constant, à la compression de la demande domestique et au rétablissement du stock des réserves extérieures à son niveau souhaité.

Ces trois approches se combinent pour fonder la doctrine de l'ajustement monétaire.

8. Un déséquilibre fondamental est, par définition, un déséquilibre durable. Il s'oppose aux déficits autoréversibles, c'est-à-dire à ceux dont l'origine doit disparaître d'elle-même car elle tient à des facteurs climatiques exceptionnels ou à des variations cycliques des cours internationaux ou de la production. Sur la typologie des déficits, *cf.* M.-F. L'Hériteau, 1986, pp. 113-117.

9. En vertu de l'article IV (section 1 et annexe C) des statuts du Fonds monétaire international.

10. Une synthèse récente des travaux théoriques sur le taux de change dans le contexte des pays en développement est proposée par Pierre Jacquemot, 1989 ; et par Marie-Paule Vertaelen, 1991.

Mettre fin aux déséquilibres commerciaux et financiers avec l'extérieur constitue l'angle d'analyse traditionnel des politiques orthodoxes prenant appui sur la dépréciation de la monnaie. Aucune autre mesure de rétablissement de l'équilibre extérieur n'est considérée par la doctrine comme aussi efficace que la correction par le taux de change, car celui-ci a l'avantage d'annuler immédiatement les distorsions de prix et de permettre un ajustement de l'économie à un plus haut niveau de croissance. Ainsi, S. Nana-Sinkam constate que : « lorsque les prix et les coûts intérieurs sont fortement déphasés, par rapport à ceux des pays concurrents (...), le développement du secteur exportateur est entravé. Si l'on veut rendre vigueur à ce secteur, il ne fait aucun doute qu'une modification du taux de change est la plus simple et la moins pénible des politiques applicables ». Préconiser la fixité du change, appliquer uniquement des mesures de déflation intérieure ou imposer des restrictions aux échanges et aux paiements sont des formules qui reviendraient donc, selon la conception conventionnelle, à se priver d'un « puissant outil de restructuration des prix relatifs et de réforme des incitations » (Banque mondiale, 1981, p. 35).

14.2.2. Dévaluer ou protéger ?

L'ajustement structurel est fondamentalement destiné à combler un déficit durable de la balance des paiements. Pour ce faire, comme on l'a vu au chapitre 2, en examinant le modèle de l'ajustement, il convient de réallouer les ressources en faveur des secteurs produisant des « biens échangeables » (i.e., les *secteurs exposés* au marché mondial, d'exportation et de substitution aux importations) et au détriment des *secteurs abrités* produisant des biens domestiques. L'optique des prix relatifs est donc essentielle. Un pays africain de petite dimension et à vocation agricole ou minière n'a aucune influence sur les prix internationaux, mais il peut, en modifiant les prix relatifs en monnaie nationale, entre biens échangeables et biens domestiques, changer la rentabilité de leur production respective. Ce qui est recherché se résume à la dépréciation du taux de change effectif réel.

Deux modalités sont ouvertes pour déprécier le TCER : soit dévaluer la monnaie nationale, soit élever le prix des biens échangeables par une politique de protection et / ou de subvention. Examinons leur efficacité respective.

1. La dévaluation se traduit par un changement des prix relatifs. Elle déplace la demande en faveur des biens domestiques dont les prix ont relativement baissé par rapport à ceux des biens importés. En même temps, elle provoque une hausse de l'offre de biens échangeables dont la production est devenue plus rentable. La conséquence de ce double mouvement pour les biens domestiques, hausse de la demande et baisse de leur offre, est une tendance à la hausse de leur prix. Si la dévaluation n'est pas accompagnée d'une politique de restriction de la demande par la limitation de l'offre de monnaie, accompagnant l'effet d'encaisses réelles, cette hausse des prix annulera les effets initiaux de la dévaluation. Si l'on tient compte à présent des anticipations inflationnistes qui accompagnent inexorablement la dévaluation (du fait de l'accroissement des prix des biens importés), la rémunération nominale des facteurs de production va augmenter en compensation, la dévaluation n'entraînera pas de baisse du TCER.

2. Si on choisit d'augmenter les taxes à l'importation et si on subventionne les exportations, en théorie, les effets sont équivalents à ceux d'une dévaluation sur le TCER. Il conviendra, dans ce cas, de mener également une politique de restriction de la demande, mais comme cette formule est plus douce ou moins traumatisante, elle suscitera moins d'anticipations inflationnistes et donc la pression sur la demande pourra être moins forte.

L'équivalence entre les deux options s'arrête là, car les deux mécanismes mis en branle ont des répercussions secondes différentes.

– Sur le *déficit budgétaire*, la protection accroît les recettes de l'État si les taxes perçues sur les importations sont supérieures aux subventions versées aux exportateurs, et si la protection

Encadré 14.3. Les taux de change effectifs

La composante *effective* du taux de change est obtenue en calculant la moyenne des indices du taux de change de la monnaie du pays concerné exprimé dans les monnaies des différents pays avec lesquels il est en relation, pondérée par le poids respectif occupé par ces pays partenaires dans ses échanges. Ce ratio est appelé *taux de change effectif nominal* (TCEN), il donne donc le prix de la monnaie nationale exprimé par rapport à un panier représentatif de devises. Ce panier peut être par exemple le DTS ou tout autre panier *ad hoc,* composé à partir de la balance commerciale. Une baisse du TCEN signifie une dépréciation nominale de la monnaie du pays considéré.

Si l'on prend, par exemple, une moyenne arithmétique, on aura :

$$TCEN = \sum (Tin/Tio)\ Qi \times 100$$

avec T*in* représentant le nombre d'unités de devises du pays partenaire *i* ($i = 1, \ldots, k$) par unité de monnaie nationale à l'époque *n* (et T*io* le même prix à l'année de base) et Q*i* le poids relatif du pays étranger i dans les échanges du pays considéré.

La composante *réelle* du taux de change est, en général, obtenue par le ratio d'un indice de prix intérieurs à un indice de prix étrangers représentatifs des échanges du pays. Selon cette définition la plus courante, un accroissement du ratio – sans modification du TCEN – laisse présumer une perte de la compétitivité-prix internationale des produits échangeables du pays. Le *taux de change effectif réel* (TCER) est donc défini comme le TCEN corrigé par les mouvements des prix ou des coûts de production du pays concerné relativement à ceux de l'extérieur.

$$TCER = TCEN \times \frac{Pn/Po}{\sum(Pin/Pio)Qi}$$

où P représente les prix intérieurs du pays considéré et P*io* et P*in* les niveaux de prix dans le pays partenaire *i* à l'année o et à l'année *n*.

ne génère pas la fraude. La dévaluation accroît, de son côté, la valeur des biens échangés (à un taux de taxation constant) mais, dans le même temps, elle augmente la valeur en monnaie nationale du service de la dette extérieure. Nous reviendrons sur cette question.

– Sur la *production*, la protection est également sélective et avantage certains producteurs plutôt que d'autres. Les groupes de pression (les gros exportateurs, les entreprises publiques ou privées protégées, les détenteurs de hauts revenus...) sont toujours très actifs en matière de tarifs douaniers et d'exonérations. La neutralité dans la protection effective et dans le régime de soutien des prix est très rarement assurée et de nouvelles positions de rente se cristallisent immanquablement derrière les avantages monopolistiques acquis, l'octroi de devises ou la délivrance de licences d'importation, des formules qui, de surcroît, ouvrent souvent la porte à la corruption et au trafic d'influence[11]. Pour éviter ces distorsions, on préconise l'uniformisation des taux. La dévaluation, en revanche, est neutre et s'applique à tous (sauf, bien sûr, si l'on recourt aux taux de change multiples). Dans les deux cas, le déplacement des facteurs de production d'une activité à une autre suppose la libéralisation interne et externe.

11. Les chefs d'État africains épousent de plus en plus cette position. Un débat national autour des mesures d'ajustement préconisées par le FMI a eu lieu au Nigéria en 1985. À cette occasion, le président I. Babandinga déclara : « un système d'allocation bureaucratique des licences d'importation est non seulement gênant mais il est responsable de la corruption et crée des distorsions dans l'allocation des ressources » (cité par Ph. Hugon, 1990).

14.2.3. Les avantages d'une politique mixte

Depuis une dizaine d'années, la dévaluation est donc présentée comme le levier indispensable de l'ajustement dans le cas d'une économie ayant un différentiel d'inflation significatif avec l'extérieur ou lorsque la surévaluation du taux de change constitue à un moment donné un facteur de blocage dans la promotion des exportations et la restructuration de l'offre nationale. Ce faisant, les chantres de l'orthodoxie admettent eux-mêmes qu'il est difficile de savoir *a priori* si une modification de la parité monétaire aura une influence décisive sur l'ajustement lorsque le déséquilibre extérieur a d'autres causes que l'inflation intérieure, lorsqu'il résulte, par exemple, d'un renversement durable des termes de l'échange à la suite d'un effondrement des cours des matières premières ou d'une baisse importante des apports financiers extérieurs nets. C'est la raison pour laquelle la modification du taux de change n'est jamais considérée comme la panacée, ni envisagée isolément. Elle ne peut en effet exercer ses effets attendus sur les comptes extérieurs, sur la production intérieure et sur la reprise de la croissance que si elle est accompagnée de mesures complémentaires inscrites dans une politique mixte (*policy package*). Ces mesures concernent toujours, mais avec des dosages différents, la politique monétaire et du crédit, la politique des prix et des salaires, la politique budgétaire et fiscale et, enfin, le régime des importations.[12]

14.3. LA DÉVALUATION ET LES ÉQUILIBRES INTERNES ET EXTERNES

Les résultats enregistrés par les pays africains sont fort divers et les périodes couvertes par le processus d'ajustement ne sont pas identiques. Il est important de tenir compte de la variété des situations rencontrées. On peut néanmoins tirer de l'observation des évolutions certaines constatations de portée générale sur la contribution de la politique de change au rétablissement des équilibres macro-économiques et macrofinanciers. Celles-ci portent, d'une part, sur les répercussions de la dépréciation monétaire sur l'évolution des échanges avec l'extérieur et, de l'autre, sur l'évolution des finances publiques.

14.3.1. L'équilibre des échanges extérieurs

Selon la théorie de l'ajustement de la balance commerciale, la dévaluation a pour conséquence normale de créer une *prime de change* positive à l'exportation et, à l'inverse, une prime négative à l'importation. À court terme, les prix restent constants en monnaie nationale des pays dont sont originaires les produits. La dépréciation du taux de change doit alors avoir pour résultat mécanique et immédiat de diminuer le prix d'exportation en monnaie étrangère et donc de stimuler les ventes du pays dévaluateur. Parallèlement, en augmentant le prix des importations en monnaie nationale, elle pénalise ses achats à l'étranger. L'effet final dépend de la valeur des élasticités-prix du volume, des exportations et des importations. La condition pour qu'il y ait un gain (condition de Marshall Lerner ou théorème des élasticités critiques) est que la somme des valeurs absolues de ces élasticités soit supérieure à 1.

Le raisonnement qui précède est à court terme. Il est en effet important de préciser le moment où sont observées les répercussions de prix introduites par la modification de parités sur les

12. Une insistance particulière est toujours accordée à la réduction des restrictions quantitatives aux importations qui nuisent à la transparence des mécanismes de marché. G. G. Johnson écrit : « aussi longtemps que de telles restrictions demeurent, l'ajustement restera inachevé et aucune conclusion sur le caractère approprié ou non du taux de change ne pourra être tirée » (1985, p. 4).

offres et les demandes. Après un certain délai, les offres et les demandes de biens échangés réagissent selon leur élasticité par rapport aux variations du taux de change. À l'intérieur de l'économie dévaluatrice, quand l'offre de biens d'exportation est rigide, ses prix intérieurs en monnaie nationale ne peuvent plus longtemps demeurer constants et, si tel est le cas, l'avantage de la dévaluation se résorbe rapidement. Si la demande de biens importés dans le pays dévaluateur est également rigide et si les stimulants sur le remplacement des importations par la production locale sont insuffisants, les hausses de prix introduites par la correction du taux de change ont toutes les chances de se répercuter sur l'économie. En raison d'*effets-prix induits*, les primes de change *effectives* peuvent se révéler en fin de compte inférieures aux primes *théoriques*. La résultante positive attendue sur la balance commerciale s'en trouve en conséquence amoindrie.

Le modeste impact de la dévaluation sur les exportations

Pour l'essentiel, les exportations africaines sont concentrées sur un nombre restreint de produits de base. La forte spécialisation primaire est manifeste. Quelques produits agricoles dominent : le café, le cacao, le tabac, le coton, les oléagineux, le thé, les produits halieutiques et le sucre. Les ventes d'animaux représentent une part essentielle des exportations dans certains pays, comme le Soudan et la Somalie. Trois produits miniers occupent par ailleurs une place centrale : le cuivre, le minerai de fer et le pétrole. Le cobalt, l'or et les diamants constituent des appoints non négligeables pour quelques pays de la zone équatoriale et de la zone australe.

Les prix de vente de ces produits sont déterminés directement en devises sur les marchés étrangers. Les pays africains sont des *price takers*. Une dévaluation n'influence pas sensiblement le prix de cession et n'infléchit donc pas la demande externe pour ce type d'exportations. À court terme, la demande extérieure de produits primaires dépend davantage de la conjoncture dans les pays importateurs industrialisés ou des décisions politiques (risques d'embargo, par exemple) dans les pays limitrophes. À long terme, elle est fondamentalement déterminée par l'évolution des techniques de production (avec une tendance à la baisse de la consommation en matières premières d'origine minérale), par l'apparition d'activités de substitution ou par le changement des habitudes de consommation.

Une dévaluation augmente la contrepartie en monnaie locale des ventes à l'étranger. Sous l'effet de cette augmentation nominale, les exportations en volume se sont-elles accrues dans les pays dévaluateurs ? La chute des exportations, déjà très sensible entre 1970 et 1980 dans nombre de pays, s'est en réalité poursuivie. Seuls quelques pays ont pu tirer leur épingle du jeu. D'après nos calculs (P. Jacquemot et E. Assidon, 1989), les élasticités des exportations totales par rapport aux variations du taux de change sont significatives et normales (c'est-à-dire positives) pour la période 1980-1987 dans quatre pays seulement : Burundi (+ 2,0), Maurice (+ 1,57), Mauritanie (+ 0,81) et Zaïre (+ 0,19). Le Burundi est parvenu à valoriser son café et Maurice ses produits textiles. La croissance des exportations de la Mauritanie tient essentiellement aux exportations de produits halieutiques. Le Zaïre a vu, après la forte dévaluation de 1983, ses exportations de produits miniers s'accroître. Hormis ces quatre cas, soit il n'y a pas de liaison significative, soit la relation volume global exporté / taux de change se révèle « anormale » (quatre cas), c'est-à-dire que la dépréciation du taux de change, qui pourtant renchérit la valeur nominale des exportations en monnaie nationale, a fait baisser les quantités exportées.

Le mode d'insertion des pays dévaluateurs dans l'échange international n'a pas fondamentalement été tranformé. Ces faibles résultats, enregistrés dans le domaine où la dévaluation est censée avoir la plus grande efficacité, montrent qu'une politique de change ne suffit pas par elle-même. Les performances à l'exportation dépendent fondamentalement de l'innovation s'exprimant en termes de nouveaux produits et de processus de production et en termes de marchés à maîtriser ou à découvrir. M.-P. Vertaelen (1991, p. 109) écrit avec justesse : « C'est la rencontre des contingences d'accumulation et d'innovation qui permet non seulement de pénétrer les

marchés et de s'y maintenir, mais surtout d'en créer de nouveaux. Ainsi, toute politique de modification monétaire dans quelques pays qu'il s'agisse, devrait avant tout être une introduction à une réflexion plus profonde sur la nature de l'offre dans les échanges. » On parlera encore longtemps de la vocation à l'exportation des pays africains, tant qu'ils resteront cantonnés dans des produits récessifs au niveau mondial et tant qu'ils ne modifieront pas leur insertion dans les échanges internationaux.

Les incidences sur la compression des importations

En Afrique, la rigidité de la demande du pays dévaluateur en biens d'importations reste toujours forte, surtout quand la dépendance technologique du pays ou quand le mimétisme de la consommation des détenteurs de hauts revenus sont tels qu'ils donnent aux importations en intrants, en biens d'équipement, comme en biens finaux un caractère relativement incompressible. Sur le plan théorique, les effets positifs attendus de la dévaluation au niveau des importations sont essentiellement liés au remplacement des produits importés par des produits locaux (S. Edwards, 1989 ; Lizondo et Montiel, 1989). Mais, si les produits importés sont relativement non concurrentiels avec les produits locaux, d'autres phénomènes entrent en jeu : les commerçants ou entrepreneurs locaux sont susceptibles de répercuter sur leurs prix les hausses de prix des produits et intrants importés comme le supposent les économistes structuralistes (Krugman et Taylor, 1978), et pourront ainsi modifier à leur profit la répartition des revenus. Ceci devrait engendrer une réduction des revenus réels des autres catégories sociales, ainsi qu'une augmentation de l'épargne. La baisse de la consommation qui en résulte peut se répercuter sur l'activité, entraînant alors une réduction des importations résultant non de la substitution de produits locaux aux produits importés, mais de la récession.

C'est ce qui explique que, pour certains pays, l'impact de la dépréciation monétaire sur la contraction des importations est incontestable. Les coefficients moyens d'élasticité sont, selon nos calculs, pour la période 1980-1987, les suivants : Ghana (– 0,37), Malawi (– 0,38), Mauritanie (– 0,43), Nigéria (– 1,35), Soudan (– 0,51), Tanzanie (– 0,23), Zambie (– 0,18) et Zimbabwe (– 0,32). Dans le cas du Nigéria, par exemple, cela signifie qu'une variation de 10 % du taux de change du naïra vis-à-vis des monnaies étrangères a entraîné une baisse de 13,5 % de ses achats en volume à l'étranger.

La baisse des importations en volume se rencontre sur la période 1980-1990 dans la majorité des pays pour lesquels on dispose d'informations détaillées. Lorsque les importations sont maintenues en valeur, comme au Zaïre par exemple, il semble que cette situation cache souvent une surfacturation des ventes effectuées dans le pays par les entreprises étrangères implantées localement qui cherchent, par ce canal, à rapatrier leurs bénéfices.

Le rôle surdéterminant de la disponibilité en devises

En Afrique hors zone franc, le marché des changes est, partout étroitement réglementé par les autorités monétaires. Les capacités d'achat sont donc limitées. S'y ajoutent encore souvent les contraintes liées aux programmes d'importations (licences, quotas). Faute d'une croissance continue des exportations, une situation de pénurie de devises a été la norme quasi-commune au milieu des années 80. La demande potentielle a toujours été supérieure à l'offre. Dans ces conditions, les procédures administratives d'allocation des devises ont fortement influencé le comportement des opérateurs nationaux. Dans nombre de cas, les aides publiques multilatérales et bilatérales ont seules contribué à soutenir le volume des importations prioritaires. Les financements du FMI, de la Banque mondiale, de la CEE, de certaines banques régionales et des organismes bilatéraux au titre des programmes de restructuration des filières de production ou des aides à la balance des paiements ont été pendant longtemps les seules ressources allouées

aux entreprises de la Gambie, de Madagascar, de la Somalie ou du Soudan. Ailleurs, la situation moins défavorable de l'endettement extérieur a permis qu'une partie notable des importations soit financée par l'emprunt aux conditions du marché (Maurice, Kenya et Zimbabwe).

Le pessimisme des élasticités-prix

On peut donc constater qu'un pessimisme relatif est, en règle générale, de mise en ce qui concerne le jeu des élasticités à court terme des variables de la balance commerciale des économies africaines par rapport au taux de change. Quand la demande en biens importés est relativement rigide, il se produit :

– soit, si les réserves en devises le permettent, un maintien du volume des importations accompagné d'une hausse des prix intérieurs et d'une ponction équivalente sur les encaisses des agents économiques, sans amélioration du solde courant ;

– soit, si les devises sont rationnées, une baisse des importations avec des difficultés pour les secteurs à fort contenu en importations, et notamment l'industrie.

Les effets-prix du taux de change sur les importations africaines se révèlent moins déterminants dans nombre de cas que les incidences résultant du rationnement de l'offre de devises. Comme les exportations n'ont pas connu ces dernières années le dynamisme qui était attendu d'elles, les aides extérieures ont constitué alors le seul véritable support aux importations dans les pays les plus fortement endettés. Lorsque, par ailleurs, la demande extérieure est parfaitement autonome en raison de la nature du bien exporté et de son marché et que le prix mondial se détermine en conséquence hors de l'influence de l'exportateur africain, les gains de compétitivité monétaires à l'exportation résultant de la dévaluation restent modestes. Souvent, l'effet pervers sur les coûts d'importation est supérieur à l'effet attendu sur la valeur en monnaie nationale des exportations.

Le cumul de ces facteurs négatifs résultant d'élasticités « pessimistes » font que le solde de la balance courante a souvent évolué selon une courbe en *J*. La dévaluation s'est traduite dans un premier temps par une dégradation du solde, puis par un retour au *statu quo ante,* et ce n'est que par la suite et au mieux, c'est-à-dire quand aucun autre facteur n'est intervenu – et notamment une baisse des cours à l'exportation –, que l'amélioration du solde extérieur est intervenue (Marie-Paule Verlaeten, 1991).

14.3.2. Les effets sur les finances publiques et sur les prix

Dans nombre de cas observés, la dévaluation a été une occasion exceptionnelle donnée à l'État pour renchérir la valeur en monnaie nationale de ses avoirs et des apports extérieurs attendus, pour accroître la valeur des prélèvements fiscaux destinés à couvrir ses dépenses courantes et ses arriérés de paiements et pour augmenter la valeur des prélèvements parafiscaux, nécessaires à la reconstitution des ressources des caisses de stabilisation. Mais force est de constater que l'impact de la dévaluation est en réalité toujours incertain sur les finances publiques.

« Bonus » et « malus » fiscaux de la dévaluation

Toutes choses égales par ailleurs, la dévaluation accroît mécaniquement les recettes assises sur le commerce extérieur par la simple augmentation de la valeur nominale des flux d'échange et augmente la contrepartie de l'aide extérieure en monnaie nationale *(effet bonus)*. Symétriquement, la dévaluation contribue au renchérissement du service de la dette extérieure et des dépenses publiques en biens importés *(effet malus)*.

Rapporté au total des recettes fiscales et des dons reçus de l'étranger, l'accroissement nominal des ressources tiré de la dépréciation du change a été, entre 1980 et 1987, très fortement positif

Encadré 14.4. « Bonus » et « malus » de la dépréciation du change

Le renchérissement de la valeur des exportations et des importations en monnaie locale provoque, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des revenus nominaux de l'État, même si le régime fiscal reste inchangé. Appelons ∂ le taux de prélèvement sur les exportations et ß le taux de taxation des importations. Le revenu brut global de l'administration (RE brut) est :

$RE\ brut = ßPmQM + \partial PeQX$

avec Pm, le prix des importations, et Pe, le prix des exportations en monnaie nationale exprimé en devises, et QM et QX respectivement les quantités importées et exportées. On a aussi :

$RE\ brut = t[(ßPiQM) + (\partial PxQX)]$

avec t, le taux de change, Pi et Px les prix en devises.

Si ∂ et ß sont constants et si t augmente (dévaluation), RE brut s'accroît.

Soit à présent π, le service de la dette exprimé par rapport aux exportations.

Le revenu net de l'État (hors dons extérieurs) sera : RE net = RE brut – $\pi t(PxQX)$ ou

$RE\ net = t(ßPiQM + \partial PxQX) - \pi t(PxQX)$ ou encore $RE\ net = t(ßPiQM) + t(\partial - \pi)PxQX$

Supposons que l'équilibre de la balance commerciale soit obtenu, on aura :

$RE\ net = t\ PxQX\ (ß + \partial - \pi)$

Conclusions : toutes choses égales par ailleurs :

si $ß + \partial / \pi > 1$, l'effet bonus l'emporte ;

si $ß + \partial / \pi < 1$, l'effet malus l'emporte.

pour des pays tels que la Gambie, la Guinée, le Ghana, Madagascar, la Somalie et le Zaïre (supérieur à 30 %), moyennement positif pour le Burundi, le Malawi, la Mauritanie, Maurice, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie (entre 10 et 29 %) et plus modeste pour le Kenya et le Zimbabwe. Ces différences trouvent leur explication à l'évidence dans le degré de la dépréciation monétaire, mais également dans le poids des recettes assises sur les échanges extérieurs et dans la part des dons dans les ressources de l'État qui amplifient quasi-mécaniquement la bonification du change[13].

La forte liaison taux de change / inflation

Un des résultats les plus nets est certainement l'effet inflationniste d'une dévaluation. Tous les pays dévaluateurs sont affectés par une hausse des prix induite par le renchérissement des importations, laquelle est plus ou moins amplifiée par le comportement spéculatif des opérateurs. Les modifications de parité monétaire expliquent les variations de l'indice des prix à la consommation dans une proportion qui va, selon nos calculs, de 18 % (Ghana) à 95 % (Burundi). Dans dix cas sur seize, le taux de change est responsable pour plus de 70 % de l'inflation.

13. La dévaluation a une incidence négative sur le poids de l'endettement hérité des États mais qui reste difficile à apprécier car les annulations de dettes consenties surtout après 1989 dans de nombreux pays introduisent un biais dans l'analyse.

Dans l'enchaînement inflation / dépréciation monétaire, deux groupes de pays se distinguent encore très nettement :

– ceux à *inflation modérée* et maîtrisée. On classera dans ce groupe, par exemple, le Burundi, le Kenya, Maurice et la Mauritanie ;

– ceux à *inflation virulente* (de 500 à 1 900 % en 7 ans) et apparemment incontrôlée. On reconnaîtra, par exemple, ici la situation de la Somalie, du Soudan, de la Tanzanie, du Zaïre et de la Zambie.

Des écarts dans les taux d'inflation aussi spectaculaires s'expliquent par de multiples causes. Certaines semblent dépendre du contenu du train de mesures de stabilisation dont l'ajustement du taux de change fait partie : les politiques budgétaires, financières (modalités de couverture du déficit public par la croissance monétaire ou par l'épargne intérieure), de salaires et de tarification des services publics. On notera cependant que, même lorsque des politiques récessives ont été conduites, notamment sur les salaires, comme ce fut le cas au Ghana de 1983 à 1990, le rythme d'inflation reste de l'ordre de 30 %, soit un niveau très supérieur à celui rencontré dans les pays comparables de la zone franc.

14.4. LES RÉACTIONS DE L'OFFRE À LA POLITIQUE DE CHANGE

Si elle est soumise à des conditions très restrictives (sur les prix, sur les salaires, sur l'évolution de la masse monétaire, sur l'orientation de la politique fiscale et de dépenses de l'État) en ce qui concerne le comportement de la demande globale, la modification du taux de change devrait pourtant exercer une action irrésistible sur le renforcement des activités du secteur exportateur et également du secteur de substitution aux importations.

14.4.1. L'approche de l'offre et la dynamique sectorielle

L'approche dite « de l'offre » (*supply side approach)* de la dévaluation peut se résumer simplement. Le renchérissement de la valeur des exportations en monnaie nationale et l'éventuelle augmentation des volumes exportés induits par la dévaluation engendrent un gain du revenu nominal du secteur d'exportation. La rentabilité des activités de ce secteur s'améliorant, un encouragement au déplacement des facteurs de production se manifeste. En modifiant le système des prix relatifs intérieurs, la dépréciation du change permettrait ainsi d'agir progressivement sur le système de formation des revenus réels, en faveur des secteurs des biens commercialisés au niveau international. Les mécanismes des incitations à la production s'en trouvent bouleversés et, par l'entremise de ces nouvelles incitations, il devrait être possible d'obtenir, après un certain délai, une amélioration sensible de la balance des paiements du coté de l'offre[14]. Comme on le voit, ce n'est pas l'impact récessif de la dépréciation du change sur la demande globale qui est recherché dans cette approche, mais le moyen de renforcer les secteurs tournés vers l'extérieur.

La majorité des constructions formalisées reposent sur une représentation simplifiée de l'économie en développement en trois secteurs distincts. Nous ajouterons le secteur de l'administration pour enrichir l'analyse. Les facteurs qui interviennent dans la dynamique des revenus de ces secteurs sont multiples et spécifiques.[15]

---

14. Ce point de vue est confirmé dans le texte de base du FMI (1987) où les limites de l'approche monétaire de la balance des paiements sont désormais explicitement reconnues. M.-F. L'Hériteau (1986), pp. 146-154, propose une synthèse de l'évolution de la doctrine du FMI et de son glissement progressif vers les questions de l'offre.
15. Un jeu d'équations détaillées et la résolution d'un modèle prix-revenus appliqué au cas africain sont proposés dans l'excellent article de J.-M. Gankou (1987).

Les quatre secteurs sont les suivants :

1. *SX : secteur d'exportation* (produisant des biens primaires et manufacturés pour l'extérieur). Le revenu brut de SX est fonction des quantités exportées (donc des élasticités-prix de l'offre nationale et de la demande extérieure), du prix à l'exportation en devises (exogène) et du taux de change. Son revenu net dépend du contenu en importations des exportations et du taux de prélèvement fiscal et parafiscal opéré par l'État sur les exportations.

2. *SI : secteur d'import-substitution* (produisant des biens intermédiaires ou de consommation finale susceptibles de remplacer les importations). Le revenu du secteur SI dépend de son élasticité d'offre et de la valeur des quantités demandées en substitution aux importations, elles-mêmes dépendantes de la compétitivité-prix intérieurs / prix d'importations après la modification du taux de change. Son revenu net sera réduit en fonction de son contenu en importations.

3. *SE : secteur de l'administration* (non-producteur et identifié ici au budget de l'État qui se finance sur les taxes assises sur le commerce extérieur). Le revenu de SE dépend de la valeur du commerce extérieur au nouveau taux de change et des taux de prélèvement sur les exportations et de taxation sur les importations. Son revenu net sera réduit en proportion de sa dépense en devises (service de la dette et achats d'importation).

4. *SD : secteur domestique* (produisant des biens non échangeables, c'est-à-dire n'entrant pas dans le commerce international : autoconsommation, petite production marchande, logement, certains commerces, transports et services). Le revenu de SD est en général considéré comme un solde obtenu par différence entre le revenu national et les revenus cumulés des trois autres secteurs.

SX et SI sont des secteurs dits « exposés », et SD et SE sont des secteurs dits « abrités ».

Les hypothèses de l'approche de l'offre doivent être discutées au regard des caractéristiques des économies africaines.

14.4.2. Des effets de structures différenciés

Sous l'effet d'une dévaluation, les prix des biens échangés augmentent au même rythme que la dépréciation monétaire, alors que les prix des biens non échangés n'augmentent pas ou moins vite. Le niveau général des prix (moyenne pondérée des types de prix) augmente moins vite que les premiers et plus vite que les seconds. Les salaires s'ajustent avec retard. À court terme, les capitaux ne peuvent pas être spontanément transférés d'un secteur à l'autre et les techniques de production ne peuvent pas être modifiées. Pendant la période qui suit immédiatement la dévaluation, les titulaires de profit dans le secteur exportateur (SX) perçoivent une rente monétaire. L'inverse se produit pour les entreprises du secteur domestique (SD) ; elles enregistrent une perte ou une moindre rente, car le niveau général des prix et les salaires nominaux se sont accrûs plus vite que les prix du secteur concerné. Toutefois, le contenu en importations des diverses branches concernées est certainement différent. Celles qui utilisent plus de facteurs de production locaux auront une rente plus élevée.

Soit F*d*/F*i* : le rapport facteurs locaux sur facteurs importés.

Quatre situations sont possibles, désignées par les indices suivants :

	Secteur exportateur	Secteur domestique
Branches à F*d*/F*i* plus élevé que la moyenne	SX_1	SD_1
Branches à F*d*/F*i* plus bas que la moyenne	SX_2	SD_2

Avec le changement de parité, SX_1 voit sa rente accrue et SD_2 enregistre une perte. La situation de SX_2 et celle de SD_1 sont plus incertaines en raison de leur contenu en importations.

L'expansion rapide du secteur exportateur faiblement importateur (SX_1) et la contraction du secteur domestique (SD_2) fortement importateur peuvent provoquer un effet de structure dans le sens d'une intensification des relations inter-branches nationales (les techniques à composition F*d*/F*i* élevée sont privilégiées) qui, par la suite, augmente l'emploi et accroît la production intérieure. Elle incite à penser qu'une modification anticipée du taux de change exerce une influence sur l'offre, sur la structure des investissements et donc que la dévaluation peut fort bien être utilisée pour infléchir la trajectoire du développement. Pourtant, il faut insister sur les limites de ce raisonnement dans le cas des économies de type africain. Celles-ci se caractérisent par des liaisons inter-branches faibles et par une dépendance technologique forte. Les branches existantes s'apparentent davantage aux situations symbolisées par SX_2 et SD_1. L'augmentation de la demande nominale du secteur exportateur a de fortes chances, dans ces conditions, de se traduire par une hausse de l'indice général des prix et, par voie de conséquence, par une annulation graduelle du gain de compétitivité monétaire de la dévaluation.

14.4.3. Les rigidités de l'offre industrielle

Une hausse de la production nationale en volume ne peut logiquement se réaliser que lorsque le secteur d'exportation et le secteur de substitution aux importations peuvent capter une fraction substantielle des gains de la dévaluation. Ces cas sont rares. De telles conditions, pour nécessaires qu'elles soient, ne sont d'ailleurs pas suffisantes. Il faut, en outre, que l'offre de biens échangeables puisse être en mesure de réagir aux variations de prix et que sa croissance ne génère pas trop de coûts additionnels en biens importés, qui viennent amputer la prime de change.

Il convient de noter que la politique d'ajustement s'accompagne toujours en Afrique d'une modification du régime douanier, dans le sens de la suppression des restrictions administratives et de la baisse graduelle de la protection tarifaire, afin de susciter une émulation générale, dans le secteur d'import-substitution en particulier. L'avantage de la protection introduit par la dévaluation (hausse des prix des biens importés) se trouve alors réduit par ces mesures de libéralisation, tandis que l'augmentation de coût des produits importés (notamment des intrants) se trouve réduite.

À l'examen, les possibilités de reprise de l'offre sont très différentes selon les secteurs concernés.

– Dans *le secteur minier et pétrolier*, les coûts augmentent progressivement quand on se rapproche de la pleine capacité de production. Le cas zambien en donne une illustration. Le seul maintien des tonnages de cuivre produits en moyenne pendant les premières années de la décennie 1980 par la *Zambia Consolidated Cooper Mines* réclamerait aujourd'hui de très importantes dépenses d'investissement jusqu'à ce que l'épuisement des gisements de cuivre accessibles et à forte teneur n'entraîne un fléchissement de la production rentable aux cours mondiaux prévisibles pour les prochaines années, les rendements marginaux atteignant rapidement leur phase de décroissance.

– Dans *le secteur manufacturier*, les dépenses en consommations intermédiaires et biens d'équipement importés sont le plus souvent élevées en raison de l'inexistence d'industries en amont de biens intermédiaires locaux et d'un réseau local de sous-traitants ; toutefois la baisse des coûts peut s'inscrire dans le cadre d'économies d'échelle non négligeables si la demande extérieure est forte, ce qui peut être le cas par exemple pour les unités de montage pour l'exportation.

La portée de la dévaluation est sélective, car en retour elle a pour effet d'augmenter les besoins financiers des entreprises fortement tributaires des intrants importés. Les plus affectées sont, en général, les grandes entreprises antérieurement protégées du secteur public des

industries de base et dont les structures offrent le moins de flexibilité. En réalité, les problèmes de compétitivité industrielle ne peuvent trouver une véritable issue que par le biais de réformes structurelles allant au cœur des filières. Le taux de change n'est qu'un outil particulier dont la manipulation suppose beaucoup de précaution et la réunion de conditions précises en ce qui concerne la réaction de l'offre et de la demande et les anticipations des acteurs.

14.4.4. La réaction du secteur agricole

De nombreuses études entreprises sous l'égide de la Banque mondiale visent à démontrer les incidences négatives d'un taux de change surévalué sur le système des incitations à la production agricole, en Afrique tout particulièrement. Un chapitre entier est consacré à cette question dans *Le Rapport sur le développement dans le monde, 1986.*

La conclusion est péremptoire : « Les efforts visant à améliorer la production agricole peuvent être aisément anéantis par l'appréciation des taux de change réels due à l'application de mesures macro-économiques mal conçues. »[16] Le producteur africain serait en effet doublement pénalisé : il reçoit moins de revenu que dans une situation de taux de change d'équilibre ; les prix des importations de biens vivriers étant réduits, il est en même temps victime d'une concurrence pernicieuse. D'autres méfaits sont signalés, comme l'apparition de marchés parallèles qui constituent des moyens d'évasion lorsque les cultures sont pénalisées par les taxations abusives et les surévaluations de la monnaie : « les pertes de devises qui en ont résulté ont été en partie la cause d'une nouvelle surévaluation de la monnaie, qui a eu pour effet de restreindre davantage la production pour l'exportation. »[17]

L'analyse des effets d'une dévaluation sur le secteur agricole renvoie en grande partie à celle des effets d'une modification des prix au producteur sur l'offre. Cette question a été amplement traitée au chapitre 4 : si le paysan est « rationnel » au sens de la micro-économie, il augmentera son offre lorsque le prix augmente ; s'il cherche à atteindre un certain niveau de revenu (pour une consommation donnée), son offre se réduira si le prix augmente. Entre ces deux comportements extrêmes, une variété d'autres déterminants interviennent sur l'offre. La plupart des études montrent que les élasticités-prix sont positives, mais faibles à court terme et plus fortes à long terme (M. Bond, 1983). De surcroît, les études empiriques ne s'intéressent qu'aux cultures de rente et non aux cultures vivrières, ce qui interdit toute conclusion tranchée en ce qui concerne l'influence du taux de change sur la sécurité alimentaire.

Il convient de compléter l'analyse micro-économique par une approche globale. Lorsque les élasticités d'offre sont limitées, des modifications de prix induites ont lieu dont dépendent les effets attendus sur les revenus réels. Pour le secteur agricole exportateur, la dévaluation octroie un avantage en termes de prix relatifs vis-à-vis des secteurs dont les biens ne font pas l'objet d'échanges internationaux. Cet effet de change réel ne peut permettre une augmentation de l'offre de production agricole à l'exportation que si les producteurs bénéficient effectivement des accroissements de revenu nominal induits par la dévaluation (et donc que l'État ou les

16. Banque mondiale, *ibid,* 1986, p. 74. Ce point de vue est également défendu par le FMI. O. E. G. Johnson écrit : « Dans les pays où la dévaluation monétaire n'a pas tenu ses promesses quant à l'offre de produits agricoles d'exportation, il semble que la responsabilité en incombe à l'incapacité des pouvoirs publics à déterminer un taux de change réel suffisamment bas, et ce pendant un temps suffisamment long pour permettre l'ajustement de l'offre. Cette carence est due le plus souvent à une absence de répercussion des hausses de prix résultant de la dévaluation sur les prix des producteurs de produits exportables – si ces prix sont reglementés – ou une incapacité, pour diverses raisons sociales et politiques, de réduire le déficit budgétaire et l'expansion monétaire suffisamment pour contenir l'inflation intérieure » (« Agriculture et programme d'ajustement appuyés par le Fonds », *Finances et développement,* vol. 25, n° 2, juin 1988, p. 40.)
17. *Ibid,* p. 79.

intermédiaires privés ne profitent pas de la situation pour accroître leurs marges), que l'inflation intérieure ne résorbe pas la hausse de leur revenu et, enfin, qu'ils ne soient pas rationnés ni sur les marchés des facteurs de production, ni sur les marchés de biens de consommation. Ces conditions sont difficiles à réunir simultanément dans le contexte de l'agriculture africaine, ce qui explique sans doute en grande partie que les tests effectués ne montrent qu'une influence très réduite de l'évolution du taux de change sur l'offre agricole (D. Diakossavas et C. Kirkpatrick, 1990).

Le Ghana est souvent cité pour les vertus de sa politique d'ajustement assortie d'une politique dynamique de change. Pourtant, le bilan proposé par B. Coquet et J.-M. Daniel (1992, p. 273) n'est guère probant : « alors qu'elle devrait constituer l'instrument de stabilisation des recettes d'exportation, permettant de stabiliser les revenus en monnaie nationale et les incitations productives, on constate (au Ghana) que le recul du secteur agricole s'amplifie en même temps que (la dévaluation) est appliquée. En plus de son inefficacité dans son domaine d'application externe, la dévaluation n'a donc pas l'incidence souhaitée sur la répartition interne des revenus ».

14.4.5. La réaction du secteur informel

La réaction du secteur informel est peu connue. On peut simplement faire les hypothèses suivantes. Le secteur informel est relativement moins intensif en capital importé que son correspondant formel et ses coûts de production sont comparativement moins élevés. Il produit de façon artisanale des biens adaptés à la demande locale spécificique et à un moindre coût. Il développe ses activités grâce à des marges réelles appréciables, sinon il ne progresserait pas autant qu'il est observé. Donc moins sensibles au renchérissement des importations, le secteur informel pourrait avoir une offre plus élastique aux prix relatifs que le secteur manufacturier moderne et contribuer à la substitution entre la production locale et les importations concurrentes. Mais il faudrait pour cela que les autorités locales prennent en considération son potentiel et ne le conçoivent pas uniquement comme source de pertes fiscales ou comme un concurrent déloyal.

14.5. PORTÉE ET LIMITES DE LA POLITIQUE DE CHANGE

Le bilan des politiques de change menées en Afrique depuis dix ans est loin de donner une image uniforme. On peut distinguer, dans les pays africains à taux de change variable, deux situations caractérisées par des types d'enchaînement totalement opposés quant aux mécanismes déclenchés par la dépréciation du taux de change. Dans les pays appartenant à la zone franc, l'avenir de la parité fixe est directement lié aux performances économiques et financières des États et donc à l'avenir des programmes d'ajustement.

14.5.1. Hors zone franc, des résultats contrastés

Dans nombre de pays, les modifications de parité sont trop récentes pour avoir exercé une influence en profondeur. C'est le cas du Nigéria qui s'est engagé dans l'ajustement à partir de septembre 1986 avec trois mesures essentielles : une forte dévaluation du naïra avec l'instauration d'un double marché des changes, la libéralisation des importations et la recherche d'une stabilisation budgétaire et monétaire. La multiplicité des processus en jeu dans une économie aussi complexe interdit un jugement trop précoce.

Par ailleurs, l'association de mesures dites d'accompagnement à l'opération de dévaluation rend difficile l'évaluation du rôle respectif des politiques sur l'évolution des variables économiques et financières. En dépit de cette difficulté, on peut constituer une typologie sommaire qui n'exclut pas de nombreux cas intermédiaires.

L'ajustement par le haut

Un nombre restreint de pays sont parvenus à tirer un parti favorable de leur politique de change au regard de leurs indicateurs économiques et financiers. La meilleure illustration en est donnée par Maurice – qui sert de modèle – et par le Zimbabwe. Ces deux pays avaient un endettement extérieur relativement réduit et maîtrisable, bien que sur le moment il fut difficile à supporter parce que largement composé de créances privées. Ils n'ont pas été contraints, sur la décennie 1980, de solliciter un allégement du service de leur dette et, par conséquent, ils n'ont pas subi les effets à retardement des rééchelonnements sur le service courant. On constate d'autres particularités importantes. Dans ces deux pays, existent une classe d'entrepreneurs locaux appuyés par l'investissement étranger, un marché financier – peut-être encore modeste mais actif – et des activités qui se diversifient à l'exportation et à la substitution d'importation. Des mécanismes institutionnels garantissent aux producteurs une part non négligeable des ressources additionnelles tirées de la dépréciation du change. Enfin, à Maurice, un système politique démocratique et relativement « consensuel » assure la stabilité sociale. Ce premier groupe se caractérise donc par des *marges de manœuvre* comparativement élevées grâce à une grande flexibilité de leur économie.

L'ajustement par le bas

À l'opposé, on trouve des pays (comme Madagascar, le Soudan, le Zaïre et la Zambie) qui ont enregistré de fortes dévaluations sur la période (en cumul supérieures à 80 %). Ces pays ont été contraints de procéder à de nombreuses opérations de rééchelonnements de la dette extérieure. Les dévaluations ont souvent engendré un effet « malus » sur les finances publiques. Dans ces conditions, la dépréciation du taux de change n'a pas exercé d'effet multiplicateur sur l'offre parce que le déficit des opérations financières de l'État a conduit celui-ci à accroître sa demande de fonds prêtables et a découragé l'investissement intérieur et contrarié la reprise d'activités. L'investissement s'est trouvé entravé par le climat d'incertitude créé par la multiplicité des opérations sur le taux de change. Les déficits courants ont été financés, dans une large proportion, par les dons et les prêts à des conditions concessionnelles. L'*ajustement de récession* est illustré par la forte baisse du PIB *per capita,* par la chute du taux d'investissement et du taux d'épargne, et surtout par la régression du revenu réel des groupes sociaux les plus vulnérables.

Les *effets d'éviction* ont été puissants, c'est-à-dire que les résultats recherchés par la décision de dévaluer ont été affaiblis, voire annihilés par des forces de sens contraire déclenchées par cette décision. Les marges de manœuvre tant économiques que financières de ces pays avaient été sérieusement amenuisées par des politiques inappropriées antérieures aux années 80, mais les nouvelles formules relatives au change expérimentées à partir de 1980 ont provoqué des phénomènes de *déflation généralisée* et, par voie de conséquence, ont plutôt amplifié les phénomènes d'informalisation, en ville comme dans les campagnes, que des processus de renforcement des secteurs productifs de l'économie.

En fin de compte, seuls les quelques pays dévaluateurs, qui ont connu le plus faible taux de dépréciation de leur monnaie et aussi le plus faible taux d'endettement, sont parvenus à entrer dans ce que l'on peut appeler *l'ajustement vertueux.* Pour la majorité des autres pays, le dérapage du taux de change a atteint des niveaux et des fréquences exceptionnellement élevés, à l'image de certains pays latino-américains. Dans de telles situations, la dévaluation perd sa signification habituelle sur les variables économiques. Sa véritable portée sur l'équilibre financier et sur la croissance est totalement déviée par rapport à l'objectif de départ. Dans le processus *d'ajustement par le bas,* la manipulation fréquente du taux de change devient en fait pour l'État une modalité quasi-permanente de gestion de la pénurie de ressources. Un tel constat interdit d'accorder au taux de change le statut de principal instrument de reprise de l'activité économique.

14.5.2. L'avenir de la parité dans la zone franc

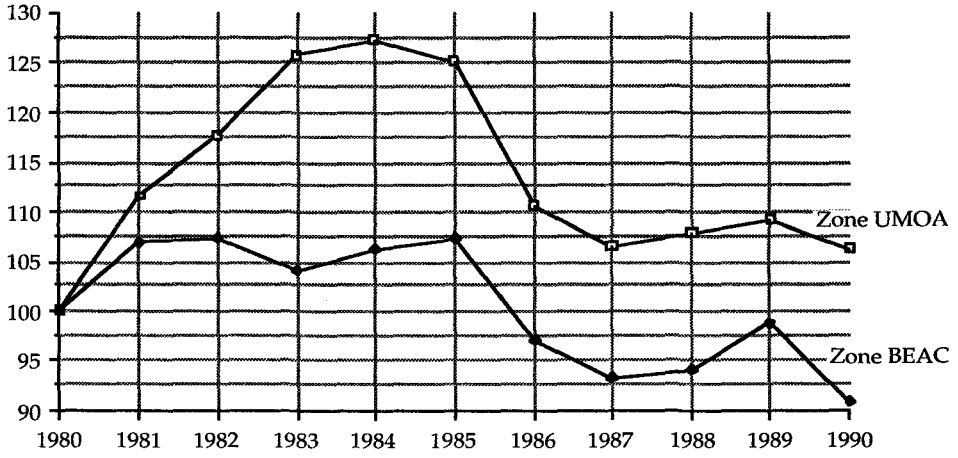
Périodiquement, surtout depuis 1987, des rumeurs de dévaluation du franc CFA agitent les institutions de Bretton-Woods, les gouvernements concernés et les milieux d'affaires franco-africains. La dégradation des échanges commerciaux et des finances publiques, la faiblesse de la croissance économique, les difficultés des systèmes bancaires et le recul des investissements étrangers sont autant d'arguments fréquemment utilisés pour proposer un changement de la parité du franc CFA par rapport au franc français.

Le franc CFA est-il surévalué ?

Le taux de change effectif réel du franc CFA n'affiche pas une tendance à la surévaluation en longue période. Cependant, deux périodes se distinguent. On observe qu'au début des années 80, l'appréciation du dollar – qui est une importante monnaie de transaction des pays de la zone – par rapport au franc français a conduit à une situation qu'il est possible d'assimiler à une dévaluation. Après 1985, la dépréciation du dollar a induit une évolution inverse qui, du fait de sa concomitance avec la baisse du prix des matières premières, a remis sur le devant de la scène les thèses des partisans d'une dévaluation du franc CFA.

Graphique 14.1. Taux de change effectifs réels de la zone franc
Base 100 = 1980
(L'augmentation du taux signifie un gain de compétitivité)

(Moyenne pondérée sur la base du commerce extérieur de 1987)



Source : Banque mondiale, document interne, avril 1991.

Des approches alternatives débouchent sur d'autres résultats. Ainsi, E.-M. Claasen (1990), par la comparaison des rapports internes entre prix des biens échangeables et des biens domestiques, parvient, pour 1990, à une surévaluation moyenne de 40 %. Cela tient à la concurrence de plus en plus forte qui pèse sur la zone de la part des produits en provenance du sud-est asiatique ou des pays qui, tels le Nigéria et le Ghana, ont pratiqué de fortes dévaluations compétitives. Si le franc CFA n'est pas formellement surévalué par rapport au début des années 80, il se trouverait en permanence confronté à un problème de *surévaluation dans l'espace*. L'évolution qui se dessine depuis 1986, notamment au Nigéria, au Ghana et au Zaïre, sur le plan monétaire, est susceptible d'avoir un impact considérable sur les pays limitrophes appartenant

à la zone franc[18]. Globalement, par exemple (c'est-à-dire expatriés inclus), le coût de la main-d'œuvre en 1991 est dans un rapport de 1 à 9 entre le Nigéria et le Cameroun (L'Hériteau, Logeay et Raffinot, 1991). On peut encore avoir une idée de la distorsion dans les coûts de facteurs en comparant les niveaux de salaires dans la fonction publique qui peuvent être considérés comme le « taux directeur » sur le marché du travail. En 1990, le fonctionnaire béninois ou burkinabè était payé (en équivalent franc CFA au cours officiel) cinq fois le salaire d'un fonctionnaire ghanéen, sans différence sensible au niveau de la productivité. Ce rapport se montait à dix-neuf pour le fonctionnaire ivoirien. Les salaires moyens du Congo et du Gabon représentaient respectivement douze et trente six fois celui du Zaïre.

Les risques de perte de cohésion de la zone

Un changement de parité monétaire est d'abord une mesure discrétionnaire visant la correction de déséquilibres. Si elle est justifiée, une dévaluation doit logiquement être adaptée à chaque pays. Le franc CFA du Burkina Faso, un des rares pays en relativement bonne santé financière au début de la décennie 1990, est formellement sous-évalué, celui du Bénin ou du Niger dépend largement de l'évolution du cours du naira nigérian, celui de la Côte d'Ivoire ne peut être examiné qu'en tenant compte des efforts faits sur la compression de la masse salariale, des perspectives du marché du cacao et du café et de la politique des prix aux producteurs, celui du Sénégal est associé au fort contenu en importations des industries locales, celui du Gabon ou du Congo dépend du prix du baril de pétrole et du dollar... Une dévaluation à taux unique pour tous les pays membres n'aurait aucun sens économique et elle aboutirait à pénaliser les États ayant bien géré leurs finances publiques, qui supporteraient le fardeau imposé par les pays ayant refusé de conduire l'ajustement en termes réels (singulièrement les pays à revenu intermédiaire – Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo et Gabon – disposant pourtant de plus de ressources[19]). Mais des dévaluations à la carte risqueraient d'ébranler l'édifice de la coopération monétaire, et d'inciter certains pays à ne plus respecter les contraintes qui fondent la stabilité monétaire de la zone.

Les risques de dévaluations récurrentes

À partir de l'instant où la fixité de la parité est mise en cause, la dévaluation peut être considérée par les opérateurs économiques et financiers comme une mesure susceptible d'être appliquée dès que le taux de change réel signale une perte de compétitivité. Or, si tel était le cas l'un des fondements de la zone franc, à savoir la stabilité monétaire, serait mise en cause et une série de mécanismes très préjudiciables à la restauration des équilibres pourraient se déclencher de manière combinée : mouvements spéculatifs, fortes anticipations inflationnistes, réajustements en cascade... avec un fort risque de voir entamer la confiance, pourtant déjà modeste, des opérateurs nationaux et étrangers et d'intensifier une fuite de capitaux déjà significative. Par la suite, pour obtenir un même accroissement des réserves extérieures, il faudrait un effort d'ajustement encore plus grand que celui réclamé sans la dévaluation.

En conséquence, l'alternative est la suivante :

1. Si on vise à maintenir une relative cohésion monétaire s'ouvrant sur les perspectives de renforcement de l'intégration économique et si l'on ne veut pas compromettre les efforts de productivité entrepris dans certaines filières encore fortement dépendantes des importations, il

18. La politique de change très active de certains pays africains, et notamment du Nigéria dont la monnaie s'est dépréciée de 75 % entre 1986 et 1991, pose des problèmes spécifiques pour les pays comme le Bénin, le Togo, le Niger ou le Cameroun. *Cf.* Olivier Vallée : *La dimension monétaire des échanges entre pays du Golfe du Bénin (Nigéria, Bénin, Togo)*, Paris, Ministère de la Coopération, décembre 1988.

19. L'iniquité apparaîtrait flagrante sur d'autres plans, notamment par le fait que la dévaluation renchérirait les avoirs détenus à l'étranger par ceux qui ont pratiqué la fuite des capitaux, refusé d'investir dans la zone et joué contre la monnaie CFA.

faut se méfier d'une politique tout compte fait incertaine, préconiser la mise en œuvre transitoire de substituts sélectifs à la dévaluation et imposer fermement plus de rigueur dans la gestion budgétaire et financière. En recourant à cet instrument, on risquerait en effet d'ajouter une cause supplémentaire de perturbations dans des économies très fragiles, déjà fortement soumises aux chocs extérieurs et d'introduire une cause supplémentaire d'insécurité dans des sociétés déjà fortement traumatisées par la récession et la déflation.

2. Si un certain laxisme dans la gestion persiste néanmoins durablement dans les États membres, ou une partie d'entre-eux, la zone franc ne peut plus être un exemple de solidarité mais, au contraire, de « détournement de solidarité » qui ne profite qu'à quelques privilégiés. Confronté à l'impossibilité constatée d'obtenir les résultats attendus sur les finances publiques et la balance des paiements par l'ajustement en termes réels, on cherchera alors à produire un *effet de choc,* avec comme principal objectif de bouleverser la distribution des cartes sociopolitiques internes pour en attendre un hypothétique changement susceptible d'être favorable au redressement des structures productives qui tarde tant à se produire. Par la suite, l'inflation consécutive et son caractère délétère permettraient aux gouvernements, en jouant sur l'illusion monétaire, d'arbitrer avec moins de peine entre les revenus des différentes couches sociales, de redistribuer des primes monétaires et de résorber la dette publique intérieure. Dans ce cas de figure, qui correspond assurément à la voie la plus périlleuse, on prend acte de l'inconséquence chronique de la plupart des États et la dévaluation du franc CFA ne peut être que de grande envergure.

La dévaluation est un constat d'échec. Les raisons qui font qu'un pays africain est contraint de dévaluer tiennent fondamentalement à son incapacité à conduire son ajustement en termes réels : inconséquence des mesures, non respect des engagements, laxisme budgétaire et monétaire, incapacité de la banque centrale de préserver la valeur de la monnaie qu'elle émet... Cette même incapacité de certains États de la zone franc laisse légitimement craindre que l'accompagnement de la dévaluation se fera dans les pires conditions : les incidences ne seront pas anticipées mais gérées au quotidien, les pressions sur les prix et les salaires ne seront pas contrariées, les demandes de dérogations sur les importations seront satisfaites, les mesures indispensables pour appuyer la réallocation sectorielle ne seront pas mises en place, d'où le risque d'entrer très vite dans la spirale dévaluation → inflation → désajustement → dévaluation.

Ces considérations n'enlèvent pas aux facteurs monétaires leur importance dans une optique de long terme. Il est clair que, dans une dynamique d'insertion dans l'économie internationale, l'ajustement de la parité monétaire, en correspondance étroite avec les variables de l'économie réelle, peut être indispensable dans la mise en œuvre d'une stratégie concurrentielle et de spécialisation. Mais encore faut-il que les positions concurrentielles soient préalablement solides et que les spécialisations héritées ou choisies ne soient pas brutalement révocables par les mutations du marché mondial. Le très faible impact des dévaluations hors zone franc (au Nigéria, au Zaïre) sur la diversification des exportations montre bien qu'une politique de change ne suffit pas à modifier la situation, et ne peut remplacer une politique industrielle.

14.5.3. Le paradoxe de la dévaluation en Afrique

La théorie académique de l'ajustement par le change enseigne que la dévaluation n'est susceptible de donner sa pleine efficacité que dans des économies qui ne connaissent pas une forte dégradation de leurs termes de l'échange, dont les exportations jouissent d'une élasticité de la demande élevée, dont l'appareil de production est diversifié et peut, en conséquence, répondre aux diverses incitations du système de prix, où les transferts intersectoriels des facteurs de production ne se heurtent à aucune rigidité de nature structurelle et où, enfin, les acteurs sociaux ne tentent pas d'indexer trop rapidement leurs revenus nominaux sur l'évolution du taux de change et des prix intérieurs tout en répondant instantanément aux signaux du marché. Si tel est

le constat auquel est parvenue la théorie de l'ajustement cambiaire, il est difficile de comprendre pourquoi une économie qui serait placée dans une telle situation aurait besoin de procéder à un ajustement de ses structures de production et d'échanges et il est encore plus malaisé de comprendre pourquoi une économie qui ne présenterait pas de telles conditions – assurément une économie de type africain – pourrait tirer parti de la dévaluation pour assurer son développement. Le *paradoxe de la dévaluation* apparaît clairement : elle suppose une grande flexibilité de l'économie pour faire jouer à plein ses effets, mais si une telle flexibilité existait, le problème de l'ajustement serait résolu.

Ce paradoxe trouve aujourd'hui sa traduction pratique dans les programmes d'ajustement africains. La correction du taux de change n'est susceptible d'être efficace aux yeux de ses partisans que si elle est accompagnée par un ensemble de mesures complémentaires, relatives à la politique de crédit, à la fiscalité, aux prix, à la fixation des salaires, au régime douanier... Or, ces mesures sont parfaitement identiques aux moyens classiques utilisés pour défendre la parité d'une monnaie... et donc pour faire l'économie de la dévaluation !

Chapitre 15

La politique budgétaire et les dépenses publiques

Il faut creuser les puits aujourd'hui
pour étancher les soifs de demain.
Proverbe Peul

La croissance des dépenses de l'État est, en Afrique, une tendance de long terme, liée à la construction nationale, à la mise en place des administrations publiques et à l'extension progressive des services sociaux et des infrastructures (15.1.). Dans les années 80, les déséquilibres engendrés par cette croissance ont atteint des proportions inquiétantes. Le financement des déficits est devenu impossible pour les États africains qui n'ont eu d'autre choix que de s'astreindre à l'austérité. Les premiers programmes d'ajustement structurel ont eu comme objectif la stabilisation des finances publiques, avec un important volet de réduction des dépenses (15.2.). Cependant, l'urgence du problème des déficits budgétaires a détourné l'attention des autres aspects des finances publiques. Aujourd'hui, on se préoccupe davantage de l'impact des dépenses sur la croissance. Sans que l'objectif de rééquilibrage ne soit oublié, il devient de plus en plus évident que l'enjeu important est la réallocation des dépenses publiques vers les domaines porteurs de développement et l'amélioration de l'efficacité de la production des services publics (15.3.). Toutefois, cette réallocation est freinée par la faiblesse de la marge de manœuvre (15.4.).

15.1. POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCES ÉCONOMIQUES

Les finances publiques influencent de plusieurs façons l'économie nationale. Les recettes et les dépenses de l'État, et l'éventuel déficit du secteur public sont d'importants instruments d'ajustement : par leur influence sur le taux d'inflation, sur le déficit de la balance des opérations courantes, sur l'évolution de la dette interne et externe et sur l'activité économique générale. Ils agissent également sur la croissance par leur incidence sur l'épargne, la consommation et les investissements. La manière dont sont gérées les finances publiques est donc déterminante.

15.1.1. L'impact des finances publiques sur la croissance : le multiplicateur budgétaire

Comment apprécier l'incidence des finances publiques sur l'activité économique ? L'analyse keynésienne est, dans ce domaine, la référence. Elle repose sur l'hypothèse que la production peut augmenter, à court terme, le sous-emploi des facteurs de production permettant la stabilité

des prix. La recommandation de politique économique est alors la suivante : il convient de relever le niveau de la demande en jouant notamment sur les dépenses publiques, dans des marges de manœuvre qui dépendent du caractère supportable des déséquilibres créés (au niveau de l'équilibre budgétaire et de l'équilibre extérieur).

Soit l'équilibre emplois-ressources en biens et services :

$$Y + M = C + I + G + X \quad (1)$$

avec Y : PIB ; M : importations ; C : consommation privée ; I : investissement privé ; G : dépense publique totale et X : exportations.

On suppose que l'investissement privé et la dépense publique sont exogènes ($I = I^*$ et $G = G^*$), que les importations sont proportionnelles au revenu ($M = n\,Y$) et que la consommation privée est proportionnelle au revenu disponible ($C = c\,(Y - T)$, avec T : taxes directes).

On a alors :

$$Y\,(1 + n - c) = G^* + I^* - c\,T + X \quad (2)$$

Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation ΔG des dépenses publiques entraîne une croissance du revenu égale à :

$$\Delta Y = \frac{1}{(1 + n - c)}\,\Delta G$$

La croissance du revenu est d'autant plus forte que la propension marginale à consommer (c) est forte et que la propension à importer (n) est faible. Considérons maintenant une situation où les impôts augmentent d'un montant égal à celui des dépenses, de manière à conserver l'équilibre budgétaire. Si $\Delta T = \Delta G$

$$\Delta Y = \frac{1 - c}{(1 + n - c)}\,\Delta G$$

En conséquence, une augmentation des dépenses et des taxes qui laisse le budget équilibré a des effets sur le niveau du revenu : le budget n'est donc pas neutre, même s'il n'y a pas de déficit.

Le multiplicateur de dépenses publiques, c'est-à-dire le rapport entre l'augmentation du revenu national et l'augmentation des dépenses publiques, est toutefois limité par les « fuites » hors du circuit économique national : importations, exportations de capitaux. Toutes les dépenses n'ont pas le même potentiel multiplicateur. S'il est admis que les dépenses de transfert ont une incidence importante, c'est parce qu'elles touchent des groupes sociaux aux propensions marginales à consommer élevées.

15.1.2. L'impact des finances publiques sur la balance courante

L'analyse précédente suppose que l'appareil productif national est capable de répondre rapidement à une augmentation de revenu. Dans les économies africaines, cette hypothèse n'est généralement valable que pour une série de biens assez réduite. La capacité d'offre fait souvent défaut malgré l'abondance du travail. L'hypothèse keynésienne n'est certainement pas valable pour les biens agricoles (environ un tiers en moyenne de la valeur ajoutée), dont l'offre locale est peu élastique à court terme et dépend fortement des variables climatiques. Il en est de même pour les biens industriels dont le contenu en importations pour les biens d'équipement et les pièces de rechange est toujours important. Il y a donc un risque élevé qu'une croissance des dépenses publiques entraîne une forte croissance des prix de ces produits, qui se traduira sans doute à long terme par une croissance de la production, mais à court terme par une augmentation des importations.

Encadré 15.1. Le modèle Mundell-Fleming

Pour tenir compte du marché de la monnaie et de l'existence de flux de capital venant du reste du monde, en taux de change fixes, il faut compléter l'équation d'équilibre emplois-ressources en biens et services (en notant r le taux d'intérêt) :

$Y + M = C + I + G + X$ avec $M = nY$ et $C = c(Y-T)$

par

$Mo + R = l\,Y + L(r)$ avec $dL/dr = m < 0$ (3)

$X - M + F = \Delta R$ (4)

$F = F(r)$ avec $dF/dr = f > 0$ (5)

$I = I(r)$ avec $dI/dr = i < 0$ (6)

L'équation (3) exprime l'équilibre sur le marché de la monnaie, en supposant que l'offre de monnaie est constituée de deux parties : une partie Mo « autonome » et une partie ΔR liée à la variation des avoirs extérieurs nets. Cette offre de monnaie est égale à la demande de monnaie, formée d'une part d'une demande liée au revenu (lY), et, d'autre part, d'une demande liée (négativement) au taux d'intérêt ($L(r)$). L'équation (4) exprime l'équilibre au niveau de la balance des paiements : le solde de cette balance, limitée aux biens et services et aux mouvements nets de capitaux F, correspond à la variation des avoirs extérieurs nets. Enfin, l'équation (5) indique que les mouvements de capitaux sont attirés par un taux d'intérêt national élevé (on suppose fixe le taux d'intérêt international) et l'équation (6) que l'investissement dépend également du taux d'intérêt.

Dans ces conditions, la résolution du système formé par les équations 1, 3, 4, 5, 6 donne la relation suivante entre une augmentation ΔG des dépenses publiques et l'augmentation induite du revenu ΔY (la balance des paiements étant initialement en équilibre) :

$$\Delta Y = [(f - m) / \{(1 + n - c)(f - m) - i(l + n)\}]\,\Delta G$$

Quant au solde de la balance des paiements ΔR, sa variation $\delta\Delta R$ s'écrit :

$$\delta\Delta R = \frac{mn + fl}{(1 + n - c)(f - m) - i(l + n)}\,\delta G$$

Comme m est normalement négatif, mn + fl peut donc être positif ou négatif suivant les valeurs des paramètres. Comme le dénominateur est toujours positif si les paramètres ont les signes attendus, le coefficient est positif tant que la valeur absolue de m est inférieure au rapport fl/n.

Notons que, dans ce modèle, comme dans ceux qui ont été présentés plus haut, la manière dont sont financées les dépenses publiques supplémentaires ne sont pas précisées. Mais, pour que le modèle soit valide, il faut que le mode de financement n'ait pas d'impact sur les revenus privés, ce qui exclut notamment l'emprunt public auprès des agents privés.

Dans une petite économie ouverte de type africain, l'accumulation de délais – de décision, d'exécution, de réaction – retarde les effets d'une politique de stimulation de la demande. Il s'ensuit qu'une augmentation des dépenses publiques provoque presque inéluctablement une augmentation des importations sans augmentation simultanée des exportations, et une dégradation du solde extérieur qu'il faudra financer en puisant dans les réserves de change ou en empruntant à l'étranger. En effet, dans le modèle de Mundell-Fleming, le seul cas où des dépenses publiques accrues se traduisent par une amélioration de la balance des paiements est celui où l'augmentation du taux d'intérêt intérieur conduit à une forte entrée de capitaux. Pour cela, deux conditions doivent être remplies : il faut que le taux d'intérêt se fixe librement, en fonction de l'offre et de la demande de monnaie ; il faut que les mouvements de capitaux soient sensibles aux différentiels de taux d'intérêt. Or les taux d'intérêt sont généralement administrés de manière

discrétionnaire par les autorités monétaires et la demande de monnaie est assez peu sensible aux variations du taux d'intérêt. Quant aux flux de capitaux susceptibles d'entrer dans l'économie, ils sont surtout des flux publics, sans relation avec le taux d'intérêt local ou le différentiel des taux intérieurs et extérieurs. En taux de change fixes, le fait que le taux d'intérêt soit fixé par les autorités monétaires donne son efficacité maximale à la politique budgétaire.

15.1.3. Les effets d'éviction des déficits publics

En appliquant une politique fiscale et budgétaire aboutissant à une différence positive entre les ressources budgétaires courantes et les dépenses courantes (dépenses de personnel et de matériel, transferts courants et intérêts du service de la dette), l'État crée une épargne publique. Une telle épargne (qui peut être nulle ou négative) permet de financer les dépenses en capital (dépenses d'investissement, transferts en capital et amortissement de la dette).

Les déficits budgétaires chroniques qui résultent d'une politique de gestion de la demande trop volontariste doivent nécessairement trouver un financement. Quatre sources sont possibles pour alimenter la demande de moyens de paiement de l'État : le système bancaire, la constitution d'arriérés intérieurs et l'endettement interne (bons du Trésor) ou externe (sous formes de dons, de prêts et de rééchelonnements). À l'exception de l'endettement contractuel interne, ces modalités sont abondamment utilisées en Afrique. Par inflation ou par prélèvement direct sur les revenus privés, les deux premiers modes de financement constituent une *épargne forcée* : l'État fait contribuer les agents économiques privés au financement de l'investissement public.

Chacune d'entre elles ne peut que décourager l'investissement des entreprises en menaçant leur exploitation courante par le non-paiement des marchés publics, en asséchant les liquidités bancaires ou en détournant les apports extérieurs. L'accroissement anticipé d'activités lié à la hausse des dépenses publiques est réduit d'autant : c'est *l'effet d'éviction* du budget de l'État.

Le financement par accumulation des arriérés intérieurs est particulièrement dangereux car destructeur de la confiance dans l'avenir. Dans cinq pays de l'UMOA, on comptait pour 491 milliards de franc CFA d'arriérés intérieurs en 1990. Les agents privés trouvent prétexte pour procéder par compensation en ne réglant pas leurs dettes sociales et fiscales, produisant un système d'arriérés croisés. Si la chute des investissements prend de graves proportions – comme c'est le cas en Afrique noire depuis dix ans – la production et le capital sont menacés. Le multiplicateur est alors *négatif* et le processus à la baisse s'amplifie si les agents économiques prennent en considération les risques de déséquilibre.

15.1.4. L'approche qualitative des finances publiques

L'approche keynésienne de la croissance et du déséquilibre indique clairement que l'instrument budgétaire doit être utilisé avec deux préoccupations : contenir le déficit budgétaire dans certaines limites pour éviter les dérapages qui déclencheront l'éviction ; assurer une programmation des dépenses de l'État à long terme qui permette à la fois de mener une politique contracyclique et de préparer l'avenir. Le problème doit être aussi abordé sous l'angle d'une véritable restructuration des dépenses publiques en privilégiant quatre aspects :

1. Les diverses dépenses publiques ont des répercussions macro-économiques très différentes. Par exemple, les transferts sont en général destinés à des ménages très pauvres, dont on peut penser que la propension à consommer est élevée et la propension à importer faible. Inversement, les dépenses d'infrastructure réalisées par des entreprises internationales de travaux publics ont souvent un très fort contenu en importations.

2. Les dépenses publiques ont un impact très différencié sur le bien-être des diverses catégories de la population. À ce niveau, il faut, le plus souvent, entrer dans le détail d'une même rubrique. Par exemple, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire ont plus de chance de bénéficier à de larges couches de la population, alors que les dépenses pour les universités bénéficieront plutôt aux catégories sociales favorisées. En matière de santé, les dépenses hospitalières bénéficient plutôt aux urbains, alors que les dépenses en matière de centres de santé bénéficient plutôt aux ruraux.

3. Les dépenses publiques ont un impact très différencié sur l'efficacité des services rendus par l'Administration. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, l'apprentissage est beaucoup plus efficace lorsque les élèves disposent de supports écrits, même très simples. En ce qui concerne la question délicate des salaires, il serait nécessaire de déterminer si les services rendus par l'Administration publique seraient plus efficaces avec une Fonction publique réduite en nombre et mieux payée.

4. Les dépenses publiques n'ont pas toutes la même incidence sur la croissance future. Par exemple, un grand nombre d'économistes mettent maintenant l'accent sur l'importance des dépenses d'éducation sur la croissance à moyen et long terme. Ces dépenses auront certainement un plus grand impact sur la croissance que des dépenses d'infrastructure de prestige (sièges sociaux, bâtiments publics, etc.), qui sont pourtant classées comme des dépenses d'investissement.

15.2. LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS LES ÉCONOMIES AFRICAINES

Les économies africaines sont quasiment toutes caractérisées par un niveau élevé de dépenses publiques par rapport aux ressources fiscales et non fiscales disponibles. La croissance des dépenses publiques a longtemps été un des principaux moteurs de la croissance économique, tout en étant à l'origine de déséquilibres de plus en plus difficiles à gérer.

15.2.1. Le poids de la consommation des administrations

L'Afrique subsaharienne se situe à un niveau relatif de dépenses publiques plus proche de celui des économies industrialisées que de celui des autres pays en développement. Une des raisons importantes de cet état de fait est la petite taille des États africains, qui rend relativement plus lourdes les dépenses administratives de base, telles que la représentation diplomatique, le cordon douanier aux frontières ou la défense nationale (G. Grellet, 1982).

En moyenne, la part de la consommation des administrations publiques dans le PIB était de 15 % en 1990 contre 17 % pour les pays de l'OCDE, mais un chiffre supérieur à celui de l'Amérique du Sud (12 %) de l'Asie de l'Est (12 %) et de l'Asie du Sud (10 %). Cependant, l'approche quantitative est insuffisante pour bien caractériser l'importance de la dépense publique dans les économies africaines. Elle a été en fait l'un des moteurs essentiels de la croissance de ces économies au cours des années 60 et 70, directement par les achats de biens et services, et indirectement par les revenus versés. On comprend donc que les programmes d'ajustement structurel, en s'attaquant en premier lieu à la dépense publique, ont remis en cause en profondeur le mode de croissance antérieur qui avait fini par structurer la plus grande partie du tissu productif (M. F. Jarret et F. R. Mahieu, 1991). Cette situation est particulièrement nette dans les économies à rente pétrolière, qui ont disposé à certaines périodes de revenus publics élevés (dans le cas du Gabon, *cf.* H. Chambrier, 1990). Ceci résulte en partie du gonflement de la demande finale intérieure, qui contribua à augmenter les prix des biens locaux et importés par rapport à ceux des biens exportables, et donc à orienter les activités productives vers la première catégorie de biens et de services.

15.2.2. Les tendances lourdes de la dépense publique en Afrique

Dans les années 60 à 80, les dépenses publiques des pays africains ont connu une croissance rapide, généralement plus importante que celle des ressources : en un quart de siècle, les dépenses des administrations publiques sont en moyenne passées de 11 à 15 % du PIB[1].

La croissance des budgets africains

La forte hausse tendancielle des dépenses publiques tient, en premier lieu, à la nature néo-patrimoniale de l'État, considéré comme l'employeur « en dernier ressort » et le dispensateur de subventions diverses, aux entreprises mais aussi aux ménages. Par employeur « en dernier ressort », il faut entendre que l'État s'est engagé, pendant vingt ans, à embaucher tous les diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur. Ainsi les bacheliers étaient souvent « orientés » en totalité vers des emplois administratifs et divers obstacles pouvaient être mis à l'embauche de diplômés par le secteur privé. Comme, par ailleurs, les États africains ont accordé après l'indépendance une haute priorité au développement quantitatif du système éducatif, on peut aisément imaginer que le système conduisait à une augmentation extrêmement rapide des frais de personnel : la croissance démographique déjà très importante (de l'ordre de 3 %) se trouvait accrue par la croissance du taux de scolarisation (3,3 % par an dans les pays africains à faible revenu et 4,7 % dans les pays à revenu intermédiaire), pouvant ainsi conduire à des taux cumulés élevés, généralement bien supérieurs aux taux de croissance du revenu national.

Dans ces conditions, la contrainte budgétaire, même appliquée d'une manière assez lâche, ne pouvait permettre aux salaires des fonctionnaires de croître rapidement, ni même en fait de suivre simplement le coût de la vie. En pratique, le salaire a souvent été maintenu constant en termes nominaux, sauf lorsqu'une augmentation des recettes publiques autorisait une certaine marge de manœuvre. La combinaison de ces deux tendances a conduit à la situation généralement observée dans les années 80, caractérisée par une fonction publique pléthorique du fait de l'embauche systématique et peu efficace (les embauches n'étant précédées d'aucune étude de poste sérieuse). Dans les cas extrêmes, on est arrivé à une fonctionnarisation presque totale de la main-d'œuvre urbaine, avec des salaires insuffisants pour assurer le simple minimum vital incompressible, souvent compensés par une distribution directe des produits de base. La Guinée d'avant 1985 est un cas typique de ce genre d'évolution, que l'on retrouve aussi, à certaines époques, au Bénin, au Ghana, au Zaïre ou en Tanzanie.

Une conséquence de cette croissance des frais de personnels est la réduction des dépenses de fonctionnement à des montants purement symboliques. Cela peut conduire à des situations absurdes : douaniers sans essence, employés des impôts sans formulaires...

Cette situation s'est encore aggravée du fait d'une gestion défectueuse des accidents conjoncturels. La plupart des États africains disposent de revenus nationaux qui varient sensiblement en fonction des cours des matières premières. En cas de baisse, la contrainte budgétaire est évidemment renforcée. Quant aux hausses brutales qui peuvent aussi se produire sur les marchés des matières premières, elles ont souvent été interprétées comme des hausses permanentes, alors qu'elles n'étaient que précaires du fait des cours très volatiles. Cette situation ne doit pas être considérée comme l'effet d'une incompréhension des mouvements de prix sur les marchés des matières premières, mais surtout comme une indication de la difficulté politique qu'il y a dans ce type d'État-rentier à résister aux multiples pressions poussant à une distribution des ressources additionnelles. Évidemment, le danger réside dans *l'effet de cliquet* associé à ce genre

1. Les données statistiques qui suivent proviennent essentiellement de la publication du ministère de la Coopération et du développement : *Les États d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes, Perspectives d'évolution 1992-1993,* Paris, 1993.

de fonctionnement : s'il est facile d'augmenter les dépenses en cas de croissance brusque des recettes publiques, il est très malaisé de les réduire ensuite lorsque les recettes diminuent.

Sur le caractère excessif des dépenses publiques

Les déséquilibres des finances publiques oscillent en moyenne en Afrique ces dernières années entre 8 et 10 % du PIB. Peut-on pour autant affirmer que les dépenses publiques sont « excessives » en Afrique ? Un coup d'œil aux ratios du nombre de fonctionnaires par habitant, la simple considération des faibles taux de scolarisation ou de l'état des systèmes de santé publique montrent assez que le problème ne peut pas être posé qu'en ces termes. L'Afrique est généralement mal administrée et sous-administrée. Les recettes publiques ne permettent pas de financer les fonctions publiques existantes, malgré des coûts unitaires faibles.

Les options sont réduites en cas de déficit public croissant : ou bien on a recours à un financement extérieur (s'il est disponible), accroissant ainsi la dépendance, ou bien la création monétaire prend le relais, avec les dangers liés aux phénomènes inflationnistes difficiles à contrôler. Il est donc indispensable de bien distinguer deux axes d'intervention : le besoin de rendre les dépenses budgétaires compatibles avec les recettes courantes (actuelles, ou mieux, tendancielles, par application des réformes fiscales) ; le besoin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, lequel peut être obtenu en partie sans charges supplémentaires, par suppression de gaspillages, par rationalisation des procédures de gestion, par décentralisation, voire par concession ou sous-traitance au secteur privé.

Dépense publique et intervention des bailleurs de fonds

Le financement extérieur exerce sur le Budget de l'État une influence non négligeable. Les bailleurs de fonds incitent le plus souvent au développement des dépenses publiques qui correspondent à leurs propres objectifs, sans avoir nécessairement le souci de la rationalité d'ensemble. Même s'ils sont bien conçus et efficaces, les projets financés par l'extérieur tendent à constituer une administration publique à deux vitesses : d'un côté, les services qui ne reçoivent pas de financement extérieur et qui sont généralement dépourvus de moyens de travail, de logistique et de rémunérations motivantes ; de l'autre, des cellules administratives qui, parce qu'elles travaillent pour des projets, sont fortement dotées en moyens de toutes sortes par les financements extérieurs. C'est là une situation préjudiciable, en ce qu'elle démotive la partie de l'Administration qui ne fonctionne que sur le budget local. Il existe aussi une forte perte d'efficacité lorsque coexistent au sein de l'Administration divers projets financés par des bailleurs de fonds multiples et mal coordonnés. C'est ce qui explique, pour l'essentiel, que plusieurs décennies d'assistance technique n'ont pas permis de constituer des administrations efficaces, et rend nécessaire une meilleure coordination de l'assistance technique internationale et une meilleure gestion de l'assistance technique par les organismes bilatéraux ou internationaux (W. Mikulowski, 1989).

15.2.3. Le besoin de maîtrise des dépenses publiques

Les tentatives de réduction des dépenses publiques

Dans un premier temps, les politiques d'ajustement ont mis l'accent sur la réduction des dépenses (en insistant sur les dépenses de personnel qui constituaient entre 40 et 50 % des dépenses courantes) par des restrictions à l'embauche, une réduction uniforme des salaires des fonctionnaires, ou encore l'élaboration de programmes de départs volontaires proposés à tous les fonctionnaires, sans discrimination. En fait, ces opérations sont très difficiles. En général, elles prévoient les mesures suivantes : nettoyage des fichiers de la fonction publique pour retirer les agents fictifs, gel des recrutements, mise à la retraite anticipée, incitation aux départs volontaires, gel des rémunération. Si on excepte quelques succès dans des pays comme le Burundi, Djibouti,

la Mauritanie ou le Rwanda, les actions pour ajuster les masses salariales ont toutes échoué sur une longue période. En Côte d'Ivoire, par exemple, où l'on compte 118 000 agents de l'État, la tentative du printemps 1990 de réduire de 15 à 40 % les traitements de la fonction publique (et les salaires du secteur privé) a dû être abandonnée.

Les dépenses salariales ont augmenté en pourcentage des dépenses courantes. De fait, la maîtrise des dépenses globales, quand elle a été obtenue, l'a essentiellement été par une contraction des dépenses de fonctionnement des services publics (fournitures, petits équipements).

Tableau 15.1. Évolution des finances publiques de 1981-1982 à 1989-1990 dans les pays de la zone franc et hors zone franc

	Moyenne 1981-1982	Moyenne 1989-1990
1. Masse salariale (en % des dépenses courantes)		
– Zone franc	38,7	41,6
– Hors zone franc	38,0	46,2
2. Service de la dette (en % des dépenses courantes)		
– Zone franc	15,3	21,9
– Hors zone franc	11,0	15,6
3. Taux de prélèvement public (en % du PIB)		
– Zone franc	23,8	17,9
– Hors zone franc	20,5	21,74
4. Dépenses totales (en % du PIB)		
– Zone franc	31,3	26,4
– Hors zone franc	32,2	34,3
5. Dépenses courantes (en % des dépenses totales)		
– Zone franc	60,1	80,1
– Hors zone franc	69,6	71,5
6. Dépenses en capital (en % des dépenses totales)		
– Zone franc	39,8	19,9
– Hors zone franc	30,4	28,5

Source : Ministère de la Coopération et du développement, *op. cit.*, p. 55.

Autre poste important du budget : la charge de la dette. La crise de l'endettement s'est partout traduite par le poids croissant des intérêts : en zone franc, ils représentent en moyenne, en 1990-1992, 22 % des dépenses courantes contre 15 % au début de la décennie 1980.

Pour contourner le problème épineux de la masse salariale et des dépenses incompressibles, les dépenses d'investissement ont donc été fortement amputées. En chiffres consolidés, la chute a été particulièrement forte en zone franc, les dépenses en capital passant de 39,8 % des dépenses totales en 1981-1982 à 19,9 % en 1989-1990. L'aspect le plus facile, à court terme, concerne en effet la réduction des dépenses en capital, même s'il hypothèque l'avenir : rares sont les décideurs publics qui n'ont pas préféré réduire les potentialités de croissance plutôt que d'avoir à faire face à des manifestations de fonctionnaires « déflatés » ou d'étudiants revendiquant le maintien de leur bourse.

Dans les pays africains, notamment les plus pauvres, cette politique rencontre normalement des limites car une grande partie des investissements publics est financée par l'extérieur. Mais, en fait, on a assisté pour les concours de la Banque mondiale comme de certains bilatéraux dont la France à une conversion progressive des aides-projets en aides à l'ajustement, ce qui revient bien à amplifier l'effet d'éviction au détriment de l'investissement.

Il faut aussi souligner que la tentative de maîtrise des dépenses publiques a été d'autant plus difficile à réaliser dans les années 80 que la conjoncture économique sur les marchés internatio-

naux était mauvaise (réduction des prix réels de tous les produits de base, notamment du pétrole à partir de 1985), impliquant souvent la nécessité de subventionner les filières d'exportation, et que la montée de l'endettement public a eu pour conséquence une place croissante des dépenses d'intérêts (qui passent de 5,4 % des dépenses en 1980 à 11,4 % en 1985 et en zone francs de 15 % des dépenses courantes au début des années 80 à 22 % dans les années 90-92)[2], forçant ainsi à comprimer les autres postes de dépenses publiques. Cette situation, associée à la résistance naturelle des fonctionnaires, en tant que groupe social, explique assez bien pourquoi les résultats en matière de réduction des dépenses publiques ne sont pas spectaculaires. Pour les 23 pays à faible revenu étudiés par le FMI (K. Nashashibi *et ali.*, 1992), les dépenses budgétaires courantes n'ont en moyenne que très peu baissé, passant de 16,4 %, pour l'année précédant la mise en œuvre d'un programme de stabilisation, à 16,1 % pour la dernière année du programme.

Les dangers de la « stabilisation automatique »

Il est vrai que les déficits budgétaires ont des effets pervers. Outre qu'ils révèlent un mauvaise allocation de ressources, l'État étant incité à ponctionner le secteur productif pour financer des dépenses mal maîtrisées, leur financement entraîne des distorsions sur le plan financier : le recours au financement monétaire (pour 27 % de la couverture des déficits budgétaires en 1989-1990 dans la zone UMOA) est générateur d'inflation et nuisible à la valeur extérieure de la monnaie. L'appel aux marchés financiers aboutit, dans les pays où l'épargne est insuffisante, à l'effet d'éviction et à une tension sur le taux d'intérêt pénalisante pour les entreprises.

La réduction des dépenses publiques est donc incontournable. Cependant, ce faisant, on obtient toujours une réduction du revenu et donc, à pression fiscale constante, une réduction des recettes publiques (phénomène quelquefois baptisé « stabilisation automatique »). Bien sûr, cette réduction des recettes est plus faible que la réduction des dépenses, parce que, pour des valeurs réalistes du multiplicateur de dépenses publiques, le produit du taux de pression fiscale par le multiplicateur est inférieur à l'unité[3]. Néanmoins, il faut prendre garde à un raisonnement trop arithmétique. Une réduction des dépenses publiques peut avoir pour effet de contraindre certaines entreprises au dépôt de bilan, avec de possibles effets en chaîne à travers les revenus distribués, les relations interentreprises et le système bancaire. Dans ces conditions, les réductions de dépenses publiques ont des effets beaucoup plus marqués que ne le laisserait prévoir le simple jeu du multiplicateur. De plus, certaines tentatives de réduction des dépenses ont des effets très marqués sur le rendement des taxes sur la consommation (taxes sur le tabac ou sur l'alcool) du fait des possibilités de substitution.

Par ailleurs, certaines économies budgétaires ont un effet en retour négatif sur la collecte des recettes. C'est le cas notamment pour toutes les économies qui frappent les dépenses liées à la collecte des impôts et taxes, et notamment tous les systèmes d'intéressement des fonctionnaires à la réalisation des objectifs de recettes. C'est pourquoi, dans les programmes d'ajustement récents, les dépenses à ce niveau sont protégées de manière à ne pas compromettre les rentrées.

La réduction des dépenses peut également entrer en contradiction avec d'autres objectifs des programmes d'ajustement. En particulier, les organisations internationales mettent souvent l'accent sur la nécessité de prendre en compte dans le budget national les dépenses récurrentes impliquées par les investissements publics. Cela suppose donc une certaine croissance des

2. UNDP, World Bank, *op. cit.*, tableau 7-17.

3. J. Mathis, J. de Monchy et M. Rocca (1986) ont construit une maquette de l'économie nigérienne et montré qu'en cas d'augmentation de l'investissement public, les recettes induites correspondent à environ 20 % de cet investissement supplémentaire. Par contre, cela entraîne un fort déficit commercial (57 % de l'investissement additionnel) du fait de l'importance des intrants importés.

dépenses publiques, sous peine de mettre une contrainte vraiment drastique sur la poursuite des programmes d'investissements.

Enfin, la réduction des dépenses publiques, d'une manière plus générale, a presque toujours des répercussions sur l'efficacité des services publics. À moins de changer totalement de mode de gestion et de tarification, l'amélioration de la qualité des services publics est généralement difficile lorsque les ressources provenant de l'État se réduisent. Une difficulté des processus en cours tient au fait que la réciproque n'est pas nécessairement vraie : des moyens accrus ne servent pas à grand chose lorsque des habitudes laxistes ont été prises, et que le sens du service public s'est perdu.

15.3. L'AMÉLIORATION DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

S'ils veulent contrôler le niveau total des dépenses et les répartir efficacement du point de vue économique, les autorités budgétaires doivent fixer des priorités fondées sur deux considérations. Il faut, d'une part, améliorer le système d'information pour éclairer les choix budgétaires et mieux négocier les apports extérieurs éventuels. Il faut, d'autre part, planifier les interventions publiques pour gérer la conjoncture tout en préservant l'avenir.

15.3.1. Choix collectifs et biens publics

En raison des spécificités des biens et services collectifs, une approche particulière de la dépense publique est nécessaire. Du côté de l'offre, on l'a vu en examinant la problématique des privatisations (chapitre 6), sous leur forme « pure », les biens et services collectifs sont *indivisibles* et ne peuvent faire l'objet de droits de propriétés exclusifs et transférables. L'utilisation de ces biens ne peut pas être réservée à certains consommateurs exclusivement. Dès qu'ils sont produits et offerts, ces biens sont disponibles pour tous dès qu'ils le sont pour un seul, et la consommation des uns ne diminue pas la consommation des autres (condition de *non exclusion).*

Du côté de la demande, l'identification est complexe, faute d'un véritable marché. Dans le cas des biens et services publics, l'agrégation des préférences individuelles se heurte à des difficultés particulières, et notamment à la non-transitivité des choix (paradoxe de Condorcet). Il est, de plus, difficile de parvenir à ce que les citoyens révèlent à la fois leurs préférences en matière de biens collectifs et les taxes correspondantes qu'ils sont prêts à supporter en raison de l'avantage qu'il y a à pratiquer une stratégie de « passager clandestin » (*free rider*) : bénéficier des services publics sans en acquitter les coûts.

Cette approche ne semble pas pouvoir éclairer très concrètement la prise de décision en matière de choix collectif, tant du fait de la méconnaissance des préférences des citoyens que des difficultés de l'agrégation de leurs choix. Il serait d'ailleurs sans doute plus pertinent, dans le contexte africain où la notion d'opinion publique est peu perceptible, d'analyser le processus comme une maximisation du bien-être de la classe politique, sous la contrainte d'un niveau réduit de mécontentement des couches sociales susceptibles de troubler l'ordre social. Il n'en demeure pas moins que l'analyse en termes de « passager clandestin » décrit assez bien une part importante des comportements en Afrique noire, notamment en ce qui concerne le secteur informel. Elle a sans doute une portée plus large, dans la mesure où l'impôt direct sur les ménages est très faible, ce qui signifie que la plus grande partie de la population ne paie pas directement pour les services publics qu'elle utilise.

Certains économistes libéraux défendent aujourd'hui l'idée suivant laquelle tous les biens et services peuvent faire l'objet de droits de propriété exclusifs et transférables, à condition de les

rendre tels et d'organiser le marché adéquat. L'État ainsi perdrait jusqu'à sa raison d'être, ou, plus exactement, il ne servirait plus qu'à faire respecter les droits de propriété. Outre la complexité pratique d'un tel système totalement libéralisé, la pertinence de l'application aux économies africaines semble limitée, car une grande part des problèmes les plus importants (et notamment les famines, comme l'a montré A. K. Sen) tiennent précisément au fait qu'une partie importante de la population puisse se retrouver dépourvue des droits de propriété les plus élémentaires.

15.3.2. L'amélioration du système d'information

La première difficulté pour agir sur l'évolution et l'allocation des dépenses budgétaires dans les pays africains est un problème de mesure. On connaît essentiellement les dotations budgétaires, qui figurent dans les budgets adoptés. Jusqu'à une époque récente, les réalisations étaient peu suivies, encore moins publiées. Dans ce domaine, l'instauration, sous la pression du FMI, des Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) a fait évoluer la situation.

Le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE)

Construire un TOFE selon les prescriptions du FMI (*Manuel de statistiques des finances publiques,* FMI, 1987.) revient à élaborer un document qui regroupe l'ensemble des transactions entre le secteur des administrations publiques et le reste de l'économie. Il s'agit d'un document destiné à l'analyse économique (notamment à la mise en relation avec la situation financière et la balance des paiements), et non d'un document comptable au sens de la comptabilité publique (certains postes sont en effet le résultat d'estimations).

À la différence du budget de l'État, le TOFE inclut normalement les opérations de toutes les Administrations publiques (Administration centrale, administrations locales, établissements publics non orientés vers la production ou la vente à grande échelle) et intègre aussi tous les flux des organismes publics extérieurs qui jouent un rôle proche de celui de l'Administration publique nationale.

La présentation du TOFE peut se résumer de la manière suivante[4] :

4. La classification est assez proche des nomenclatures traditionnelles (dépenses de fonctionnement, d'équipement, etc.). Les seules particularités qui puissent faire problème concernent la notion d'excédent ou de déficit des unités de production marchandes des administrations publiques et celle de « prêts moins recouvrements ». La première notion reflète le choix qui est fait de ne prendre en compte dans le TOFE que les soldes des unités marchandes, et non l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes, puisque c'est surtout l'impact sur les finances publiques que l'on cherche à évaluer. La seconde notion concerne les prêts qui sont effectués dans la cadre de la gestion du secteur public (par exemple, les prêts aux entreprises publiques), et non à des fins de financement.

ENCAISSEMENTS	PAIEMENTS
NON REMBOURSABLES – AVEC CONTREPARTIE **Courantes** Droits et redevances Ventes non industrielles Revenu de la propriété Excédent d'exploitation des unités de production marchandes des administrations publiques **En capital** Ventes de capital – SANS CONTREPARTIE **Courantes** Impôts Amendes Dons courants **En capital** Dons en capital REMBOURSABLES . Remboursement de prêts publics antérieurs . Vente de participations . Dette extérieure et intérieure	NON REMBOURSABLES – AVEC CONTREPARTIE **Courantes** Traitements et salaires Achats de biens et services Intérêts Déficit d'exploitation des unités de production marchandes des administrations publiques **En capital** Acquisition de capital – SANS CONTREPARTIE **Courantes** Bourses Subventions **En capital** Dons en capital REMBOURSABLES . Prêts bruts des administrations publiques . Prise de participations . Dette extérieure et intérieure
DÉFICIT DE FINANCEMENT Diminution nette des dépôts des administrations Emprunts (tirages) . dette extérieure . dette intérieure – non bancaire – banques de dépôts – Banque centrale	SURPLUS DE FINANCEMENT Augmentation nette des dépôts des administrations Amortissement . dette extérieure . dette intérieure . non bancaire – banques de dépôt – Banque centrale

Cette présentation est fondée sur l'idée d'un solde déficitaire résultant de la différence entre recettes et dépenses « autonomes », qui devra ensuite être financée – « en dessous de la ligne » – soit par la création monétaire, soit par l'emprunt intérieur et / ou extérieur. Cette présentation correspond bien à la situation *ex post*, puisque tous les emplois recensés ont trouvé une contrepartie dans des ressources correspondantes (en comprenant dans ces ressources l'utilisation de réserves antérieures et l'endettement supplémentaire au cours de la période). Comme pour la balance des paiements, il est possible d'évaluer l'excédent ou le déficit, soit en partant des opérations « autonomes », soit en partant du financement – ce qui permet un contrôle de cohérence.

Cette présentation peut cependant conduire à une interprétation erronée de la situation des économies africaines, notamment parce que le financement des dépenses publiques par l'extérieur est toujours très important. Dans ce cas, une grande partie des dépenses qui sont inscrites au-dessus de la ligne ne sont engagées que parce que le financement extérieur a déjà été accordé. Le cas le plus évident concerne les dépenses d'investissements directement réalisées par les bailleurs de fonds. Dans ce cas, une partie des dépenses est intrinsèquement liée au financement : réduire ces dépenses pour réduire le déficit serait un non-sens, puisque le financement disparaîtrait dans le même temps. Par ailleurs, dans le TOFE, les dons sont appré-

hendés comme des recettes à part entière, alors que les prêts se situent dans le financement. Cette comptabilisation des apports extérieurs ne correspond pas à la réalité de la gestion des économies africaines, où le même type de dépenses peut souvent être financé par prêts ou par dons (c'est le cas, par exemple, de l'assistance technique)[5].

Bien sûr, le fait de disposer d'un cadre comptable clair et standardisé ne suffit pas : encore faut-il que le système comptable permette un enregistrement effectif des opérations qui doivent être prises en compte. Or, dans les économies africaines, il y a un problème particulier qui tient à l'importance du financement extérieur. En théorie, les choses sont simples : toutes les opérations financées de l'extérieur pour le compte de l'État local doivent entrer dans le TOFE. En réalité, les bailleurs de fonds étrangers financent une part non négligeable des dépenses courantes et des dépenses d'investissement, mais leurs financements et la répartition entre dépenses d'investissement et de fonctionnement sont rarement connus, surtout lorsque les prestations sont payées directement par le bailleur de fonds, dans son pays d'origine[6]. En principe, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) se charge, sur le plan local, de faire les recensements des financements extérieurs obtenus. Ce dispositif du PNUD a été complété par des exercices NATCAP (*National Technical Cooperation Assesment Program*) qui visent à préciser les dépenses des bailleurs de fonds en matière d'assistance technique. Tous ces efforts se heurtent cependant à une certaine volonté d'autonomie de la part des bailleurs de fonds (qui préfèrent souvent afficher les données concernant leurs engagements plutôt que leurs décaissements effectifs) et à la complexité des procédures de comptabilisation, qui conduisent fréquemment à une agrégation au seul niveau central.

Améliorer l'information

Une bonne comptabilisation des dépenses publiques, notamment de celles qui sont financées par les bailleurs de fonds étrangers est une condition de base pour une réallocation des dépenses. Il faut en effet d'abord savoir quelles sommes sont effectivement dépensées dans les différents domaines pour analyser dans quelle mesure certains domaines sont sous ou sur-financés. Sur cette base, il faudra opter entre deux politiques : soit on considère que le financement extérieur, abondant dans certains domaines, permet de limiter les ressources nationales affectées à ce secteur ; soit on considère qu'un effort doit être fait pour amener les bailleurs de fonds à mieux répartir leurs financements. La première option semble de bonne gestion, mais présente de nombreux inconvénients : perte de contrôle national sur la politique dans un secteur donné, risque de rupture d'un service public en cas de retrait d'un bailleurs de fonds, incohérences lorsque plusieurs bailleurs de fonds interviennent sans coordination. La seconde option paraît donc plus souhaitable, mais est difficile à mettre en pratique. D'abord parce que les bailleurs de fonds opèrent souvent par financements de grande taille, et cherchent de plus en plus à situer leurs projets dans un cadre sectoriel (programmes d'ajustement sectoriels). Ensuite, parce que le financement international est marqué par des modes, phénomène très regrettable et souvent dénoncé mais fort difficile à combattre, et que ces modes conduisent à concentrer les financements internationaux dans certains secteurs (au gré des époques : l'éducation de base, la santé primaire, l'environnement, les femmes, le développement institutionnel...). C'est donc un effort

5. Dans certains documents, notamment les *Perspectives de l'économie mondiale,* le FMI exclut d'ailleurs les transferts officiels des transactions courantes de la balance des paiements pour les placer dans le financement, avec les prêts.

6. On considère conventionnellement que le financement extérieur (surtout en matière de prêts) correspond à des dépenses d'investissement. En réalité, la moindre analyse de ces dépenses montre que le financement des coûts de fonctionnement par les bailleurs de fonds étrangers s'étend à un domaine beaucoup plus vaste : fourniture de médicaments, de bourses, de manuels scolaires, prise en charge de cadres locaux, primes versées à des fonctionnaires locaux, etc.

collectif qui s'impose tant aux États africains qu'aux bailleurs de fonds pour une meilleure coordination des dépenses publiques prises dans leur ensemble, et s'étendant aux dépenses de fonctionnement. Il n'est pas sûr qu'en ce domaine l'effort le plus important doive être fourni par les administrations africaines.

Cet effort d'amélioration de la qualité des données des finances publiques est un premier pas, qui permet surtout d'obtenir une image complète du rôle de l'État dans l'économie nationale. Pour entreprendre des travaux d'amélioration des dotations budgétaires, il faut passer à une autre étape (première étape de la démarche de rationalisation des choix budgétaires ou RCB) qui consiste à reclasser les dépenses par fonctions, par type de service rendu. En effet, la présentation des budgets ne permet pas de chiffrer directement l'ensemble des dépenses d'un domaine particulier, l'éducation par exemple. Les dépenses qui concernent ce secteur sont dispersées dans de nombreux postes budgétaires (par exemple, les bourses ou les frais de mission dans les dépenses générales) – sans parler des dépenses sur financement extérieur qui viennent d'être évoquées. Cela exige la mise en place d'une nouvelle nomenclature, et se révèle généralement difficile à mettre en œuvre malgré son intérêt, du fait de la limitation de l'approche en termes d'objectifs dans la pratique courante de l'élaboration des budgets.

Centraliser

Les difficultés rencontrées pour assurer l'efficacité des procédures de dépenses publiques a souvent conduit à un démembrement du Trésor public. Cela se traduit notamment par la création de fonds spécialisés, de caisses autonomes ou de comptes spéciaux du Trésor. Dans le meilleur des cas, il s'agissait effectivement dans le passé de garantir l'affectation de certaines ressources à certains emplois jugés prioritaires (le service de la dette, dans le cas des caisses autonomes d'amortissement, l'entretien routier dans le cas des fonds routiers, les constructions sociales avec le fonds de l'habitat). Les bailleurs de fonds ont souvent, à l'origine, préconisé ces formules d'affectation budgétaire, surtout au moment où la coopération se faisait essentiellement par projets : chacun essayait de garantir la viabilité de son projet en lui assurant des ressources plus ou moins affectées. Dans le pire des cas, ces Fonds ou Caisses ont été créées (ou utilisées) pour permettre des dépenses « néo-patrimoniales » de toutes natures (dépenses militaires, constructions somptuaires, fuite des capitaux) échappant aux contrôles administratifs.

L'efficacité de ce système est loin d'être totale, car les recettes affectées peuvent elle aussi varier. Si elles deviennent insuffisantes, le service qu'on voulait assurer n'est pas mieux assuré que dans le circuit traditionnel des finances publiques. Si elles sont excessives, les risques de gaspillage sont énormes. De plus, ce système présente l'inconvénient majeur de réduire drastiquement la marge de manœuvre des ministères des Finances, qui ne peuvent jouer que sur la réaffectation des recettes restantes aux priorités qui apparaissent. Enfin, dans certains cas extrêmes, mais pourtant observés, le déplacement des liquidités vers de multiples Fonds spéciaux conduit à un déficit en termes de liquidités du Trésor *stricto sensu* et à des découverts bancaires ou à un endettement coûteux.

15.3.3. Le remodelage du processus de budgétisation

Contenir la croissance des dépenses publiques et améliorer leur efficacité est un processus difficile, comme l'indiquent les résistances rencontrées lors des périodes d'ajustement. Différentes orientations ou techniques peuvent cependant aider à améliorer progressivement la situation.

L'intégration de la prévision macro-économique

La méthode traditionnelle de budgétisation consiste, en général, à reconduire les dépenses allouées dans le passé (les « services votés » dans la tradition française) et à affecter l'augmen-

tation décidée des dépenses en fonction des priorités du moment (les « mesures nouvelles »). Ce procédé, qui simplifie considérablement le travail administratif et limite l'arbitraire, a été pourtant souvent critiqué, parce qu'il conduit à une fixation des dotations budgétaires indépendante des objectifs de politique économique poursuivis et aussi parce qu'il conduit les administrations à chercher à dépenser les dotations allouées de manière à ne pas les voir amputées l'année suivante.

Dans les années 70 et 80, dans les pays francophones, une première amélioration a été réalisée par l'introduction des méthodes dites des « budgets économiques » d'inspiration française (G. Olive et G. Winter, 1978 ; M. Raffinot, 1988) qui lient l'élaboration du budget avec la prévision macro-économique. Ils permettent une analyse de l'impact des dépenses budgétaires non seulement pour l'année à venir, mais aussi à moyen terme. Cela permet notamment d'analyser les options de financement des dépenses publiques et, le cas échéant, du déficit budgétaire. Le raisonnement reste évidemment très global.

Dans la plupart des pays africains, en dépit d'une orientation au départ favorable aux budgets économiques, on constate de plus en plus une séparation entre activités de prévision et élaboration du budget. Des raisons institutionnelles expliquent cette séparation dommageable, mais aussi la situation des recettes publiques (voir chapitre suivant). En effet, la plupart du temps, la collecte des impôts et taxes n'est pas effectuée systématiquement, et s'apparente à une sorte de « cueillette ». La relation entre le produit des taxes et leur assiette devient alors instable, et ôte une part de son importance à l'approche macro-économique (ou, plus positivement, rend impératif le dialogue entre prévisionnistes et budgétaires).

La rationalisation des choix budgétaires

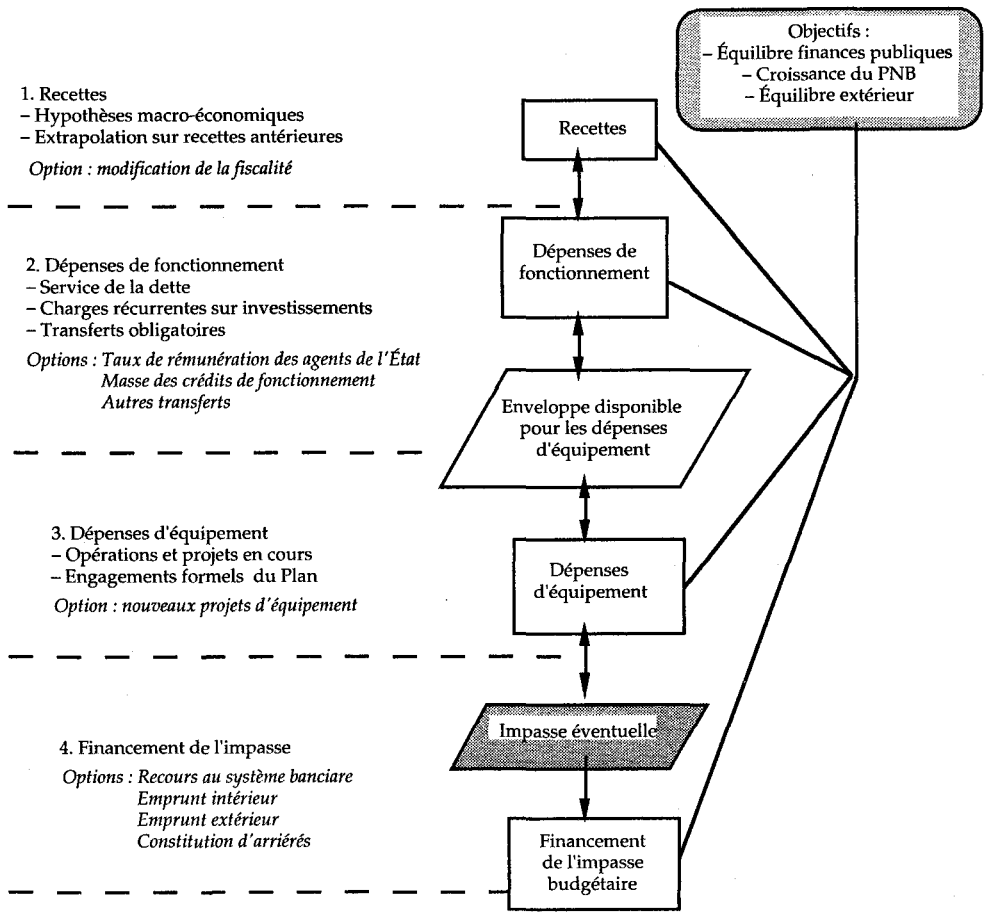
Les critères à utiliser pour une réallocation efficace des dépenses publiques sont malaisés à préciser. La démarche logique passe par une analyse des moyens alternatifs utilisables pour parvenir à la fourniture du service souhaité (en quantité et qualité) et par l'analyse des coûts de ces services. On sait qu'une démarche de ce type a été entreprise aux États-Unis sous le nom de PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) et en France sous le nom de RCB (Rationalisation des choix budgétaires). La démarche, moins systématique que l'on pensait au départ, tend à s'implanter.

Si on limite ce processus à un domaine particulier (éducation, santé), une telle démarche peut généralement être mise en œuvre sans trop de difficultés et donner de bons résultats, parce que les distorsions sont souvent très visibles : médecins ou éducateurs concentrés dans les structures administratives du ministère de la Santé ou de l'Éducation, par exemple. Il est généralement possible de fixer des objectifs quantitatifs, globaux ou détaillés (taux de scolarisation, taux de mortalité, normes d'équipement, etc.). La définition d'objectifs, bien entendu, ne peut se faire que par itérations, en tenant compte de la contrainte budgétaire, c'est-à-dire d'un montant global de ressources publiques, internes et externes, et d'enveloppes sectorielles réalistes. Cependant, l'information pertinente fait souvent défaut, notamment en ce qui concerne le lien entre moyens et résultats. En particulier, en ce qui concerne le travail administratif « pur », la définition de normes (nombre de dossiers traités, de personnes reçues, etc.) est très difficile, et ne peut servir qu'à mettre en lumière des situations aberrantes.

Les budgets base zéro

La méthode des budgets à base zéro consiste à définir les objectifs que se fixe un service (nombre d'élèves accueillis, nombre de dossiers traités, nombre de projets inspectés, nombre d'agriculteurs visités par un service de vulgarisation, etc.) et à chiffrer ensuite le coût des moyens qui semblent les plus efficaces. Cela a pour avantage de lier explicitement les moyens aux objectifs et d'évaluer ensuite les réalisations sous le double aspect de respect des objectifs et de coûts

Schéma 15.1. L'élaboration du budget de l'Etat au Cameroun



Source : Daniel Saha : « Processus de prévision budgétaire : l'expérience du Cameroun », *Eurostat*, 1985.

unitaires. Comme les autres propositions, la pratique des budgets à base zéro se heurte à la faiblesse de la disponibilité de l'information sur les coûts. Si les coûts sont relativement faciles à établir pour des opérations administratives simples, il n'en va pas de même pour les processus complexes, tels que le système de santé pris dans son ensemble. Néanmoins, l'introduction de raisonnements de type « budget zéro » dans les discussions entre le ministère des Finances et les ministères techniques permettrait certainement d'améliorer la qualité des compromis réalisés.

Les cadres organiques

La mise en place de « cadres organiques » est une des mesures les plus simples qui puisse être prise pour limiter les dépenses de personnel et, en même temps, rationaliser le travail administratif. Il s'agit simplement de définir, pour chaque entité administrative, le nombre de postes à rémunérer et leurs caractéristiques (idéalement définies par un profil de poste décrivant les tâches à accomplir, plus souvent définies par un niveau catégoriel). Quoique le principe soit simple, il s'avère malaisé à mettre en pratique. Il est en effet presque impossible de faire définir les cadres organiques par les entités elles-mêmes, car elles ont alors tendance à gonfler leurs effectifs, suivant les lois bien connues de la prolifération bureaucratique. Pourtant, il s'agit d'un

élément fondamental de la modernisation de l'Administration pour la promotion de la qualité du personnel tout en contrôlant les coûts. Cela impose de prendre les mesures nécessaires pour assurer une stabilité minimale des responsables dans leurs postes, de manière à favoriser une élévation du niveau de technicité.

Les dépenses prioritaires

La rationalité à mettre en œuvre au niveau global, c'est-à-dire la logique qui conduit à une répartition des dotations budgétaires entre tous les secteurs, est beaucoup plus floue. Dans la pratique, ce sont des considérations purement politiques qui dictent l'arbitrage, lequel est d'ailleurs le plus souvent effectué à la marge, sur les dépenses nouvelles. Peu de considérations théoriques peuvent permettre de justifier puis de préconiser une meilleure répartition, voire une répartition « optimale » des dépenses publiques. Des simulations sur les effets de modification de la répartition entre dépenses publiques pourraient aider à guider les choix, mais elles sont extrêmement difficiles à réaliser du fait de la méconnaissance des effets de certaines de ces dépenses dont l'impact se manifeste souvent à long terme.

Le FMI a mené des travaux pour tenter de trouver une relation entre la répartition des dépenses publiques et certaines variables : population, PIB, etc. (P. Heller et J. Diamond, 1990). Plus simplement, le problème a été traité en mettant en évidence des distorsions dans la répartition des dépenses d'un pays particulier par rapport à une moyenne de pays comparables. Ainsi, par exemple, en 1987, les dépenses publiques affectées à la défense représentaient en moyenne, en Afrique subsaharienne, 7,9 % des dépenses totales. Avec un pourcentage de 17,3 %, le Burkina Faso apparaît alors (mais en incluant les effectifs de la police) comme un pays où les dépenses de défense sont « excessives » au sens qui vient d'être défini, alors que dans le même temps Maurice, avec un pourcentage de 0,8 % seulement, semble avoir procédé à une compression extrême des dépenses dans ce secteur[7]. Mais les limites de la méthode sont évidentes : la répartition moyenne peut elle-même être suboptimale, surtout si le nombre de pays « comparables » est réduit et homogène du point de vue politique et social. Peu de critères globaux et simples paraissent donc fondés. Pendant un certain temps, le FMI a préconisé un niveau de dépenses de fonctionnement en matériel égal à 30 % des dépenses de personnel, de manière à éliminer la distorsion entre dépenses de matériel et dépenses de personnel. Mais une telle norme ne peut constituer qu'un pis-aller, faute d'analyse plus précise des besoins réels des différents services.

Avec l'instauration, après 1985, des programmes liés à la « dimension sociale de l'ajustement », la nécessité est apparue de chercher à éviter que la réduction des dépenses publiques n'affecte tous les postes sans distinction, au détriment des « usagers » du service public dont les moyens de pression sont les plus faibles (paysannerie, défavorisés urbains, etc.). Il a alors été proposé de classer certaines dépenses comme « prioritaires », de manière à assurer un service minimal dans certains domaines. C'est la raison pour laquelle les organisations internationales – et en particulier la Communauté européenne à l'occasion de ses concours financiers mis en place dans le cadre de Lomé IV – mettent l'accent sur la nécessité de préserver certaines dépenses qui ont un impact sur le développement et les conditions de vie des catégories sociales défavorisées : l'éducation primaire, la santé primaire et la nutrition. On y ajoute les dépenses impliquées par la collecte des recettes publiques (impôts, douanes, trésor). Cela suppose une réduction de certains autres postes, et l'accent est mis maintenant sur les possibilités de réduction des dépenses militaires, qui atteignent souvent des niveaux importants dans les pays africains.

Si cela ne pose pas de problèmes en ce qui concerne les dépenses de personnel, il n'en va pas de même au niveau du matériel. Une telle démarche se heurte, dans ce cas, au principe de l'unité

7. UNDP, World Bank, *op. cit.*, tableau 7-19.

de caisse qui implique que les dépenses soient payées plus ou moins dans l'ordre où elles ont été présentées au paiement. Lorsqu'il existe des problèmes de trésorerie, il est impossible de garantir qu'une dépense sera effectivement payée, sauf à constituer un fonds autonome ou à la faire prendre en charge explicitement par un bailleur de fonds.

La modernisation de la fonction publique

Si l'objectif essentiel reste toujours – et le restera longtemps – un retour à l'équilibre des finances publiques, il est en général combiné avec d'autres objectifs secondaires de type qualitatif, inscrits dans un programme général de modernisation de la fonction publique, avec deux volets :

– Amélioration de la capacité de gestion budgétaire et de personnel de l'administration publique avec la mise en place de nouvelles techniques et de nouvelles procédures : audits, prévisions, évaluation, décentralisation...

– Amélioration de la productivité administrative. L'efficacité recherchée peut résulter de réformes de l'organisation du travail administratif, de la formation des agents, de l'amélioration des circuits d'information mais aussi des éléments d'incitation (refonte de la grille des salaires, par exemple) et de formation interne ou encore d'équipements et de modes de gestion (informatisation).

En Afrique, comme ailleurs, la résorption des déficits budgétaires prendra du temps. En attendant, il faut poursuivre les efforts de rationalisation de la gestion des finances publiques, imaginer et mettre en place de nouvelles prises en charge des services collectifs et favoriser de nouveaux systèmes de financement non monétaires des déficits publics. Ces objectifs peuvent paraître, dans certains cas, déraisonnables tant est forte la perte de crédibilité des États, mais il n'y a guère d'autres issues à la crise généralisée des finances publiques africaines.

Malgré les mesures prises durant les ajustements pour mieux contrôler les dépenses publiques, le déficit des administrations publiques en Afrique sub-saharienne a connu une forte croissance à la fin des années 80, passant de 5 % du PIB en 1984 à 11 % en 1992 (FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*). Cette situation reflète la difficulté persistante à obtenir une réduction sensible des dépenses publiques, en dehors des dépenses d'investissement. Le financement monétaire du déficit public étant pratiquement exclu dans la zone franc, et limité hors zone franc par les programmes d'ajustement, les possibilités de ce côté sont réduites. L'accumulation d'arriérés intérieurs a des effets si puissants pour déprimer l'activité et même sur les recettes publiques que les gouvernements sont sensibles à la nécessité de ne pas dépasser certaines limites. Le financement extérieur reste limité, et souvent vecteur de conditions portant sur la réduction du déficit budgétaire. Il faut alors envisager une augmentation des recettes publiques.

Chapitre 16

La réforme de la fiscalité

Que chacun se gratte
là où il a été piqué.
Proverbe Mossi

La fiscalité est l'ensemble des prélèvements obligatoires effectués par les administrations publiques à titre définitif et sans contrepartie immédiate et directe. Sa finalité est double : réaffecter des ressources nationales en direction des biens et services collectifs, redistribuer des revenus pour promouvoir l'équité sociale. En Afrique, le prélèvement fiscal est généralement faible (16.1.). Sa fiscalité présente en Afrique des caractéristiques particulières, qui résultent de l'histoire coloniale, mais aussi des politiques menées après les indépendances (16.2.). On considère aujourd'hui que les systèmes fiscaux africains ont créé des distorsions dommageables sur les activités économiques et qu'ils ont engendré des inégalités croissantes dans la répartition des revenus (16.3.). Le besoin de réforme tient aussi au fait que, confrontés à un déficit chronique de ressources qui menace leur solvabilité, les efforts des États ont depuis dix ans porté sur les dépenses, mais aujourd'hui ces politiques de contraction ont atteint leurs limites dans un grand nombre de pays. Pour ces deux raisons, la restructuration des systèmes d'imposition est donc perçue comme un élément crucial des nouvelles politiques économiques (16.4.).

16.1. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT FISCAL

On constate en Afrique noire une relative faiblesse du taux de prélèvement public : ce taux s'est établi à 18,9 % du PIB en 1989-1990, soit un taux inférieur à celui de l'ensemble des pays en développement qui est de 21,1 %. Plus inquiétant est le constat de la dégradation de ce taux dans la période récente. Ainsi, pour la zone franc, il est passé de 21,2 % en 1980-1981 à 16,5 % en 1990.

Son niveau dépend de trois éléments : la dimension de l'assiette (détermination de la matière imposable), les modalités de la liquidation (application des taux et barèmes à la matière imposable) et l'efficacité du recouvrement de l'impôt.

Les systèmes fiscaux africains ont une assiette étroite, avec comme corollaire une concentration excessive de l'impôt.

– L'assiette effective est étroite en raison de la faiblesse du nombre des assujettis, d'un taux de couverture de la population fiscale très réduit : les études indiquent que la proportion de la population taxable effectivement soumise à l'impôt est inférieur à 20 % pour les taxes foncières, entre 10 et 20 % pour l'impôt sur le revenu frappant le secteur informel, et de moins de 50 % pour la taxe sur le chiffre d'affaires.

– L'assiette est concentrée sur les salariés en raison de la pratique quasi-généralisée du prélèvement à la source : à Madagascar, en 1989, 56 % du montant des émissions concernaient

1,7 % des contribuables et au Sénégal 80 % de l'impôt était acquité par 3 000 contribuables. L'impôt sur les sociétés repose sur quelques entreprises du secteur formel, comme à Madagascar où 65 % des émissions concernaient, en 1989, 3 % du nombre des entreprises.

L'observation des données africaines montre une faible élasticité des recettes fiscales par rapport à l'activité économique. Alors que, dans les périodes de croissance, l'élasticité des ressources budgétaires basées sur les exportations et l'activité du secteur formel était supérieure à l'unité, nombre d'experts s'accordent aujourd'hui pour constater que les politiques fiscales en Afrique n'embrayent plus sur les évolutions d'activités parce qu'elles sont largement inadaptées au contexte économique et social. Les recettes des États n'évoluent plus en proportion des évolutions du PIB. Les développements, s'ils existent, se produisent donc ailleurs, hors du domaine appréhendé par le fisc.

Le graphique 16.1. donne l'évolution de 1975 à 1990 du ratio prélèvement de l'État / PIB dans trois pays africains. On observe une tendance générale à la baisse de ce taux pour tous et aussi des différences sensibles des taux selon les pays. Une tendance analogue s'observe au Kenya, au Sénégal, à Madagascar, au Burkina Faso et au Niger. Seul le Ghana fait exception avec une très sensible augmentation depuis 1983. Ces différences s'expliquent par divers facteurs :

– les écarts de niveau de développement : plus le PIB est élevé, plus l'effort fiscal l'est, et le taux de monétarisation propre à chaque pays exerce une influence concomitante ;

– l'origine sectorielle du revenu national : il est relativement facile pour un pays minier ou pétrolier comme le Gabon de repérer la base fiscale et de la taxer tant au niveau des firmes que des produits ;

– en raison du poids de la fiscalité sur les échanges, le degré d'ouverture sur l'extérieur est logiquement considéré comme un élément favorable.

D'autres facteurs expliquent encore ces différences, comme la population et la position géographique : la situation d'enclavement semble défavorable dans le cas du Burkina Faso et du Niger. L'ampleur des apports extérieurs a un effet ambivalent. D'une part, le recours aux capitaux extérieurs constitue, pour un pays, une incitation à réduire l'effort fiscal, mais on peut aussi estimer qu'en permettant l'augmentation des dépenses publiques, le financement extérieur provoque, par son effet multiplicateur sur les revenus, un accroissement du prélèvement[1].

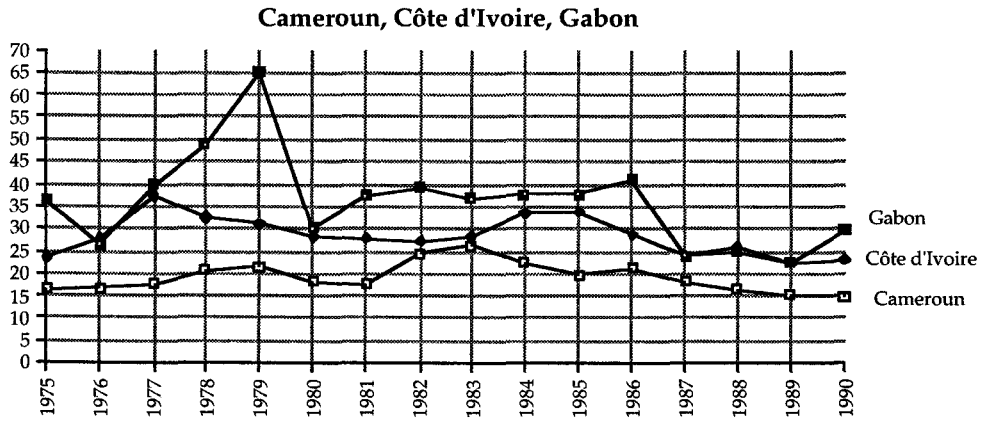
Le faible taux d'inflation dans la plupart des pays africains a empêché, en général, que se manifestent des « effets Tanzi » (augmentation de la pression fiscale avec une inflation modérée, réduction au-delà). Tout au plus peut-on noter que les pays à forte inflation, comme le Zaïre ou le Nigéria, ont des taux de pression fiscale parmi les plus faibles (de l'ordre de 10 % du PIB), mais l'inflation n'est sans doute que l'un des facteurs explicatifs.

16.2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA FISCALITÉ AFRICAINE

Les fiscalités africaines présentent des traits caractéristiques, tant par rapport à celles des pays industrialisés que par rapport à celles des autres pays en développement. Le tableau 16.1. expose une répartition classique de ces ressources, à l'exception des prélèvements qui figurent

1. Une quantification du poids de ces différents facteurs dans les pays de la zone franc a été proposée par Michel Bergougnoux, *in* P. et S. Guillaumont, 1988, pp. 167-187.

Graphique 16.1. Évolution des taux de prélèvement dans trois pays africains



en bas de tableau, pour mémoire, et qui représentent des sources de revenus internes récemment utilisés par certains États, la plupart du temps en dehors de toute réglementation.

En général, l'essentiel des ressources est issu de droits indirects, qui frappent les échanges de marchandises. Les impôts directs, qui frappent les revenus des facteurs de production, ne constituent qu'une faible part du total des ressources. Parmi les droits indirects, c'est la fiscalité dite de porte (droits et taxes sur les importations et les exportations) qui domine.

Le poids de la taxation sur les importations atteignait, en 1987, dans la zone franc en moyenne 18,6 % des importations et représentait 29,1 % des ressources de l'État. Pour l'ensemble des pays à bas revenu d'Afrique, les taux étaient respectivement de 18 % et de 28,5 % et, dans les pays intermédiaires, de 22 % et 29,5 %, chiffres qu'il faut comparer à la situation générale des pays en développement : 16 % des importations et 23 % des recettes.

En dehors de cette fiscalité de porte, la fiscalité coloniale prélevait largement sur le monde rural, en particulier à travers l'impôt de capitation, un montant déterminé par personne adulte. Cet impôt, à la fois impopulaire et difficile à prélever, symbole même du tribut colonial, a disparu presque partout, et les campagnes n'ont plus connu que des prélèvements indirects, essentiellement opérés sur les produits d'exportation. Il ne s'agit pas d'une taxe sur les exportations (qui existe toutefois en général, avec des taux modérés), mais surtout de l'accaparement par l'État du bénéfice des caisses de stabilisation résultant de la différence entre les prix mondiaux et les prix à la production. En général, cet accaparement n'a pas conduit à une intégration formelle de ces ressources dans le budget de l'État, mais plutôt à la prise en charge de dépenses de nature publique par les caisses de stabilisation, qui n'avaient pas été créées pour cela. Ce système a permis des prélèvements très importants dans les années 60 et 70 (le cas le plus célèbre étant celui de la caisse de stabilisation de Côte d'Ivoire), sans pourtant que l'État recherche à les maximiser (J.-C. Nascimento et M. Raffinot, 1985), et un prélèvement sur les campagnes qui a surtout bénéficié à l'État et à ses agents. F.-R. Mahieu (1990) fait toutefois observer que ces prélèvements n'auraient jamais pu être supportés si longtemps, et avec si peu de résistance par les ruraux, si ceux-ci n'avaient pas bénéficié de certains effets de redistribution du prélèvement, notamment à travers les infrastructures rurales. Quoi qu'il en soit, dans les années 80, ce système de prélèvement s'inverse sous l'effet de l'augmentation des prix au producteur, souvent imposée

par les organismes internationaux, et par l'effondrement des prix mondiaux. Dès lors, les campagnes ne supportent plus aucun type d'imposition directe, et l'imposition indirecte se limite désormais à celle qui frappe les produits non agricoles qu'elles consomment. Sans vouloir préconiser un retour à la capitation, il faut souligner tout de même que la situation récente n'est pas sans poser problème, l'impôt direct étant une des modalités importantes de l'appartenance à la nation.

Par ailleurs, la plupart des gouvernements africains ont cherché, en cas de difficultés, à jouer avant tout sur les taux, ce qui a conduit à des niveaux nominaux extrêmement élevés. Avant l'adoption de ces mesures, il n'y a pratiquement jamais eu de réflexion sur les effets sur les prix et sur l'élasticité des consommations, ce qui a parfois entraîné de sérieuses déconvenues. Un exemple classique concerne le niveau des droits d'accise sur la consommation de bière (usuellement un montant déterminé par bouteille). Que ce soit au Rwanda ou au Burkina Faso, les mêmes mesures (une augmentation brutale de la taxe) ont conduit au même résultat (une réduction de la consommation, par retour à la consommation des boissons fermentées traditionnelles) et, finalement, à une réduction du montant de taxes collecté rendant parfois nécessaire l'abrogation de la mesure.

Tableau 16.1. Les prélèvements de l'État

Recettes courantes du budget	Recettes fiscales	Fiscalité directe	sur les traitements et salaires sur les bénéfices industriels et commerciaux sur les bénéfices non commerciaux sur les revenus des capitaux immobiliers sur les droits d'exercice d'une activité sur les loyers
		Fiscalité indirecte intérieure	sur le chiffre d'affaires sur la valeur ajoutée sur la consommation
		Fiscalité indirecte extérieure	sur les importations sur les exportations
	Recettes non fiscales		timbres, amendes revenus distribués des entreprises publiques
Recettes en capital			vente d'éléments du patrimoine vente de parts des sociétés publiques
Autres prélèvements			sur les caisses de stabilisation sur les trésoreries des entreprises publiques sur les trésoreries des caisses de sécurité sociale et de retraite

16.3. LA CRITIQUE DE LA FISCALITÉ AFRICAINE

Quelles sont les caractéristiques désirables de la politique fiscale ? On distingue, en général, quatre critères d'évaluation de la fiscalité : la rentabilité, la neutralité, l'équité[2] et la facilité d'administration. La compatibilité entre ces différents critères est difficile à obtenir. Un droit de porte facile à administrer est plus inéquitable qu'un impôt sur les bénéfices, mais le niveau de

ce dernier est plus difficile à appréhender. L'un des rares impôts qui serait à la fois rentable, juste, neutre et facile à recouvrer est l'impôt foncier. Ces quatre critères guident l'appréciation portée sur la fiscalité africaine.

Selon le rapport de Jean Thill (1991) consacré à la fiscalité dans les pays francophones d'Afrique, la crise a mis en évidence quatre défauts majeurs de la fiscalité africaine. Elle a des incidences économiques négatives. Sa fragilité tient à une assiette particulièrement étroite. Les services chargés de l'assiette et du recouvrement sont faiblement efficaces. Enfin, la législation fiscale est inadaptée tant au comportement des contribuables qu'à la capacité de gestion des administrations.

16.3.1. Des effets économiques négatifs

Comment augmenter les recettes publiques sans décourager les producteurs ? Plusieurs indices laissent penser que la plupart des systèmes fiscaux africains sont dissuasifs et introduisent par leurs incidences néfastes des distorsions préjudiciables dans l'affectation des ressources.

À l'importation, les niveaux de protection introduits par les droits de porte sont souvent très variables suivant les secteurs et peu favorables à une allocation optimale des ressources et à l'amélioration des productivités des secteurs produisant des biens échangeables.

À la sortie, des prélèvements excessifs sur les exportations, sous forme de parafiscalité pratiquée par les caisses de stabilisation, ont longtemps freiné le développement des cultures de rente. Comme nous venons de le voir, les déficits actuels des filières conduisent aujourd'hui l'État à subventionner les filières d'exportation.

Enfin, la taxation intérieure sur les chiffres d'affaires et sur les revenus a souvent été fixée à des niveaux dissuasifs pour l'investissement et a incité à la fraude.

Ces modes de prélèvement entraînent des phénomènes du type « courbe de Laffer » : dès que l'on dépasse un certain taux de pression fiscale, le développement d'une économie parallèle fait baisser le niveau des recettes. Ce phénomène est accentué en Afrique par le fait que les prélèvements portent sur un nombre restreint de contribuables.

16.3.2. Une assiette étroite

Le niveau du prélèvement fiscal est, nous l'avons vu, insuffisant et décroissant. Il se concentre sur les importations, sur les chiffres d'affaires et les revenus d'un petit nombre d'opérateurs du secteur formel et sur les salariés. En revanche, le potentiel offert par les taxes à la consommation n'est pas exploité et les taxes sur les revenus du capital, le patrimoine et la fortune ne représentent encore qu'une faible proportion des recettes publiques. Aujourd'hui, la plus grande partie des activités agricoles et commerciales échappent aussi à l'impôt.

Pour encourager une activité donnée, une méthode courante consiste à la faire bénéficier d'un taux d'imposition préférentiel, d'exonérations ou d'abattements spéciaux. Dans nombre de cas, les failles du contrôle et les échappatoires font que ces mesures ne servent pas les objectifs visés et créent de nouvelles inefficacités dans la mesure où d'autres activités devront supporter le manque à percevoir. Comme le montre le tableau 16.2., les diverses exonérations accordées au niveau des droits et taxes sur les importations réduisent très sensiblement les droits et taxes qui devraient être théoriquement perçus, si les droits étaient intégralement appliqués tels qu'ils

2. On distingue l'équité horizontale (justice commutative) qui veut que le fisc traite de la même manière ceux dont la capacité contributive est identique, on parle alors d'égalité devant l'impôt ; et l'équité verticale (justice distributive) qui veut que les plus riches cèdent plus sous forme d'impôt que les plus pauvres.

figurent dans les tarifs douaniers. Bien sûr, il ne s'agit que d'une analyse mécanique, car, dans cette hypothèse, un grand nombre d'importations cesseraient, et le volume d'autres se réduirait. De plus, un grand nombre d'exonérations tient au fait que les bailleurs de fonds exigent que les importations réalisées à partir de leurs financements soient exonérées de taxes.

Tableau 16.2. Exemptions douanières dans certains pays

	Cameroun 1988	RCA 1987	Côte d'Ivoire 1986	Niger 1986	Gabon 1991
1. Importations CAF	527	88	709	138	250
2. Importations exemptées	343	70	380	58	50
2/1	(65 %)	(80 %)	(54 %)	(42 %)	(20 %)
3. Total des taxes et droits perçus sur les importations	62	9	237	20	67
4. Montant estimé du manque à percevoir	112	35	67	19	56
4/3	(181 %)	(388 %)	(28 %)	(95 %)	(83 %)
5. Total des recettes fiscales	331	34	671	62	
4/5	(34 %)	(103 %)	(10 %)	(39 %)	

Source : J. Baldet *et al.*, FMI, 1991, p. 18, Direction des douanes du Gabon.

16.3.3. Des services peu efficaces

Les services fiscaux ne disposent généralement pas des moyens de faire un inventaire exhaustif des contribuables potentiels, et encore moins d'émettre systématiquement les rôles et de poursuivre les contrevenants. Ce sont souvent des critères de facilité qui déterminent le recouvrement. Qu'il s'agisse des impôts, des douanes ou du Trésor, les rapports soulignent la mauvaise application des procédures et l'organisation peu fonctionnelle des services. Ces difficultés sont imputables à divers facteurs, en proportion variable suivant les pays : manque de personnel[3], sélectivité et laxisme au regard de l'application des lois et règlements, inefficacité des services du fisc due à l'inertie politique, à l'ampleur de la fraude et des transactions non contrôlées. L'ampleur de la fraude est liée au niveau irréaliste des taux de taxation figurant dans les barèmes fiscaux. Les montants en jeu sont alors si importants que l'opérateur économique a un intérêt évident à la fraude, et des agents publics peu rémunérés, peu motivés et peu contrôlés risquent de succomber facilement. Cette faiblesse des rémunérations et l'absence de contrôle ont encore deux conséquences importantes : dans de nombreux cas, les entrepreneurs doivent rémunérer eux-mêmes les agents publics (ou fournir les moyens nécessaires) pour que soient appliquées les législations, notamment en matière de protection douanière ; par ailleurs, le recours à la taxation sauvage prend une ampleur considérable : dans certains cas, la taxation parallèle levée par les agents de l'État lors des divers contrôles (douaniers, de gendarmerie, vétérinaires, etc.) devient supérieure aux taxes officielles.

3. La Direction générale des impôts du Burkina Faso compte 340 agents, parmi lesquels 15 seulement sont chargés, au sein de la Brigade, de vérification et de pousuite de la lutte contre la fraude fiscale.

16.3.4. Une législation inadaptée

Pour la majorité des impôts, le principe est la « déclaration contrôlée ». Or la plus grande partie des contribuables potentiels ne peuvent se soumettre aux obligations comptables qu'implique le système déclaratif et l'Administration ne peut pas asseoir et contrôler l'impôt dans le contexte du secteur informel. En matière de recouvrement par voie de rôle, seuls sont touchés les contribuables qui sont parfaitement identifiés et qui paient spontanément l'impôt. Il s'ensuit des inégalités devant l'impôt, ceux-ci ayant tendance à se concentrer sur les entreprises les plus « visibles » du secteur moderne. La multiplicité des régimes et des taux et la complexité des textes font augmenter les coûts de collecte. Le niveau des taux n'est pas indifférent car, en rendant la fraude plus ou moins attrayante, il induit un accroissement des coûts de contrôle.

16.4. LES NOUVELLES ORIENTATIONS PRÉCONISÉES

Confrontés au besoin de dégager un surcroît de recettes fiscales, la plupart des pays africains ont, vers le milieu des années 80, adopté des mesures fiscales *ad hoc ;* plus récemment, certains pays ont entrepris de procéder à une réforme structurelle de leur fiscalité. Pourtant les résultats ont été décevants si l'on en croit une évaluation du FMI concernant 23 pays ayant procédé à des réformes fiscales entre 1986 et 1991 (K. Nashashibi *et al.*, 1992) : « Il y a eu certes quelques progrès par rapport à l'année de référence ou à celle précédant le programme, mais, pour la hausse effective des recettes fiscales, les objectifs n'ont pas été atteints dans la majorité des pays, ce qui tient en partie à des défauts dans la conception, l'application ou l'ordonnancement des réformes fiscales. L'expérience de ces pays montre qu'il convient d'être prudent lorsque l'on fixe des objectifs de recettes fiscales et qu'il faut en général du temps pour les accroître sensiblement. »[4]

La voie facile de l'augmentation des taux d'impôts est désormais fermée. Les États sont le plus souvent placés devant deux objectifs qui ne sont pas nécessairement conciliables : adapter la fiscalité aux nouvelles orientations de la politique économique et, dans le même temps, se doter de ressources budgétaires suffisantes. On considère aujourd'hui que les réformes fiscales devraient viser à établir une structure d'imposition plus « équilibrée », en réduisant la dépendance à l'égard des taxes sur le commerce extérieur pour accorder une plus grande place aux taxes sur les transactions et la consommation intérieure qui ont une large assiette[5]. La contrainte reste que les États doivent trouver des ressources nouvelles pour compenser les moins-values budgétaires qu'entraînerait l'allégement de la fiscalité du secteur moderne. Trois catégories de mesures sont ouvertes : celles cherchant à réduire les fuites devant l'impôt, celles visant à élargir l'assiette en taxant les activités et les revenus non fiscalisés, et celles visant à améliorer l'efficacité des services pour réduire l'impact de la fraude et de l'évasion fiscale[6].

---

4. Cité dans *FMI-Bulletin*, 29 juin 1992, p. 194.
5. Dans 23 pays en développement ayant appliqué un programme d'ajustement structurel, les recettes sur les transactions internationales sont passées de 5,7 % du PIB en 1980 à 5,2 % en 1990, tandis que celles assises sur les échanges intérieurs sont passées de 3,9 % à 5,1 % du PIB (source : *FMI-Bulletin, op. cit.*, p. 196). Un nombre croissant de pays africains ont entrepris des réformes tarifaires. Elles visent à corriger les distorsions introduites par l'inadéquation des structures de protection. La justification de ce type de réforme a déjà été étudiée dans l'exposé de la stratégie industrielle et commerciale (chapitre 4).
6. Cette partie est largement inspirée de deux rapports portant sur la fiscalité dans les pays africains de la zone franc : celui de la Coopération française (J. Thill, 1991) et celui du FMI (J. Baldet *et al.*, 1991).

16.4.1. Réduire les régimes dérogatoires

Nous avons vu que le manque à percevoir lié à la prolifération des allégements est élevé dans certains pays. Tous les programmes d'ajustement structurel comportent des exhortations à restreindre le champ de régimes d'exception pour réduire les écarts de taxation entre le régime de droit commun et les régimes particuliers. L'utilisation de l'impôt à des fins autres que la couverture des charges publiques, comme l'octroi de privilèges pour certains investissements, doit être circonscrite à des objectifs parfaitement identifiés et après avoir pesé les avantages potentiels et les inconvénients éventuels.

Les pertes de ressources proviennent en partie des exonérations accordées de manière discrétionnaire qui peuvent représenter près du tiers des pertes fiscales totales. Elles devraient être éliminées en priorité. Quant aux avantages fiscaux prévus par les codes des investissements, reconduits sans limite et sans contrôle de leur opportunité, ils n'ont souvent plus aucun caractère incitatif. Si l'aide est justifiée, il serait probablement préférable d'aller jusqu'au bout de cette logique en inscrivant une subvention au budget et soumettant l'entreprise bénéficiaire au droit commun.

Dans certains pays, les arriérés fiscaux représentent l'équivalent d'un tiers des montants annuels recouvrés. Cette accumulation de dettes s'explique parfois par des raisons économiques légitimes : le manque de liquidité d'une entreprise peut, par exemple, trouver sa source dans le fait que l'État ne lui règle pas ses factures ; dans ce cas, il faut procéder par compensation des dettes croisées. Dans le même souci d'économie, il va de soi qu'il faut éliminer divers impôts « à rendement négatif », c'est-à-dire dont le coût d'administration associé aux frais de gestion et de procédures, dépasse de beaucoup leur produit. Tel est souvent le cas des droits de timbre et d'un grand nombre de droits d'enregistrement.

16.4.2. Élargir la base interne d'imposition

En élargissant la base d'imposition, on peut augmenter le rendement de l'impôt et traiter de façon égale les activités ou personnes physiques dont la situation est voisine. Outre la réduction des régimes d'exception, cet élargissement doit être obtenu par la réforme de la fiscalité sur les revenus et les transactions, l'imposition du secteur informel, la fiscalisation du monde rural et la taxation de certains services publics. L'objectif est aussi le transfert de la fiscalité de porte sur la fiscalité intérieure.

Les impôts sur les revenus

La mise en cohérence avec les impératifs de la libéralisation et de l'ajustement suppose de réduire le prélèvement fiscal sur le secteur formel pour améliorer sa compétitivité et favoriser l'investissement. Dans ce sens, il conviendrait en particulier à limiter la fiscalité sur les bénéfices à un maximum de 35 % et sur les revenus à un maximum de 40 %. Il faudrait supprimer progressivement les taxations assises sur les salaires à la charge des employeurs pour favoriser l'emploi et faire baisser les coûts de production.

En matière d'impôt sur les personnes, l'efficacité de la retenue à la source est reconnue. Cette méthode pourrait être étendue – comme c'est le cas par exemple au Burkina Faso – aux revenus locatifs, c'est-à-dire intervenir lors du paiement du loyer. L'immobilier constitue un gisement insuffisamment exploité. Taxer le téléphone ou l'électricité revient souvent en Afrique à créer un impôt sur les signes extérieurs de richesse et à introduire un objectif d'équité sociale.

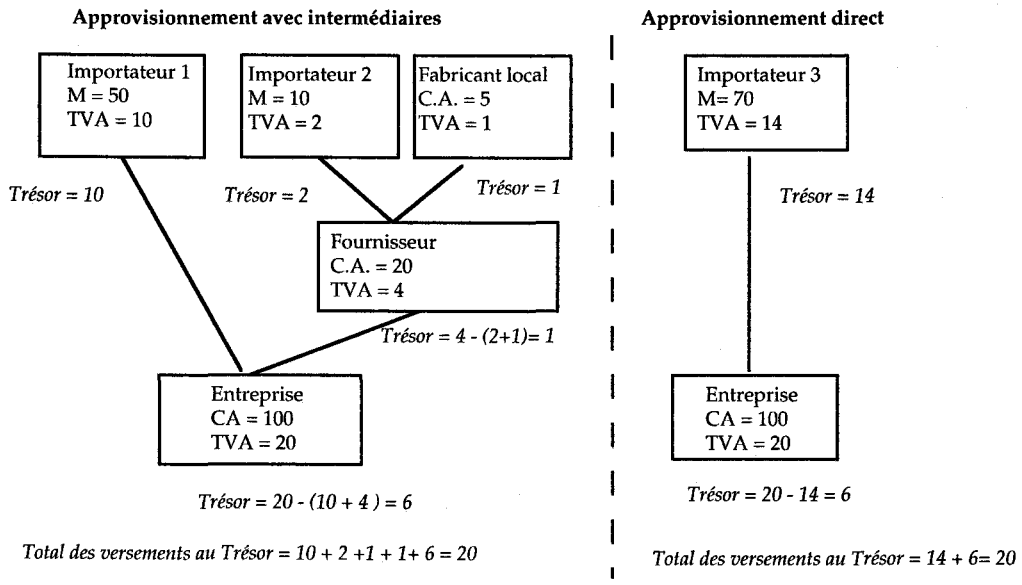
Les taxes sur les transactions

Pour beaucoup de spécialistes, les efforts en matière de fiscalité indirecte interne devraient surtout porter sur deux impôts : un impôt de consommation ayant les caractéristiques de la TVA

(taxe à la valeur ajoutée), mais limité aux secteurs de l'importation, des ventes en gros et des productions locales de biens et services ; et des droits d'accise frappant à l'importation ou à la production un nombre limité de produits de luxe ou dont la consommation « non méritoire » doit être décourageée (tabac, alcool, etc.).

Une taxe sur les transactions commerciales, du type de la TVA, procure des ressources importantes sans entraîner de distorsions. Présentant l'avantage de la neutralité vis-à-vis de la structure économique – qu'elle soit complexe ou simple –, puisque le prélèvement est déductible en aval, la TVA est un instrument efficace. Elle peut remplacer une partie des droits perçus à l'entrée, à la condition bien sûr que le même taux soit appliqué à la production intérieure et aux importations[7].

Schéma 16.1. La neutralité de la TVA



Taux de TVA : 20 % ; M : importation ; CA : Chiffres d'affaires

Un nombre croissant de pays africains l'ont instaurée – parfois depuis 1958, comme le Sénégal. D'autres envisagent son application. La séquence type d'implantation de la TVA préconisée est la suivante : suppressions des restrictions quantitatives → suppression des exemptions → mise en place de la TVA → baisse du tarif douanier.

La TVA peut aussi aider à améliorer le recouvrement d'autres impôts : dans la mesure où un système d'identification du fournisseur est nécessaire pour obtenir la déduction, un véritable registre des transactions liées à la production et au commerce peut être constitué. Sous réserve d'introduire certaines règles, par exemple en matière de marchés publics, elle peut aussi servir à déjouer la concurrence déloyale qui bénéficie de fait au secteur non structuré qui se soustrait à l'impôt. L'institution de la TVA pose néanmoins des problèmes particuliers car elle ne permet

7. Un impôt est neutre quand il n'implique pas de fardeau excédentaire ou, si l'on préfère, quand le prélèvement n'entraîne qu'une réduction minime de la quantité échangée. En théorie, il faudrait que l'offre et la demande soient parfaitement inélastiques pour que l'impôt soit véritablement neutre.

pas de couvrir la multitude d'activités que compte le secteur informel. Selon le FMI, la TVA ne serait pas adaptée à 80 % des opérateurs africains. Au Burkina Faso, elle ne s'applique qu'aux entreprises de commerce ayant un chiffre d'affaires de plus de 50 millions de francs CFA. En Côte d'Ivoire, 290 opérateurs seulement versent 90 % du produit de la TVA.

À côté de la TVA, un champ d'application est ouvert à des taxes spécifiques sur les produits de luxe (alcool, tabac, produits pétroliers, automobiles, etc.) à condition de ne pas dépasser un seuil tel que la fraude devienne « rentable ». Les marges de manœuvre dont disposent les pays de la zone franc se sont réduites en ce domaine, notamment en ce qui concerne les taxes sur les carburants en raison de la forte extension de la contrebande à partir du Nigéria.

Imposer le secteur informel

L'imposition du revenu des petites activités qui ne peuvent ou ne veulent pas tenir de comptabilité a toujours été problématique. Il n'existe probablement pas de solution satisfaisante à ce problème. Les activités du secteur informel – petits commerces, artisanats, services – sont mal recensées et ne respectent évidemment pas les obligations déclaratives que la loi impose. Il convient d'adopter de nouvelles techniques pour parvenir à la fiscalisation de ce secteur.

Pour les faire contribuer davantage, il faut d'abord les appréhender, puis mettre en place des systèmes de prélèvements adaptés, comme par exemple la *patente synthétique* dont le montant forfaitaire serait apprécié non pas à partir d'éléments déclaratifs, comme le chiffre d'affaires ou le nombre de salariés, mais en fonction d'éléments tels que la nature de l'activité, la superficie occupée, les équipements, la localisation, et dont la liquidation serait immédiate et le recouvrement simultané par paiement au comptant.

La TVA pourrait aussi servir indirectement à encourager les opérateurs du secteur non structuré à exercer leurs activités dans les circuits officiels, du moins pour ceux qui pourraient déduire des montants importants de TVA. Ainsi, il serait possible de limiter aux entreprises immatriculées le droit de facturer la taxe, le droit à passer des marchés publics ou de bénéficier de crédit. L'adoption de telles restrictions ne laisserait pas d'avoir une forte incidence sur les choix effectués par des clients eux-mêmes immatriculés qui, lorsqu'ils traitent avec une entreprise du secteur informel, doivent décider s'ils préfèrent bénéficier de prix plus bas parce qu'ils traitent avec une entreprise qui se soustrait à l'impôt ou s'ils préfèrent pouvoir bénéficier des déductions prévues dans le cadre de la TVA.

Il en est différemment des entreprises relativement importantes qui s'adonnent à la grande fraude à l'importation ou en matière de fiscalité intérieure. Certaines se sont placées dans le régime de l'imposition au réel dont elles exploitent les failles : comptabilités sommaires, absence de contrôle, absence de sanctions, complicité avec l'Administration. Pour lutter contre la fraude, il n'est pas nécessaire d'inventer de nouveaux impôts, mais d'appliquer la loi. Il s'agit en effet souvent moins d'un problème technique que d'une question de volonté politique.

La fiscalisation du monde rural

Hormis les exploitations utilisant des moyens de production modernes qui sont assujetties à la fiscalité directe sur le revenu, le secteur rural ne contribue plus directement que marginalement aux recettes fiscales. Cette situation tient à différents facteurs, en particulier la précarité des activités agricoles et l'atomisation des exploitants qui supposerait une forte contrainte administrative, comme ce fut le cas à l'époque coloniale avec l'impôt de capitation.

Le statut foncier imprécis de la majorité des petites exploitations qui relèvent encore du droit coutumier et le caractère itinérant d'une partie de l'agriculture africaine rendent difficile la mise en place de l'impôt foncier. Tout au plus trouve-t-elle une application pour les terres immatriculées ou cadastrées concernant des terres affectées à des cultures pérennes, ou pour les terres sur lesquelles ont été réalisés des aménagements (irrigation). Seules les grandes exploitations se prêtent en fin de compte à la fiscalité directe.

L'imposition de la grande masse de la production et des revenus agricoles ne semble pouvoir être obtenue que par la taxation indirecte à l'occasion des transactions et de la transformation. Il convient cependant de prendre garde à ne pas confondre deux objectifs distincts : celui de la péréquation entre prix des produits intérieurs et prix des importations alimentaires qui vise au soutien des productions nationales et celui de la taxation qui vise à faire contribuer aux charges de l'État de manière non discriminatoire la consommation des importations et de la production intérieure. L'objectif de soutien des productions ne doit pas être confondu avec celui du prélèvement, sous peine de tomber dans les travers des politiques agricoles de ponction du surplus rural des années 70.

16.4.3. Améliorer l'efficacité des services

L'amélioration de l'efficacité de l'administration des impôts est une condition préalable à toute réforme de la fiscalité[8]. À cet égard, la mise en service de chaînes de traitement informatique des déclarations et des recettes douanières donne des résultats importants (projet de système douanier informatisé *Sydonia* soutenu par la CNUCED et la France), mais pas toujours durables.

La fonctionnalité est un autre objectif recherché. En pratique, cela signifie qu'une distinction claire doit être assurée entre, d'un côté, les fonctions administratives et, de l'autre, les fonctions d'assiette, de vérification et de recouvrement. Ces dernières fonctions doivent être regroupées par catégorie de contribuables pour cerner l'ensemble de leur fiscalité. Un tel souci d'efficacité et de transparence suppose certainement de supprimer certaines distinctions traditionnelles, comme celles existant entre les services chargés des contributions directes, des contributions indirectes, des droits d'enregistrement et de cadastre, pour les remplacer par des unités traitant non pas seulement l'impôt mais l'assujetti dans sa globalité.

Une autre direction est la décentralisation administrative et la mise en place d'une véritable fiscalité locale. La taxation foncière n'est pas d'un rendement très important en Afrique. Si sa perception est laissée à des collectivités locales de plein exercice, il n'en serait certainement pas de même. Elle serait conçue comme une redevance pour les services publics locaux.

Il vaut mieux engager une réforme fiscale coordonnée que d'effectuer des colmatages ponctuels du système d'imposition. Les mesures partielles, conçues à d'autres fins que le financement budgétaire, suscitent la création de groupes d'intérêt soucieux de maintenir les mesures qui les favorisent. Seule une réforme globale permet d'équilibrer les gains et les pertes de divers groupes.

En fin de compte, la réforme d'un système fiscal, parce qu'elle affecte le cœur de la répartition des revenus, est souvent un processus délicat et complexe. L'objectif de la réforme est d'instituer un système efficace fondé sur des impôts gérables et politiquement acceptables qui procurent des recettes suffisantes et créent un minimum de distorsions non recherchées. Comme les avantages d'une réforme ne deviennent évidents qu'à moyen et long termes, il est extrêmement difficile de former une coalition politique pour mener la tâche à bonne fin. Elle doit tenir compte de la résistance des contribuables. L'élargissement de l'assiette est incontournable, elle suppose un encadrement rapproché des assujettis réels et potentiels, un recensement actualisé des activités et une campagne d'information sur le rôle social de l'impôt.

8. S'il s'avérait que cette efficacité ne peut être obtenue, même après que des conditions matérielles satisfaisantes aient été obtenues sur les plans de la rémunération et des moyens, il serait peut-être nécessaire d'envisager d'autres systèmes plus anciens, tels que la privatisation de la collecte des taxes (par affermage).

Chapitre 17

L'évaluation et la programmation des investissements publics

Nul ne connaît l'histoire
de la prochaire aurore.
Proverbe Peul

En Afrique, l'investissement public représente souvent une partie essentielle de l'investissement global. Cela s'explique à la fois par l'importance de l'État dans ces économies, mais aussi par le fait que les bailleurs de fonds extérieurs, qui financent une part importante et croissante de l'investissement, ne financent pratiquement pas le secteur privé. Pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, le rapport entre le total de l'aide publique au développement et l'investissement brut est passé de 14,7 % dans les années 1975-1980 à 52,4 % dans les années 1986-1990 (respectivement 31 et 73 % si l'on exclut le Nigéria)[1].

Le choix des investissements a longtemps été considéré comme un exercice assez technocratique, souvent fondé sur les techniques utilisées pour effectuer les calculs économiques dans les grandes entreprises publiques des pays industrialisées (17.1.). L'expérience d'une trentaine d'années de mise en œuvre de ces méthodes conduit à relativiser considérablement cet aspect de la question et à mettre l'accent sur d'autres facteurs de succès des projets, notamment l'implication des bénéficiaires et la gestion des projets (17.2.). Depuis une dizaine d'années, l'accent est aussi mis sur les questions de compatibilité entre le programme d'investissement et les contraintes budgétaires et de balance des paiements (17.3.).

17.1. TECHNIQUES ÉCONOMIQUES D'ÉVALUATION DES PROJETS

À la suite des indépendances, le financement extérieur des pays en développement s'est effectué sur la base de projets de développement, chaque projet pouvant être considéré comme le plus petit ensemble d'objectifs et de moyens significatifs au plan économique et social. Il existait alors une sorte de consensus sur le fait qu'une étude soigneuse des projets, débouchant sur une évaluation chiffrée de leurs coûts et avantages, pouvait garantir une croissance rapide des pays en développement. Cette idée a débouché sur la mise au point de méthodes d'évaluation de projets qui ont toutes été élaborées et officialisées par les bailleurs de fonds eux-mêmes dans les années 70 pour les besoins de leurs propres processus de décision, mais qui sont censées traduire l'avantage du projet pour le pays bénéficiaire. Le monde anglophone et les organisations internationales ont utilisé diverses versions de *la méthode des prix de référence* fondée sur l'analyse néo-classique[2]. Sous l'impulsion d'économistes français est apparue une technique

1. D'après UNDP-Word Bank (1992).
2. Présentée par I. Little et J. Mirless, 1969, pour l'OCDE ; L. Squire et H. G. Van der Tak, 1975, pour la Banque mondiale ; P. Dasgupta, S. Marglin et A. Sen, 1972, pour l'ONUDI.

alternative, la *méthode des effets,* qui est intrinsèquement liée aux travaux de comptabilité nationale[3]. Les versions initiales étaient terriblement sophistiquées, et demandaient des études très lourdes, ainsi qu'une grande quantité d'information. Peu à peu, des versions simplifiées ont vu le jour pour permettre des études plus rapides et une mise en œuvre plus opérationnelle (M. Bridier et S. Michaïloff, 1980 ; J. C. Duvigneau et R. Prasad, 1984). Les deux méthodes ont les mêmes objectifs : comparer les avantages (en termes de bien-être) et les coûts (en termes de ressources utilisées) d'un projet, considéré comme une adjonction marginale de moyens à l'économie existante.

17.1.1. La méthode des prix de références

Le fondement de la méthode des prix de référence est la considération suivant laquelle le calcul du bénéfice actualisé tel qu'il est mené dans les entreprises pour le choix de leurs investissements ne correspond pas à la maximisation du bien-être social lorsqu'il existe des écarts par rapport à la norme en matière de formation des prix. Or, la plupart du temps, les systèmes de prix des pays en développement sont caractérisés par de nombreuses « distorsions », c'est-à-dire par une différence entre le prix observé et le prix qui se formerait avec le libre jeu du marché dans une économie de concurrence parfaite. Les marchés sont imparfaits et l'intervention de l'État crée souvent de telles distorsions, par le jeu des taxes sur les échanges de marchandises, mais aussi par la fixation des prix des services publics et l'administration du taux de change et des taux d'intérêt. D'autres défauts dans le système de formation des prix sont simplement le fait de la situation économique. Enfin, des externalités négatives, comme la pollution, ne sont généralement pas prises en compte par les marchés. Ce sont toutes ces imperfections qu'il s'agit de redresser pour que le calcul micro-économique traditionnel appliqué aux projets publics de développement permette de choisir les projets en fonction de leur impact sur le bien-être général. Le problème revient donc à calculer l'ensemble des prix qui s'établirait en l'absence de distorsions, prix que l'on nomme « prix de référence » (ou *shadow prices).*

Comment déterminer ces prix ? En théorie, la construction d'*un modèle d'équilibre général intertemporel* est la méthode pertinente (Kemal Dervis *et al.*, 1982 ; Akiko Suwa, 1992). Un tel modèle est toutefois pratiquement impossible à construire avec le détail nécessaire à l'évaluation de projets spécifiques. On a donc recours à des modèles simplifiés, soit des modèles d'équilibre général réduits à un très petit nombre de relations, soit à des modèles d'équilibre partiels, procédure dont la validité théorique est néanmoins limitée. Nous présenterons trois exemples d'une telle démarche. Le premier concerne la détermination du taux d'actualisation social, qui devrait remplacer le taux d'intérêt dans les calculs pour tenir compte des préférences et des contraintes ; le second la détermination du salaire de référence, et le troisième concerne le taux de change de référence[4].

Le taux d'actualisation social

La détermination du *taux d'actualisation social* est un problème complexe qui avait fait l'objet de nombreux travaux en France dans les années 60 dans le cadre des recherches sur la « croissance optimale ». Il s'agissait notamment d'optimiser le choix des investissements des grandes entreprises publiques malgré la fixation des taux d'intérêt. Le taux d'actualisation, qui doit remplacer le taux d'intérêt dans les calculs de bénéfice actualisé, peut être calculé en cherchant à maximiser l'utilité dans le temps. Le modèle fait intervenir une utilité u (C), fonction de la consommation, avec une utilité marginale u' (C) positive mais décroissante, les premiers

3. Présentée par Ch. Prou et M. Chervel, 1970 ; R. Julienne, 1974 ; M. Chervel et M. Le Gall, 1976.
4. On trouvera dans M. Scott (1990) une bonne synthèse des questions relatives à la dérivation des prix de références, à partir d'un modèle formel, et à la validité des méthodes simplifiées couramment utilisées par la Banque mondiale.

francs de consommation étant plus utiles que les suivants. L'utilité totale pour l'ensemble du programme U peut être représentée par une somme actualisée (au taux δ) des utilités de chaque période. On peut donc écrire :

$$U = \int_{O}^{T} e^{-\delta t} u(C)\, dt \qquad (1)$$

Spécifions les relations au sein de l'économie (fermée) par les trois équations suivantes, la première caractérisant la fonction de production (avec K le capital et L le travail), la seconde le partage de la production entre consommation et investissement, et la troisième indiquant que le taux de croissance du stock de capital est égal à l'investissement brut dont il faut déduire la dépréciation au taux μ :

$$Y = f(K, L, t) \qquad (2)$$

$$Y = C + I \qquad (3)$$

$$\text{et } dK/dt = I - \mu K \qquad (4)$$

Sous ces hypothèses (et en supposant déterminé le stock de capital à l'horizon visé, ce qui évite de graves complications mathématiques), on montre que la condition de maximisation de l'utilité telle que définie par l'équation (1) s'exprime sous la forme suivante :

$$dY/dK = \delta + \mu - \frac{du'}{u'\, dt} \qquad (5)$$

Or, en concurrence parfaite, le taux d'intérêt est égal à la productivité marginale nette du capital ($dY/dK - \mu$), puisque l'investissement n'a lieu que s'il est avantageux par rapport à un placement au taux d'intérêt courant, et que la concurrence conduit à entreprendre tous les projets dont la productivité marginale est supérieure à ce taux d'intérêt. Comme le montre l'équation (5), le taux d'actualisation « de référence » correspond donc à la somme du paramètre représentant la préférence pour le présent δ et de la décroissance de l'utilité d'une consommation supplémentaire. Pour plus de réalisme, dans le cas de pays africains, on peut faire figurer dans la fonction objectif la consommation par tête C/L plutôt que la consommation totale. Dans ce cas, la condition (5) s'écrit (l représentant le taux de croissance de la population et r le taux d'actualisation de référence) :

$$r = \delta + l - \frac{du'}{u'\, dt} \qquad (5')$$

Ce qui précède constitue plutôt un mode d'approche de la question qu'une véritable méthode opérationnelle qui permettrait un pilotage optimal de la croissance économique. En effet, il est assez difficile d'utiliser pratiquement la relation (5') : la valeur du paramètre δ et la forme de la courbe $u(C)$ doivent être estimées, ce qui relève nécessairement d'un certain arbitraire. Le choix entre présent et futur, que l'on cherche à fonder de manière objective, dépend de l'hypothèse que l'on fait sur les caractéristiques de la préférence sociale entre l'utilité de la consommation présente et future : c'est donc plutôt une façon de déplacer le problème. Le mode de détermination de l'utilité collective a jusqu'ici été supposé résolu. En fait, le passage de l'utilité individuelle à l'utilité collective n'est pas évident. Si certains théoriciens des prix de référence s'en tiennent à une simple addition, d'autres font observer que l'utilité sociale liée à l'augmentation de la consommation des catégories qui consomment le moins est supérieure à celle d'une augmentation de la consommation des couches sociales les plus favorisées. Ceci peut s'introduire dans le calcul en attribuant un poids plus élevé à l'augmentation de la consommation des catégories sociales défavorisées, mais il n'y a aucune base objective pour déterminer ces pondérations, et c'est pourquoi pratiquement aucune évaluation de projet ne se fait de cette façon. L'aspect « répartition des revenus » est traité de manière plutôt qualitative. Pourtant, le fait de formaliser les objectifs permettrait une discussion plus précise et surtout d'assurer une certaine cohérence dans le traitement des différents projets.

Le calcul du salaire de référence

En ce qui concerne *le calcul du salaire de référence,* l'idée de base est que, dans un pays africain, l'emploi d'un nouveau travailleur dans un projet public permet d'augmenter sa consommation par rapport à la situation antérieure où ces travailleurs faisaient partie du secteur agricole traditionnel. Le salaire ne peut donc plus être uniquement considéré comme un coût, il doit être aussi valorisé comme la source d'une amélioration du bien-être. Plus précisément, on supposera que le travailleur qui touche un salaire w grâce au projet le consommera entièrement. Si la consommation individuelle s'écrit c, la consommation totale rendue possible par le projet sera la somme des consommations individuelles des L travailleurs embauchés par le projet, soit cL. En contrepartie, le départ de chaque travailleur réduira la production (totalement consommée) du secteur agricole d'un montant égal à sa productivité marginale q (qui est d'ailleurs nulle dans le cadre d'une économie « à la Lewis » avec chômage déguisé). L'accroissement total de la consommation pourra donc s'écrire :

$(c - q)$ L.

D'autre part, le revenu Re que l'État tirera du projet pourra s'écrire, en notant VA la valeur ajoutée totale actualisée :

$$\text{Re} = \text{VA} - w\text{L} = \text{VA} - c\text{L} \qquad (6)$$

Si l'on fait l'hypothèse que l'État utilise ce revenu pour investir, et donc permettre des consommations futures (actualisées suivant les grandes lignes de ce qui vient d'être développé pour le taux d'actualisation), le bénéfice social net du projet (BSN) sera obtenu en ajoutant au revenu de l'État Re l'équivalent *en termes d'investissement* de la consommation supplémentaire des travailleurs. Si l'investissement public Re = Ie génère dans le futur un flux de consommation actualisé égal à un certain montant s Y, la consommation totale des travailleurs $(c - q)$ L doit être valorisée au taux 1/s. On écrira donc le bénéfice social comme la somme pondérée de ces deux types de revenus supplémentaires :

$$\text{BSN} = (\text{VA} - c\text{L}) + (c - q)\,\text{L}/s \qquad (7)$$

Soit encore :

$$\text{BSN} = \text{VA} - [c - 1/\text{s}\ (c - q)]\,\text{L} \qquad (8)$$

Le salaire de référence Wr, qui doit être pris en compte au lieu du salaire observé, est donc égal à la valeur entre crochets, soit :

$$\text{Wr} = c - 1/\text{s}\ (c - q) \qquad (9)$$

Le salaire de référence ainsi obtenu est évidemment d'autant plus élevé que la productivité marginale dans l'agriculture (à laquelle il a fallu renoncer) est forte, et que l'investissement (auquel il faut renoncer également) génèrerait plus de consommation future.

Le taux de change de référence

Le *taux de change de référence* peut lui aussi être estimé à partir d'un modèle simplifié. Avec Lance Taylor (1979), supposons une économie à trois biens, un bien local (indice d), un bien importable (indice m) et un bien exportable (indice x). Les équilibres ressources-emplois pour ces trois produits s'écrivent, en notant Y la production, C la consommation, M l'importation et X l'exportation :

$$\text{Y}_d = \text{C}_d \qquad (10)$$

$$\text{Y}_x = \text{C}_x + \text{X} \qquad (11)$$

$$\text{Y}_m + \text{M} = \text{C}_m \qquad (12)$$

En utilisant le prix du bien local comme numéraire, et en supposant que le pays considéré est un « petit » pays, ce qui signifie que ses propres conditions d'offre ou de demande n'ont aucun effet sur les prix internationaux (notés avec l'exposant *), on peut écrire :

$$P_x = e\, P^*_x \tag{13}$$

$$P_m = e\,(1 + t)\, P^*_m \tag{14}$$

Ainsi, en notant e le taux de change et t le taux des droits et taxes sur les importations, l'équation (13) énonce que le prix du bien exporté est égal au prix international en devises, converti en fonction du taux de change, alors que le prix des importations est le prix international en devises, converti en monnaie nationale et avec application du taux protecteur. En notant Fr le flux de capitaux extérieurs que reçoit l'économie, l'équilibre de la balance des paiements (qui garantit également l'équilibre sur le marché du bien local) s'écrit :

$$P_x\, X + Fr = P_m\, M \tag{15}$$

Si les volumes commercialisés dans l'économie ne dépendent que de leurs propres prix (en termes d'unités du bien local), et en notant θ_m et θ_x les élasticités-prix des importations et des exportations, une variation relative du taux de change *de/e* et du taux de taxation *dt/t* auront pour conséquence une variation relative des exportations et des importations telle que :

$$dX/X = \theta_x\, dP_x/P_x = \theta_x\, de/e \tag{16}$$

$$dM/M = \theta_m\, dP_m/P_m = \theta_m \left(\frac{de}{e} + \frac{t}{1+t}\, \frac{dt}{t} \right) \tag{17}$$

En différenciant l'équation (15) de la balance des paiements (et en supposant qu'initialement, il n'y a pas de mouvement de capital), on obtient la relation suivante :

$$\frac{de}{e} = \frac{1}{\theta_x - \theta_m} \left(\theta_m \frac{1}{1+t} \frac{dt}{t} - \frac{dFr}{P^*_m M} \right) \tag{18}$$

Sous ces hypothèses, on peut donc calculer la valeur du taux de change de libre échange ε, que l'on obtient en annulant le taux de droits de douane t. Le rapport entre ce taux de change de référence et le taux de change observé est alors utilisé comme facteur de conversion pour traduire en monnaie nationale les prix des produits importés ou exportés. Ainsi, on valorisera les prix des biens échangeables dans la méthode des prix de référence en prenant leur prix-frontière (CAF pour les importations et FAB pour les exportations) et en leur appliquant le facteur de conversion ε/e. Dans la mesure où le niveau de protection est souvent élevé en Afrique, ce facteur de conversion sera supérieur à 1, ce qui signifie qu'il est nécessaire de revaloriser les prix des biens échangeables, ou, inversement, de réduire les prix des produits locaux.

En pratique, la méthode des prix de référence consistera à appliquer aux bénéfices et aux coûts observés des facteurs de conversion. Les biens échangeables seront valorisés à leurs prix frontières, et la valeur des biens locaux sera décomposée, jusqu'à la traduire en valeur des intrants importés et rémunération des facteurs. À son tour, la valeur des intrants importés sera modifiée à l'aide des facteurs de conversions. Bien entendu, les prix de référence ainsi calculés ne sont qu'une approximation des prix de « référence » corrects obtenus à partir de modèles plus complets. L. Squire (1989) a montré que les méthodes courantes utilisées par la Banque mondiale ont sans doute tendance à surestimer les résultats des projets d'infrastructure (recherche, vulgarisation), et à sous-estimer ceux des projets de services publics (fourniture d'électricité, par exemple) ; ces méthodes seraient plus pertinentes en ce qui concerne les projets industriels, qui ne comportent que peu d'interactions entre les secteurs public et privé.

En général, on calculera sur cette base le taux de rendement interne (TRI), défini comme le taux qui annule la valeur du bénéfice actualisé. On échappe ainsi aux polémiques sans fin qui peuvent surgir du choix d'un taux d'actualisation, mais en risquant de fausser le choix étant donnée la possibilité que les courbes de bénéfice actualisé se croisent pour une valeur inférieure du taux d'actualisation. Dans ce dernier cas, la hiérarchie des projets se modifie et ne correspond plus nécessairement à celle des TRI.

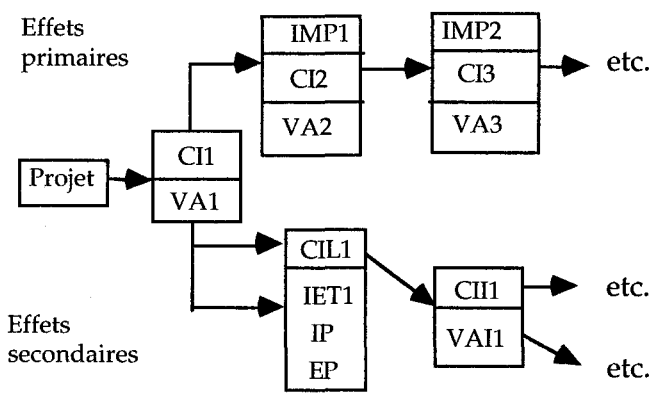
Les modèles qui servent de base aux calculs des prix de référence sont d'inspiration néo-classique. Pour cette raison, ils traduisent difficilement certaines situations, notamment les situations où des économies d'échelle importantes sont réalisables dans la production locale. D'une manière plus générale, la possibilité de choix technologiques continue est une hypothèse fort peu réaliste : en général, une ou deux technologies seulement sont effectivement utilisables.

17.1.2. La méthode des effets

La méthode des effets utilise comme principal critère de choix des projets la valeur ajoutée locale actualisée. Il s'agit de la valeur ajoutée différentielle, c'est-à-dire de la valeur ajoutée que le projet génère en plus de celle qui aurait été obtenue dans la situation « sans projet ». La méthode de calcul proposée a l'avantage de passer par une analyse de la répartition de la valeur ajoutée ainsi créée entre les différents agents économiques, ce qui permet d'aborder directement les questions de répartition. Le calcul de la valeur ajoutée se fait simplement en décomposant les perturbations engendrées par le projet dans l'économie nationale : on opère par décomposition successive des consommations intermédiaires, jusqu'à ce que l'ensemble de la production du projet soit réparti, d'une part en valeur ajoutée incluse, et, d'autre part, en importations (ou réduction des exportations) incluses, comme l'indique le schéma 17.1. Deux types d'effets sont distingués : d'une part, les *effets primaires* engendrés par les consommations intermédiaires du projet, qui sont constituées d'importations (qui sortent du circuit) mais aussi de nouvelles productions locales de biens intermédiaires, qui se décomposent à leur tour en consommations intermédiaires locales et valeur ajoutée, etc. D'autre part, on prend en compte des *effets secondaires* créés par les revenus distribués par le projet. Ces revenus se traduisent d'abord par des fuites (IET) qui consistent en accroissement d'importations, réduction d'exportation ou transferts à l'étranger (par exemple, de revenus des salariés étrangers ou de profits des entreprises), en revenus transférés à l'État (IP), et en revenus épargnés (EP). Mais les revenus distribués stimulent aussi la production locale, production qui se décompose à son tour (suivant le schéma des effets primaires) en consommations intermédiaires (CII) et valeur ajoutée.

La complexité de la méthode n'est qu'apparente. Il n'est pas en général besoin de remonter très loin la chaîne des effets pour faire un bilan. Dans les économies peu intégrées, où une forte part des productions est réalisée à partir d'intrants importés, les effets s'amortissent très vite et deviennent souvent négligeables à partir de la troisième ou quatrième itération.

Schéma 17.1. Décomposition des effets primaires et secondaires d'un projet



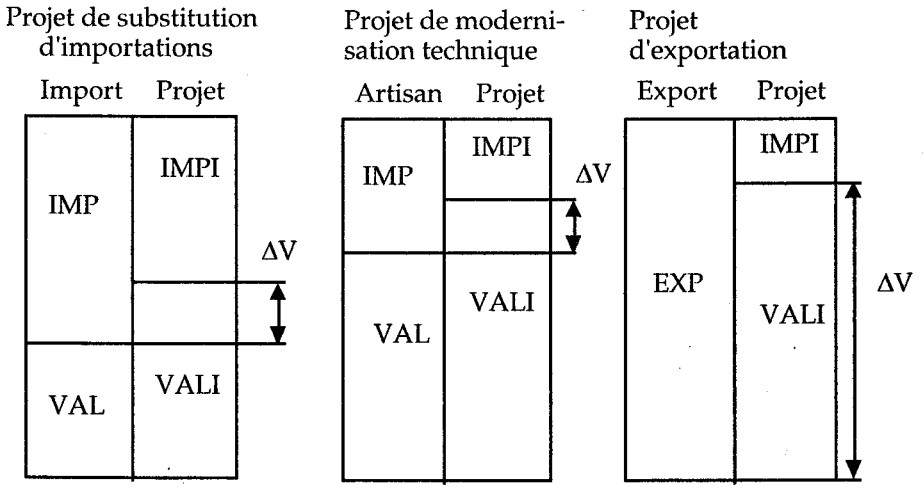
En revanche, il est important de souligner que la méthode des effets, pour produire des résultats pertinents, doit être utilisée correctement, c'est-à-dire en comparant la valeur ajoutée locale

globlale générée par le projet avec la situation sans projet, qui est souvent constituée par l'importation, et introduit donc implicitement le prix-frontière. M. Chervel illustre cette procédure dans trois cas fréquents (schéma 17.2.). Chaque graphique fait figurer côte à côte le total de la production dans la situation de référence et en cas de réalisation du projet (il s'agit soit de la production pour une année de croisière, soit de la production actualisée pendant la durée de vie du projet). Si le projet est réalisé, la méthode des effets permet de réduire par itérations successives la production du projet à ses composantes de valeur ajoutée incluse et d'importations incluses, qui peuvent être alors comparées à la valeur ajoutée locale et aux importations en l'absence de projet.

Ceci permet de vérifier, par exemple, qu'il est erroné de prétendre, comme on l'affirme parfois, que la méthode des effets tend à favoriser les projets de substitution d'importations. Dans le cas de ce type de projets, comme le montre le schéma, il faut comparer la valeur ajoutée locale du projet (c'est-à-dire compte tenu des « fuites » tels que profits rapatriés, assistance technique payée en devises, etc.) avec celle qui serait obtenue par l'importation, et qui comprend le plus souvent une valeur ajoutée locale importante sous forme de droits et taxes sur les importations.

Le schéma visualise enfin l'équivalence qui existe entre la valeur ajoutée locale supplémentaire (ΔV sur le schéma) et le gain net en devises, équivalence qui peut être généralisée et devrait assurer que le projet dégage des devises – sans pouvoir vérifier toutefois si le gain en devises est suffisant pour assurer le remboursement d'un prêt extérieur.

Schéma 17.2. Analyse de la variation de la valeur ajoutée locale par la méthode des effets



IMP : Importations CAF
VAL : Valeur ajoutée locale (taxes et marges commerciales)
IMPI : Importations incluses (CAF)
VALI : Valeur ajoutée incluse (salaire, taxes, marge commerciales et excédent d'exploitation)
ΔV : Variation de la valeur ajouté locale
EXP : Exportations FOB

17.1.3. Opposition ou complémentarité des méthodes ?

L'opposition des deux méthodes n'a plus guère aujourd'hui d'enjeu très important, depuis qu'au terme d'une polémique entre M. Chervel et B. Balassa (1976) le premier a montré que les

deux méthodes devaient conduire à des résultats identiques (c'est-à-dire à rejeter ou accepter les mêmes projets, du moment qu'elles étaient utilisées correctement et que le diagnostic porté sur l'économie était similaire). Il en va ainsi parce qu'il s'agit de deux raisonnements parallèles, l'un en termes de quantités, l'autre de prix, et qui sont les deux faces d'un même problème d'optimisation dans des espaces duaux.

Ceci a amené M. Bridier et S. Michaïlof (1980) à proposer une utilisation alternée des deux méthodes. La méthode des prix de références permettrait d'effectuer une analyse économique sommaire, alors que l'analyse détaillée serait effectuée grâce à la méthode des effets. Effectivement, dès lors que l'on dispose d'une batterie de prix de référence régulièrement actualisés, il est possible d'effectuer des analyses simplifiées rapides. L'intérêt d'une telle démarche n'est pas évident, puisqu'elle augmente le travail nécessaire et risque de mobiliser des ressources humaines déjà rares. Il faut noter cependant que les administrations nationales sont presque toujours contraintes à ce genre de gymnastique en Afrique francophone, du fait de la nécessité de discuter des projets avec les bailleurs de fonds dans des normes conformes à leurs propres procédures.

Il existe par ailleurs une option alternative qui peut être rendue assez rapidement opérationnelle dans la plupart des pays d'Afrique noire, et qui consiste à utiliser les maquettes ou modèles existants. Ceci n'est évidemment valable que pour les grands projets, mais ce sont les seuls qui posent de véritables problèmes, les autres n'engageant que des sommes réduites et pouvant se contenter d'une évaluation sommaire. En effet, dans la mesure où il existe maintenant des modèles de l'économie nationale et des Tableaux entrées-sorties (TES) disponibles dans la plupart des pays africains, une telle méthode permettrait d'opérer une analyse du projet rapide et de lever certaines des limitations de l'analyse de projets, notamment l'hypothèse d'un niveau de demande finale donnée à terme qui est artificielle dans le cas de grands projets.

17.1.4. Les limites de l'évaluation de projet

Au fur et à mesure que les diverses techniques d'évaluation de projet ont été mises en œuvre, leurs limites sont devenues de plus en plus évidentes, notamment du fait de la volatilité croissante des prix, des taux de change et des taux d'intérêt, mais aussi pour des raisons plus profondes, liées à la technique elle-même.

Évaluation de projet et volatilité

Évaluer un projet revient à comparer ses coûts et avantages qui se manifestent sur des périodes parfois très longues. La préparation d'un projet important peut s'étendre elle-même sur un grand nombre d'années. Dans ces conditions, une évaluation valable dépend de prévisions que l'on peut faire sur l'évolution des prix relatifs sur ces périodes[5]. Or l'environnement économique mondial depuis 1973 est marqué par une très grande croissance de l'instabilité : passage à des taux de change flexibles, chocs et contre-chocs pétroliers, évolutions brutales des taux d'intérêt et des prix des matières premières depuis 1980. Dans ces conditions, l'évaluation de projets devient un exercice des plus délicats. Le choix judicieux des paramètres peut rendre attractifs des projets de rentabilité douteuse – sans qu'il soit possible de rejeter les hypothèses faites sur une base vraiment irréfutable. I. Little et J. Mirless (1991) notent ainsi que la Banque mondiale a été amenée à soutenir des projets hasardeux sur la base de ses propres projections économétriques des prix mondiaux – projections qui se sont souvent révélées optimistes.

5. Les études économiques de projets étant menées en prix constants, leurs conclusions ne seraient pas modifiées par un taux d'inflation uniforme affectant tous les éléments de recettes et de coûts. Mais toute modification des prix relatifs des éléments de coût par rapport à ceux des recettes bouleverse l'analyse. On cherche à évaluer le risque par des tests de sensibilité, mais cela ne permet que de déterminer des fourchettes de prix acceptables pour la rentabilité du projet. La probabilité que les prix sortent de la fourchette est beaucoup plus difficile à évaluer.

Ceci donne souvent aux techniciens l'impression qu'une manipulation habile des paramètres peut leur permettre de faire apparaître le niveau de rentabilité prévisionnelle retenu comme objectif. C'est pourquoi il est important que les analyses de projet soient soumises à une discussion collective serrée portant essentiellement sur les hypothèses retenues (prix, paramètres techniques et productivité), de manière à rester dans des plages de valeur suffisamment prudentes.

La technique et la dynamique économique

Le choix des investissements, ou des projets, est le biais par lequel on aborde en général un problème plus vaste : celui de maximiser la croissance par l'effet de dépenses publiques d'investissement. Pour traditionnelle qu'elle soit, cette approche n'en reste pas moins réductrice : comme l'ont montré les études sur les « sources de la croissance », l'investissement en capital fixe peut difficilement être considéré comme un élément décisif de la croissance. De plus, la technique utilisée connaît des limites précises, que ses initiateurs ont souvent soulignées, mais qui ont rarement été prises en compte :

– La première tient au fait qu'une bonne évaluation de projet ne peut se faire que sur la base d'un processus centralisé : en effet, il faut d'abord s'assurer que l'on a donné dans chaque évaluation les mêmes valeurs aux mêmes paramètres (taux de salaire, prix de l'énergie, taux d'actualisation, taux de change, etc.). Sinon, les rentabilités obtenues ne sont pas comparables et le choix des projets peut en être faussé.

– La deuxième tient au fait qu'il s'agit de comparer non des projets pris isolément, mais des sous-ensembles de projets, pour déterminer la meilleure « grappe » à un moment donné. Ceci implique de tenir compte des interactions entre les projets, et de déterminer la contrainte globale de financement, ou, ce qui revient pratiquement au même, le taux minimal de rentabilité interne, ou le taux d'actualisation à utiliser.

– La troisième limite repose sur la raison qu'aucune de ces techniques ne permet en elle-même de garantir les remboursements des financements extérieurs. C'est une limite qui a souvent été reprochée à la méthode des effets, mais elle est tout aussi juste pour la méthode des prix de références. En effet, lorsqu'on valorise les avantages d'un projet dans le cadre de cette méthode, on agrège tous les éléments qui concourent à l'élévation du bien être : gains de temps, par exemple, dans les évaluations de projets routiers. Comment ces avantages se traduisent-ils en devises, ou en recettes budgétaires, et dans quelle mesure cela permet-il le remboursement ? C'est ce qu'il faut examiner à part, en chiffrant l'impact sur la balance des paiements, et sur les recettes de l'administration. Toutefois, il ne s'agit là que d'éléments secondaires d'appréciation, par rapport au taux de rentabilité interne ou à la valeur ajoutée actualisée.

– Enfin, réduire un projet à ses caractéristiques économiques, même au sens large, implique souvent que l'on renonce à prendre en compte toute une série de facteurs qui jouent pourtant un rôle important dans la dynamique économique et sociale : l'équilibre régional, par exemple, ou encore les possibilités de maintenance des diverses techniques possibles, voire les aspects culturels de la maîtrise des techniques et de la gestion.

Malgré toutes ces limitations, il faut souligner qu'une évaluation de projet rigoureuse demeure extrêmement utile. D'une part, elle devrait permettre de rejeter des projets dont la rentabilité est faible, malgré de fortes pressions politiques ou commerciales. D'autre part, elle devrait permettre de promouvoir des projets à haute rentabilité, malgré un faible intérêt politique.

Le caractère de plus en plus formel de l'évaluation de projet

Dans les années qui suivirent les indépendances, les projets les plus visiblement rentables ont été réalisés. Les oppositions Est-Ouest ont permis aux pays de réaliser les principaux projets qu'ils souhaitaient, même lorsque les évaluations de projets ont été défavorables (le barrage d'Assouan reste sans doute le plus important projet de ce genre). Par la suite, dans des économies

en faible croissance, il est devenu de plus en plus difficile d'identifier des projets présentant un taux acceptable de rentabilité.

Cette situation aurait dû conduire à une réduction du financement extérieur des pays africains correspondant à l'aide par projets (c'est-à-dire la quasi-totalité avant le début des années 80). Or l'évaluation *ex post* de 2 000 projets de la période 1968-1980 montre, du moins en ce qui concerne la Banque mondiale (I. M. D. Little et J. A. Mirless, 1991), une évolution très différente : de 1968 à 1980, les Taux de rentabilité économique interne des projets (TRIE) *ex ante* ne cessent de croître (ils passent de 17 à 29 %), notamment en Afrique. Après coup, il apparaît qu'un tel optimisme n'était guère justifié : les TRIE *ex post* se situent entre 13 et 16 %, sauf pour certaines années exceptionnelles (1970 : 21 % et 1980 : 24 %).

Ce phénomène explique en partie la réduction de l'intérêt pour l'évaluation de projets que l'on remarque au niveau de presque tous les bailleurs de fonds, et qui se reflète dans la place subordonnée que les services techniques adéquats occupent dans la hiérarchie des agences de financement. Cette sorte de refoulement est encore plus remarquable en ce qui concerne les services d'évaluation *ex post*, chargés d'analyser les différences entre ce qui était prévu lors de l'évaluation initiale et ce qui s'est passé en réalité. Des études de ce type pourraient être d'une grande utilité pour les concepteurs de nouveaux projets. En réalité, les services qui en sont chargés sont le plus souvent marginalisés, et les résultats de leurs travaux restent souvent confidentiels.

Le même désintérêt est assez généralement observé dans les pays bénéficiaires. Presque tous sont dotés de cellules d'évaluation des projets, mais celles-ci ne sont presque jamais utilisées de façon systématique, même lorsqu'elles ont mis au point des méthodes bien définies d'évaluation (par exemple le ministère du Plan et de la Coopération du Sénégal). Beaucoup n'utilisent cependant que très peu les instruments qui viennent d'être décrits : à l'issue de sa revue des pratiques d'évaluation de projet par les pays bénéficiaires, L. Squire (1989) en est réduit à recommander une utilisation plus générale de l'actualisation et des prix-frontière.

17.2. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CHOIX DES PROJETS

Dans la plupart des pays d'Afrique, une part très importante du budget d'investissement est composée de projets financés par l'extérieur. Cela n'a pas toujours été le cas, et certains pays échappent ou ont échappé dans une certaine mesure à cette situation, en particulier les pays exportateurs de pétrole (Gabon, Cameroun, Congo, Nigéria). Toutefois, en général, et de plus en plus, les organismes étrangers de financement interviennent dans le cycle des projets. Cela implique qu'en réalité la sélection des projets s'effectue par un processus de négociation entre trois parties : les administrations des États d'accueil des projets, elles-mêmes divisées en entités plus ou moins concurrentes (traditionnellement : ministères du Plan d'un côté, ministères techniques de l'autre) ; les bailleurs de fonds, qui forment un ensemble assez disparate et mal coordonné ; enfin, les fournisseurs des biens ou services qui font l'objet du projet.

Ces trois instances véhiculent des conceptions de l'intérêt général du pays receveur qui présentent certains points communs. Mais chacune présente aussi des intérêts ou des contraintes qui la poussent à rechercher des buts spécifiques. Comme le montre la théorie de la bureaucratie, les administrations locales visent souvent à maximiser le volume de projets réalisés, la plupart du temps pour des raisons de prestige à court terme et de balance des paiements (procurer des devises). Entrent encore en ligne de compte des considérations de retombées des projets en matière de dépenses de fonctionnement : pour suppléer à un manque réel de moyens, chaque administration a intérêt à gérer le plus grand nombre de projets possibles. La sélection des projets, enfin, peut être orientée par des raisons d'intéressement personnel ou par des stratégies de pouvoir (le cas classique concerne les questions de localisation géographique des projets).

17.2.1. L'évaluation de projets et les fournisseurs de biens d'équipement

Une première distorsion importante en matière de sélection de projet tient au rôle du fournisseur. Pour les projets de grande taille, le fournisseur est très souvent une grande entreprise d'un pays industrialisé bénéficiant d'appuis dans l'administration de son pays. Son poids économique dépasse souvent celui des petits États africains, et d'autant plus que la structure oligopolistique des branches affaiblit la concurrence. Sa capacité à promouvoir ses intérêts, au besoin par la corruption, est très importante par rapport aux moyens des fonctionnaires des pays africains. De plus, l'affairisme de ces entreprises peut s'appuyer sur le désir de promotion des exportations que véhiculent certaines administrations des pays industrialisés, surtout depuis que la contrainte extérieure est devenue tendue (A. Postel Vinay, 1993). Il est donc aisé de comprendre que les fournisseurs disposent ainsi d'une possibilité très importante d'influencer le choix des projets, tant du côté des administrations locales que du côté des organisations de financement du développement. Dans des cas extrêmes, mais pourtant pas si rares, le fournisseur est lui-même à l'origine du projet et utilise les différents appuis qu'il s'est constitué pour se le faire attribuer.

Une des conséquences fréquentes de cette situation est l'absence d'étude des options alternatives à un projet donné (projet de route sans étude de l'option par voie ferrée) car le choix d'une technique conduit assez souvent à désigner le fournisseur. Dans les cas extrêmes, certains projets ne font l'objet d'aucune étude économique, ou d'un simulacre d'étude économique réalisé par le fournisseur lui-même. Le projet est affranchi de la procédure normale, et sa réalisation effectuée en dehors de tout contexte (souvent hors-plan, hors Programme d'investissement prioritaire, etc.).

17.2.2. La contrainte au décaissement et le manque de devises

La conjonction du désir des administrations locales de disposer aussi rapidement que possible de devises se conjugue fréquemment avec la contrainte de décaissement des bailleurs de fonds pour conduire à accélérer la procédure d'instruction des projets. La convergence d'intérêt des administrations locales et des fonctionnaires des bailleurs de fonds est passablement dangereuse, puisqu'il en résulte que les deux parties ont tendance à présenter des études qui survalorisent les avantages, minimisent les coûts et les risques, et font l'impasse sur les alternatives possibles dont l'étude ferait « perdre du temps »[6].

Malgré les efforts des deux côtés, il est fréquent que les bailleurs de fonds se trouvent dans l'incapacité de débourser les sommes inscrites à leur budget. Ces situations sont alors diagnostiquées comme des « manques de projets » : les bailleurs de fonds se plaignent du nombre insuffisant de projets présentés par les autorités du pays d'accueil. Ces autorités incriminent à leur tour leurs administrations, incapables de monter suffisamment de dossiers de projets. Pour remédier à la situation, certains bailleurs de fonds ont même élaboré des dossiers de projets « clés en main » que les administrations locales n'ont qu'à adapter à leur situation. Il est assez clair que les projets qui sont élaborés dans de telles conditions ont probablement très peu de chances d'être bénéfiques et soutenables. Ils ont provoqué un flux limité de devises, de biens et services, et laissé souvent derrière eux un endettement qui aura bien du mal à être remboursé. Mais les responsables gouvernementaux locaux auront bénéficié de quelques avantages, matériels et de prestige, et les administrateurs des organismes de financement auront fait preuve de leur efficacité, et renforcé ainsi leur poids relatif. L'évaluation *ex post* du projet n'interviendra que de nombreuses années plus tard, et il sera bien difficile de mettre à jour les responsabilités.

6. Sur la collusion entre États africains et bailleurs de fonds, on consultera par exemple : G. Ancey, 1977 et Zaki Laïdi, 1989.

17.2.3. La contrainte de gestion des projets

Comme on le voit implicitement en lisant ce qui précède, l'évaluation de projet a longtemps été considérée avant tout comme une affaire de spécialistes – qui se réduisait pour l'essentiel à une discussion entre le bailleur de fonds et le service chargé des projets au sein du ministère du Plan. Il est évidemment nécessaire que les projets fassent l'objet d'une étude économique capable de démontrer leur viabilité. Néanmoins, et surtout en matière de développement rural, les bénéficiaires du projet ont rarement été considérés comme des partenaires à part entière, susceptibles d'apporter leur contribution à l'élaboration du projet (J.-F. Benhamou, 1990). Or un grand nombre d'échecs tient au fait que les projets ne tiennent aucun compte des stratégies des producteurs (J. M. Yung et J. Zaslavsky, 1992), ce qui conduit souvent à une mauvaise utilisation des équipements réalisés par les projets, ou même à leur rejet pur et simple.

La qualité de la gestion, la motivation des hommes constituent des éléments souvent décisifs. Bien souvent, des projets connaissent un début de réalisation relativement satisfaisant, pour s'effondrer ensuite faute de gestionnaires efficaces. Cela tient en partie au fait que la plupart des projets ont été mis en œuvre par des structures para-publiques, souvent dotées d'avantages importants (exonération des taxes sur les importations, par exemple), qui ne disposaient pas d'une autonomie de gestion suffisante pour rendre viable leurs opérations. Mais cela résulte aussi des contraintes sociales avec lesquelles doivent compter les gestionnaires africains, quelles que soient leur compétences, et qui rend leur tâche malaisée. C'est pourquoi cet aspect de la question doit être étudié avec soin lors de la conception du projet, et tous les garde-fous nécessaires mis en place.

17.3. LA PROGRAMMATION DES PROJETS DE L'ÉTAT

La grande innovation des programmes d'ajustement en matière budgétaire et de dépenses en capital consiste à mettre au point des programmes triennaux d'investissements publics (PTIP), en général sous forme de programmes glissants.

Encadré 17.1. Les Programmes triennaux d'investissements publics

Un PTIP comprend, en règle générale, des perspectives macro-économiques à trois ans et un portefeuille de projets inscrits dans un budget consolidé d'investissements publics (impliquant les ressources propres de l'État, les apports en dons et les financements sur crédits extérieurs souscrits par l'État, avalisés ou rétrocédés par lui). La première année du Programme correspond au budget d'investissement de la loi de finances. Le glissement du PTIP est annuel, son échéance est donc reculée de douze mois à chaque échéance budgétaire. Le PTIP fournit le chaînon qui manquait entre, d'une part, le Plan à moyen terme et, de l'autre, le budget d'investissement annuel. La majorité des budgets nationaux d'équipement étaient antérieurement limités aux contreparties nationales des projets sur financement externe et aux petits projets financés sur ressources internes. La procédure permet désormais, par consolidation, de couvrir tout le domaine de l'investissement de l'État et de ses démembrements. Elle implique de surcroît un plus grand réalisme dans la sélection des projets puisque celle-ci repose sur une évaluation annuelle des capacités et des besoins de financement et sur des études d'opportunité et de faisabilité des projets inscrits beaucoup plus fines qu'autrefois. Il est prématuré de tirer des enseignements de la procédure des PTIP, étant donné leur mise en application récente et leur caractère encore le plus souvent expérimental, mais tout laisse penser qu'ils peuvent devenir l'un des leviers du renouvellement de la planification africaine.

17.3.1. Cadrage macro-économique et intégration des projets

L'impact sur la production de biens et services

Lorsque les données sur les projets sont disponibles, il est théoriquement facile d'inclure dans les projections macro-économiques les conséquences en termes de production d'un ensemble donné de projets. Cela permet aussi d'analyser l'évolution macro-économique durant les périodes de montée en production, car il est rare que les grands projets atteignent rapidement leur production de croisière.

Toutefois, bien souvent, les données font défaut. Il faut alors utiliser la relation traditionnelle supposée entre l'accroissement du stock de capital et l'accroissement de la production (voir encadré 17.2.). C'est ainsi que fonctionne, par exemple, le modèle minimum standard de la Banque mondiale (RMSM). Cette approche ne peut pourtant être retenue que pour cerner les grandes lignes de l'évolution. Les ICOR sont en réalité très peu robustes, dans le temps et suivant les secteurs (V. Panchamukhi, 1986 ; et D. Anderson, 1987). De plus, ils ne sauraient s'appliquer qu'à des projets pour lesquels le gain de valeur ajoutée est directement identifiable, ce qui limite cette approche aux projets dits productifs.

Encadré 17.2. Le coefficient de capital

Instrument de base de la planification, le coefficient de capital cherche à mesurer l'effet du capital sur la production. Il y a en fait une diversité de coefficients : moyens ou marginaux, bruts ou nets, globaux ou sectoriels.

En général, on utilise l'ICOR *(Incremental Capital Output Ratio)*, rapport entre l'investissement brut et l'accroissement du produit : $k' = I/\Delta Y$

S. Kuznetz (1950) a fait apparaître sur des séries de longue durée la tendance à l'accroissement séculaire de l'ICOR avec celui du revenu par tête. Pourtant, sur la base des données plus récentes, on observe qu'il n'y a pas de relation stricte entre le revenu par tête et l'ICOR. Au contraire, certains PMA d'Afrique ont l'ICOR le plus élevé. Ceci s'explique par l'ampleur des investissements en infrastructures nécessaires au départ, et par la suite du processus de développement par la part croissante de la dépréciation du capital au fur et à mesure de l'accumulation (qui accroît l'investissement brut).

Tableau 17.1. Quelques ICOR observés

	1960-1970	1970-1975	1975-1980
Algérie	6,3	8,5	5,1
Brésil	3,2	3,8	3,6
France	4,3	6,7	7,4
Ghana	5,8	49,3	14,4
Haute-Volta	3,7	19,6	29,5
Japon	2,8	7,1	6,1
Madagascar	5,4	– 104,6	9,7

Source : Banque mondiale.

À noter que si le taux de croissance du produit est négatif, l'ICOR l'est également ; s'il est nul, l'ICOR tend vers l'infini.

La prise en compte des coûts récurrents

Pratiquement partout en Afrique, la mise en œuvre des projets connaît une grande faiblesse en ce qui concerne la prise en compte des coûts récurrents. Les projets (en majorité situés dans le champ du secteur public au sens large) devant finir par générer des dépenses budgétaires, ou au moins des dépenses courantes, leur prise en compte prévisionnelle s'avère tout à fait nécessaire, sous deux angles :

– Pour le fonctionnement même du projet, il importe que les dépenses publiques locales prévues soient inscrites en temps utile au budget, de manière à éviter les blocages.

– Pour la programmation à moyen terme, il importe que l'on puisse évaluer l'impact du sous-ensemble de projets retenus sur les finances publiques et sur la balance des paiements. La prise en compte de la contrainte budgétaire devrait alors permettre de s'assurer que le programme d'investissements retenu est ou non réaliste.

Malgré l'importance de cette prise en compte, un certain flou subsiste sur le type de dépenses que recouvre la notion de coût récurrent. En fait, l'État d'accueil encourt deux sortes de coûts. Durant la phase de mise en place du projet, alors que le financement extérieur est disponible, l'État local doit fournir une contrepartie locale ; après la fin du financement extérieur, l'État doit prendre à sa charge les coûts de fonctionnement du projet. Ces deux sortes de coûts diffèrent, puisque certaines tâches ne doivent être exécutées qu'au démarrage du projet, et que les bailleurs de fonds peuvent prendre à leur charge une part plus ou moins grande du fonctionnement durant la période de financement extérieur.

L'absence d'informations fiables sur les coûts récurrents a incité à utiliser des coefficients standards pour effectuer un cadrage macro-économique approximatif, mais rapide. Comme les situations diffèrent sensiblement, il n'est pas possible de définir un coefficient précis, même pour chaque type de projet. C'est pourquoi, comme le montre le tableau 17.2., ce sont des fourchettes que l'on a proposées, qui doivent être utilisées avec discernement, en fonction de la situation locale.

Tableau 17.2. Exemples de coefficients coûts récurrents / montant de l'investissement

	Estimation basse	Estimation haute
Agriculture (en général)	0,05	0,25
Irrigation	0,05	0,23
Pêches	0,08	0,08
Foresterie	0,04	0,04
Routes		
Bitumées	0,006	0,1
Terre moderne	0,02	0,14
Santé		
Hôpitaux	0,06	0,3
Dispensaires	0,17	0,71
Enseignement		
Primaire	0,06	0,3
Secondaire	0,08	0,7
Supérieur	0,16	0,28
Bâtiments administratifs	0,01	0,02
Tourisme	0,04	0,06

Source : FMI et Club du Sahel, *Coûts récurrents des programmes de développement dans les pays du Sahel*, 1980.

Tout ce qui vient d'être dit suppose une rationalité assez abstraite, tant des gouvernements d'accueil que de la part des organismes qui financent. La réalité est quelque peu différente. En

effet, la plupart des bailleurs de fonds, soit pour des raisons doctrinales (on ne finance pas le fonctionnement), soit pour des raisons de prestige (on ne finance que ce qui se voit), ne souhaitent pas financer de dépenses d'entretien ou de maintenance. Dans la mesure où ils acceptent par contre de financer de nouveaux équipements, ou des projets dits de « réhabilitation », il se constitue un biais évident en faveur du neuf contre la mise en place de politiques d'entretien, à moins que celle-ci ne constitue un projet spécifique (entretien routier, par exemple). Dans ces conditions, l'absence de prise en compte des coûts récurrents ne bloque pas le fonctionnement du système : elle se traduit surtout par un coût d'opportunité, les financements extérieurs pouvant sans doute être mieux utilisés qu'à re-financer régulièrement les mêmes projets.

L'influence du financement

Le financement de projet aura plusieurs conséquences pour l'intégration macro-économique des projets. À court terme, la part financée sur le budget national aura un impact sur le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE), accroissant le déficit public. Par contre, le financement extérieur, à court terme, jouera un double rôle : il permettra des dépenses publiques (ce qu'en un sens on peut assimiler à une contribution à l'augmentation de l'épargne publique) et fournira des devises (dont la majeure partie se traduira immédiatement par des importations et autres achats de services).

À long terme, l'aspect essentiel concernera le service de la dette, qui devra être pris en compte tant dans le TOFE que dans la balance des paiements.

17.3.2. L'organisation de la procédure de sélection et d'évaluation

La cellule d'évaluation de projets

Les services d'évaluation de projets sont relativement difficiles à mettre en place dans les pays africains car, pour être efficaces, ils devraient être presque exclusivement composés de cadres de haut niveau, disposant à la fois de formations économique et de gestion, ainsi que d'une formation technique dans les principaux domaines, et de l'expérience suffisante pour être familiers avec le fonctionnement concret des entreprises. De tels cadres sont évidemment fort rares. Mais la difficulté ne s'arrête pas là car, dans la plupart des petits pays africains, le nombre de projets est en réalité assez réduit, surtout si l'on opère une spécialisation sectorielle des cadres. Ceux-ci risquent donc d'être sous-employés, ou surchargés de tâches secondaires.

Cette difficulté constitue un avantage comparatif important pour les organismes de financement, qui ont la possibilité de spécialiser des équipes dans un domaine sectoriel et de leur confier l'évaluation de tous les projets d'un même type au niveau régional ou continental. Ceci permet aux équipes ainsi constituées d'accumuler de l'expérience et de tirer des enseignements comparatifs de l'évolution des divers projets.

En ce qui concerne les évaluateurs de projets des pays africains, il semble difficile de dépasser la contradiction évoquée dans le cadre national. C'est pourquoi la constitution d'équipes régionales d'évaluation de projets pourrait constituer un moyen d'amélioration de la situation. Ces équipes régionales disposeraient alors d'une plus grande autonomie par rapport aux gouvernements pour donner un avis technique, pourraient accumuler de l'expérience aux niveaux sectoriels tout en valorisant leur propre avantage comparatif, la connaissance approfondie du milieu et des comportements des agents économiques locaux.

La sélection des projets

En dehors des considérations sur la technique même d'évaluation, plusieurs éléments de la procédure de sélection des projets devraient recevoir une attention spéciale.

En premier lieu, il est très important de ne jamais considérer un projet sans prendre en considération les options alternatives imaginables. Un projet n'est pas une fin en soi : il n'est qu'un moyen pour réaliser certains objectifs. Comme cela a déjà été souligné, c'est particulièrement important parce que, fréquemment, il n'existe qu'un fournisseur par alternative. Il est également important de rechercher des alternatives en matière de financement, puisque les conditions proposées par les différents bailleurs de fonds ne sont pas identiques.

Autant que possible, il est également important de rechercher plus précisément si les caractéristiques du produit et de la technique utilisée sont adaptées aux conditions locales. Souvent, les caractéristiques des matériels proposés sont inutilement sophistiquées (par exemple, en matière d'équipements pour les hôpitaux), et donc bien plus coûteuses que nécessaire. On peut considérer également que la généralisation de la micro-informatique en Afrique relève de la même problématique. L'inclusion de micro-ordinateurs dans les projets semble maintenant aller de soi, comme s'il était évident que l'administration publique ou la gestion des entreprises ne pouvaient se faire sans eux. Pourtant, des fichiers manuels sont souvent aussi performants, s'ils sont bien tenus, et beaucoup moins coûteux. La plupart du temps, l'utilisation de la micro-informatique est largement sous-optimale. Une analyse rigoureuse limiterait sans doute l'utilisation de la micro-informatique aux domaines où des gains de productivité sont nécessaires et avérés. De même, on n'accorde généralement que peu d'attention aux possibilités ou au coût de la maintenance, qui constitue pourtant un élément décisif de la viabilité des systèmes mis en place.

Références bibliographiques

Chapitre 1

AMIN Samir (1989) : *La faillite du développement en Afrique et dans le tiers monde,* Paris, Éd. L'Harmattan.

AMSELLE Jean-Loup et M'BOKOLO Elikia, sous la direction de (1985) : *Au cœur de l'ethnie : ethnie, tribalisme et État en Afrique*, Paris, Coll. Textes à l'appui, Éd. La Découverte.

BACH Daniel dir. (1991) : *Afrique, la deconnexion par défaut*, « Études Internationales », numéro spécial, tome XXII, n° 12.

BATES Robert H. (1981) : *Markets and States in Tropical Africa, The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, Éd. University of California Press.

BAYART Jean-François (1989) : *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Éd. Fayart.

BAYART Jean-François, MBEMBE Achille et TOULABOR Comi (1992) : *La politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Éd. Karthala.

BERNSTEIN H. et CAMPBELL B. K. eds (1985) : *Contradictions of Accumulation in Africa : Studies in Economy and State*, Beverly Hills.

BRETT E. A (1986) : « State Power and Economic Inefficiency, Explaining Political Failure in Africa », *IDS Bulletin*, n° 17.

CARTWRIGHT John R. (1983) : *Political Leadership in Africa*, New York, Éd. St Martin Press.

CHABAL P. ed. (1986) : *Political Domination in Africa : Reflections on the Limits of Power*, Éd. Cambridge University Press.

CLAPMAN C. ed. (1983) : *Private Patronage and Public Power : Political Clientelism in Modern State*, Londres, Éd. Frances Pinter Ltd.

COLCLOUGH C. et MANOR J. eds. (1990) : *States or Markets ? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, New York, Éd. Oxford University Press.

COMMINS S. K. ed. (1988) : *Africa's Development Challenge and the World Bank : Hard Questions, Costly Choices*, Éd. Boulder, Lynne Rienner.

CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-A. (1990) : *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire*, Paris, Éd. Karthala-ORSTOM.

CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-A. (1992) : « Des économies et des États en Afrique francophone, pour comprendre l'interventionnisme », *Cahier de Sciences Humaines*, 28 (2).

COPANS Jean (1987) : « Une crise conceptuelle opportune », *Politique africaine*, n° 26, juin.

COPANS Jean (1990) : *La longue marche de la modernité africaine, savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Éd. Karthala.

CRUISE O'BRIEN D.B., DUNN J. et RATHBONE R. eds (1989) : *Contemporary West African States*, Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

DIAMOND L., LINZ J. et LIPSET S. M. eds (1988) : *Democracy in Developing Countries, Africa*, Éd. Boulder.

DIAKITE Tidiane (1990) : *L'Afrique malade d'elle-même*, Paris, Éd. Karthala.

DOORNBOS M. (1990) : « The African State in Academic Debate, Retrospect and Prospect », *Journal of Modern African Studies*, vol. XXVIII, n° 2.

Du BOIS DE GAUDUSSON Jean (1985) : « Afrique : interrogations sur le rôle économique de l'État », *Encyclopaedia Universalis*.

ERGAS Zarki ed. (1987) : *The African State in Transition*, New Yok, Éd. St Martin Press.

ETOUGA-MANGUELLE Daniel (1991) : *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel ?* Paris, Éd. Nouvelles du Sud.

FONTAINE Jean-Marc (1989) : « Diagnostic et remèdes proposés par le Fonds Monétaire International pour l'Afrique, quelques points critiques », *Tiers Monde*, tome XXX, n° 17.

FONTAINE Jean-Marc (1992) : *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement*, Paris, Coll. Tiers Monde-IEDES, Éd. P.U.F..

GULHATI Ravi (1990) : *The Making of Economic Policy in Africa,* Banque mondiale, Economic Development Institute, EDI Seminar Series.

HEMMING R. et MANSOR A.M. (1988) : « La privatisation est-elle une solution ? », Finances et Développement, septembre.

HYDEN Goren (1983) : *No Shortcuts to Progress : African Devlopment Management in Perpective*, Berkeley, Éd. University of California Press.

JACKSON R. et ROSBERG C. (1982) : *Personal Rule in Black Africa, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley, Éd. University of California Press.

JACQUEMOT Pierre (1983) : « Le proto-État africain, quelques rélexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », *Tiers Monde*, tome XXIV, n° 93, janvier-mars.

JACQUEMOT Pierre (1988) : « La désétatisation en Afrique subsaharienne, enjeux et perspectives », *Tiers Monde*, tome XXIX, n° 114, avril-juin.

JAMAL V. (1988) : « Bien comprendre la crise africaine », *Revue Internationale du Travail*, vol. 127, n° 6.

KABOU Axelle (1991) : *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, Éd. L'Harmattan.

KILLICK T. (1989) : *A Reaction Too Far : Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, Londres, Overseas Development Institute.

KLITGAARD R. (1988) : *Controlling Corruption*, Berkely, Éd. University of California Press.

KRUEGER Ann (1974) : « The Political Economy of the Rent-Seeking Theory », *American Economic Review*, vol. 64.

LACHAUD Jean-Pierre et PENOUIL Marc (1985) : *Le développement spontané : les activités informelles en Afrique*, Paris, Éd. Pedone.

LANCASTER Carol (1988) : *Political Economists and Policy Reformers in Africa*, Banque mondiale, EDI Working Paper.

MAHIEU François-Régis (1990) : *Les fondements de la crise en Afrique*, Paris, Éd. L'Harmattan.

MAERIN Otwin (1987) : « The Managerial State in Africa. A Conflict Coalition Perspective », *in* ERGAS Zarki ed. : *The African State in Transition*, New York, Éd. St Martin Press.

MEDARD Jean-François ed. (1991) : *États d'Afrique noire, Formations, mécanismes et crise*, Paris, Éd. Karthala.

MESCHERIAKOFF A. S. (1987) : « L'ordre patrimonial, essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », *Revue française d'administration publique*, n° 42, avril-juin.

Ministère de la Coopération et du Développement : *La modernisation des fonctions publiques africaines*, Conférence de Cotonou, novembre 1991, Collection Focal-Coop, 1992.

MYRDAL Gunnar (1969) : « L'État « mou » dans les pays sous-développés », *Tiers Monde*, tome X, n° 37, janvier-mars.

OLOGOUDOU E. (1983) : « Les fondements économiques de l'État, La stratification et les classes sociales en Afrique indépendante », *Présence africaine*, n° 127-128.

PLADERVAN P. (1989) : *Une Afrique en marche*, Paris, Éd. Plon.

ROSE T. eds (1985) : *Crisis and Recovery in Subsaharan Africa*, Paris, Éd. OCDE.

ROTHCHILD D. et CHAZAN N. eds (1988) : *The Precaurious Balance of State and Society in Africa*, Éd. Boulder, Westview Press.

SANDBROOK R. (1985) : *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

SANDBROOK R. (1987) : « Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, l'État africain en crise », *Politique africaine*, n° 26.

SANDBROOK R. (1991) : « Economic Crisis, Structural Adjustment and the State in Sub-Saharan Africa », *in* GHAI D. ed. : *The IMF and the South*, Londres, Éd. Zed Books Ltd.

SHORT Peter (1983) : *Appraising the Role of Public Enterprise, an International Comparison*, Washington, FMI.

STARK Frank M. (1986) : « Theories of Contemporary State Formation in Africa », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 24, n° 2.

TEDGA P. J. M. (1991) : *Ouverture démocratique en Afrique noire ?*, Paris, Éd. L'Harmattan.

TERRAY Emmanuel (1987) : *L'État contemporain en Afrique*, Paris, Éd. L'Harmattan.

THEOBALD R. (1990) : *Corruption, Development and Underdevelopment*, Londres, Éd. Mac Millan.

WHEELER David (1984) : « Sources of Stagnation in Sub-saharan Africa », *World Development*, n° 12, vol. 1.

WILSON E. J. (1988) : « Privatization in Africa, Domestic Origins, Current Status and Future Scenarios », *Issues*, XVI, n° 2.

YOUNG Crawford (1983) : *Ideology and Development in Africa*, New Haven, Éd. Yale University Press.

ZIEGLER Jean (1978) : *Main basse sur l'Afrique*, Paris, Coll. Combats, Éd. Le Seuil.

Chapitre 2

Banque mondiale (1981) : *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara, programme indicatif d'action,* Washington, DC.

Banque mondiale (1984) : *Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara,* Washington, DC.

Banque mondiale (1986) : *Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-90,* Rapport n° 6082, document de la Banque mondiale.

Banque mondiale (1990) : *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable,* Washinton, DC.

BOURGUIGNON François et MORRISSON Christian (1991) : *Ajustement et équité dans les pays en développement,* Paris, Éd. OCDE.

CAMPBELL B. K. et LOXLEY J. (1989) *: Structural Adjustement in Africa,* Éd. MacMillan.

CARR-HILL R. A. (1990) : *Social Conditions in Sub-Saharan Africa,* Londres, Éd. MacMillan.

CHEW D. (1990) : « Internal Adjustments to Falling Civil Service Salaries : Insights from Uganda », *World Development,* vol. 18n, n° 7.

COMMANDER Simon (ed) (1989) : *Structural Adjustment and Agriculture : Theory and Practice in Africa and Latin America,* Londres, Heinemann, Overseas Development Institute.

Commission Économique pour l'Afrique (1983) : *La CEA et le développement de l'Afrique, 1983-2008, étude prospective préliminaire,* Addis-Abeba, CEA.

Commission Économique pour l'Afrique (1989) : *Africa's Adjustment and Growth in the 1980's : Statistics and Policies,* Addis-Abeba, CEA.

COMMINS S. K. ed. (1988) : *Africa's Development Challenges and the World Bank : Hard Questions, Costly Choices,* Boulder, Lybnne Rienner.

CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-A. (1990) : *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire,* Paris, Éd. Karthala-ORSTOM.

CORNIA G. A., MKANDAWIRE Th. et Von der HOEVEN R. eds. (1992) : *L'Afrique vers la reprise économique, de la stagnation et l'ajustement au développement humain* (une étude pour l'UNICEF), Paris, Éd. Economica.

DELL S. (1982) : « Stabilization : the Political Economy of Overkill », Oxford, *World Development,* Vol. 10, août, 597-612.

DEMERY L. et ADDISON T. (1987) : *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment,* A World Bank Publication.

DEVARAJAN S. et De MELO J. (1987) : « Adjustment with a Fixed Exchange Rate : Cameroon, Côte d'Ivoire and Senegal », *The World Bank Economic Review,* vol. 1, n° 3, 447-487.

DIA Mamadou (1991) : « Développement et valeurs culturelles en Afrique subsaharienne », *Finances et développement,* décembre.

DURUFLE Gilles (1988) : *L'ajustement structurel en Afrique, Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar,* Paris, Éd. Karthala.

ELBADAWI I. A., GHURA D. et UWUJAREN G. (1992) : *World Bank Adjustment Lending and Economic Performance in Sub-Saharan Africa in the 1980's,* Banque mondiale, Working Papers.

ENDA (1989) : *Endettement et environnement africain, au-delà de l'ajustement,* Dakar, Environnement Africain, n^{os} 25-26-27-28, vol. VII, 1, 2, 3, 4.

GODFREY M. (1983) : « Export Orientation and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa », *IDS Bulletin,* vol. 14, n° 1.

GROOTAERT Ch. et MARCHANT T. (1991) : *The Social Dimensions of Adjustment Priority Survey,* SDA, *Working Paper n° 12,* World Bank.

GUILLAUMONT Patrick ed. (1985) : *Croissance et ajustement, les problèmes de l'Afrique de l'Ouest,* Paris, Éd. Economica.

GUILLAUMONT Patrick et Sylviane et PLANE Patrick (1991) : *Comparaison de l'efficacité des politiques d'ajustement en Afrique,* CERDI, Clermont-Ferrand, Notes et Études, n° 41.

HAYNES J. *et al.* (1986) : « Debt in Subsaharan Africa : the Local Politics of Stabilization », *African Affairs,* n° 344, juillet.

HEILLENER G. K. (1981) : « The I.M.F. and Africa in the 1980's », *Canadian Journal of African Studies,* vol. 17.

HEILLENER G. K. (1992) : « Structural Adjustement and Long Term Development in Sub-Saharan Africa », *in* STEEWART Frances, LALL S. et WANGWE S. (1991) : *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa,* Londres, MacMillan.

HELLER P. S. *et al.* (1988) : *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programms for Poverty : Experiences in selected Countries,* IMF, Special Studies, n° 58.

HOPKINS A. G. (1986) : « The World Bank in Africa : Historical Reflections on the African Present », *World Development,* vol. 14, décembre.

HUGON Philippe (1984) : *La crise financière en Afrique subsaharienne et l'intervention du Fonds Monétaire International,* Paris, Université Paris-X Nanterre, CERNEA, cahier n° 13.

HUGON Philippe (1988) : *Politiques d'ajustement et répartition des effets,* Communication au séminaire Banque mondiale-LAREA, Paris, 16 mars 1988.

JACQUEMOT Pierre et RAFFINOT Marc (1985) : *Accumulation et développement, dix études sur les économies du tiers monde,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

JACQUEMOT Pierre et ASSIDON Elsa (1989) : *Politique de change et ajustement en Afrique,* Paris, Éd. La documentation française.

JARRET Marie-France et MAHIEU François-Régis (1991) : « Ajustement structurel, croissance et répartition, l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Tiers Monde,* tome XXXII, n° 125, janvier-mars.

JESPERSEN Eva (1992) : « Chocs externes, politiques d'ajustement et réalisations économiques et sociales », *in* CORNIA G. A., MKANDAWIRE Th. et Von der HOEVEN R. eds., *op.cit.*

KOULIBALY Mamadou (1992) : *Le libéralisme, nouveau départ pour l'Afrique noire,* Paris, Coll. Afrique 2000, Éd. L'Harmattan.

LEVY V. et NEWMAN J.-L. (1989) : *Rigidité des salaires,* Banque mondiale, Études sur les mesures de niveau de vie, doc. de travail n° 55F.

L'HERITEAU Marie-France et LEENHART B. (1990) : *Une décennie d'ajustement en Afrique, performances comparées dans 28 pays africains, 1980-1990,* Document de travail, CCCE.

LOXLEY J. (1985) : *Alternative Approaches to Stabilization in Africa,* University of Manitoba, Canada, ronéo. (présenté au Symposium sur « Africa and the IMF », FMI et Association des banques centrales africaines, Nairobi, Kenya, 13-16/5/1985).

MAHIEU François-Régis (1990) : *Les fondements de la crise en Afrique,* Paris, Éd. L'Harmattan.

MORRISSON Christian (1991) : « Ajustement et équité, un bilan nuancé », *L'Observateur de l'OCDE,* octobre-novembre.

ROSE T. ed. (1985) : *Afrique subsaharienne : de la crise au redressement,* OCDE, Centre de Développement (Séminaire du Centre de Développement).

SEVERINO Jean-Michel et SERVANT Pierre (1990) : « L'action de la France dans les processus d'ajustement des économies d'Afrique subsaharienne », *Conjoncture des États d'Afrique et de l'Océan indien,* Ministère de la Coopération et CCCE, décembre.

STEWART Frances, LALL S. et WANGWE S. (1991) : *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa,* Londres, Éd. MacMillan.

TAYLOR Lance (1988) : *Varieties of Stabilization Experiences,* Éd. Oxford University Press.

VERLAETEN M. P. (1991) : *Programme d'ajustement structurel : contenu, instruments de mesure et d'analyse,* Paris, Développement des investigations sur l'ajustement à long terme-DIAL.

ZULU J. B. et NSOULI M. (1985) : *Adjustment Programs in Africa : the Recent Experience,* IMF, Occasional Paper, n° 34.

Chapitre 3

AGARWALA R. (1983) : *Planning in Developing Countries : lessons of experience,* Washington, Banque mondiale ; Doc. de travail, 76.

ANCEY Gérard et PESCAY M. (1983) : *Planification à base régionale en Côte d'Ivoire,* Paris, SEDES, ministère des Relations extérieures, Méthodologie, n° 18.

BADINBANGA A. (1981) : « Ombres et lacunes de la planification à l'africaine », *Le Mois en Afrique,* 182-183.

BOUSSELMI Néjib, DECALUWE Bernard, MARTENS André, MONETTE Marcel (1989) : *Développement socio-économique et modèles calculables d'équilibre général* (Ministère du Plan et des Finances, Tunis ; Université de Montréal, Montréal).

CAIDEN Naomi et WILDAVSKY Aaron (1974) : *Planning and Budgeting in Poor Countries,* New York, Éd. John Wiley and sons.

CLARK P. G. (1985) : *Development Planning in East Africa,* Kampala, East African Institute of Social Research.

COMELIAU Christian et LOUP Jacques (1983) : « La planification des pays en développement, quelques réflexions à partir de l'expérience ivoirienne », Paris, INSEE, *STATECO,* n° 36, décembre.

CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-André (1992) : « Des économies et des États en Afrique francophone », *Cahiers de Sciences Humaines,* 28, 2.

DERVIS Kemal, de MELO Jaime et ROBINSON Sherman (1982) : *General Equilibrium Models for Developing Countries,* Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

DURUFLE Gilles (1986) : *Évaluation de la planification en Afrique,* Paris, SEDES, juin.

FOIRY, REQUIER et DESJARDINS D. (1986) : *Planification et politique économique en Côte d'Ivoire,* Abidjan, Éd. CEDA.

GAUD Michel (1967) : *Les premières expériences de planification en Afrique noire,* Paris, Éd. Cujas.

HARRIS R. (1984) : « Applied General Equilibrium Analysis of Small Open Economies with Scale Economies and Imperfect Competition », *The American Economic Review,* vol. 74, n° 5.

HUGON Philippe et SUDRIE Olivier (1987) : « La crise de la planification africaine, diagnostic et remèdes », Paris, *Tiers Monde,* tome XXVIII, 110, avril-juin.

JACQUEMOT Pierre (1984) : « Crise et renouveau de la planification du développement », Paris, *Tiers Monde,* tome XXV, n° 98.

JACQUEMOT Pierre (1991) : « La planification a-t-elle un avenir en Afrique subsaharienne ? », *Afrique contemporaine,* n° 160, décembre.

MAZIER Jacques (1983) : *Plan, prévision et régulation à court terme,* New York, Nations-Unies, DTCD, ronéo.

MINISTÈRE DE LA COOPERATION (France) (1981) : *Guide d'élaboration des comptes économiques dans les pays en voie de développement,* Paris, 2 tomes.

MONTFORT Michel (1983) : *Plan, politiques et stratégies de développement,* Paris, Ministère de la Coopération, ronéo.

OLIVE Gaston et WINTER Gérard (1977) : « Les budgets économiques dans les pays en voie de développement », *Statistiques et Études Financières,* INSEE, n°26.

OLIVIER Roland (1963) : *Planification en Afrique,* Paris, ministère de la Coopération.

OLIVIER Roland (1970) : *Techniques quantitatives de la planification,* Paris, Secrétariat d'État aux Affaires étrangères.

RAFFINOT Marc (1988) : *Statistiques, prévisions et politique économique,* Paris, ministère de la Coopération, méthodologie.

SUDRIE Olivier (1984) : *SMAC, synthèse macro-économique du Congo : un modèle de planification pour l'économie congolaise,* Paris, Université de Paris-X Nanterre.

SUWA Akiko (1991) : « Les modèles d'équilibre général calculable », *Économie et Prévision,* n° 97.

TAYLOR Lance (ed.) (1990) : *Socially Relevant Policy Analysis, Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World,* MIT Press.

THENEVIN Pierre (1973) : *Utilisation d'un modèle pour la planification régionale,* Paris, ministère de la Coopération, Méthodologie, 7.

THENEVIN Pierre (1980) : *Planification intégrée et système d'informations,* Paris, AMIRA, note 30.

WINTER Gérard (1975) : « Intérêt et limites des méthodes quantitativives de la planification en Afrique », *Cahiers de l'ORSTOM,* série Sciences Humaines, XII, 3.

Chapitre 4

1. Économie paysanne et systèmes agraires

BALANDIER Georges (1971) : *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, Paris, Éd. P.U.F.

BELONCLE Guy (1983) : *La question paysanne en Afrique noire*, Paris, Éd. Karthala.

BOSC P.-M., CALKINS P. et YUNG J.-M. (1990) : *Développement et recherche agricole dans les pays sahéliens et soudaniens d'Afrique,* Les synthèses du CIRAD, Montpellier, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

BOSERUP Ester (1970) : *Évolution agraire et pression démogaphique,* Paris, Éd. Flammarion.

CASTELU J.-M. (dir.) (1987 et 1988) : *Systèmes de production agricoles en Afrique tropicale,* Cahiers des Sciences Humaines, (314) et (1).

CLEAVE J. H. (1974) : *African Farmers, labor use in the development of smallholder agriculture,* New York, Éd. Praeger.

DROY I. (1990) : *Femmes et développement rural,* Paris, Éd. Karthala.

DUPRIEZ Henri (1980) : *Paysans d'Afrique noire*, Paris, Éd. L'Harmattan et Terres et vie.

DUPRIEZ Henri et DE LEENER Ph. (1983) : *Agriculture tropicale en milieu paysan africain*, Paris, Éd. L'Harmattan, ENDA, Terres et vie.

ELA Jean-Marc (1982) : *L'Afrique des villages,* Paris, Éd. Karthala.

GOSSELIN G. (1970) : *Développement et tradition dans les sociétés africaines,* Genève, Bureau International du travail.

HILL P. (1970) : *Studies in Rural Capitalism in Africa,* Londres, Éd. Cambridge University Press.

HOPKINS A. G. (1973) : *An Economic History of West Africa,* Londres, Éd. Longman.

Institut Panafricain pour le Développement (1981) : *Comprendre une économie rurale,* Paris, Coll. Alternatives paysannes, Éd. L'Harmattan.

LE BRIS Emile, LE ROY E., LEIMDORFER F., *et al.* (1982) : *Enjeux fonciers en Afrique noire,* Paris, Éd. Khartala, ORSTOM.

MEILLASSOUX Claude (1975) : *Femmes, greniers et capitaux*, Paris, Coll. Textes à l'appui, Éd. Maspéro.

Ministère de la Coopération et du Développement : *Mémento de l'agronome*, Paris, 5e édition, 1991.

MONOD Th. (1975) : *Pastoralism in Tropical Africa,* Londres, Éd. Oxford University Press (International African Institute).

REY Pierre-Philippe (1971) : *Colonialisme, néo-colonialisme et transition au capitalisme*, Paris, Éd. Maspéro.

REY Pierre-Philippe (1973) : *Les alliances de classes*, Paris, Éd. Maspéro.

SCHNEIDER H. (1988) : *Groupements paysans et productivité agricole, expériences africaines,* Paris, Centre de Développement de l'OCDE.

VERDIER R. et ROCHEGUDE A. (1986) : *Systèmes fonciers à la ville et au village, Afrique noire francophone*, Paris, Coll. Alternatives paysannes, Éd. L'Harmattan.

2. Le surplus, les marchés et l'État

AMSELLE J.-L. (1977) : *Les négociants de la savane*, Paris, Éd. Anthropos.

ARDITI Claude (1979) : *Les circuits de commercialisation des produits du secteur primaire en Afrique de l'Ouest*, 3 tomes, Paris, Ministère de la Coopération, SEQUI.

BARIS P. et COUTY P. (1982) : « Prix, marchés et circuits commerciaux africains », Paris, INSEE, *STATECO,* n° 32, décembre, 5-46.

BATES R. (1981) : *Markets and States in Tropical Africa, the political basis of agricultural policies*, Berkeley, Éd. University of California Press.

ELA Jean-Marc (1990) : *Quand l'État pénètre en brousse... les ripostes paysannes à la crise,* Paris, Éd. Karthala.

JAYNE T. S. et WEBER M. T. (1988) : *Market Reform and Food Security in SubSaharan Africa, a Review of Recent Experience,* Michigan State Agricultural Economics Staff Paper, n° 88.

KYDD J. et SCARBOROUGH V. (1988) : *Liberalization and Privatization in SubSaharan Food Marketing,* Wye College, University of London.

SINGH I., SQUIRE L. et KIRCHNER J. (1985) : *Agricultural Pricing and Marketing policies in an African Context,* World Bank Staff Working Paper, n° 743.

VAN DER LAAN L. (1987) : « Marketing West Africa's Export Crops : modern boards and colonial trading companies », *Journal of Modern African Studies,* vol. 25, mars, 1-24.

3. Les déterminants de l'offre agricole

ASKARI H. (1977) : « Estimating agriculture supply response with the Nerlove Model, a survey », *International Economic Review,* vol. 18, n° 2, juin.

BERTHÉLEMY J.-C. et Morrison C. (1989) : *Développement agricole en Afrique et offre de biens manufacturés,* Paris, Éd. OCDE.

CHHIBBER A.(1988) : « Croissance de la production agricole : incidence des prix et des autres facteurs », *Finances et développement,* vol. 25, n° 2.

COLCLOUGH C. (1985) : « Competing paradigms in the debate about agricultural pricing policy », *IDS Bulletin,* juillet, vol. 16, n° 3.

FAUCHER J. J. (1984) : *La politique des prix agricoles et la crise en Afrique au sud de Sahara,* Note pour la Conférence sur le redressement économique de l'Afrique subsaharienne, IDS, Sussex, Centre de Développepment de l'OCDE, CERDI, Paris, octobre.

HELLEINER G. K. (1975) : « Small Holder Decision Making : Tropical African evidence », *in* REYNOLDS L. G. ed. *Agriculture In Development Theory,* New Haven, Éd. Yale University Press.

LIPTON Michael (1987) : « Limits of price for agriculture : which way for the World Bank ? », *Development Policy Review,* vol. 5.

MELLOR J. W. (1975) : *Agricultural Price Policy and Income Distribution in Low Income Nations,* World Bank Staff Working Papers, n° 214, septembre.

PHELINAS P. (1986) : *Politique des prix du riz, incitation à la production et effets sur la répartition des revenus dans six pays africains,* thèse de doctorat de III^{e} cycle, Clermont-Ferrand, CERDI, septembre.

4. La sécurité alimentaire

ALTERSIAL, CERD et M.S.A. (1985) : *Nourrir les villes en Afrique subsaharienne,* Paris, Coll. Villes et entreprises, Éd. L'Harmattan.

Banque mondiale et Programme alimentaire mondial (1991) : *L'aide alimentaire en Afrique : programme pour les années 1990,* Washington et Rome.

BESSIS Sophie (1981) : *L'arme alimentaire mondiale,* Paris, Éd. Maspéro, (petite collection), 1981.

Conseil mondial de l'alimentation (1982) : *Les stratégies alimentaires nationales pour vaincre la fin,* Nations Unies.

COUSSY J., HUGON Ph. et SUDRIE O. (1983) : *Dépendance alimentaire et urbanisation en Afrique subsaharienne,* Paris, CERED, Université de Paris-X Nanterre, cahier n° 2.

DUMONT René (1978) : *Paysans écrasés, terres massacrées,* Paris, Éd. Robert Laffont.

DUMONT René et MOTTIN Marie-France (1980) : *L'Afrique étranglée,* Paris, Éd. Le Seuil.

HARRISON P. (1987) : *The Greening of Africa, Breaking through in the Battle for Land and Food,* Londres, Éd. Paladin Grafton Books.

HAUBERT M. (1984) : *Politiques alimentaires et structures sociales en Afrique noire,* Paris, Éd. P.U.F.

MURDOCH W. (1985) : *La faim dans le monde,* Paris, Éd. Dunod.

REQUIER-DESJARDINS D. (1989) : *L'alimentation en Afrique,* Paris, Éd. Khartala.

Somerville C. M. (1986) : *Drought and Aid in the Sahel,* Éd. Boulder.

TIMBERLAKE L. I. (1985) : *L'Afrique en crise, la banqueroute de l'environnement,* Paris, Éd. L'Harmattan.

5. Les politiques agricoles

BALE M. (1985) : *Agricultural Trade and Food Policy,* World Bank Staff Working Paper, n° 724.

BATES R. M. et LOFCHIE M. F. ed (1980) : *Agricultural Development in Africa,* New York, Éd. Praeger Pub.

BELONCLE Guy (1979) : *Quel développement rural pour l'Afrique noire ?,* Dakar, Nouvelles éditions africaines.

BELONCLE Guy (1987) : *Recherche, vulgarisation et développement rural en Afrique noire, Colloque de Yamoussoukro,* Ministère de la Coopération et du développement.

BERTHELOT J. et De RAVIGNAN F. (1980) : *Les sillons de la faim,* Paris, Éd. L'Harmattan.

BLACT-CFECTI-GRET-SGAR-PACA (1984) : *Politiques vivrières, dépendances alimentaires et développement,* Paris, Réseau stratégies alimentaires-stratégies paysannes, SOLAGRAL.

BROWN M. L. (1980 : *Farm Budgets from Farm Income Analysis to Agricultural Project Analysis*, Baltimore, Éd. John Hopkins University Press.

CLEAVER Kevin et SCHREIBER G. (1990) : *The Population, Agriculture and Environment Nexus, in SubSaharan Africa*, Banque mondiale, mai.

COMMANDER Simon (ed) (1989) : *Structural Adjustment and Agriculture : Theory and Practice in Africa and Latin America*, Londres, Heinemann, Overseas Development Institute.

COUSSY J. et HIBOU B. (1991) : *Variantes de politiques nationales des échanges extérieurs et marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest*, INRA-UNB-IRAM, juillet.

DE GONNEVILLE G. et SARNIGUET J. (1986) : *Guide d'évaluation économique des projets d'élevage*, Paris, SEDES, Coll. Méthodologie, Ministère de la Coopération et du développement.

DURUFLE G., FABRE R. et YUNG M. (1988) : *Manuel d'évaluation des effets sociaux et économiques des projets de développement rural*, Paris, Coll. Méthodologie, Ministère de la Coopération et du développement.

ELLIS Franck (1992) : *Agricultural Policies in Developing Countries*, Éd. Cambridge University Press.

FAO : *L'agriculture africaine, les 25 prochaines années*, Rome, 1986.

FUNEL J.-M. et LAUCOIN G. 1980) : *Politiques d'aménagement hydro-agricoles*, Paris, Coll. Techniques vivantes, Éd. P.U.F.

GENY Pierre, WAECHTER Pierre et YATCHINOVSKY André eds. (1992) : *Environnement et développement rural. Guide de la gestion des ressources naturelles*, Paris, Éd. Frison Roche.

GHAI D. et RADWAN S. ed. (1983) : *Agrarian Policies and Rural Poverty in Africa*, Genève, Bureau International du Travail.

GHATAK S. et INGERSENT K. (1984) : *Agriculture and Economic Development*, Éd. John Hopkins University Press.

GITTINGER J.-P. (1990) : *Economic Analysis of Agricultural Project*, Baltimore, Éd. John Hopkins Press, 8e ed.

GRIFFON Michel, HENRY Patrice et LEMELLE Jean-Pierre (1991) : *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*, Paris, coll. Méthodologie, Ministère de la Coopération et du développement.

GUENEAU M.-Ch. (1986) : *Afrique, les petits projets sont-ils efficaces ?*, Paris, Coll. Alternatives paysannes, Éd. L'Harmattan.

JACQUEMOT Pierre et GRIFFON Michel (1983) : « Pénuries alimentaires et stratégies agricoles en Afrique subsaharienne », *Critiques de l'Économie Politique*, n° 25, nouvelle série, septembre-octobre.

LECAILLON Jean et MORRISSON J. (eds) (1987) : *Politiques économiques et performances agricoles dans les pays à faible revenu*, Paris, Éd. OCDE.

LELE U. (1985) : *Le développement rural, l'expérience africaine*, Paris, Éd. Economica.

JONATHON B. ed. (1984) : *The Politics of Agriculture in Tropical Africa*, Londres, Éd. Sage.

NORTON R. D. (1987) : « Agricultural issues in structural adjustment programs », FAO, *Economic and Social Development Paper*, n° 66, Rome.

SARIS A. H. (1987) : « Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries », FAO, *Economic and Social Development Paper*, n° 65, Rome.

THIOMBIANO Taladidia (1992) : *Les modèles macro-économiques orthodoxes d'ajustement et de développement : questions théoriques et résultats dans l'agriculture en Afrique subsaharienne*, CEDRES, Université de Ouagadougou.

TIMMER C. P., FALCON W. P. et PEARSON S. R. (1986) : *Analyse de la politique alimentaire*, A World Bank Publication, Éd. Economica.

Chapitre 5

ARMSTRONG W. R. (1984) : « Dépendance alimentaire et urbanisation, développement des ressources alimentaires », *Tiers Monde,* tome XXVI, n° 104, octobre-décembre.

ASSIDON Elsa (1989) : *Le commerce captif, les sociétés commerciales françaises de l'Afrique noire,* Éd. L'Harmattan.

AYDALOT Philippe (1985) : *Économie régionale et urbaine*, Paris, Éd. Economica.

BABANGIDA A. (1985) : « L'urbanisation mimétique en Afrique », *Tiers Monde*, n°104, octobre-décembre.

BAHL Roy W. et LINN Johannes F. (1992) : *Urban Public Finance in Developing Countries,* A World Bank Book, Éd. Oxford University Press.

CHADENET Benoît, sous la direction de (1992) : « Crise de villes et crise des campagnes et Afrique subsaharienne », *in* ENA, Promotion Victor Hugo, *Problèmes de développement*, tome 2, ENA-Recherches et Ministère de la Coopération et du développement.

CHAMPAUD J. (1983) : *Villes et campagnes en Afrique de l'Ouest,* Paris, Éd. de l'ORSTOM.

Cités Unies Développement-UNICOCI (1991) : *Colloque « Développement municipal et coopération internationale »,* Rapport de synthèse, Yamoussoukro, 11-14 novembre 1991.

COLE W. E. et SANDERS R. D. (1985) : « Internal Migration and Urban Employment in the Third World », *American Economic Review,* 75.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, (1984) : *Image à Long terme de l'Afrique* (ILTA), SEDES, SCET-INTER, SCET-AGRI.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, sous la direction de (1988) : *Processus d'urbanisation en Afrique,* Paris, Éd. L'Harmattan.

COUR Jean-Marie (1988) : « Une image à long terme de l'Afrique au Sud du Sahara (ILTA) », *Afrique Contemporaine*, n° 146.

COUR Jean-Marie (1990) : *L'économie de la Côte d'Ivoire dans une perspective villes-campagnes,* Banque mondiale, AFTIN.

COUSSY Jean (1990) : « Les importations alimentaires urbaines et l'ajustement structurel », *Politique africaine,* n° 37, mars.

COUSSY Jean, HUGON Philippe et SUDRIE Olivier (1983) : *Dépendance alimentaire et urbanisation en Afrique subsaharienne,* Paris, CERED, Université de Paris-X Nanterre, cahier n° 2.

DEBLE Isabelle et HUGON Philippe (1985) : *Vivre et survivre dans les villes africaines,* Paris, Éd. L'Harmattan.

DUPONT V. (1986) : *Dynamiques des villes secondaires et processus migratoires en Afrique de l'Ouest*, Paris, Éd. de l'ORSTOM.

DULUCQ Sophie et GOERG Odile sous la direction de (1989) : *Les investissements publics dans les villes africaines, 1930-1985, habitats et transports,* Paris, Coll. Villes et entreprises, Éd. L'Harmattan.

DURAND-LASSERVE A. (1986) : *L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers monde,* Paris, Éd. L'Harmattan.

DURUFLE Gilles (1988) : « L'ILTA, une occasion manquée », *Afrique Contemporaine*, n° 146, 2e trimestre.

ELA Jean-Marc (1983) : *La ville en Afrique,* Paris, Éd. Karthala.

FATHY Hassan (1970) : *Construire avec le peuple*, Éd. Sindbad.

GAPYSI E. (1989) : *Le défi urbain en Afrique,* Paris, Éd. L'Harmattan.

GODARD Xavier et TEURNIER P. (1992) : *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement. Redéfinir le service public*, Paris, Éd. Karthala-INRETS.

HARRIS Nigel (1992) : « Les données de la question urbaine », *Le Courrier*, n° 131, janvier-février, pp. 50-51.

HAUMONT N. et MARIE Alain dir. (1987) : *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement,* Paris, Éd. L'Harmattan.

HORTON S., KANBUR R. et MAZUDAR D. (1991) : *Labour Market in an Era of Adjustment : an Overview*, Washington, Banque mondiale.

HOSELITZ B. F. (1955) : « Generative and Parasitive Cities », *Economic development and Cultural Change,* 5.

HUGON Philippe (1984) : « L'économie non officielle : modes de vie et de survie dans les villes africaines » *in* ARCHAMBAULT Edith et GREFFE Xavier : *Les économies non officielles,* Paris, Éd. La Découverte.

KELLEY A. C. et WILLIAMSON J. G. (1984) : *What Drives Third World City Growth*, Princeton, N. J., Éd. Princeton University Press.

LE BRIS Émile, MARIE Alain, OSMONI A. et SINOU A. (1987) : *Famille et résidences dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé,* Paris, Éd. L'Harmattan.

LE BRIS Émile et GIANNITRAPANI H. (1991) : *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne,* Actes du colloque tenu à Ouagadougou en octobre 1990, CNRST, IRSSH, ORSTOM, CNRS, IFU, Université de Ouagadougou, Université de Paris VIII, Secrétariat d'État à l'Urbanisme (Burkina Faso).

LE BRIS Émile (1992) : « Jeunes, ville, emploi : une triade à haut risque », *Ville en développement,* n° 18, décembre.

LINN J. (1983) : *Cities in the Developing World. Policies for their Efficient and Equitable Growth,* New York, Éd. Oxford University Press.

MAHIEU François-Régis (1989) : « Transferts et communautés africaines », *STATECO,* n° 58-59, juin-septembre.

MAHIEU François-Régis (1990) : *Les fondements de la crise en Afrique,* Paris, Éd. L'Harmattan.

MARIE Alain (1988) : « État, politique urbaine et société civile : le cas africain, *Tiers Monde,* tome XXIX, n° 116, décembre.

MASSIAH Gustave. et TRIBILLON J.-F. (1988) : *Villes et développment. Essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde,* Paris, Éd. La Découverte.

MERLIN Pierre (1991) : *Espoir pour l'Afrique noire,* Éd. Présence Africaine, ACCT.

Ministère de la Coopération et du développement (1984) : *Manuel d'Urbanisme en pays tropical,* Paris, 6 volumes.

Ministère de la Coopération et du développement (1990) : *Coopération française pour le développement urbain,* Paris.

NIHAN Gérard (1980) : « Le secteur non structuré, signification, aire d'extension du concept et application expérimentale », *Tiers Monde,* n° 82, avril-juin.

OBERAI A. S. (1992) : « Démographie, emploi et pauvreté dans les grandes villes du tiers monde », *Le Courrier,* n° 131, janvier-février, pp. 64- 66.

RENAUD B. (1985) : *Politique nationale d'urbanisation dans les pays en voie de développement,* Publication des services de recherche de la Banque mondiale, Éd. Economica.

REQUIER-DESJARDINS Denis (1989) : *L'alimentation en Afrique, manger ce que l'on peut produire,* Éd. L'Harmattan.

REQUIER-DESJARDINS Denis (1991) : « La ville comme facteur de développement : le cas de l'Afrique subsaharienne », *Informations et commentaires,* n° 74, 1er trimestre.

ROCHEFORT M. (1988) : « Problèmes généraux de la production du logement des pauvres », *Tiers Monde,* tome XXIX, n° 116, décembre.

SACHS Ignacy ed. (1992) : *Les villes pourquoi faire, quelles villes ?,* Éd. P.U.F.

STREN R. et WHITE R. R. eds. (1989) : *African Cities in Crisis ; managing rapid urban growth,* Boulder, Colorado, Éd. Westview.

SUDRIE Olivier (1986) : « Dépendance alimentaire et urbanisation en Afrique subsaharienne : une relation controversée », *in Nourrir les villes en Afrique subsaharienne,* Éd. L'Harmattan.

TODARO Michael (1969) : « A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries », *American Economic Review,* tome 59.

TODARO Michael (1984) : « Urbanization in Developing Nations. Trends, Prospects and Policies », *in* P. K. GHOSH ed. : *Urban Development in the Third World,* Westport CT, Greenwood.

TRIBILLON Jean-François (1988) : « Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique et dans le tiers monde : faits et politiques », *Tiers Monde,* tome XXIX, n° 116, décembre.

VAN DJIK M. P. (1986) : *Burkina Faso, le secteur informel de Ouagadougou,* Paris, Éd. L'Harmattan.

VENARD Jean-Louis (1986) : *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique francophone,* Éd. Economica.

VENNETIER Pierre ed. (1989) : *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux,* Bordeaux, Coll. Espaces tropicaux, Éd. CEGET.

WATTS Kenneth (1992) : « Politiques urbaines : quelques conclusions », *Le Courrier,* n° 131, janvier-février.

WILLIAMSON Jeffrrey G. (1988) : « Migration and Urbanization », *in* H. CHENERY et T. N. SRINIVASAN : *Handbook of Development Economics,* vol. 1, Éd. Elsevier Science Publishers, B.V.

Chapitre 6

ALIBERT Jean (1987) : « Privatisation des entreprises publiques en Afrique noire francophone », *Afrique contemporaine,* n° 143, juillet-septembre.

D'ALMEIDA Ayité-Fily (1986) : « La privatisation des entreprises publiques en Afrique au sud du Sahara », *Le Mois en Afrique,* n^{os} 245-247-247-248.

AMIN Samir, FAIRE Alexandre et MALKIN D. (1980) : *L'avenir industriel de l'Afrique,* Paris, Éd. L'Harmattan.

ARENA J., DE BANDT J., BENZONI J. et ROMANI P. M. (1988) : *Traité d'économie industrielle,* Paris, Éd. Economica.

DE BANDT Jacques et HUGON Philippe (1988) : *Les tiers Nations en mal d'industrie,* Paris, Éd. Economica.

BARBIER Jean-Pierre et VERON J.-B. (1991) : *Les zones franches industrielles d'exportation (Haïti, Maurice, Sénégal, Tunisie),* Paris, Éd. Karthala.

BARBIER Jean-Pierre (1993) : *La compétitivité des entreprises en Afrique,* Caisse française de développement, doc. interne.

BOUIN O. et MICHALET Charles-Albert (1991) : *Rééquilibrage entre secteur public et secteur privé, l'expérience des pays en développement,* Paris, Éd. OCDE.

CHENERY Holis, ROBINSON S. et SYRQUIN M. (1986) : *Industrialization and Growth,* Oxford, Éd. Oxford University Press.

CHITOU Ibrahim (1992) : « Bilan actuel et leçons des privatisations », *Techniques financières et Développement,* n° 26, mars.

CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-A. (1990) : *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire,* Paris, Éd. Karthala-ORSTOM.

COOK P. et KIRKPATRICK C. eds (1988) : *Privatization in Less Developped Countries,* Wheatsheaf-Harvester, Éd. St Martin Press.

CORDEN W. M. (1987) : « Protection and Liberalization, a Review of Analytical Issues », FMI, *Occasionnal Paper,* n° 54.

COURLET C. et JUDET Pierre (1986) : « Industrialisation et développement, la crise des paradigmes », *Tiers monde,* tome XXVII, n° 107, juillet-septembre.

CORNIA Giovanni A., VON DER HOEVEN Rolf et LALL Sanjaya (1992) : « L'offre : changer les structures de production et accélérer la croissance, *in* CORNIA G. A., VON DER HOEVEN et MKANDAWIRE Thandika : *L'Afrique vers la reprise économique, de la stagnation et l'ajustement au développement humain,* Paris, Éd. Economica.

DESTANNE DE BERNIS Gérard (1971) : « Industries industrialisantes et options algériennes », *Tiers Monde,* tome XII, n° 47

DORNBUSH Rudiger (1992) : The case for Trade Liberalization in Developing Countries », *Journal of Economic Perpectives,* volume 6, n° 1.

FONTAINE Jean-Marc (1992) : *Réformes du commerce extérieur et politiques de dévéloppement,* Paris, Coll. Tiers Monde-IEDES, Éd. P.U.F.

GULHATI Ravi (1990) : *The Making of Economic Policy in Africa,* Banque mondiale, Economic Development Institute, EDI Seminar Series.

HAWKINS A. M. (1986) : « Can Africa Industrialize ? » *in* R. Berg et J. S. Whithaker eds. : *Strategies for African Development,* Berkeley, Éd. University of California Press.

HEILLEINER G. K. ed. (1991) : *Trade Policy, Industrialization and Development, New Perspectives,* Éd. Oxford Clarendon Press.

HIRSCHMAN Alfred O. (1964) : *La stratégie du développement économique,* Paris, Éd. Ouvrières.

Institut de l'Entreprise-Centre Nord-Sud (1985) : *Pour un vrai partenariat industriel avec l'Afrique. Bilan et perspectives de l'industrie africaine,* Paris, mai 1985.

JACQUEMOT Pierre (1990) : *La firme multinationale, une introduction économique,* Paris, Éd. Economica.

JACQUEMOT Pierre et RAFFINOT Marc (1985) : *Accumulation et développement. Dix études sur les économies du tiers monde,* Paris, Éd. L'Harmattan, chapitres 5, 6 et 7.

JUDET Pierre (1980) : « Conséquences sociales de l'industrialisation dans les pays en voie de développement », *Revue de l'AUPELF,* vol. XVII, n° 2.

LARUE de la TOURNEMINE R. (1988) : « Science, technologie et stratégie industrielle dans les pays en développement », *Tiers Monde,* tome XXIX, n° 113, janvier-mars.

LIPIETZ Alain (1985) : *Mirages et miracles, problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde,* Paris, Éd. La Découverte.

MEIER M. et STEEL W. F. eds (1989) : *Industrial Adjustment in Sub-Saharan Africa* (série développement économique de l'IDE), New York, Éd. Oxford University Press.

RAINELLI Michel (1989) : *Économie industrielle,* Paris, Éd. Dalloz.

RODRIK Dani (1992) : « The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries », *Journal of Economic Perpectives,* volume 6, n° 1.

SALVATORE D. et HATCHER T. (1991) : « Inward Oriented and Outward Oriented Trade Strategies », *The Journal of Developement Studies,* 273.

SHEPERD G. et LANGONI C. (1991) : *Trade Reform. Lessons from Eight Countries,* San Francisco, Éd. ICS Press.

STEEL W. F. et EVANS J. W. (1984) : « Industrialization in Sub-Saharan Africa », *World Bank Technical Paper,* n° 25.

United Nations (1988) : *Transnational Corporations in World Development – Trends and Prospects,* Centre on Transnational Corporations, New York.

VICKERS J. et YARROW G. Y. (1988) : *Privatization, an Economic Analysis,* Éd. The MIT Press.

VILLEMAIN Arylette et SAIDANE Dhafezr (1992) : « Les stratégies de privatisation : le cas de l'Afrique noire et du Maghreb », *Techniques financières et développement,* n° 26, mars.

Chapitre 7

Démographie

ABUMERE S. I. (1981) : « Population Distribution Policies and Measures in Africa South of the Sahara : a Review », *Population and Development Review*, vol. 7, n° 3.

BAHRI Ahmed (1988) : « L'Afrique du 21^{e} siècle », *in* TABUTIN Dominique (1988) : *Population et sociétés en Afrique au Sud du Sahara,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

BERNARD Monique (1993) : « Plaidoyers pour les centres urbains secondaires en Afrique au sud du Sahara », *Tiers Monde*, tome XXXIX, n° 133.

BIRDSALL Nancy et SAI Frederick T. (1988) : « Les services de planning familial en Afrique subsaharienne », *Finances et développement*, n° 25.

BOSERUP Ester (1970) : *Évolution agraire et pression démographique*, Éd. Flammarion.

BOSERUP Ester (1981) : *Population and Technology*, Oxford, Éd. Blackwell.

BOSERUP Ester (1985) : « Economic and Demogaphic Interrelationships in Sub-Saharan Africa », *Population and Development Review,* vol. 11, n° 3.

BREAVER E. (1975) : *Demographic Transition, Theory Reinterpreted,* Éd. Lexington Books.

CHESNAIS J.-C. : « La croissance démographique, frein ou moteur du développement ? », *in* BRUNEL Sylvie (1987) : *Tiers mondes, controverses et réalités,* Paris, Éd. Economica.

EASTERLIN R. A. ed. (1980) : *Population and Economic Change in Developing Countries,* Chicago, Éd. Chicago University Press.

FLEGG A. T. (1982) : « Inequality of Income, Illiteracy and Medical Care as Determinant of Infant Mortality in Underdeveloped Countries », *Population Studies,* vol. 38, n° 3.

FRANKE R. F. (1981) : « Modes of production and population pattern : policy implications for West African Development », *International Journal of Health Services,* vol. 11, n° 3, pp. 361-387.

GENDREAU Francis et VIMARD Patrice (1991) : « Politique de santé et population », *Politique africaine,* n° 44.

GUICHAOUA André (1989) : *Destins paysans et politiques agraires en Afrique centrale*, 2 tomes, Éd. L'Harmattan.

LELE Uma et STONE S. W. (1988) : *Pression démographique, environnement et intensification agricole : modifications apportées à l'hypothèse de Boserup*, Étude MADIA.

LOCOH Thérèse (1991) : « Familles dans la crise et politiques de population en Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, n° 44.

LORIAUX Michel (1991) : « La peur du nombre ou les défis de la croissance démographique », *Politique africaine,* n° 44.

OPPONG G. ed. (1987) : *Sex Roles, Population and Development in West Africa,* Londres, Éd. James Curey.

SALA DIAKANDA Daniel M. (1988) : « Démographie africaine, tendances et perspectives», *Afrique Contemporaine,* n° 145.

SALA DIAKANDA Daniel M. (1991) : « De l'émergence de politiques de population en Afrique », *Politique africaine,* n° 44.

SCHWARTZ Jacques (1992) : « Le défi démographique », *in* M. Gaud et M. Pontiè (eds.) : « L'environnement en Afrique », *Afrique Contemporaine,* hors série, n° 161, 1er trimestre 1992.

TABUTIN Dominique (1988) : *Population et sociétés en Afrique au Sud du Sahara,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

TABUTIN Dominique (1991) : « La croissance démographique en Afrique. Bilan et perspectives », *Tiers Monde,* n° 125, janvier-mars.

Santé

Banque mondiale (1987) : *Health Services in Developing Countries : an Agenda for Reform,* Washington. Traduction française : *Le financement des services de santé dans les pays en développement : un programme de réformes.*

BARBIERI Magali et CANTRELLE Pierre (1991) : « Politique de santé et population », *Politique africaine,* n° 44.

BRUNET-JAILLY Joseph (1986) : « Santé et développement, une promenade en bibliographie », *Rhésus,* n° 3.

BRUNET-JAILLY Joseph (1992) : « Santé : une occasion manquée ? Le Mali et l'initiative de Bamako », *Afrique contemporaine,* n° 162, avril-juin.

BURU F. M. (1981) : « Implications of the Ideology and Implementation of Health in a Developing Country », *Social Science and Medecine,* vol. 15, n° 1.

DESTEXHE Alain (1985) : *Santé, médicaments et développement, les soins primaires à l'épreuve des faits,* Paris, Publication de la Fondation Libertés sans Frontières.

DESTEXHE Alain (1987) : « Crise économique et financement de la santé », *Politique Africaine,* n° 28, décembre.

DUMOULIN J. (1983) : « Les techniques de planification de la santé », *Sciences sociales et santé,* nos 3-4, pp. 41-74.

ENGELHARD Philippe, SECK Moussa et BEN ABDALLAH Taoufik (1988) : *Vivre et mourir en Afrique,* Dakar, Éd. ENDA.

FOULON Gérard (1992) : *Analyse du financement du système de santé au Burkina Faso,* Université de Bordeaux II, INSERM U 330.

GRIFFIN Charles (1988) : *User Charges for Health Care in Principle and Practice,* Economic Development Institute of the World Bank.

LAURENT A. (1982) : *Financement et dépenses de santé : Rwanda et Togo,* Genève, Éd. Sandoz.

Management Sciences for Health (1984 et 2e édition 1988) : *Bien gérer les médicaments : la sélection, l'acquisition, la distribution et l'utilisation des produits pharmaceutiques dans les soins de santé primaires,* Genève, Institut universitaire d'études du développement.

NKANAGU T. (1985) : « L'expérience africaine en matière de sécurité sociale », *Revue internationale de sciences sociales,* vol. 38, n° 2

PARET Henri (1984) : *Planification de la santé en Afrique,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

REINKE William A. (1988) : *Health Planning for Effective Management,* Éd. Oxford University Press.

ROUGEMONT A. et BRUNET-JAILLY J. (1989) : *Planifier, gérer, évaluer la santé en pays tropicaux,* Éd. Doin.

SAI Fred T. (1990) : « Population et santé : problèmes aigus pour l'avenir africain » *in* BERG Robert et WHITAKER Jennifer S. (eds) : *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique,* Paris, Éd. Economica, 1990.

SINDZINGRE Alice et JOURDAIN Gonzague (1987) : « Le SIDA : épidémiologie et anthropologie », *Politique africaine,* n° 28.

VAN LERBERGHE Wim et PANGU Kasa Asila (1988) : « Les politiques de santé », *in* Dominique TABUTIN, *op. cit.*

Chapitre 8

BANQUE MONDIALE (1988) : *L'éducation en Afrique subsaharienne : pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion,* Étude de politique générale, Washington.

BELLONCLE Guy (1984) : *La question éducative en Afrique noire,* Paris, Éd. Karthala.

BLAUG M. (1974) : *L'éducation et le problème de l'emploi dans les pays sous-développés,* Genève, BIT.

COURT David et KINYANJUI Kabiru (1990) : « L'éducation en Afrique : problèmes dans un secteur en pleine évolution », *in* BERG Robert et WHITAKER Jennifer S. (eds) : *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique,* Paris, Éd. Economica.

EICHER Jean-Claude (1984) : *Educational Costing Financing in Developing Countries : Focus on Sub-Saharan Africa,* Washington, Banque mondiale, document de travail n° 655.

HAIDARA B. et LEMAY A. (1988) : *Problèmes actuels du développement de l'éducation en Afrique subsaharienne,* Paris, Institut International de l'Éducation.

HEYNEMAN S. (1984) : « Research on Education in the Developing Countries », *Journal of Educational Development,* n° 4, vol. IV.

JAROUSSE J.-P. et MINGAT A. (1990) : *Vers un plan d'action pour les systèmes éducatifs des pays du Sahel,* Paris, IREDU (1990), Ministère de la Coopération et du développement.

MINGAT A. et TAN J.-P. (1985) : « Subzidation of Higher Education versus Expansion of Primary Enrollments : What can a Shift of Ressources Achieve in Sub-Saharan Africa ? », *International Journal of Economic Development,* vol. 15, n° 4.

Ministère de la Coopération et du Développement-France (1992) : *Enseignement et formation en Afrique subsaharienne,* Paris.

PSACHAROPOULOS G. et WOODHALL M. (1988) : *L'éducation pour le développement,* Paris, Éd. Economica.

TEDGA Paul J. M. (1988) : *Enseignement supérieur en Afrique noire francophone, la catastrophe ?,* Paris, Éd. L'Harmattan, PUSAF.

VINOKUR Annie (1987) : « La Banque mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en développement, *Tiers Monde,* octobre-décembre.

ZYMELMAN M. (1987) : *Modèle de simulation du financement de l'éducation,* Washington, Banque mondiale.

Chapitre 9

BACH Daniel (1991) : « L'intégration économique régionale en Afrique », *Économie et Prospective Internationale,* Revue du CEPII, n° 48, 4e trimestre.

BALASSA Béla (1961) : *The Theory of Economic Integration,* Éd. Allen and Unwin.

BELOUANE-GHERAZI S. et GHERAZI H. (1988) : *Les organisations régionales africaines, Recueil de textes et documents,* Paris, Ministère de la Coopération et du développement.

BERG Elliot (1991) : *Intégration économique en Afrique de l'Ouest, problèmes et approches,* miméo, novembre.

BOIDIN Jean (1988) : « La coopération régionale à l'épreuve de l'ajustement structurel », *Le Courrier CEE-ACP,* n° 112.

CLUB DU SAHEL / CILSS (1989) : *Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest,* Espaces régionaux, avril.

CLUB DU SAHEL / CILSS (1991) : *Échanges céréaliers et politiques agricoles dans l'espace ouest, quelle dynamique régionale ?,* INRA-IRAM-UNB, avril.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (1984) : « Propositions visant à renforcer l'intégration économique en Afrique de l'Ouest », CEA, Addis Abeba.

COOPER C. A. et MASELL B. F. (1965) : « Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries », *Journal of Political Economy.*

COUR J. M. (1989) : *The Unrecorded Economy of Zaïre and its Contribution to the Real Economy,* Washington, Banque mondiale.

COUSSY Jean et HIBOU B. (1991) : *Variantes de politiques nationales des échanges extérieurs et marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest,* Club du Sahel, CILSS, Ministère de la Coopération, Programme « Espaces régionaux en Afrique de l'Ouest », juillet.

COUSSY Jean (1992) : « Intégration interafricaine et politique de protection, échec inéluctable ou occasions manquées ? », *in* FONTAINE Jean-Marc (1992) : *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement,* Paris, Coll. Tiers Monde-IEDES, Éd. P.U.F.

COUSSY Jean et HUGON Philippe, étude dirigée par (1990) : *Programme d'ajustement structurel et intégration régionale en Afrique subsaharienne,* Paris, CERED-LAREA, Ministère de la Coopération et du développement.

COUSSY Jean et HUGON Philippe, sous la direction de (1991) : *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne,* Paris, Ministère de la Coopération et du développement, Études et documents.

DIOUF M. (1986) : *L'intégration économique en Afrique de l'Ouest,* Dakar, COAFEB, Éd. Publisud.

GUILLAUMONT Patrick et GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylvianne (1991) : « La zone franc a un tournant : vers l'intégration régionale », *Géopolitique africaine,* vol. 14, n° 4, juillet-septembre 1991.

HAIDARA M. (1991) : *Problématique de l'intégration économique en Afrique, l'expérience de la CEAO,* Ouagadougou, CEAO, miméo, mars.

HOFMEIER R. (1988) : « Coopération régionale en crise ou crise des organisations régionales ? », *Le Courrier ACP-CEE,* n° 112.

HUGON Philippe (1989) : *Les différentes formes d'intégration régionale en Afrique subsaharienne et les programmes d'ajustement structurel,* Université de Paris-Nanterre, LAREA.

IGUE O. I. (1983) : « L'officiel, le parallèle et le clandestin, commerces et intégration en Afrique de l'Ouest », *Politique Africaine,* n° 9, mars.

MOUAFO D. (1991) : « Les difficultés de l'intégration économique inter-régionale en Afrique noire : l'exemple de la zone UDEAC », *Cahiers d'outre-mer,* n° 44, avril-juin.

OUALI K. S. (1990) eds. : *Intégration et développement,* Paris, Éd. Economica.

ROBSON P. (1984) : *The Economics of International Integration,* Londres, Éd. George Allen and Unwin, 1984.

ROBSON P. (1987) : *Intégration, développement et équité, l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest,* Paris, Éd. Economica.

SCHNEIDER B. (1987) : *L'Afrique face à ses priorités,* Paris, Éd. Economica.

Chapitre 10

ADDA Jacques et ASSIDON Elsa eds (1991) : *Dette ou financement du développement,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

ARDITI Claude et YUNG Jean-Michel (1983) : « L'épargne en milieu rural ivoirien », *Études pour le développement,* n° 2, pp. 129-159.

AYANGMA-AMANG Protais (1991) : « L'assurance-vie au Cameroun », *Techniques financières et développement,* n° 22, mars, pp. 46-49.

BAKHOUM I. (ed.) (1989) : *Banking the unbankable, Bringing credit to the poor,* Londres, Éd. PANOS Publications.

BEKOLO-EBE B. (1989) : « Liquidité, intemédiation et système des tontines au Cameroun », *Revue d'Économie Politique,* juillet-août.

Caisse Centrale de Coopération Économique (1988) : « Les tontines en Afrique, rôle et évolutions », *Notes et Études,* n° 12.

CALLIER Ph. (ed.) : *Financial Systems and Development in Africa,* Banque mondiale, IDE Seminar series, 1991.

CAPIO G. ET HONORAN P. (1991) : « Réforme du secteur financier et processus d'ajustement », *Techniques financières et développement,* n° 23, juin.

CHANDAVAKAR A. G. (1986) : « Le secteur financier non institutionnel dans les pays en développement », *in* UNDIESA, 1986.

CHANDAVAKAR A. G. (1988) : « The role of informal credit markets », *in Support of Microbusiness in Developping Countries,* Washington.

CNUCED (1975) : *L'épargne intérieure dans les pays en voie de développement.*

CONFÉDÉRATION INTERNATIONALE DES ASSOCIATIONS DES DIPLÔMÉS DE L'INSTITUT TECHNIQUE DE BANQUE (1987) : *L'épargne et sa collecte en Afrique,* Revue Banque éditeur (collection Banque ITB).

CUEVAS C. E. (1991) : *Marchés financiers informels en Afrique*, Banque mondiale, IDE, doc. de travail.

DEATON Angus (1990) : « Saving in developing countries : theory and review », *in Proceedings of the World Bank Annual Conference on development economics*, 1989, supplément aux *World Bank Economic Review* et *World Bank Research Observer*, Washington, Banque mondiale, pp. 61-96.

DEATON Angus et PAXSON Christina (1992) : « Patterns of Aging in Thailand and Côte d'Ivoire », *in* David Wise (ed.), *Issues in the Economics of Aging*, Chicago, Éd. University of Chicago Press.

DIENG Amadou Aly (1982) : *Le rôle du système bancaire dans la mise en valeur de l'Afrique de l'Ouest*, Dakar, Éd. Nouvelles Éditions Africaines.

EBOUE Chicot (1988) : « Épargne informelle et développement économique en Afrique », *Mondes en développement*, tome 16, n° 62-63.

EBOUE Chicot (1990) : « Les effets macro-économiques de la répression financière dans les pays en développement », *Économie appliquée*, tome LXIII, n° 4.

FRY Maxwell (1988) : cf. biblio. chap. 12.

GERMIDIS D., Kessler D. et MEGHIR E. (1991) : *Systèmes financiers et développement : quels rôles pour les secteurs financiers formels et informels ?*, Études du Centre de Développement, OCDE, mars.

GERSOVITZ Mark (1989) : « Saving and Development », chapitre 10 du *Handbook of Development Economics*, Éd. North Holland.

GIOVANNINI A. (1985) : « Saving and the real interest rate in LDCs », *Journal of Development Economics,* vol.18, n° 2-3.

GOURVEZ Jean-Yves (1983) : « Épargne et investissement des ménages de l'agglomération d'Abidjan (Côte d'Ivoire) », *Études pour le développement,* n° 2.

GUEYMARD Yves (1983) : *Méthodes de mobilisation de l'épargne rurale dans les pays africains,* Paris, Ministère de la Coopération.

HENRI Alain, TCHENTE Guy Honoré et DIEUMEGARD Philippe G. (1991) : *Tontines et banques au Cameroun*, Éd. Karthala.

HUGON Philippe (1991) : « Les politiques d'ajustement et le dualisme financier », *Techniques financières et développement,* n° 23, juin.

KESSLER Denis et ULLMO P. A. eds. (1985) : *Épargne et développement,* Éd. Economica.

L'HERITEAU Marie-France (1991) : « La faillite des systèmes bancaires en Afrique », *in* Adda et Assidon (1991).

LASSICA Y. (1991) : *Développement des systèmes financiers ruraux dans les pays en développement,* DSA-CIRAD, Montpellier.

LELART M. *et al.* (1990) : *La tontine, Pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement,* Paris, Éd. Libley.

MAHIEU F.-R. (1990) : *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Éd. L'Harmattan.

MAMADOU Ousmane Samba (1992) : « Dualité de régime de change et demande de monnaie dans une petite économie : le Niger », *Université d'Auvergne, CERDI,* communication aux journées AFSE, 1992.

MATHIS Jean (1992) : *Monnaie et banques en Afrique francophone,* Éd. EDICEF-AUPELF.

MIKESELL R. H. et Zinser J. E. (1973) : « The nature of the Savings Function in Developing Countries », *Journal of Economic Literature,* vol. 11, mars.

MODIGLIANI F. (1970) : « The Life cycle hypothesis of saving and intercountry differences in the saving ratio », *in* W. A. Eltis, M. F. Scott et J. N. Wolfe, eds, *Induction, growth and trade*, Oxford, Éd. Oxford University Press.

NZEMEN Moïse (1989) : « La tontine et l'activité bancaire », *Le Courrier,* n° 117.

PAXSON Christina (1992) : « Using Weather variability to estimate the response of savings to transitory income in Thailand », *American Economic Review*, mars, pp. 15-33.

POLAK Jacques (1989) : *Politiques financières et développement*, Paris, OCDE.

ROUCHY Jean-Yves (1983) : « Un mécanisme d'accumulation et de couverture sociale spécifique : les tontines », *Études pour le développement*, n° 2, pp. 121-129.

SCHRIEDER G. (1989) : *Informal Financial Groups in Cameroon*, M. S. Thesis, Ohio State University.

SERVANT Pierre (1991) : « Les programmes de restructuration des systèmes financiers d'Afrique subsaharienne », *Afrique Contemporaine,* n° 157.

SUNDARAJAN V. et BALIÑO Tomàs J. T. (1991) : *Banking Crisis : Cases and Issues,* Washington, Éd. IMF.

TAILLEFER Bernard (1987) : « L'épargne en milieu rural, finalités et conditions de réussite d'un système d'épargne et de crédit rural : l'expérience de l'union des banques populaires du Rwanda », *in* CIADITB : *L'épargne et sa collecte en Afrique,* Banque éditeur.

UNDIESA (1986) : *L'épargne pour le développement,* Nations Unies.

VINAY Bernard (1988) : *Zone franc et coopération monétaire,* Ministère de la Coopération et du Développement, Paris.

WAHID Abu N. M. ed. (1992) : *The Granmeen Bank of Bangladesh, a new dimension in poverty alleviation,* Oxford, Éd. Westview Press.

WILLIAMSON J.-G. (1968) : « Personal saving in developing nations : an intertemporal cross-section from Asia », *Economic Record,* vol. 44, juin.

Chapitre 11

ADDA Jacques et ASSIDON Elsa eds (1991) : *Dette ou financement du développement,* Paris, Coll. Bibiliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

BHAGWATI J. et GRINOLS S. (1976) : « Foreign Capital, Savings and Dependance », *The Review of Economics and Statistics,* vol. 58, n° 2, novembre.

BOWLES Paul (1989) : « Recipient needs and donor interests in the allocation of EEC aid to developing countries », *Revue canadienne d'études du développement,* n° 1.

CASSEN R. (1986) : *Does Aid Work ?,* Oxford, Éd. Clarendon Press.

CACERES Luis René (1985) : « L'épargne dans un contexte global », *in* Kessler D. et Ullmo P. A., 1985.

CAMUS Daniel (1983) : *Les finances des multinationales en Afrique,* Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

CHENERY Hollis et STROUT Alan (1966) : « Foreign Assistance and Economic Development », *American Economic Review,* n° 56, septembre. Traduction française dans CHENERY H. : *Changement des structures et politique de développement,* Éd. Economica, Paris, 1981.

DJONDANG P. (1988) : *Importations de capitaux et croissance économique,* Paris, Éd. Economica.

HUSSAIN I. et UNDERWOOD J. (eds) (1991) : *African External Finance in the 1990s, A World Bank Symposium,* Banque mondiale.

KESSLER Denis et STRAUSS-KAHN D. (1984) : « Existe-t-il un lien entre épargne intérieure et l'afflux de capitaux extérieurs ? », *Tiers Monde,* tome XXV, n° 98, avril-juin.

KESSLER Denis (1985) : « Endettement, épargne et croissance dans les pays en développement », *in* D. Kessler et P.-A.Ullmo, 1985

KESSLER D. et ULLMO P.-A. eds. (1985) : *Épargne et développement,* Éd. Economica.

LAFFARGUE J.-P. (1987) : « Croissance et endettement externe », *Revue d'Économie Politique,* n° 4.

LAL Deepak (1990) : « International capital flows and Economic Developement », chapitre 11 de l'ouvrage M. Scott et D. Lal (eds.) : *Public policy and economic development, essays in honour of Ian Little,* Oxford, Éd. Clarendon Press.

LECOMTE Bernard J. (1986) : « L'aide par projets, limites et alternatives », OCDE, Éd. Études du Centre de Développement.

MACKINNON Ronald I. (1964) : « Foreign exchange Constaints in Economic Development », *Economic Journal,* n° 74, juin.

MACKINNON Ronald I. (1979) : *Money in international exchange : the convertible currency system,* Éd. Oxford University Press.

MOSLEY P. (1980) : « Aid, Savings and Growth Revisited », *Oxford Bulletin of Exconomics and Statistics,* mai.

MOSLEY P. (1987) : *Overseas Aid,* Brighton, Éd. Weatsheaf Books.

MOSLEY P, SMITH L. et TOYE J.(1991) : *Aid and Power, The World Bank and Policy-Based Lending*, vol. 1 : *Analysis and Policy Proposals*, Londres, Éd. Routledge.

PAPANEK Gustav F. (1972) : « The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries », *Economic Journal*, septembre.

POLAK J. J. (1989) : *Politiques financières et développement*, OCDE.

RAFFINOT Marc (1991) : *Dette extérieure et ajustement structurel*, Paris, Éd. EDICEF-AUPELF.

SNYDER Donald (1990) : « Foreign Aid and Domestic Savings : a spurious correlation ? », *Economic Development and cultural change.*

SOLOMON Robert (1985) : « The United States as a debtor in the 19th century », *Économies et sociétés*, série MO n° 5.

TAYLOR Lance (ed.) (1988) : *Varieties of stabilisation Experience*, Oxford, Éd. Clarendon Press.

VAN DER HOEVEN Rolph (1992) : « La dépendance externe et le développement à long terme », chapitre 11 de l'ouvrage de G. Cornia, R. van der Hoeven et T. Mkandawire : *L'Afrique vers la reprise économique, De la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'UNICEF)*, Éd. Economica.

WEISSKOPF T. E. (1972) : « The impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Under-Developped Countries », *Journal of International Economics*, n° 2, 1972.

WILLAME J.-C. (1986) : *Zaïre, l'épopée d'Inga, Chronique d'une prédation industrielle*, Coll. Villes et entreprises, Éd. L'Harmattan.

YEATS Alexander J. (1989) : « Do African Countries Pay More for their Imports ? Yes », *Document de travail n° 265* des Services de politique, planification et recherche de la Banque mondiale (résumé dans *Finances et Développement*, juin 1990).

Chapitre 12

ADDA Jacques et ASSIDON Elsa (eds) (1991) : *Dette ou financement du développement*, Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan.

ARDITI Claude et YUNG Michel (1983) : « L'épargne en milieu rural ivoirien », *Études pour le développement* (SEDES), n° 2.

CALLIER Ph. (ed.) : *Financial Systems and Development in Africa*, Banque mondiale, IDE Seminar series, 1991.

CAPIO G. et HONORAN P. (1991) : « Réforme du secteur financier et processus d'ajustement », *Techniques financières et développement*, n° 23, juin.

COLLYNS Charles (1983) : *Alternatives to the Central Bank in the Developing World*, Occasionnal Paper n° 20, Washington, IMF.

DIENG Amadou Aly (1982) : *Le rôle du système bancaire dans la mise en valeur de l'Afrique de l'Ouest*, Dakar, Éd. Nouvelles Éditions Africaines.

DOWD Kevin (ed.) (1992) : *The Experience of Free Banking*, Éd. Routledge.

DOWNES Patrick et VAEZ-ZADEH Reza (1991) : *The evolving role of Central Banks*, IMF, Washington.

EBOUE Chicot (1990) : « Les effets macro-économiques de la répression financière dans les pays en développement », *Économie Appliquée*, tome LXIII, n° 4.

FRY Maxwell (1988) : *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore and London, Éd. The Johns Hopkins University Press.

FRY Maxwell (1991) : « Foreign Debt reduction through improved domestic resource mobilization and allocation », *in* J.-C. Berthelemy et E. Girardin (eds.) : *Surendettement des pays en voie de développement et stratégies d'ajustement*, Éd. Sirey.

GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1970) : « Structural inflation-lock and balanced growth », *Économies et Sociétés*, n° 4.

GHATAK Subrata (1981) : *Monetary Economics in Developing Countries*, Londres, Éd. Macmillan.

GOURVEZ Jean-Yves (1983) : « Épargne et investissement des ménages de l'agglomération d'Abidjan », *Études pour le développement* (SEDES), n° 2.

GUILLAUMONT Patrick et Sylviane (1987) : « Les enjeux des politiques monétaires dans les pays en développement », *Revue d'Économie Financière*, n° 7.

HAYEK F. A. (1976) : *Denationalisation of Money : an analysis of the theory and practice of concurrent currencies*, Londres, Hobart paper, Institute of Economic Affairs.

KESSLER Denis et ULLMO P. A. eds (1985) : Épargne et développement, Paris, ed. Economica.

KOULIBALY Mamadou (1992) : *Le libéralisme : un nouveau départ pour l'Afrique noire*, Éd. L'Harmattan.

MAMADOU Ousmane Samba (1992) : « Dualité de régime de change et demande de monnaie dans une petite économie : le Niger », *Université d'Auvergne, CERDI*, communication aux journées AFSE, 1992.

MacKINNON Ronald H. (1973) : *Money and Capital in Economic Development*, Washington, The Brookings Institution.

MATHIS Jean (1992) : Monnaie et banques en Afrique francophone, Paris, Éd. EDICEF-AUPELF.

Ministère de la Coopération et du développement (1992) : *Les États d'Afrique, de l'Océan indien et des Caraïbes : situation économique et financière en 1990, perpectives d'évolution en 1991-1992*, Coll. Études et documents.

MUNDELL Robert (1965) : « Growth, Stability and Inflationary Finance », *Journal of Political Economy*, n° 73, 2, pp. 97-109.

N'GUESSAN Tchétché (1989) : « Un système de contrôle du comportement bureaucratique de la Banque centrale », *Revue d'Économie Politique*, septembre-octobre, n° 5.

POLAK Jacques (1989) : *Politiques financières et développement*, Paris, OCDE.

SHAW E. S. (1973) : *Financial Deepening in Economic Development*, Éd. Oxford University Press.

TAYLOR Lance (1979) : *Macro-models for Developing Countries*, Éd. Mc-Graw-Hill.

TAYLOR Lance (1983) : *Structuralist Economics*, Éd. Basic Books.

TCHUNDJANG-POUEMI Joseph (1980) : *Monnaie, servitude et liberté*, Éd. JA.

TOBIN James (1965) : « Money and economic growth », *Econometrica*, tome 33, n°4.

VAN WIJBERGEN Sweder (1983) : « Interest Rate Management in LDCs », *Journal of Monetary Economics*, tome 10, n° 2.

VINAY Bernard (1988) : *Zone franc et coopération monétaire*, Ministère de la Coopération et du développement, Paris.

WATTEYNE André (1991) : *Économie politique, applications aux structures économiques africaines*, Namur, Éd. A. Boland.

Chapitre 13

AVRAMOVIC Dragoslav *et al.* (1964) : *Economic Growth and External Debt*, Baltimore, Éd. John Hopkins University Press.

ARTUS Patrick et MORIN Pierre (1991) : *Macro-économie appliquée*, Éd. P.U.F.

COHEN David (1986) : *Monnaie, richesse et dette des nations*, Paris, Coll. Monographies d'économétrie, Éd. du CNRS.

DITTUS Peter (1989) : « The Budgetary Dimension of the Debt Crisis in low-income Sub-saharan Countries », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 145, pp. 358-366.

DOMAR D. (1944) : « The Burden of Debt and the National Income », *American Economic Review*.

HELPMAN Elhanan (1989) : « The simple Analytics of Debt-Equity Swaps », *American Economic Review*, vol. 79, n° 3.

GARNIER Olivier (1990) : « Contrôle et gestion de la dette publique. L'expérience française », *in* JEANRENAUD Claude et MOESEN Wim (eds.) : *Gérer l'austérité budgétaire*, Paris, Éd. Economica.

GREFFE Xavier (1989) : « *Principes de politique économique* », Éd. Economica-AUPELF.

GREEN Reginald H. (1988) : « Unmanageable – Towards Sub-Saharan African debt bargaining ? », chapitre 9 de GRIFFITH-JONES, 1988.

GRIFFITH-JONES Stephany, ed. (1988) : *Managing World Debt*, Éd. Harvester Wheatsheaf.

GRINOLS et BHAGWATI Jagdish (1976) : « Foreign Capital, Savings and Dependance », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 58, n° 2.

JACQUIER Michel et DEBARLE Gilles (1991) : « Club de Paris : les effets du menu de Toronto sur la dette publique des pays les moins avancés », *Techniques Financières et Développement*, n° 25, décembre, pp. 29-33.

KONE Tiékoura (1990) : « Endettement extérieur, croissance et besoins d'importations : le cas ivoirien », *CEDRES-Études,* ESSEC, Ouagadougou, n° XXXIII, 4e trimestre.

LAFFARGUE Jean-Pierre (1987) : « Croissance et endettement externe », *Revue d'économie politique,* n° 4.

MARTIN Matthiew (1991) : « *The Crumbling Façade of African Debt Negociations : no winners* », Éd. Macmillan.

MISTRY Percy S. (1991) : *African Debt Revisited : Procrastination or Progress ?*, La Haye, FONDAD.

OJO Kenneth O. (1989) : « Debt Capacity Model of Sub-saharan Africa : Economic Issues and Perspectives », *Development Policy Review*, vol. 7.

RAFFINOT Marc (1991) : *Dette extérieure et ajustement structurel*, Coll. Universités francophones, Éd. EDICEF / AUPELF.

REISEN Helmut et VAN TROTSENBURG Axel (1988) : « La dette des pays en développement : le problème budgétaire et la question du transfert », *Études du Centre de Développement*, Éd. OCDE.

ROBINSON Joan (1980) : « *Développement et sous-développement* », Éd. Economica

ROBINSON Joan et EATWELL John (1975) : « *L'économique moderne* », Éd. Ediscience, McGraw-Hill.

VAN EWIJK Casper (1991) : *On the Dynamics of Growth and Debt*, Oxford, Éd. Clarendon Press.

Chapitre 14

AWEGASIRA D. (1984) : *Exchanges Rates and the Management of the External Sector in Sub-Saharan Africa*, Abidjan, African Development Bank.

AZAM J. P. (1991) : « Marchés parallèles et convertibilité : Analyse théorique avec référence aux économies africaines », *Revue économique*, n° 42.

AZAM J. P. et DAUBREE Cécile (1991) : « La détermination des taux de changes parallèles en Afrique : modèle macro-économique et test économétrique : Nigéria, Zaïre, Ghana », *Économie et Prévision*, n ° 97.

BIRD G. (1983) : « Should Developing Countries Use Currency Depreciation as a Tool of Balance of Payments Adjustments ? », *Journal of Development Studies,* pp. 461-484.

BOND M. (1983) : « Agricultural Responses to Prices in Subsaharan African Countries », *IMF, Staff Papers,* vol. 30.

BRODSKY D. A. et SAMPSON G. P. (1983) : « Exchange Rate Variations Facing Individuals Industries in Developing Countries », *The Journal of Development Studies,* vol. 19, n° 3, avril.

CLAASEN Emil-Maria (1990) : *Recommandations en matière d'ajustement et de change,* Rome, Rapport FAO, octobre.

CLAASSEN Emil-Maria (1991) (ed.) : *Exchange Rate Policies in Developing and Post-Socialist Countries*, San Francisco, Éd. ICS Press.

CLEAVER K. M. (1985) : *The Impact of Price and Exchange Rate Policies on Agriculture in Sub-Saharan Africa*, World Bank Staff Working Papers, n° 728.

COQUET Bruno et DANIEL Jean-Marc (1992) : « Quel avenir pour la zone franc ? », *Observatoires et diagnostics économiques,* Revue de l'OFCE, n° 41, juillet.

CROCKETT A. D. (1981) : « Stabilization Policies in Developing Countries, » IMF, *Staff Papers*, mars, vol. 28, n° 1, pp. 54-79.

DENOON David B. H. (1986) : *Devaluation under Pressure : India, Indonesia and Ghana*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, Éd. The MIT Press.

DEVARAJAN S. et DE MELO J. (1987) : « Adjustment with a Fixed Exchange Rate : Cameroon, Côte d'Ivoire and Senegal », *The World Bank Economic Review*, vol. 1, n° 3, pp. 447-487.

DIAKOSSAVVAS Dimitris et KIRKPATRICK Colin (1990) : « Exchange Rate Policy and Agricultural Exports Performance in subsaharan Africa », *Development policy review*, vol. 8, n° 1, mars.

EDWARDS Sebastian (1989) : *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment, Exchange rate policy in developing countries*, Cambridge, Mass., Éd. The MIT Press.

EDWARDS S. et LIAQUAT A. ed. (1986) : *Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries,* Chicago, Éd. Chicago University Press.

Fonds Monétaire International (1987) : *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs,* IMF, Occasional Paper, n° 55.

GANKOU Jean-Marie (1987) : « Dévaluation et politique d'ajustement », *Tiers Monde,* XXVIII, n° 109, pp. 209-227.

GERARDIN Hubert (1990) : *La zone franc, tome 1, histoire et institutions,* Paris, Éd. L'Harmattan.

GODFREY M. (1985) : « Politique commerciale et politique de taux de change : une nouvelle contribution au débat », *in* T. ROSE : *Afrique subsaharienne, de la crise au redressement,* Paris, Éd. OCDE.

GUILLAUMONT Patrick et Sylviane (1984) : *Zone franc et développement africain,* Paris, Éd. Economica.

GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane (1988) : « Dévaluer en Afrique ? », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE,* n° 25, octobre.

GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane et PARAIRE Jean-Luc (1991) : « La variabilité des taux de change et le rattachement optimal des monnaies des pays en développement », *Revue d'Économie Politique,* n° 3, mai-juin.

GUILLAUMONT Patrick et Sylviane ed. (1988) : *Stratégies de développement comparé, zone franc et hors zone franc,* Paris, Éd. Economica.

HAUDEVILLE B. et LAMA J. (1988) : « Contribution à l'analyse des marchés parallèles des changes en Afrique de l'Ouest », *Revue d'Économie Politique,* n° 3.

HUGON Philippe (1990) : « Zone monétaire et intégration régionale : le cas de la zone franc », *Techniques financières et développement,* n° 21, décembre.

JACQUEMOT Pierre et ASSIDON Elsa (1989) : *Politiques de change et ajustement en Afrique,* Paris, Éd. La Documentation Française.

JACQUEMOT Pierre (1989) : « Rôle du taux de change dans l'ajustement d'une économie à faible revenu. Une revue de la littérature récente », *Tiers Monde,* tome XXX, n° 118, avril-juin.

JOHNSON G. G. *et al.* (1985) : *Formulation of Exchange Rate Policies in Adjustment Programms,* IMF, Occasional Paper, n° 36, août.

JOHNSON O. E. G. (1987) : « Trade Tax and Exchange Rate Coordination in the Context of Border Trading : a Theoretical Analysis », IMF, *Staff Papers,* septembre, vol. 34, n° 3.

KALDOR Nicolas (1983) : « Dévaluation et ajustement dans les pays en développement », *Finances et Développement,* juin.

KHAN M. S. et KNIGHT M. D. (1985) : *Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth,* IMF, Occasional Paper, n° 41.

KHAN M. S. et MONTIEL P. J. (1987) : « Real Exchange Rate Dynamics in a Small-Exporting Countries », IMF, *Staff Papers,* vol. 34, n° 4.

KRUEGER A. O. (1985) : *La détermination des taux de change,* Paris, Éd. Economica, (Cambridge Surveys of Economic Literature).

KRUGMAN P. et TAYLOR Lance (1978) : « Contractionary Effects of Devaluation », *Journal of International Economics,* 8, août.

L'HERITEAU Marie-France (1986) : *Le Fonds Monétaire International et les pays du tiers monde,* Paris, Éd. P.U.F.

L'HERITEAU Marie-France (1989) : *Le franc CFA, taux de change et ajustement,* Document de travail, Caisse centrale de coopération économique.

L'HERITEAU Marie-France, LOGEAY Dominique et RAFFINOT Marc (1991) : *Éléments sur la compétitivité de l'économie du Nigéria,* Caisse centrale de coopération économique.

LIZONDO J. Saul et MONTIEL Peter J. (1989) : « Contractionary Devaluation in Developing Countries, an analytical overview », *IMF Staff Papers,* vol. 36, n° 1, semptembre.

MAY E. (1985) : *Exchange Controls and Parallel Market Economies in Sub-Saharan Africa, Focus on Ghana,* World Bank Staff Working Papers, n° 711.

MC LENAGHAN J. B., NSOULI S. M. et RIECHEL K. W. (1982) : *Currency convertibility in the Economic Community of West African States,* IMF, Occasional Paper, n° 13.

NGIRABATWARE A. (1986) : *Les taux de change flottants et les pays sous-capitalisés : théories du change, choix des régimes de change et les nouvelles stratégies monétaires,* Fribourg, Éd. Universitaires.

PINTO Brian (1991) : « Unification of Official and Black Market Exchange Rates in Sub-saharan Africa », *in* Claassen P. M., 1991, *op. cit.*

PLANE Patrick (1986) : *L'évolution tendancielle des taux de change,* CERDI, Clermont-Ferrand, ronéo.

QUIRK P. J., CHRISTENSEN V., HUH K.-M. et SASAKI Y. (1987) : *Floating Exchange Rates in Developing Countries, Experience with Auction and Interbank Markets,* IMF, Occasional Paper, n° 53.

RAFFINOT Marc (1990) : « L'ajustement des monnaies est-il un moyen d'encourager les productions agricoles locales en Afrique ? », *in* CIRAD, *L'avenir de l'agriculture dans les pays du Sahel.*

RAVI G., SWADESH B. et VIMAL A. (1985) : *Politiques de taux de change dans l'Afrique de l'Est et du Sud,* 1965-1983, World Bank Staff Working Papers, n° 720.

RWEGASIRA D. G. (1984) : « Exchanges Rates and the Management of the External Sector in Sub-Saharan Africa », *The Journal of Modern African Studies,* vol. 22, n° 3, septembre.

VALEE Olivier (1989) : *Le prix de l'argent CFA, heurs et malheurs de la zone franc,* Paris, Éd. Karthala.

VERLAETEN Marie-Paule (1991) : *Appréciation des conditions théoriques présupposées pour espérer réussir une dévaluation,* Paris, Développement des Investigations sur l'Ajustement à Long terme.

VINAY Bernard (1988) : *Zone franc et coopération monétaire,* Paris, Ministère de la Coopération.

WICKHAM P. (1985) : « The Choice of Exchange Rate Regime in Developing Countries : a Survey of the Literature », IMF, *Staff Papers,* vol. 32, n° 2.

ZULU J. B. et NSOULI S. M. (1985) : *Adjustment Programs in Africa : the Recent Experience,* IMF, Occasional Paper, n° 34.

Chapitre 15

BANQUE MONDIALE : *Rapport sur le développement dans le monde,* 1988 (Thème spécial : Les finances publiques et le développement).

BOISSIEU Christian de (1980) : *Principes de politique économique,* Éd. Economica.

CONFÉRENCE DE COTONOU (1992) : *La modernisation des fonctions publiques africaines,* Actes du colloque, Ministère de la Coopération, Éd. La documentation française.

CHAMBRIER Hugues A. B. (1990) : *L'économie du Gabon, analyse. Politiques d'ajustement et d'adaptation,* Éd. Economica.

DORNBUSH Rudiger (1980) : *Open Economy Macroeconomics,* New York, Éd. Basic Books.

GREFFE Xavier (1989) : *Principes de politique économique,* Éd. Economica-AUPELF.

GRELLET Gérard (1982) : *Les structures économiques de l'Afrique noire,* Coll. Tiers Monde, Éd. P.U.F.

HELLER Peter S. et DIAMOND Jack (1990) : *International Comparisons of Government Expenditure revisited, The developing countries, 1975-86,* Washington, Éd. IMF.

JARRET Marie-France et MAHIEU François Régis (1991) : « Ajustement structurel, croissance et répartition : l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Tiers Monde,* tome XXXII, n° 125, janvier-mars.

JEANRENAUD Claude et MOESEN Win eds. (1990) : *Gérer l'austérité budgétaire,* Éd. Economica.

LACEY Robert M. (1989) : *Managing Public Expenditure, an Evolving World Bank Perspective,* World Bank Discussion Papers, n° 56.

MASI Paula de et LORIE Henri (1989) : « How resilient are military expenditures ? », *IMF Staff Papers,* vol. 35, n° 1, pp. 130-165.

MATHIS Jean, DE MONCHY Jean et ROCCA Marc (1986) : « Un exemple d'adaptation des techniques de prévision à court terme au Niger », *STATECO,* juin, n° 46.

MIKULOWSKI Witold (1989) : « L'assistance technique extérieure et l'administration des pays en développement », *Revue française d'Administration Publique,* n° 50, avril-juin.

NASHASHIBI Karim, GUPYA Sanjeev, LIUKSILA Claire, LORIE Henri et MAHLER Walter (1992) : *The Fiscal Dimensions of Adjustment in Low-Income Countries,* FMI, Étude spéciale n° 95.

NGUYEN CHANH TAM (1990) : *Finances publiques sénégalaises,* Éd. L'Harmattan.

OLIVE Gaston et WINTER Gérard (1977) : « Les budgets économiques dans les pays en voie de développement », *Statistiques et études financières,* n° 26.

RAFFINOT Marc (1988) : *Statistiques, prévisions et politique économique, systèmes d'information pour la politique économique dans les pays en développement,* Ministère de la Coopération, Coll. Méthodologie, Éd. La Documentation française.

Chapitre 16

AHMAD Ehtisham et STERN Nicholas (1991) : *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

BALDET J., CORFMAT F. C, CORNELY J. P, THAI V. C. et SIDWICK E. (1991) : *La fiscalité dans les pays de la zone franc, questions de fond,* Fonds Monétaire International, Séminaire de Washington, 6-8 mars.

BANQUE MONDIALE (1988) : *Rapport sur le développement dans le monde.*

ESHAG E. (1983) : *Fiscal and Monetary Policies for Developing Countries,* Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

GODDE R. (1983) : *Government Finance in Developing Countries,* Washington, Éd. Brookings.

GUILLAUMONT Patrick et Sylvianne eds. (1988) : *Stratégies de développement comparées zone franc et hors zone franc,* Paris, Éd. Economica.

KHALIZADEH-SHIRAZI Javad et ANWAR Shah (1991) : « Les réformes fiscales dans les pays en développement », *Finances et Développement,* juin.

KOFFI Moïse K. (1981) : *La taxe sur la valeur ajoutée dans le développement économique de la Côte d'Ivoire,* Paris, Éd. NEA-LGDJ.

LOTZ J. R. et MORSS E. R. (1970) : « A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries », *Economic Development and Cultural Change,* vol. 18.

MAHIEU François-Régis (1990) : *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Éd. L'Harmattan.

MINKO Henri (1981) : *La fiscalité gabonaise du développement,* Paris, Éd. NEA-LGDJ.

NASCIMENTO Jean-Claude et RAFFINOT Marc (1985) : « Politique de prix agricoles et comportement des producteurs : le cas de l'arachide au Sénégal », *Revue économique,* vol. 36, n° 4, juillet.

NASHASHIBI Karim, GUPYA Sanjeev, LIUKSILA Claire, LORIE Henri et MAHLER Walter (1992) : *The Fiscal Dimensions of Adjustment in Low-Income Countries,* FMI, Étude spéciale n° 95.

NEWBERY David et STERN Nicholas (1987) : *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Éd. Oxford University Press.

NGAOSYVATHN Pheuiphanh (1978 et 1980) : *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, Paris, 2 tomes, Éd. LGDJ.

NGUYEN Chanh Tam (1990) : *Finances publiques sénégalaises,* Paris, Éd. L'Harmattan.

TANZI Vito (1977) : « L'inflation, les retards de recouvrement et la valeur réelle des recettes fiscales », *IMF Staff papers*, n° 24.

THILL Jean (1991) : *Fiscalité et ajustement structurel en Afrique francophone*, Paris, Ministère de la Coopération et du développement.

THORN R. S. (1967) : « The Evolution of Public Finance During Economic Development », *The Manchester School of Economic and Social Studies,* vol. 35.

ZEMRANI Anas Bensalah (1982) : *La fiscalité face au développement,* Paris, Éd. LGDJ.

Chapitre 17

ANCEY Gérard (1977) : « Les méthodes d'évaluation de projets agricoles face à l'analyse de la transition », *Annales économiques*, n° 11, pp. 129-146.

ANDERSON Dennis (1987) : *Economic Growth and the Returns to Investment*, World Bank Discussion Papers, n° 12.

BALASSA Bela (1976) : « The "effects Method" of Project Evaluation », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, n° 38. Cet article a été suivi d'une réponse de M. Chervel dans le n° 39 (1977) et d'une nouvelle contribution de B. Balassa dans le même numéro. Ces contributions ont été traduites en français dans la revue *Annales économiques*, n° 11, 1977.

BENHAMOU Jean-Francis (1990) : « L'impact des projets de développement rural en Afrique », *Revue française d'Administration publique*, n° 54, avril-juin.

BRIDIER Manuel et MICHAILOF Serge (1980) : *Guide pratique d'analyse de projets*, Éd. Economica.

CHERVEL Marc et LE GALL Michel (1976) : *Manuel d'évaluation économique des projets, la méthode des effets*, Paris, Ministère de la Coopération, Coll. Méthodologie.

CHERVEL Marc (1987) : *Calculs économiques publics et planification, les méthodes d'évaluation de projet*, Éd. Publisud.

DASGUPTA Partha, MARGLIN Stephen et SEN Amartya (1972) : *Guidelines for Project Evaluation*, New York, Nations Unies, UNIDO.

DERVIS Kemal, DE MELO Jaile et ROBINSON Sherman (1982) : *General Equilibrium Models for Developing Countries*, Cambridge, Éd. Cambridge University Press.

DURUFLE Gilles (1984) : « Évaluation *ex post* d'un projet industriel en Afrique : les effets nocifs de la chasse gardée », *Études pour le développement*, n° 3, juin, pp. 63-83.

DUVIGNEAU J. Christian et PRASAD Ranga N. (1984) : *Guidelines for Calculating Financial and Economic Rates of Return for DFC Projects*, World Bank Technical Paper n° 33 (également publié en français en 1986).

GENNE Marcelle (1982) : *Méthodes d'investissement*, Paris, Éd. Economica.

JULIENNE Roland (1974) : *L'élaboration et l'étude des projets d'investissement*, Paris, Ministère de la Coopération, Coll. Méthodologie.

LAIDI Zaki (1989) : *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Éd. Fayard.

LE NAY Jean et MATHIS Jean (1991) : « Une méthode d'analyse de la dépendance extérieure d'un pays en développement », *Tiers Monde*, tome XXXII, n° 127, juillet-septembre.

LIPTON Michael (1990) : « Requiem for Adjustment Lending ? », *Development Policy Review*, vol. 8.

LITTLE I. M. D et MIRLESS Jaime A. (1969) : *Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en voie de développement*, OCDE.

LITTLE I. M. D et MIRLESS Jaime A. (1991) : « Project Appraisal and Planning Twenty Years on », Proceedings of the World Bank Annual conference on development economics 1990, numéro spécial des revues de la Banque mondiale.

Ministère du Plan et de la Coopération-Sénégal (1989) : *Projets productifs au Sénégal, guide d'évaluation économique*, Éd. Karthala.

NISKANEN W. A. (1971) : *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton.

PANCHAMUKHI V. R. (1986) : *Capital Formation and Output in the Third World*, New Dehli, Éd. Radiant Publishers.

POSTEL VINAY André (1993) : « Nord-Sud : pour une nouvelle politique de développement », *Futuribles*, janvier.

PROU Charles et CHERVEL Marc (1970) : *Établissement des programmes en économie sous-développée : l'étude des grappes de projets*, Éd. Dunod.

ROEMER Michael et STERN Joseph J. (1975) : *The Appraisal of Development Project*, New York, Praeger.

SCOTT Maurice F. G. (1990) : « Social Cost-Benefit Analysis », in M. SCOTT et D. LAL, *Public Policy and Economic Development*, Oxford, Éd. Clarendon Press.

SQUIRE Lyn et VAN DER TAK Herman G. (1975) : *Economic Analysis of Project*, Éd. The University of Johns Hopkins University Press (version française Éd. Economica, 1977).

SQUIRE Lyn (1989) : « Project Evaluation in Theory and Practice », *in* H. CHENERY et T. N. SRINIVASAN, *Handbook of Development Economics*, North Holland.

SUWA Akiko (1991) : « Les modèles d'équilibre général calculable », *Économie et Prévision,* n° 97.

TAYLOR Lance (1979) : *Macro-models for Developing Countries*, New York, Éd. Mac Graw Hill.

YUNG Jean Michel et ZASLAVSKY J. (1992) : *Pour une prise en compte des stratégies des producteurs*, Montpellier, CIRAD-SAA.

Ouvrages publiés par les auteurs

Pierre Jacquemot et Marc Raffinot

– *Le capitalisme d'État algérien,* Paris, Éd. F. Maspero, 1976.

– *Économie et sociologie du tiers monde, un guide bibliographique et documentaire,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan, 1981 (avec Elsa Assidon et Karima Dekhli).

– *Accumulation et développement, dix études sur les économies du tiers monde,* Paris, Coll. Bibliothèque du développement, Éd. L'Harmattan, 1985.

Pierre Jacquemot

– *Le Mali, le paysan et l'État,* Paris, Éd. L'Harmattan, 1981 (avec Moussa Cissé, Kary Dembélé, Youssouf Kébé et Mamadou N. Traoré).

– *Politiques de change et d'ajustement en Afrique,* Paris, Ministère de la coopération et du Développement, Coll. Études et documents, Éd. La Documentation Française, 1989. (avec Elsa Assidon). Traduction anglaise : *Exchange rate policy and adjustment in Africa,* Éd. La Documentation française, 1989.

– *La firme multinationale, une introduction économique,* Paris, Coll. Gestion, Éd. Economica, 1990.

Marc Raffinot

– *Statistiques, prévisions et politique économique,* Paris, Ministère de la Coopération, Coll. Méthodologie, Éd. La Documentation Française, 1988.

– *Dette extérieure et ajustement structurel,* Paris, Coll. Universités francophones, Éd. EDICEF / AUPELF, 1991.

Imprimé en France par I.M.E. - 25110 Baume-les-Dames
Dépôt légal n° 6827-10/1993
Collection n° 46 - Edition n° 01
59/4380/8