

PA-ABE-912



**Le Centre de Recherches sur le Développement Economique
de l'Université du Michigan**

présente un rapport sur un

Atelier sur la Réforme Economique en Afrique

**du 18 au 20 juillet 1989
Nairobi, Kenya**

PA-ABE-912
ISN 65770

**Le Centre de Recherches sur le Développement Economique
de l'Université du Michigan**

présente un rapport sur un

Atelier sur la Réforme Economique en Afrique

**du 18 au 20 juillet 1989
Nairobi, Kenya**

**Préparé par
Le Centre de Recherches sur le Développement Economique
de l'Université du Michigan
pour
L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
Contrat n° AFR-0510-G-SS-9024-00**

December 1989

Publié par

**The Center for Research on Economic Development
The University of Michigan
Lorch Hall
Ann Arbor, Michigan 48109-1220 U.S.A.
(tel. 313-764-9490)**

Avant-propos

En juillet 1989 s'est déroulé un Atelier sur la Réforme Economique en Afrique à Nairobi, Kenya. Cet atelier était organisé par le Centre de recherches sur le développement économique ou CRED (Center for Research on Economic Development) de l'Université du Michigan, et financés par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). A Nairobi, le African Economic Research Consortium (AERC) est venu en aide au CRED pour diverses tâches.

On trouvera dans ce volume une version révisée des communications, allocutions officielles et principaux exposés présentés à Nairobi. Il y a aussi un compte rendu des séances rédigé par M. David Gordon, directeur du projet. Ces divers textes font en quelque sorte le point de la situation en ce qui concerne la réforme des politiques économiques africaines, en même temps qu'ils soulèvent des questions d'une importance critique à propos de l'élaboration et de la mise en oeuvre du processus de réforme, ainsi que de ses chances politiques d'avenir.

L'objet fondamental de cet atelier était de créer l'opportunité d'un dialogue concernant la conception et l'implantation de réformes de politique économique parmi les cadres supérieurs des gouvernements africains. L'atelier était fondé sur les deux séminaires du CRED ayant eu lieu en septembre 1988 respectivement à Nairobi et à Abidjan. Ces deux séminaires, couronnés de succès, concernaient également la réforme économique en Afrique.

L'atelier de 1989 était totalement bilingue de sorte à assurer un échange des expériences et des perspectives entre les participants de toutes les régions de l'Afrique Sub-Saharienne, qu'ils soient francophones ou anglophones. L'atelier a fourni également aux officiels gouvernementaux africains la possibilité d'échanger des opinions avec des chercheurs indépendants issus d'Afrique, d'Amérique et d'institutions européennes, ainsi qu'avec des officiels des organisations internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, et ce dans une atmosphère détendue.

L'atelier a été conçu pour faciliter un échange fructueux d'informations, d'expériences, et de perspectives concernant les thèmes suivants: examiner les expériences de réforme politique et d'ajustement économique en Afrique; évaluer l'impact de ces programmes sur la croissance et l'équité; tirer des leçons sur les points clés de conception et d'implantation de ces programmes; et explorer les options viables pour le futur dans divers domaines importants de politique.

Pour mener à bien cette entreprise, le CRED a bénéficié du concours précieux de nombreuses personnes et organisations. Au siège de l'USAID à Washington, Jerry Wolgin et Collette Cowey ont constamment fourni leur soutien. A l'Institut de développement économique (EDI) de la Banque mondiale, Youssouf Sylla nous a procuré des textes d'études de cas. Nous tenons à remercier tout particulièrement Hon. Alassane Ouattara et Hon. Harris Mule pour l'intérêt dont ils ont

personnellement fait preuve, et pour leurs interventions importantes au séminaire. Nous souhaitons également remercier Alfidja Abderrahmane qui a présenté le discours de M. Ouattara, empêché en dernière minute de le prononcer lui-même.

A Nairobi, les concours apportés par Jeffrey Fine et Benno Ndulu du AERC, ont été la clé du succès de notre entreprise. Pour les questions d'organisation pratique, nous avons bénéficié de l'assistance du bureau régional USAID et de la mission USAID du Kenya. Nous tenons à remercier tout particulièrement Steven Sindling, Directeur de l'USAID/Kenya, et Satishandra Shah, Directeur de REDSO/ESA. Quant à Madame Josefina Benson, elle a fourni une assistance irremplaçable pour toutes les détails logistiques. Nous tenons aussi à remercier le personnel hospitalier des United Nations Commons Services à Gigiri, ainsi que celui de l'Hotel Serena à Nairobi.

Au CRED, Christine Elias et Michael Allber se sont chargées des tâches extrêmement complexes que comportait l'organisation pratique des séminaires. Ils ont été aidés dans leur travail par Nicole Yohalem, Jennifer Walrad, et Cathy Warner; la gestion du budget était assurée par Susan Johnson. Nous tenons enfin à exprimer notre gratitude à Anne Hudon, qui était responsable de la rédaction définitive et de la publication du présent rapport, ainsi qu'à Francisca Beer, Gisèle Bisaccia, et Nicole Tazartes, qui se sont chargées de la traduction en français des textes de langue anglaise.

Ernest J. Wilson, III
Directeur, CRED

David F. Gordon
Directeur du projet

Ann Arbor, Michigan
Décembre, 1989

Table des Matières

| | Page |
|---|-------------|
| Avant-propos | iii |
| Liste des sigles | vii |
| Liste des participants | ix |
| Compte rendu des séances par David Gordon | 1 |
| Bienvenue aux participants par Steven W. Sinding | 13 |
| Les Réformes économiques en Afrique: Situation actuelle et orientations futures préparé par Alassane D. Ouattara présenté par Abderrahmane Alfidja | 19 |
| Aménagement du taux de change et politique commerciale par Andrew K. Mullei | 27 |
| L'Agriculture africaine: Choisir entre les options de politique agricole par Michael Roth et Kenneth Shapiro | 47 |
| Questions de gestion budgétaire et financière en Afrique subsaharienne par Subramaniam Ramakrishnan | 89 |
| Rapport du groupe de travail sur la politique monétaire et commerciale Germina N. Ssmogerere, Rapporteur | 111 |
| Rapport du groupe de travail sur l'agriculture et la sécurité alimentaire Goitsemodimo Mokgwathi, Rapporteur | 117 |
| Rapport du groupe de travail sur la réforme financière et budgétaire | 123 |

Liste des Sigles

| | |
|--------------|--|
| AERC | African Economic Research Consortium |
| BCEAO | Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CRED | Center for Research on Economic Development, the University of Michigan |
| ECA | Economic Commission for Africa, United Nations |
| EEC | European Economic Community |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| FCFA | francs CFA (50 FCFA = 1 franc français) |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GDP | Gross Domestic Product |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development |
| IFC | International Finance Corporation, World Bank |
| IFPRI | International Food Policy Research Institute |
| IMF | International Monetary Fund |
| OECD | Organisation européenne de coopération et de développement |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNB | Produit national brut |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| SSA | Sub-Saharan Africa |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| USAID | United States Agency for International Development |
| WHO | World Health Organization |

Liste des Participants

Atelier sur la Réforme Economique en Afrique 18 - 20 juillet, 1989 à Nairobi, Kenya

| <u>Participant</u> | <u>Country/Pays -- Affiliation</u> | <u>Position/Titre</u> |
|-------------------------|---|--|
| Alfidja Abderrahmane | BCEAO | Directeur Central de la Formation Professionnelle |
| Tom Allen | World Bank | Principal Economist, IBRD Nairobi |
| Stephen Ameyaw | Ghana | Manager, Research Department, Bank of Ghana |
| Manasseh T. Amoako-Atta | Ghana | Chief Manager, Research Department, Bank of Ghana |
| Peter Anyang-Nyongo | African Academy of Sciences | |
| Dr. C. D. Anyomi | Ghana | Principal Economic Planning Officer, Ministry of Finance and Economic Planning |
| Sama Aouissa | Togo | Chef de Service, Planification et Programmation, Direction Générale du Développement Rural |
| Emmanuel Bahigiki | Rwanda | Secrétaire Général, Ministère du Plan |
| Mahmud A. Burney | World Bank | The World Bank Resident Representative in Zimbabwe |
| Peter Eigen | World Bank | Chief, Regional Mission in Eastern Africa |
| Momodou S. Foon | The Gambia | Senior Economist, Central Bank of The Gambia |
| Leonard Gbaguidi | Benin | Directeur Général, Ministère de l'Industrie et de l'Energie |
| David F. Gordon | Center for Research on Economic Development | Project Director |
| Paul Horsnell | International Center for Economic Growth | Researcher |

| <u>Participant</u> | <u>Country/Pays -- Affiliation</u> | <u>Position/Titre</u> |
|-------------------------|--|--|
| Ousman Jammeh | The Gambia | Principal Planner, Ministry of Economic Planning and Industrial Development |
| Henri Josserand | OECD/Club du Sahel | Economiste |
| Michel Kamano | Guinea | Directeur National du Plan et du Développement Economique, Ministère du Plan et de la Coopération Internationale |
| Ernest M. Kepper | International Finance Corp. | I.F.C. Regional Representative, Eastern and Southern Africa |
| Abner Bab Klu | Ghana | Director of State Revenue, Ministry of Finance and Economic Planning |
| Abdoulaye Koïta | Mali | Conseiller Technique, Superviseur Programme Réforme Economique Mali/USAID, Ministère Finances et Commerce |
| Salvator Matata | Burundi | Secrétaire Permanent du Comité de Suivi du Programme d'Ajustement Structurel, Premier Ministère et Ministère du Plan |
| J. M. V. Mbaguta | Rwanda | Directeur Général, Coordinateur du programme PRIME, Ministère du Plan |
| Mokgwathi, Goitsemodimo | USAID/Botswana | Mission Economist |
| John T. Mukui | World Bank | Economist, Nairobi |
| Harris Mule | Kenya | former Permanent Secretary, Ministry of Finance |
| Dr. Andrew K. Mullei | African Centre for Monetary Studies | Director General |
| Egide Ndahibeshe | Burundi | Directeur Général des Recettes, Ministère des Finances |
| Benno Ndulu | AERC/ Rockefeller | Research Director |
| Boniface Nonde | Zambia | Acting Principal Economist, Budget Office, Ministry of Finance |

| <u>Participant</u> | <u>Country/Pays -- Affiliation</u> | <u>Position/Titre</u> |
|-------------------------------|---|---|
| Jeanne F. North | USAID/ Washington | Project Manager, Development Management, Bureau for Science and Technology |
| Christine Ntamagiro | Burundi | Directeur de la Planification, Ministère du Plan |
| Dr. Alassarie Ouattara | BCEAO | Gouverneur |
| Babatoundé Rachidi Radji | Benin | Directeur General, Ministère du Plan et de la Statistique |
| Dr. S. Ramakrishnan | Harvard Institute for International Development | Project Associate and Senior Advisor |
| Alexis Rieffel | IMF | Assistant to the U.S. Executive Director |
| Michael Roth | Land Tenure Center, University of Wisconsin | Professor, Agricultural Economics |
| Dr. Sall Abdoulaye | Mali | Directeur Général, Office des Produits Agricoles du Mali |
| Sy Savane | Guinea | Directeur Général Adjoint de la Coopération Internationale, Ministère du Plan et de la Coopération Internationale |
| Mamecor Sene | Senegal | Directeur, Département des Projections, Ministère de l'Economie et des Finances |
| Dr. A. Wayo Seini | Ghana | Policy Analyst, Ministry of Finance and Economic Planning |
| Satishchandra Shah | REDSO/ESA | Director |
| Monica Sinding | REDSO/ESA | Deputy Director |
| Steven Sinding | USAID/Kenya | Director |
| Dr. Germina N. Ssemogerere | Makerere University | Senior Lecturer, Department of Economics |

| <u>Participant</u> | <u>Country/Pays -- Affiliation</u> | <u>Position/Titre</u> |
|--------------------------------------|--|---|
| John D. Sullivan | Center for International Private Enterprise | Program Coordinator |
| A. L. Thoahlane | Lesotho | Principal Secretary of Finance |
| Batcham Ségoun Tidjani-Dourodjaye | Togo | Secrétaire Général, Ministère de l'Economie et des Finances |
| Tlogelang, Gabolekwe Lesole | Botswana | Senior Research Officer, Bank of Botswana |
| Amadou Cîre Toure | Senegal | Bureau des Synthèses et Projections Economiques, Direction Prévision et Conjoncture |
| Liphapang T. Tuoane | Lesotho | Principal Secretary, Ministry of Planning |
| Ernest J. Wilson, III | Center for Research on Economic Development | Director |

Compte rendu des séances

Nairobi, Kenya
18 - 20 juillet 1989

David F. Gordon
Directeur du projet
Centre de Recherches sur le Développement Economique
L'Université du Michigan

L'atelier sur la Réforme économique en Afrique s'est ouvert le mardi 18 juillet 1989 au matin, dans la salle de conférences des Nations Unies de Gigiri, à la périphérie de Nairobi, Kenya. L'atelier était présidé par Monsieur Ernest J. Wilson III, professeur d'université et directeur du Centre de recherches sur le développement économique ou CRED (Center for Research on Economic Development) et par Monsieur David Gordon, professeur d'université et directeur du projet. Des délégués avaient été envoyés par près de vingt pays d'Afrique subsaharienne, représentant tantôt le gouvernement de leur pays, tantôt des instituts de recherche de diverses parties du continent. Les nations anglophones et francophones étaient représentées à égalité. Etaient présents, en outre, des délégués et observateurs venus de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et d'autres organisations et fondations internationales.

M. Wilson, souhaitant la bienvenue aux délégués, fit remarquer que cet atelier prenait la suite de deux séminaires sur la Réforme économique en Afrique, organisés avec succès neuf mois auparavant, l'un à Nairobi et l'autre à Abidjan, en Côte d'Ivoire. Dans son discours d'ouverture, M. Wilson mit l'accent sur la portée mondiale des réformes économiques des années quatre-vingt, et replaça dans un vaste contexte historique l'expérience africaine des programmes d'"ajustement structurel" et de "redressement économique". Il nota le grand nombre et l'extraordinaire diversité des pays actuellement engagés dans des réformes économiques, sous des appellations allant de la "perestroïka" en Union soviétique à la "restructuration" industrielle en Europe occidentale, et à l'"ajustement structurel" dans le tiers monde. M. Wilson commenta d'une part les difficultés techniques que comporte la réforme économique, et d'autre part les fluctuations d'ordre politique auxquelles elle est soumise. Il insista sur l'importance des travaux de réforme pour l'avenir de l'Afrique, et invita les délégués à participer énergiquement au colloque de façon qu'un échange de vues fructueux puisse prendre place, et serve à la fois à les stimuler et à faciliter la poursuite de leurs travaux de réforme dans leurs pays respectifs.

Dans ses paroles d'introduction, M. Gordon présenta l'hypothèse selon laquelle l'Afrique entrerait dans la troisième phase des tentatives de réforme économique. La première phase avait été caractérisée par un vaste débat sur les causes des difficultés économiques, et sur les stratégies de base à adopter pour faire face au déclin des économies. Cette première phase était dominée par la publication de deux textes majeurs -- le Plan d'action de Lagos, rédigé en 1980 par l'Organisation de l'unité africaine, et le rapport de la Banque mondiale intitulé Accelerated Development in Sub-Saharan Africa, publié en 1981. La deuxième phase a été marquée par une concertation internationale s'efforçant d'arrêter le déclin économique de l'Afrique, et par le lancement, à l'échelon des nations, de programmes de redressement soutenus par la Banque mondiale, le FMI et d'autres

bailleurs de fonds internationaux. Le point culminant de cette deuxième phase était la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies qui s'est tenue en 1986 pour rechercher des moyens de faire face à la crise africaine.

La troisième phase, selon M. Gordon, tentera de tracer le plan des futurs travaux de réforme économique, en se basant, partiellement tout au moins, sur les premiers résultats des travaux entrepris jusqu'à présent. Cette phase a débuté par la récente publication de deux études évaluant les premiers résultats des efforts d'ajustement en Afrique. L'une des études, publiée par la Banque mondiale et le PNUD, fait preuve d'un optimisme modéré. L'autre étude, émanant de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, est nettement plus pessimiste et conclut à la nécessité d'une refonte totale des programmes. M. Gordon indiqua que le moment était particulièrement propice pour l'atelier de Nairobi: en cette période initiale de la troisième phase, une telle rencontre donnait aux responsables africains le moyen d'étudier par eux-mêmes diverses expériences faites à l'échelon national pour la formulation et la mise en place de programmes de réforme économique.

Monsieur Steven Sinding, directeur de la Mission USAID au Kenya, prit alors la parole. Il s'empressa d'inviter les délégués à persévérer dans les réformes entreprises en Afrique au cours de ces dernières années, malgré les complications techniques et les difficultés d'ordre politique. Il opposa des critiques à l'étude de la Commission économique pour l'Afrique, selon lui beaucoup trop prompte à passer des jugements négatifs sur les résultats escomptés des travaux de réforme économique, étant donné surtout le bilan négatif des deux décennies de politiques étatiques qui ont précédé le mouvement récent vers la réforme. M. Sinding traça un parallèle entre les discussions actuelles concernant la réforme économique et celles qui avaient cours il y a dix ou vingt ans au sujet de la planification démographique. De même que la réforme économique aujourd'hui, les questions de population tendaient alors à être vues par les responsables africains comme une simple idée en vogue chez les bailleurs de fonds. De même, les premières tentatives de planification démographique avaient souvent été accusées de rester sans effet. Mais, tout comme les pays africains en sont venus, presque tous, à reconnaître la nécessité d'une planification plus efficace en matière de population, l'attitude des Africains vis-à-vis de la réforme économique deviendra elle aussi, selon M. Sinding, peu à peu beaucoup plus favorable.

M. Sinding présenta alors le premier des deux conférenciers inscrits au programme de l'atelier, Monsieur Harris Mule. M. Mule, ancien secrétaire permanent du Ministère des Finances du Kenya, a été l'un des architectes du programme de réforme économique kenyan, et jouit d'une haute réputation dans les milieux du développement international. Il est également président du conseil consultatif du Consortium africain de recherche économique, lequel a prêté son concours au CRED pour l'organisation de l'atelier de Nairobi. Dans son discours, Mule examina l'évolution du concept de réforme économique et celle des travaux de réforme en Afrique au cours des années quatre-vingt.

Il indiqua en particulier comment l'on est passé d'une approche à court terme, qui se concentrait sur les déséquilibres extérieurs et l'aménagement macro-économique de la demande, à une approche à plus long terme qui cherche en outre à changer la structure fondamentale de production. Au cours de cette évolution, les programmes de stabilisation étaient nécessaires mais n'ont pas été suffisants pour rétablir un rythme de croissance. Toutefois le passage à une perspective "structurelle" à plus long terme s'est avéré difficile du fait que la théorie économique soutenant l'ajustement structurel est beaucoup plus faible que celle qui soutient la stabilisation.

M. Mule passa ensuite à la question de l'impact des réformes économiques entreprises jusqu'à présent. Tout en insistant sur la difficulté de démêler les divers facteurs en jeu, et sur la brièveté de la période considérée, Mule soutint que les améliorations sont manifestes, en particulier dans les pays qui avaient été le plus endommagés par des politiques mal conçues. Il soutint ensuite que les réformes liées à l'ajustement structurel seront vraisemblablement une condition préalable nécessaire à la transformation fondamentale des économies africaines proposée, à long terme, par l'étude de la Commission économique pour l'Afrique. En conclusion, M. Mule affirma que, pour que la réforme économique poursuive son chemin en Afrique, deux éléments indispensables devront être présents: l'engagement politique des gouvernements d'une part, et d'autre part un soutien à la fois énergique et sensible de la part de la communauté internationale.

Après la conférence de M. Mule, et une pause pendant laquelle on servit le café et le thé, eut lieu une séance plénière portant sur les aspects évoqués pendant la matinée. Les questions posées par les délégués portèrent sur le rôle de la conditionnalité pour l'obtention de financements extérieurs en Afrique, sur la programmation dans le temps de diverses mesures de réforme économique, et sur l'observation empirique de l'impact des réformes entreprises jusqu'ici. Plusieurs délégués parlèrent de la situation générale des travaux de réforme économique dans leurs pays respectifs. On fit remarquer que la réforme économique est à la fois plus difficile et plus importante en Afrique que dans d'autres régions. Plusieurs délégués insistèrent d'autre part sur la nécessité d'améliorer la formulation des programmes de réforme économique de façon que les groupes vulnérables n'aient pas à supporter une part disproportionnée de la charge de l'ajustement.

Au programme de la séance de l'après-midi figurait la deuxième conférence, qui devait être faite par M. Allasane D. Ouattara, gouverneur de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest. Malheureusement, par suite de circonstances imprévues, M. Ouattara était dans l'impossibilité d'assister à l'atelier. Le discours qu'il avait préparé fut donc prononcé par M. Aberrahmane Alfidja, l'un des cadres de direction de la Banque. Le discours de M. Ouattara commençait par l'observation que, malgré la réduction de certains des déséquilibres à l'origine de la crise économique africaine, les résultats se font encore attendre en ce qui concerne la performance économique. D'après M. Ouattara, dans certains cas les efforts entrepris pour rétablir l'équilibre n'ont pas suffisamment pris

en compte les rigidités structurelles des économies, ce qui a eu des effets néfastes. Si l'avenir de l'Afrique se présente aussi mal que l'indique le Rapport de la Banque mondiale ("World Development Report") de 1989, il faudra sans aucun doute élaborer et mettre en oeuvre des politiques plus efficaces, et également obtenir un soutien accru de la part de la communauté internationale.

La deuxième partie de la conférence de M. Ouattara portait plus particulièrement sur les mesures à prendre pour accélérer le redressement économique. Au premier plan, le renforcement des systèmes financiers visant à accroître l'épargne et l'investissement dans le pays, en même temps que la recherche de capitaux privés et d'investissements directs ne contribuant pas à la dette. L'exposé insista également sur l'importance des exportations non traditionnelles, et sur la nécessité de programmes réalistes et durables de coopération et d'intégration régionales. Pour terminer, M. Ouattara affirmait, comme l'avait fait M. Mule, qu'il incombe conjointement aux Etats africains et à la communauté internationale de contribuer -- d'un côté par l'engagement politique, de l'autre par les ressources financières -- au succès d'un tel programme.

Le reste de la première journée de l'atelier était consacré aux réunions de constitution des trois groupes de travail qui devaient se concentrer respectivement sur les sujets suivants: (1) aménagement du taux de change et politique commerciale; (2) réforme budgétaire et gestion des finances publiques; (3) politique agricole et sécurité alimentaire. Chacun de ces groupes de travail était constitué sous la présidence d'un représentant du CRED, avec un spécialiste de réputation internationale comme animateur. Le groupe travaillant sur le taux de change et la politique commerciale était présidé par M. Wilson, l'animateur étant M. Andrew Mullei, directeur du Centre africain d'études monétaires de Dakar. Le groupe travaillant sur le budget et la gestion des finances publiques était présidé par M. Gordon, l'animateur étant M. S. Ramakrishnan, de l'Institut de développement international de Harvard University et du Ministère kenyan des finances. Quant au groupe travaillant sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, il était présidé par M. Henri Josserand, chef de l'équipe d'assistance technique du CRED au Niger, et avait pour animateur M. Michael Roth, professeur à l'Université du Wisconsin. Pendant cette réunion initiale, chacun des groupes dressa l'ordre du jour des questions à étudier au cours de ses séances successives tout au long de l'atelier, et un premier échange d'expériences s'engagea entre les différents pays représentés au sein du groupe. Chacun des groupes de travail élut en outre l'un de ses membres comme rapporteur du groupe pour la séance plénière finale.

La première journée du colloque se termina par une réception offerte par le directeur de la Mission USAID, Steven Sinding, aux délégués ainsi qu'à des personnalités officielles du gouvernement kenyan et à des représentants de la communauté internationale. Les délégués eurent ainsi la possibilité de s'entretenir avec un grand nombre de Kenyans, et de rencontrer des représentants de divers organismes d'assistance hors des circuits officiels et dans une ambiance détendue.

La deuxième journée de l'atelier commença par une séance plénière au cours de laquelle les auteurs des trois communications rédigées spécialement pour le colloque présentèrent chacun les grandes lignes de leur étude. La communication de M. Andrew K. Mullei était intitulée "Aménagement du taux de change et politique commerciale". Elle mettait en lumière les diverses circonstances dans lesquelles une politique de change et de commerce extérieur restrictive a fait du tort au développement du commerce extérieur africain, et remarquait que les pays africains ont été victimes du système des monnaies surévaluées. L'existence en Afrique de réglementations rigoureuses du commerce extérieur et des changes a entraîné dans de nombreux pays africains des distorsions comme la surfacturation des importations, la sous-facturation des exportations et la contrebande. Dans ces conditions, un mouvement de libéralisation du commerce extérieur et du contrôle des changes devrait être le moyen le plus efficace d'améliorer les perspectives commerciales. Mullei examina les différentes approches possibles pour un aménagement du taux de change visant à créer un régime de change en accord avec le désir des Etats de favoriser la croissance des exportations. Selon lui, le système offrant le plus d'avantages est le rattachement du taux de change à un panier de monnaies constitué de quantités fixes de monnaies des grandes puissances commerciales. Pour la gestion du taux de change, M. Mullei recommande une méthode qui permette la souplesse, comportant des décisions générales relatives à l'évolution du taux dans le moyen terme -- deux ans par exemple -- et d'autre part une stratégie d'administration courante assurant la stabilité et instaurant un climat de confiance.

M. Michael Roth présenta la communication intitulée "L'agriculture africaine: Choisir entre les options de politique agricole" qu'il avait rédigée en collaboration avec M. Kenneth Shapiro, lui aussi professeur à l'Université de Wisconsin. Cette communication passait en revue les textes publiés sur un certain nombre de sujets correspondant tous à d'importants choix de politique agricole pour les Etats africains. Le premier sujet abordé était la commercialisation. Traditionnellement, les pouvoirs publics africains sont portés à intervenir sur les marchés des cultures vivrières comme sur ceux des cultures d'exportation. Jusqu'à présent, malheureusement, la commercialisation entreprise par les Etats a dans l'ensemble produit des résultats assez mauvais, pires peut-être que ceux des entreprises privées dont elle prenait la place. Au cours de ces dernières années, les Etats africains ont cherché à redresser la situation de deux façons, en réduisant le rôle des pouvoirs publics et en augmentant l'efficacité des travaux de commercialisation officielle. L'intervention des pouvoirs publics peut être une bonne solution lorsque les objectifs sont simples et clairs, lorsque le personnel est bien formé et motivé, et lorsqu'on réussit à respecter les critères de rentabilité et à éviter de mêler la politique aux activités commerciales. A ce domaine se rattache celui des prix et subventions. Le dilemme qui se pose ici est d'obtenir à la fois des incitations pour les producteurs et des prix à la consommation qui soient politiquement soutenables. Lorsque les marchés officiels se contractent, la politique de prix et

subventions devient moins efficace. Les subventions sur les intrants ne sont d'aucune utilité aux producteurs s'ils ne peuvent accéder aux intrants; les subventions à la consommation ne rendent pas service aux groupes défavorisés s'ils n'ont pas accès aux denrées.

En troisième lieu, la sécurité alimentaire et le commerce extérieur représentent un domaine dans lequel les auteurs de politiques économiques affrontent des choix difficiles. Certains pays sont en mesure de se procurer de plus grandes quantités de denrées grâce à leur commerce extérieur que par leur production nationale, mais ce faisant ils s'exposent aux fluctuations des prix mondiaux. D'autre part, passer des cultures d'exportation aux cultures vivrières revient souvent à remplacer le risque d'instabilité des marchés internationaux par celui des fluctuations atmosphériques. Les questions agraires constituent un autre aspect essentiel de toute politique agricole. Théoriquement, l'individualisation des terres devrait augmenter la production agricole en accroissant les investissements effectués dans ces terres. Toutefois les expériences réalisées en Afrique semblent indiquer que l'on ne gagne pas automatiquement à individualiser. Là où les options technologiques n'étaient pas accessibles, et où ne fonctionnaient ni le crédit ni le marché des intrants, les modifications du régime agraire n'ont favorisé l'investissement que d'une façon limitée. Enfin, Roth et Shapiro soutiennent que la communauté internationale des bailleurs de fonds a souvent tenté de pousser trop vite aux réformes de politique agricole, alors qu'une approche plus graduelle risque d'aboutir à des résultats plus durables.

M. Subramaniam Ramakrishnan présenta ensuite sa communication, intitulée "Questions de gestion budgétaire et fiscale en Afrique". M. Ramakrishnan expliqua qu'il considérait la réforme des finances publiques comme la condition sine qua non de la réussite de l'ajustement. Il soutint que, si le travail n'a pas été mené à bien dans le domaine des finances publiques, les efforts entrepris pour réformer la politique économique en vue de réduire les déséquilibres extérieurs ont peu de chances d'aboutir à des effets durables. Malheureusement, il semble que les responsables des finances publiques fassent peu d'efforts pour affronter les problèmes budgétaires et adopter un nouvel ordre de priorité favorisant les programmes de réforme économique. M. Ramakrishnan signala tout particulièrement la faiblesse et l'instabilité des recettes de base de la plupart des pays, et en outre l'absence d'un contrôle des dépenses publiques, ce qui fait que le budget n'est plus pris au sérieux. Selon M. Ramakrishnan, la réforme budgétaire a trop souvent été une tentative d'atteindre des objectifs à court terme, plutôt que de s'attaquer aux problèmes structurels sous-jacents en vue de rendre au budget sa fonction d'instrument qui puisse aider à orienter la croissance économique nationale.

M. Ramakrishnan exposa un vaste programme de réforme budgétaire dont les principaux points sont les suivants: (1) amélioration du statut de la fonction publique, en particulier incitations pour les cadres moyens et supérieurs; (2) alignement plus direct des dépenses publiques sur les besoins des secteurs productifs de l'économie; (3) orientation des incitations, non plus vers le lancement de

projets, mais vers les réalisations, de façon à éviter une continuelle prolifération de projets inachevés. Ramakrishnan insista sur le fait que, pour mener à bien la réforme budgétaire, il est indispensable de faire participer plus directement à la préparation du budget les responsables des ministères auxquels sont destinés les crédits, et aussi d'adopter un cadre macro-économique approprié pour le budget. En outre, il faut instituer un plan économique prévoyant les dépenses pour plusieurs années, lequel servira de guide pour la préparation annuelle des budgets. Bien entendu le détail des travaux à effectuer dans ces divers domaines devra être établi individuellement au niveau de chaque pays.

Les trois communications furent toutes accueillies très favorablement par les délégués, et furent suivies d'une discussion animée, au cours de laquelle chacun des auteurs fut invité à fournir des explications complémentaires sur les principaux points exposés. Plusieurs personnes observèrent que les thèmes centraux des trois exposés étaient essentiellement complémentaires. Une série de questions fut posée à M. Mullei en ce qui concerne la viabilité des efforts d'expansion du commerce extérieur africain, étant donné la faiblesse de la demande sur le marché international. Mullei répliqua que l'Afrique n'avait guère d'autres options que d'essayer de reprendre la part du marché qu'elle avait perdue pour les exportations traditionnelles, et de créer des incitations pour le développement des exportations non traditionnelles. Quant à l'exposé de M. Ramakrishnan, il suscita un grand intérêt en ce qui concerne la réforme budgétaire vue comme condition préalable au succès des réformes économiques. Ramakrishnan cita une comparaison entre le Ghana, où les questions budgétaires ont été attaquées de bonne heure, et où les efforts d'ajustement de l'économie ont eu des résultats durables, et la Zambie, où les pressions budgétaires (ainsi qu'une expansion prolongée de la masse monétaire) ont fortement contribué à abrégier l'existence du système novateur de gestion des devises qui avait été tenté en 1986 et 1987. Dans leurs questions à M. Roth, certains insistèrent pour connaître l'impact de l'ajustement structurel sur le secteur agricole. M. Roth estimait, quant à lui, qu'au niveau sectoriel on ne pouvait effectuer une évaluation suffisamment différenciée, et que, pour répondre à la question, il était nécessaire de décomposer le secteur en ses divers éléments, dont certains s'étaient comportés fort différemment des autres.

Après la présentation des trois communications et la discussion qui suivit, on fit une pause pour le café et le thé, et ensuite le groupe se divisa à nouveau en sous-groupes de travail, qui reprirent les discussions commencées la veille. Les groupes de travail commencèrent à aborder systématiquement les sujets qu'ils avaient mis à leur ordre du jour. Chacun des trois groupes organisa ses travaux de façon que les délégués puissent individuellement expliquer en détail ce que leur gouvernement avait entrepris, quels avaient été les premiers résultats, et quelles contraintes affectaient principalement la mise en oeuvre et le succès des réformes. L'après-midi, les groupes poursuivirent leurs travaux et entreprirent de rechercher un consensus sur les principaux points à dégager et sur les recommandations à présenter à l'ensemble du groupe de l'atelier au cours de la séance terminale.

A la suite de la séance de l'après-midi, une réception fut offerte aux délégués par le CRED, qui avait également invité tous les membres de la mission de la Banque mondiale à Nairobi. Une fois encore, les délégués eurent la possibilité de s'entretenir avec des représentants de la communauté des bailleurs de fonds, et de nombreux échanges de vues eurent lieu, tant sur les questions traitées durant l'atelier que sur d'autres sujets d'intérêt commun.

Le matin du 20 juillet, dernier jour de l'atelier, les trois groupes de travail se réunirent une dernière fois pour se préparer à la séance plénière de l'après-midi. Dans chacun des groupes, le choix des points à faire figurer au rapport présenté à l'ensemble des participants suscita des discussions très vives. La réunion de la matinée avait essentiellement pour but de déterminer dans quelle mesure un consensus avait été atteint pour dégager, dans les trois domaines étudiés, les actions à entreprendre en priorité, et ensuite d'énoncer les options existant pour ces actions. Les groupes de travail s'efforcèrent également de dégager les points importants restant à débattre, dans le cadre des questions de politique économique se rattachant aux trois domaines traités. Chacun des groupes travailla ensuite avec son rapporteur à la préparation du rapport qui devait être présenté le jour même. Les discussions s'avèrent longues et ardues, obligeant certains délégués à arriver en retard au déjeuner.

Au déjeuner qui précéda la séance plénière terminale, les délégués furent en mesure d'échanger librement des propos avec des représentants de la Mission régionale de la SFI (Société financière internationale), filiale de la Banque mondiale travaillant dans le secteur privé. La SFI s'efforce actuellement de développer ses activités en Afrique, et des entretiens fructueux ont eu lieu entre certains délégués et l'équipe de la SFI.

La séance plénière de clôture eut lieu l'après-midi du 20 juillet. Chacun des groupes de travail présenta, par l'intermédiaire de son rapporteur, un compte rendu de cinq à dix minutes résumant les travaux et discussions du groupe. On trouvera plus loin dans ce volume une version révisée de ces rapports. Tous les rapports furent accueillis favorablement par le groupe des participants, et chacun des rapporteurs dut répondre à des questions précises sur certains points soulevés par son exposé. Dans l'ensemble, les rapports commençaient par traiter certains thèmes figurant dans les trois communications, mais passaient ensuite à une plus vaste série de questions étudiées.

Au moment de la clôture de l'atelier, MM. Wilson et Gordon tinrent à remercier tous les délégués de leur excellent travail. Les délégués exprimèrent le souhait que d'autres rencontres de cette sorte puissent avoir lieu, et que les universitaires continuent de s'intéresser aux problèmes de politique économique qui se posent en Afrique. Les organisateurs et les délégués exprimèrent tous leur gratitude envers MM. Muellei, Ramakrishnan et Roth pour leur excellente contribution aux travaux des trois groupes. Ils remercièrent également l'équipe d'interprètes, sans laquelle de telles discussions approfondies n'auraient pu avoir lieu, vu le redoutable obstacle de la différence de langues.

M. Wilson termina en constatant que les discussions s'étaient tenues à un niveau élevé de connaissance technique, et que le colloque avait donné lieu à un réel échange d'idées et d'expériences; ce fait même, affirma-t-il, laissait entrevoir un avenir plus favorable pour la réforme économique en Afrique.

Discours de bienvenue

**Steven W. Sinding
Director, USAID - Kenya**

Au nom de la Mission USAID au Kenya, je vous souhaite la bienvenue à Nairobi, et je suis heureux de vous voir participer à cet atelier sur la réforme économique en Afrique. Je compte bien avoir le plaisir, au cours de la réception de ce soir, de m'entretenir avec un grand nombre d'entre vous. Après trois ans passés au Kenya, je ne saurais m'empêcher de faire quelques observations sur le thème de cette rencontre. Vous vous trouvez réunis à un moment où les Africains se penchent sérieusement sur le travail accompli par leurs programmes de réforme, s'efforçant d'évaluer l'impact de ces programmes sur leur croissance économique et sur les divers groupes sociaux et économiques de chaque société.

Bien entendu, les avis sont très partagés en ce qui concerne les effets obtenus par les diverses réformes entreprises, et lorsqu'il s'agit de déterminer qui sont les gagnants et les perdants. La Banque mondiale et le PNUD ont publié conjointement un rapport assez prudent qui conclut toutefois à l'efficacité de la réforme. La Commission économique pour l'Afrique affirme que la réforme reste sans effet, et déclare que la situation économique se détériore pour la majorité des habitants des pays ayant entrepris les soi-disant réformes. Dans l'étude qu'elle vient de publier, la Commission économique invite à une reprise de l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion économique, en vue de stimuler la croissance et en même temps de protéger les groupes vulnérables.

Le désaccord porte essentiellement sur la façon d'interpréter les faits. D'après la Banque, ces faits montrent que dans les pays ayant entrepris des réformes le bilan est légèrement plus favorable que dans les autres pays. La Commission économique affirme que les pays engagés dans la réforme sont en plus mauvaise posture, et que les groupes les plus démunis sont frappés. A mon avis, les faits présentent une grande ambiguïté, mais ne sauraient permettre de conclure que la situation s'est détériorée à cause de la réforme économique. L'ambiguïté vient aussi de ce que, dans la plupart des pays, les programmes de réforme n'existent pas depuis assez longtemps, et/ou que l'application des réformes n'a pas la régularité et la vigueur nécessaires.

Si l'on considère que dans la plupart des pays africains les programmes de développement avaient été dictés par les pouvoirs publics pendant 20 ans au moins, avant que les premières réformes ne soient tentées il y a trois ou quatre ans, on peut affirmer avec quelque raison que les effets de 20 années de stagnation et de déclin économiques avaient peu de chances de disparaître après trois à cinq ans seulement d'une première tentative de réforme. Laissons donc passer encore un peu de temps avant de conclure à l'échec des approches nouvelles.

Nous devons sans nul doute prêter l'oreille aux mises en garde provenant de diverses sources -- organisations internationales et bailleurs de fonds -- qui nous rappellent la nécessité de protéger les groupes les plus vulnérables contre les perturbations occasionnées par les programmes de réforme. La mise en garde est parfaitement justifiée, et nous nous devons de prévoir les perturbations et d'éviter que les pauvres en soient victimes. La plupart des bailleurs de fonds sont sensibles à ce

problème, et orientent leurs programmes d'assistance dans ce sens. C'est précisément ce que l'USAID s'efforce de faire.

Cependant la nécessité d'amortir le choc pour les groupes les plus affectés ne doit pas faire oublier un autre élément critique: les politiques économiques et programmes de développement orientés vers l'économie de marché ont besoin de temps pour produire leurs effets – pour montrer s'ils peuvent ou non élever le niveau de vie de tous les groupes de population. Bien entendu, les tentatives de réforme sont vouées à l'échec si l'on ne protège pas suffisamment les intérêts de groupes importants et puissants, ou potentiellement puissants.

Voici une analogie tirée de ma propre expérience, et concernant les questions de population. Des programmes de planification familiale furent entrepris dans la plupart des pays à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, mais en 1974 nombreux étaient déjà ceux qui critiquaient ces programmes en déclarant qu'ils avaient échoué, alors que si peu d'années s'étaient écoulées. On entendit souvent recommander d'abandonner la planification familiale pour se concentrer sur le développement. Et pourtant, vers la fin des années soixante-dix il était clair que les programmes de planification familiale étaient efficaces, et lors de la Conférence internationale sur la population de 1984, on était parvenu à un consensus en faveur de tels programmes. Il avait donc fallu dix ans pour démontrer la valeur de l'approche adoptée, et quinze ans pour parvenir à un consensus international.

Aussitôt après cette question du temps nécessaire pour qu'une réforme économique porte ses fruits, il faut considérer dans quelle mesure la réforme est réellement mise en oeuvre. Je soutiendrais volontiers que, dans certains pays où l'on dit que les programmes de réforme échouent, la vérité est que les réformes n'ont pas été mises en oeuvre avec assez d'intensité ou de vigueur. Par exemple, le Kenya s'était engagé, par un texte officiel de 1986 (Sessional Paper n° 1) – donc il y a trois ans et quelques mois -- à appliquer un programme sérieux de réforme. Or la plupart des dirigeants kenyans admettront que la mise en oeuvre de ce programme s'est faite à un rythme irrégulier. Dans des domaines critiques comme ceux de la réforme de la commercialisation des grains, de la libéralisation des importations et du retrait de l'Etat des entreprises para-publiques, il a été très difficile de parvenir au consensus politique indispensable pour que la proclamation soit suivie d'action.

Quelles leçons en tirerons-nous?

Même lorsque les dirigeants politiques sont convaincus qu'il est souhaitable de se rapprocher de l'économie de marché, il faut du temps pour réaliser le consensus politique indispensable à une articulation efficace des réformes et, qui plus est, à leur mise en oeuvre.

Il incombe aux bailleurs de fonds de comprendre ceci et de ne pas imposer des réformes politiquement insoutenables. Nous ne pouvons compter que les gouvernants d'un Etat entreprendront des réformes menaçant leur propre existence. Par conséquent, nous devons nous

attendre à voir le mouvement de réforme procéder à petits pas – voire à un rythme hésitant. Et nous devons être prêts à aider les pouvoirs publics à se protéger en amortissant les impacts de la réforme sur les groupes les plus vulnérables.

Je vous invite donc, dans les trois jours qui viennent, à examiner les réformes mises en oeuvre par chaque pays en vous demandant, non pas si les réformes réussissent ou échouent, mais plutôt si le programme de réforme est sérieusement mis en oeuvre, et, dans le cas contraire, pourquoi il ne l'est pas. De cette sorte d'examen et d'échange d'expériences, vous tirerez, j'en suis convaincu, une meilleure compréhension des questions pratiques de mise en oeuvre, ce qui devrait par suite vous amener à des recommandations concrètes pour les améliorations à réaliser.

Les orientations de politique économique adoptées par la plupart des Etats africains lors de la Session spéciale des Nations unies de 1986 sont correctes. Nul ne pouvait s'attendre à des résultats immédiats, car tout changement de direction fondamental exige du temps, beaucoup d'efforts, et du courage pour sa mise en oeuvre – après quoi il faut encore du temps pour obtenir des résultats. Nous devons éviter la tentation d'abandonner prématurément un processus qui ne fait que commencer.

**Les Réformes économiques en Afrique:
Situation actuelle et orientations futures**

Préparé par Alassane D. Ouattara
Gouverneur
Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Présenté par Abderrahmane Alfidja
Directeur Central de la Formation Professionnelle
Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Ces réformes profondes et très courageuses ont certainement contribué à la réduction de certains déséquilibres. Il convient de reconnaître toutefois qu'en dépit des progrès réalisés, les résultats économiques ne sont pas encore à la hauteur des efforts consentis. Ainsi, selon les estimations du FMI, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de l'Afrique s'est limité à 1,2% en 1987 et à 1,7% en 1988, largement en deçà du taux moyen de croissance démographique, entraînant des reculs respectifs de 1,6% et 1,1% du revenu moyen par habitant. Le déficit du compte courant du continent s'est accru de 5,3 milliards de dollars e.u. en 1987 à 9,5 milliards en 1988. En ce qui concerne le taux d'investissement, il n'a cessé de se dégrader, passant de 26,1% en 1981 à 18,8% en 1984 et à 18,2 % en 1988. Par ailleurs, nonobstant les allègements répétés, le ratio du service de la dette extérieure s'est alourdi de 25,4% en 1987 à 28,8% en 1988 en raison notamment du niveau relativement élevé des taux d'intérêt y compris ceux sur les prêts des institutions de Bretton Woods.

Certes, tous les pays n'ont pas réellement entrepris les réformes nécessaires, et parmi ceux qui les ont engagées, certains ne les ont pas poursuivies. Il reste que les facteurs explicatifs de ces évolutions préoccupantes tiennent à la fois des contraintes de l'environnement extérieur et des insuffisances propres aux programmes de réforme.

Au plan extérieur, les termes de l'échange du continent se sont à nouveau contractés de 9,2% en 1988 après leur forte baisse de 24,8% en 1986. Le volume des exportations de l'Afrique au Sud du Sahara s'est réplié de 0,5% en 1988 après avoir progressé de 2,4% et 8,7% respectivement en 1986 et 1987. Par ailleurs, les flux financiers en faveur du continent continuent de baisser. Le recul des prêts bancaires s'est élevé à 1,7 milliard de dollars e.u. en 1988 contre 1,3 milliard et 1,5 milliard respectivement en 1987 et en 1986. En ce qui concerne les décaissements au titre de l'aide publique au développement, ils se sont établis à 16,8 milliards en 1987 contre 17,1 milliards en 1986.

S'agissant des programmes de réformes, plusieurs insuffisances et faiblesses ont été relevées:

- Les mesures de libéralisation rapide et poussée des marchés ont parfois eu, dans des économies peu préparées à affronter la concurrence étrangère, des effets très négatifs sur la production intérieure, l'emploi, l'investissement, les finances publiques et la balance des paiements.
- La mise en oeuvre par tous les pays sous programmes, de politiques de promotion des exportations dont la gamme de produits est généralement très étroite, a eu pour conséquence de saturer et de déprimer les marchés extérieurs. Ces politiques ont été en outre affectées par des pratiques commerciales protectionnistes dans les pays industriels.
- La production en vue de la satisfaction de la demande intérieure n'a pas fait l'objet de l'attention nécessaire afin de soutenir la croissance.

- Le rétablissement des équilibres fondamentaux à un rythme trop rapide, sans tenir compte suffisamment des rigidités structurelles des économies a eu des effets pervers.
- L'uniformité des modèles de politique économique qui n'ont pas suffisamment pris en compte les potentialités et les réalités locales a également posé des problèmes. Ceci explique le peu de succès obtenu par les modèles fondés sur la relance des exportations, en raison notamment, pour les pays africains, des retards en matière de maîtrise du processus industriel et de l'accumulation du capital par rapport aux pays du Sud Est Asiatique qui eux, ont réalisé des performances remarquables.

Au total, la situation du continent demeure fort préoccupante en dépit des actions de réformes entreprises. Au demeurant, le rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde pour l'année 1989 qui vient d'être publié, fait ressortir pour l'Afrique, au Sud du Sahara en particulier, des perspectives toujours sombres pour les prochaines années, aucune amélioration du revenu par habitant n'étant attendu avant 1995. C'est dire la nécessité de la mise en oeuvre de politiques plus efficaces et d'un soutien accru de la Communauté internationale.

II. Les Orientations futures en matière de réformes économiques

La poursuite des réformes économiques en Afrique est une exigence majeure. Il convient de le souligner. Car il n'y a pas d'autre issue que celle de la constance dans l'effort. De ce point de vue, il est nécessaire que soient accélérées et approfondies toutes les actions d'assainissement et d'ajustement multisectoriel en cours en Afrique. Mais il est également nécessaire que les mesures à engager, au cours des prochaines années, tout en s'appuyant sur les progrès réalisés, prennent en compte les limites des actions entreprises. A cet égard, les principales voies d'actions pour le futur devraient être les suivantes:

- assurer un niveau soutenu de croissance économique,
- mieux adapter les réformes aux spécificités locales dans toute leur dimension,
- alléger un peu plus le coût social des réformes.

Les réformes à entreprendre en vue d'assurer une croissance économique soutenue, condition indispensable pour sortir le continent des difficultés actuelles doivent s'articuler autour des points ci-après:

- La poursuite du redressement durable des finances publiques et des réformes de structure en vue de retrouver le chemin de la croissance. Non pas la croissance recherchée pendant les années 70 hors de l'ajustement, par le raccourci illusoire du recyclage des pétro-dollars. Mais une croissance durable impulsée à partir de structures administratives et productives rénovées.

- La restauration d'une intermédiation financière saine, efficace et crédible par le renforcement des systèmes financiers, car la détresse financière qui frappe de nombreux pays africains entraîne des distorsions dans la mobilisation et l'affectation des ressources qui freinent l'épargne et l'investissement et étouffent la croissance économique; une importance particulière doit, à cet égard, être accordée aux mesures visant à améliorer le niveau de l'épargne et à encourager le retour des capitaux qui se sont enfuis.
- La création des conditions propres à attirer les capitaux privés et les investissements directs non générateurs de dette.
- La poursuite de l'effort d'investissement qui doit être renforcé mais reorienté et maîtrisé par une plus grande rationalisation des choix et une prise en compte des possibilités réelles des économies et de l'environnement régional.
- La nécessité d'un changement des mentalités en vue d'assurer une gestion rationnelle au niveau de toutes les structures, en particulier les entreprises publiques.
- La recherche de sources alternatives de croissance pour faire face aux limites du modèle fondé sur l'exportation exclusive des produits de base. A cet égard, il convient d'engager des actions permettant d'assurer une meilleure diversification de la base productive des économies, prenant appui sur l'ensemble de leurs atouts.
- L'intégration de la dimension sous-régionale dans les réformes de politique économique car les efforts d'ajustement orientés vers la croissance et le développement resteront incomplets s'ils ne s'insèrent pas dans des stratégies d'intégration au niveau des sous-régions susceptibles de créer des économies d'échelle et partant, valoriser les potentialités régionales afin de déboucher progressivement sur des entités économiques capables d'être des partenaires de choix pour les autres ensembles économiques régionaux et internationaux.
- La nécessité d'inscrire ces réformes économiques en vue de la croissance dans une perspective à long terme. Leur conduite requiert par conséquent une constance dans le suivi et dans l'effort afin d'éviter les "stop and go", sources d'incohérences et de retards préjudiciables.
- Enfin et surtout la disponibilité d'un financement adéquat pour ces réformes qui doivent être appuyées par la Communauté internationale dans le cadre de nouvelles initiatives d'allègement de la dette combinées à des apports d'argent frais en vue de réduire les contraintes de financement des réformes économiques. L'accroissement des ressources en faveur de l'Afrique est d'autant plus crucial que les perspectives d'une amélioration de la situation des marchés internationaux des produits de base apparaissent peu probables,

du moins à court terme, en rapport avec le ralentissement attendu de la croissance dans les pays industrialisés en 1989 et en 1990 et de la persistance de facteurs dépresifs comme la surproduction pour la plupart des produits de base.

Afin de mieux prendre en compte les rigidités structurelles des économies, les améliorations ci-après sont nécessaires dans la conception des programmes de réformes:

- Le renforcement de la flexibilité des programmes par rapport à des événements imprévus durant les périodes d'application, par la mise en place de dispositions financières appropriées. La création de la Facilité compensatrice et de financement pour imprévus du FMI représente un premier pas dans la bonne direction.
- L'articulation des réformes sur les potentialités et les réalités économiques ainsi que sur les impératifs du développement des Etats.

Je ne saurais terminer sans évoquer ici la nécessité d'accorder une importance accrue à la dimension sociale des réformes au cours des prochaines années. Certes, beaucoup de progrès ont déjà été réalisés comparativement à la situation qui prévalait lors de l'exécution des premiers programmes de stabilisation. Il est difficile d'admettre que les réformes économiques entraînent, du fait des instruments mis en place, une dégradation des conditions de vie de couches importantes de la population. Les réformes économiques devraient veiller, sans remettre en cause les objectifs fondamentaux de l'ajustement, à prendre en considération les besoins essentiels des groupes les plus vulnérables, notamment en matière d'alimentation, de santé, d'éducation-formation et d'environnement. L'homme, finalité de toute politique économique et en même temps première richesse de toute nation, doit bénéficier de toute l'attention nécessaire.

Conclusion

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, l'Afrique est consciente de la nécessité et a la volonté de réformer ses politiques économiques. La principale question qui se pose à cet effet, est de concevoir et de parvenir à mettre en oeuvre de bonnes politiques économiques qui permettent de promouvoir la croissance et le développement, sans perdre de vue l'assainissement et l'ajustement, car pas plus que l'ajustement ne peut être durable sans la croissance, la croissance ne peut être durable sans l'ajustement. Mais pour ce faire, l'Afrique a besoin du soutien de la Communauté internationale afin de trouver les voies et moyens de mettre en oeuvre des politiques pragmatiques et adaptées à ses réalités.

Le renforcement de la coopération internationale en vue de créer un environnement extérieur favorable, de parvenir à des solutions appropriées au problème de la dette et de garantir un flux de ressources suffisant s'avère indispensable.

**Aménagement du taux de change
et politique commerciale**

Andrew K. Mullei
Centre Africain d'Etudes Monétaires
Association des Banques Centrales Africaines
Dakar, Sénégal

Previous Page Blank

Table des Matières

| | Page |
|--|-------------|
| Introduction | 29 |
| I. Tendances constatées dans le commerce extérieur des pays africains | 29 |
| II. Obstacles au développement du commerce extérieur africain | 32 |
| III. Aménagement du taux de change dans les pays africains | 34 |
| Choix des monnaies et des coefficients de pondération | 35 |
| Choix de la période de référence pour le rattachement à un panier de monnaies | 37 |
| Application du système de rattachement à un indice | 37 |
| Gestion du taux de change | 37 |
| IV. Récapitulation | 38 |
| Annexe: Constitution d'un indice pour le rattachement à un panier de monnaies | 41 |

Introduction

Depuis la fin des années cinquante, les Etats africains ont pris part à toutes sortes d'efforts visant à renforcer le commerce extérieur africain, comme en témoignent la signature des accords commerciaux multilatéraux avec la CEE en 1958 et 1964, l'octroi d'un système préférentiel à huit zones subrégionales, et l'instauration de zones subrégionales de paiement et de clearing en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale, et en Afrique orientale et australe. Cependant, en dépit du travail accompli, la part du commerce extérieur africain dans l'économie mondiale n'a cessé de s'amenuiser au cours des trente dernières années. Les perspectives d'avenir semblent indiquer qu'à défaut de changements positifs radicaux dans la politique commerciale africaine, le déclin se poursuivra inexorablement, et il y a donc plus à craindre qu'à espérer pour la prochaine décennie. Nous nous efforcerons ici d'expliquer les principaux facteurs qui font obstacle à la promotion du commerce extérieur africain. Notre exposé se compose de quatre parties. La première partie met en lumière les tendances qui caractérisent depuis longtemps la performance commerciale des pays africains, et sert de toile de fond au sujet principal. La deuxième partie est consacrée à un exposé de certains des principaux obstacles au développement du commerce extérieur africain. A la troisième partie, nous présentons une stratégie d'aménagement du taux de change, dont les pays africains auront besoin pour développer leur commerce extérieur. La quatrième partie est une récapitulation des principaux thèmes traités.

I. Tendances constatées dans le commerce extérieur des pays africains

Le Tableau 1 indique la part des échanges entre pays africains dans le total du commerce extérieur africain pour la période 1970-1985. Le pourcentage le plus élevé, soit 7,2%, a été enregistré en 1970, suivi d'une baisse régulière qui a abouti en 1985 à un pourcentage de 4%. On voit également que la part des exportations entre pays africains par rapport au total des exportations africaines est passée de 6,5% en 1970 à 3,7% en 1985. De même, on constate que la part des importations intra-africaines dans le total des importations africaines est passée de 8,1% en 1970 à 4,8% en 1985. Sur le plan mondial (voir Tableau 2), la proportion des échanges mondiaux représentée par l'Afrique, qui avait oscillé autour de 4% pendant toutes les années soixante-dix, a ensuite accusé une décroissance monotone, atteignant 2,2% en 1987. En termes absolus, le total du commerce extérieur africain, qui était de 23.600 millions de dollars en 1970, culminait à 168.096 millions en 1980, pour s'abaisser ensuite jusqu'à 117.058 millions en 1987. De même, on constate que la part des importations africaines dans le total des importations mondiales s'est abaissée de

Tableau 1

Part du commerce intra-africain dans le total du commerce
extérieur des pays africains en voie de développement
(en millions de dollars)

| Année | Total commerce africain | | | Commerce intra-africain | | | Commerce intra-africain en pourcentage du total du commerce africain | | |
|-------|-------------------------|--------|---------|-------------------------|--------|-------|--|--------|-------|
| | Import | Export | Total | Import | Export | Total | Import | Export | Total |
| 1970 | 11.020 | 12.580 | 23.600 | 893 | 818 | 1.699 | 8,1 | 6,5 | 7,2 |
| 1971 | 12.640 | 13.000 | 25.640 | 771 | 702 | 1.473 | 6,1 | 5,4 | 5,7 |
| 1972 | 13.870 | 15.300 | 29.170 | 888 | 811 | 1.699 | 6,4 | 5,3 | 5,8 |
| 1973 | 18.090 | 21.490 | 39.580 | 1.158 | 1.053 | 2.211 | 6,4 | 4,9 | 5,6 |
| 1974 | 28.419 | 39.530 | 67.949 | 2.018 | 1.818 | 3.873 | 7,1 | 4,6 | 5,7 |
| 1975 | 37.952 | 35.273 | 73.225 | 2.125 | 1.940 | 4.065 | 5,6 | 5,5 | 5,5 |
| 1976 | 38.398 | 42.581 | 80.979 | 1.882 | 1.703 | 3.585 | 4,9 | 4,0 | 4,4 |
| 1977 | 48.250 | 49.055 | 97.305 | 2.563 | 2.139 | 4.702 | 5,3 | 4,4 | 4,8 |
| 1978 | 56.878 | 45.278 | 102.156 | 2.793 | 2.493 | 5.286 | 4,9 | 5,5 | 5,2 |
| 1979 | 57.452 | 66.864 | 124.316 | 2.829 | 2.868 | 5.698 | 4,9 | 4,3 | 4,6 |
| 1980 | 74.857 | 93.239 | 168.096 | 3.663 | 3.007 | 6.670 | 4,9 | 3,2 | 4,0 |
| 1981 | 86.165 | 74.215 | 160.380 | 3.496 | 3.262 | 6.758 | 4,1 | 4,4 | 4,2 |
| 1982 | 75.428 | 64.672 | 140.100 | 3.618 | 2.734 | 6.352 | 4,8 | 4,2 | 4,5 |
| 1983 | 64.971 | 58.264 | 123.325 | 3.227 | 2.593 | 5.820 | 5,0 | 4,5 | 4,7 |
| 1984 | 61.401 | 61.803 | 123.204 | 2.567 | 2.354 | 4.921 | 4,2 | 3,8 | 4,0 |
| 1985 | 60.677 | 59.507 | 120.184 | 2.717 | 2.216 | 4.932 | 4,8 | 3,7 | 4,1 |

Sources: (1) United Nations, Monthly Bulletin of Statistics, numéros divers.

(2) African Development Bank: Selected Statistics on Regional Member Countries, Abidjan, 1987.

Tableau 2
Les échanges mondiaux et la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux
1970-1987

| Année | Total des échanges mondiaux (Valeurs actuelles) (en millions de dollars) | | | Commerce extérieur africain (Valeurs actuelles) (en millions de dollars) | | | Commerce extérieur africain en pourcentage des des échanges mondiaux | | |
|-------|--|-----------|-----------|--|--------|---------|--|--------|-------|
| | Import | Export | Total | Import | Export | Total | Import | Export | Total |
| 1970 | 294.100 | 280.000 | 574.100 | 11.020 | 12.580 | 23.600 | 3,7 | 4,5 | 4,1 |
| 1971 | 328.300 | 314.100 | 642.400 | 12.640 | 13.000 | 25.640 | 3,9 | 4,1 | 4,0 |
| 1972 | 384.200 | 372.300 | 756.500 | 13.870 | 15.300 | 29.170 | 3,6 | 4,1 | 3,9 |
| 1973 | 529.100 | 517.800 | 1.046.900 | 18.090 | 21.490 | 39.580 | 3,4 | 4,2 | 3,8 |
| 1974 | 860.714 | 841.757 | 1.702.471 | 28.419 | 39.530 | 67.949 | 3,3 | 4,7 | 4,0 |
| 1975 | 904.637 | 875.438 | 1.780.075 | 37.952 | 35.273 | 73.225 | 4,2 | 4,0 | 4,1 |
| 1976 | 1.013.573 | 989.495 | 2.003.068 | 38.398 | 42.581 | 80.979 | 3,8 | 4,3 | 4,0 |
| 1977 | 1.160.596 | 1.125.090 | 2.285.686 | 48.250 | 49.055 | 97.305 | 4,2 | 4,4 | 4,3 |
| 1978 | 1.352.747 | 1.303.146 | 2.655.893 | 56.878 | 45.278 | 102.156 | 4,2 | 3,5 | 3,8 |
| 1979 | 1.692.517 | 1.642.767 | 3.335.284 | 57.452 | 66.864 | 124.316 | 3,4 | 4,1 | 3,7 |
| 1980 | 2.054.880 | 1.996.559 | 4.051.439 | 74.857 | 93.239 | 168.096 | 3,6 | 4,7 | 4,1 |
| 1981 | 2.036.982 | 1.971.801 | 4.008.783 | 86.165 | 74.215 | 160.380 | 4,2 | 3,8 | 4,0 |
| 1982 | 1.899.774 | 1.829.288 | 3.729.062 | 75.428 | 64.672 | 140.100 | 4,0 | 3,5 | 3,8 |
| 1983 | 1.873.868 | 1.804.640 | 3.678.508 | 64.971 | 58.264 | 123.235 | 3,5 | 3,2 | 3,4 |
| 1984 | 1.982.513 | 1.900.744 | 3.883.257 | 61.401 | 61.803 | 123.204 | 3,1 | 3,3 | 3,2 |
| 1985 | 2.025.173 | 1.926.437 | 3.951.610 | 60.677 | 59.507 | 120.184 | 3,0 | 3,1 | 3,0 |
| 1986 | 2.214.683 | 2.117.429 | 4.332.112 | 62.325 | 48.176 | 110.501 | 2,8 | 2,3 | 2,6 |
| 1987 | 2.576.114 | 2.482.441 | 5.058.555 | 63.996 | 53.062 | 117.058 | 2,5 | 2,1 | 2,2 |

Source: United Nations, Monthly Bulletin of Statistics - numéros divers.

3,7% en 1970 à 2,5% en 1987, cependant que les exportations africaines, en pourcentage des exportations mondiales, passaient de 4,5% en 1970 à 2,1% à 1987.

II. Obstacles au développement du commerce extérieur africain

Ces tendances peu encourageantes du commerce extérieur africain ont des causes fondamentales qui sont à la fois intérieures et extérieures. Le facteur intérieur le plus grave est peut-être le déclin des exportations africaines de produits primaires par rapport aux exportations mondiales au cours des vingt dernières années, ainsi que l'incapacité des Etats africains de prendre une part active au nouvel essor mondial des exportations autres que produits primaires (biens manufacturés notamment), dont le volume a augmenté tant en termes absolus que par rapport à l'ensemble des échanges mondiaux. Or les autres régions du tiers monde, tout en maintenant le niveau de leur exportations de produits primaires par rapport au total des échanges internationaux de marchandises, avaient en outre réussi à s'engager de plus en plus fortement dans les nouvelles catégories d'exportations en plein essor. L'Afrique n'ayant pratiquement pas suivi, la plupart des régions du tiers monde, et notamment l'Asie du Sud-est, étaient doublement bénéficiaires -- d'une part sur le plan des exportations hors produits primaires, grâce au boom historique mondial, d'autre part sur le plan des produits primaires, grâce à la montée en flèche de certains marchés.

Un autre facteur intérieur qui intéresse notre étude est l'emploi de mesures législatives et de réglementations pour le contrôle du développement des transactions commerciales internationales et intra-africaines. Selon le GATT, les pays industrialisés ont actuellement recours à des mesures protectionnistes qui comprennent les tarifs douaniers, les prohibitions, les contingentements, l'importation sur licence, les droits d'entrée, ainsi qu'à toutes sortes d'autres barrières non tarifaires, pour entraver le flux international des produits. S'il est vrai que les barrières tarifaires et non tarifaires érigées de plus en plus par les politiques protectionnistes de pays industrialisés contribuent dans une mesure non négligeable à la médiocre performance du commerce extérieur africain, il existe d'autre part, en Afrique même, deux catégories d'obstacles législatifs et régulateurs qui entravent également la croissance du commerce extérieur africain. La première catégorie comprend l'accumulation de barrières tarifaires et autres -- droits d'importation et d'exportation d'une part, d'autre part taxes à la production et à la consommation, et taxations indirectes diverses ayant un effet équivalent à celui des droits de douane, et tendant à accroître plus ou moins fortement les coûts de production et à mettre un frein au développement des importations et exportations. En outre l'existence d'un lourd système de droits de douane et taxes annexes tend à engendrer l'inflation, et par suite limite la rentabilité des industries d'exportation et crée des distorsions de taux de change qui encouragent la contrebande et autres transactions non déclarées. De même, l'imposition de taxes élevées à l'exportation tend à inhiber la production nationale de biens d'exportation.

En dehors des droits de douane, d'autres entraves à l'expansion du commerce intra-africain proviennent également de pratiques qui sont courantes en Afrique. Il s'agit de mesures rigoureuses de contrôle du commerce extérieur et des changes, sous des formes diverses: restrictions apportées au paiement des importations, aux invisibles et aux transferts de capitaux; retenue obligatoire, totale ou partielle, des gains à l'exportation; limitation quantitative des importations et exportations par le système des licences; avances de fonds obligatoires pour les importations; inconvertibilité des devises; existence de divergences entre taux de change et entre taux d'intérêt.

L'existence en Afrique de réglementations rigoureuses du commerce extérieur et des changes a entraîné dans de nombreux pays africains des distorsions comme la surfacturation des importations, la sous-facturation des exportations et le passage de marchandises en contrebande. En outre, l'existence en Afrique d'un grand nombre de monnaies nationales non convertibles a donné naissance à des politiques commerciales restrictives et à des régimes stricts de contrôle des changes. Lorsque les pays africains ayant une monnaie inconvertible ont des difficultés de balance des paiements, ils tendent à imposer un contrôle des changes plus rigoureux ainsi que d'autres restrictions. De ce fait, les pressions extérieures augmentant avec les mesures de contrôle, la surévaluation des monnaies, à des degrés divers, devient de plus en plus fréquente.

Pour expliquer les effets sur le commerce extérieur des décalages entre taux de change, prenons le cas de deux pays dont les taux de change sont fortement divergents. Pour le pays A (dont la monnaie est surévaluée) les importations en provenance du pays B (dont le taux de change est sous-évalué) coûteront moins cher qu'elles ne le devraient. Le pays A aura par suite un déficit persistant de sa balance commerciale, et ses ressources tendront à se déverser vers le pays B, dont le taux de change est sous-évalué. Dans le pays B au contraire, le taux de change étant sous-évalué, les importateurs seront couramment perdants dans leur commerce avec le pays A, dont la monnaie est surévaluée, et pour cette raison ils seront peu disposés à traiter au taux de change officiel. Lorsqu'on permet aux échanges de se faire aux taux de change du "marché noir", d'autres complications surviennent -- passage de marchandises en contrebande, taxes non acquittées, transfert d'avoirs d'un pays à un autre -- comme nous l'expliquons ci-après.

Imaginons, pour prendre un exemple plus précis, que la monnaie du Ghana soit surévaluée par rapport à celle du Togo. On supposera donc que les négociants ghanéens préfèrent traiter avec le Togo au taux de change du "marché noir". Donc les ventes clandestines qui se produisent entre le Ghana et le Togo se traduisent pour le Ghana par un transfert d'avoirs (c'est-à-dire transfert de devises) vers le Togo. En ce qui concerne le cacao, par exemple, on pourra mesurer le transfert en calculant la différence entre le prix producteur au Togo et le cours mondial du cacao, et en multipliant ensuite par la quantité de cacao exportée clandestinement par les Ghanéens.

Si l'on admet que les gains réalisés au Togo par les négociants ghanéens sont utilisés pour acheter au Togo des marchandises qui repassent ensuite au Ghana clandestinement, on pourra compter ce qui suit comme pertes pour l'Etat du Ghana:

- (a) L'Etat ghanéen subit une perte nette de revenus du fait des droits de douane et autres taxes au même effet qui n'ont pas été acquittés lors des ventes illicites.
- (b) L'Etat perd également les revenus que lui auraient rapporté la taxe à l'exportation.
- (c) Une perte nette de bien-être pour la société (ou coût social net) est le résultat du gain superficiel en bien-être du consommateur combiné avec la perte subie par l'Etat ghanéen.

Il faut noter que les effets (a), (b) et (c) sont la conséquence du "marché noir" qui s'est établi entre deux pays dont on a admis qu'ils pratiquent des régimes de taux de change divergents. Il faut noter également que les effets négatifs de la surévaluation d'une monnaie, expliqués ci-dessus, peuvent être aggravés par l'existence de régimes tarifaires divergents – taxes inégales (ad valorem ou spécifiques), droits de douane inégaux (ad valorem ou spécifiques), ou subventions inégales pour les produits de base.

L'exposé qui précède semble indiquer que, pour débloquent les principaux goulets d'étranglement freinant la croissance du commerce extérieur des pays africains, l'action de libéralisation des contrôles du commerce extérieur et des changes est l'instrument essentiel, et peut-être celui qui est le plus susceptible d'améliorer les perspectives commerciales. Donc, étant donné l'importance attachée par les pays africains à la promotion des exportations, et étant donné le rôle joué par les taux de change pour la réorientation des ressources vers la production de biens échangeables, nous consacrerons la suite de notre exposé à l'explication d'une méthode d'aménagement du taux de change susceptible de mettre les exportations africaines en bonne place vis-à-vis de la concurrence internationale.

III. Aménagement du taux de change dans les pays africains

Après l'instauration, en 1973, du flottement des monnaies les plus importantes, les pays africains ont dû affronter de gros problèmes pour le choix du régime de taux de change à adopter en vue de promouvoir l'exportation. Face à cette situation, la réaction de certains Etats africains a été de maintenir le rapport qui existait entre leur monnaie et celles de leurs principaux partenaires commerciaux, en particulier le dollar des Etats-Unis, le franc français et la livre sterling. D'autres Etats, par contre, ont éprouvé le besoin d'adapter leur système de taux de change en fonction de nouveaux objectifs assignés à leur politique de change. En ce qui concerne leur régime de taux de change, les pays africains n'ont jusqu'à présent eu le choix qu'entre deux possibilités: maintenir un rapport fixe avec l'une des monnaies dominantes (rattachement à une seule monnaie) ou bien

maintenir un rapport fixe entre la monnaie nationale et un groupe composite d'autres monnaies importantes (rattachement à un panier de monnaies).

Les Etats africains qui ont jugé préférable le rattachement à une monnaie unique l'ont fait pour des raisons diverses. La raison principale, cependant, était l'idée que le rattachement à une monnaie unique aide à entretenir (à l'intérieur comme à l'étranger) la confiance en la monnaie du pays et en la politique de l'Etat. Pour les Etats qui ont jugé préférable de rattacher leur monnaie nationale à un assemblage de monnaies, la considération principale était le désir de mettre leur monnaie nationale à l'abri des effets d'une fluctuation des monnaies de leurs partenaires commerciaux. Il semblerait donc plus indiqué d'adopter le rattachement à une monnaie unique dans le cas où il existe un partenaire commercial dominant, mais par contre le rattachement à un panier de monnaies présente un avantage pour les pays ayant un réseau très diversifié de relations commerciales et financières.

Quoi qu'il en soit, dans le cas du rattachement à une seule monnaie comme dans celui du rattachement à un panier de monnaies, il reste à savoir si le régime de taux de change adopté permettra à un pays de développer ses exportations comme il le désire. Bien que la pratique du rattachement à une valeur moyenne des devises-clés soit de plus en plus répandue, les Etats africains sont encore bien souvent dans l'incapacité de mettre au point des taux de change se prêtant à la compétition internationale, en raison de la complexité et de la difficulté technique des méthodes statistiques à employer pour déterminer un taux de change axé sur l'exportation. Il s'agit en effet d'élaborer un indice du taux de change qui mette les exportateurs suffisamment à l'abri de la volatilité des taux de change des monnaies dominantes, de choisir les devises à faire figurer dans l'indice, de calculer les coefficients de pondération dont on affectera les devises retenues, et enfin d'adopter des techniques de gestion du taux de change national grâce auxquelles la monnaie du pays puisse se maintenir en position favorable vis-à-vis des monnaies des principaux partenaires commerciaux. Nous allons maintenant passer aux considérations se rapportant au choix des monnaies à faire figurer dans le panier, et des coefficients de pondération à leur appliquer, après quoi nous poursuivrons en expliquant comment constituer un indice du taux de change effectif.

Choix des monnaies et des coefficients de pondération

Très souvent, les Etats africains se heurtent à un grand nombre d'obstacles pour décider quelles seront les monnaies figurant dans le panier, et de quels coefficients de pondération elles seront affectées. Entre autres problèmes, il s'agira de la notion plus ou moins claire que l'on aura de l'objectif poursuivi. Si l'on perçoit l'utilisation d'un indice comme visant à mettre l'exportateur ou l'importateur "moyen" à l'abri des changements de prix en monnaie locale provoqués par des fluctuations de taux de change, les devises choisies pour figurer dans le panier seront celles qui représentent la direction générale des courants d'échanges. Les coefficients de pondération

affectant chacune des monnaies seront alors calculés d'après la part de chacune des monnaies dans le total des transactions. En d'autres termes, le total des échanges du pays sera distribué entre les monnaies choisies en fonction de leur part respective dans ce total.

Une autre méthode jugée intéressante par de nombreux auteurs est celle des devises, qui permet d'atteindre le même objectif que la méthode du courant d'échanges, mais en outre prend en compte les exportations traitées en devises dont l'usage est répandu dans le monde entier. On considère d'autre part que cette façon de procéder est supérieure à celle du courant d'échanges, compte tenu de l'objectif de stabilisation des fluctuations des prix intérieurs, et du fait que la méthode ne présente pas plus de difficultés administratives que celle du courant d'échanges.

Une troisième méthode, dite de la "monnaie d'établissement des prix", est une variante de la méthode des devises; elle est jugée supérieure à cette dernière, car elle comporte un correctif pour les marchés passés en une certaine monnaie, mais à des prix influencés par la valeur relative d'une autre monnaie. Par exemple, il se peut que le café soit vendu au Japon en dollars américains, mais que le prix en dollars payé par les négociants japonais soit calculé à partir d'un prix fixé, en fait, en yens (de telle sorte que le prix payé en dollars sera égal au prix en yens multiplié par le taux de change dollar/yen). Dans ce cas, la monnaie à inclure dans le panier pour la consommation japonaise de café serait plus "correctement" le yen. Bien qu'elle ait théoriquement des avantages par rapport à la méthode des devises, la méthode de la "monnaie d'établissement des prix" exige une connaissance précise des monnaies dans lesquelles les marchés sont passés, et en pratique cette sorte d'information ne pourra être obtenue. D'autre part cette méthode rend le calcul des coefficients de pondération plus compliqué au départ, et également lorsqu'on modifie ces coefficients.

Un autre élément à prendre en considération pour le choix des monnaies à faire figurer dans le panier est l'inflation existant chez les partenaires commerciaux. Normalement, il est considéré comme incorrect de retenir des monnaies en voie de dépréciation rapide par suite de l'hyperinflation qui règne dans leur pays, ou de retenir des monnaies dont le taux de change est fortement influencé par le contrôle des changes ou du commerce extérieur, en particulier lorsque le taux de change en question se trouve manifestement à un niveau de déséquilibre. Expliquons-nous: bien que ce soit le taux de change nominal que l'on rattache à un panier de monnaies, on ne devra pas pour autant déstabiliser le taux de change réel. La raison qui pousserait à exclure les pays en question est qu'une modification du taux de change par rapport à un système de changes fortement contrôlé ne se traduira pas forcément par une modification de la compétitivité par rapport à ces pays. Toutefois, on ne saurait ignorer totalement cette catégorie de pays. Par exemple, lorsque de très fortes variations de taux de change se produisent dans des pays voisins, on sera obligé de les prendre en compte, mais il faudra agir selon le cas et non selon une règle absolue.

Choix de la période de référence pour le rattachement à un panier de monnaies

Le choix de la période de référence a une grande importance pour le rattachement à un indice. Pour commencer, on prend pour référence une période antérieure pendant laquelle le taux de change de la monnaie nationale était économiquement viable et les exportations jugées compétitives internationalement. Puis, la situation économique se modifiant à l'intérieur comme à l'extérieur, et les partenaires commerciaux n'étant plus les mêmes, il faudra également modifier le niveau auquel le taux de change sera considéré comme viable. Cet aspect de l'aménagement du taux de change a une importance capitale, obligeant à ajuster le taux de change nominal de façon que celui-ci corresponde constamment à une situation compétitive des exportations.

Application du système de rattachement à un indice

Nous avons expliqué plus haut que la mise en place d'un système de rattachement à un indice comporte le calcul du taux de change nominal de chaque monnaie faisant partie du panier, en accord avec la stratégie d'ensemble de la politique du taux de change. Si la politique en vigueur prévoit un système fixe de rattachement à un indice, les taux de change sont ajustés de façon que les quantités de monnaie contenues dans le panier s'achètent avec le même montant de monnaie nationale pendant chaque période. Pour la dépréciation, les taux de change sont ajustés de façon qu'un montant plus élevé de monnaie nationale soit nécessaire pour acheter les devises constituant le panier, et vice versa.

Si la formule de rattachement à l'indice est maintenue inchangée au cours de périodes pendant lesquelles les taux de change entre les diverses monnaies se modifient, les coefficients de pondération affectant les devises qui constituent l'indice seront modifiés; les coefficients diminueront pour les devises qui s'apprécient par rapport au taux rattaché à l'indice, et ils augmenteront pour les devises qui se déprécient par rapport au taux rattaché à l'indice. A la longue, on pourrait aboutir à des coefficients de pondération qui ne correspondraient pas au portefeuille d'activités commerciales du pays. C'est pourquoi il importera d'effectuer des révisions périodiques, annuelles peut-être, de l'indice, pour ajuster les coefficients en fonction de l'évolution du portefeuille commercial et en fonction des changements résultant d'appréciations et dépréciations des devises constituant le panier.

Gestion du taux de change

La gestion du taux de change donnera probablement lieu à des décisions à deux niveaux: premièrement, décisions de politique générale concernant les changements à apporter à la formule dans le cours d'une période donnée; deuxièmement, administration courante du taux de change pour l'application de la politique générale. L'un des objectifs visés par l'établissement d'un indice étant de permettre une certaine souplesse de politique du taux de change sans perturbation des

marchés du secteur privé, la politique générale devra probablement être établie pour une période de moyenne durée, soit un à deux ans; et les consignes pour l'administration courante du taux de change devront être établies, par exemple, pour des périodes mensuelles ou trimestrielles.

Ceci permettra à l'administration courante du taux de change d'exécuter les consignes sans même modifier fortement la formule de rattachement à l'Indice. Par exemple, si la consigne est d'appliquer une dépréciation de 1,5 sur un trimestre pour compenser les effets prévus de l'inflation pendant cette période, le chiffre utilisé pourra être abaissé d'un montant réduit (disons 0,5%) chaque mois, jusqu'à exécution de la consigne. Avec un tel système, la transition sera lente et risquera peu de causer des perturbations sur les marchés privés.

IV. Récapitulation

Nous avons examiné ici les tendances constatées dans la performance du commerce extérieur africain, dans le cadre de dispositions assez élaborées prises au niveau institutionnel dans les quatre grandes régions africaines pour promouvoir le développement du commerce extérieur. Nous avons indiqué que les efforts entrepris jusqu'à présent avaient eu une incidence limitée sur la croissance des échanges. Nous en avons donné pour preuve le fait qu'au cours des années soixante-dix et quatre-vingt la part du commerce extérieur africain dans l'ensemble du commerce mondial a diminué, tandis que le commerce intra-africain, mesuré par rapport au total du commerce extérieur africain, a également subi des revers considérables. En examinant les obstacles à l'expansion du commerce extérieur africain, nous nous sommes efforcés de considérer toutes les causes, et notamment les mesures gouvernementales affectant la composition, l'ampleur et l'orientation des échanges. Parmi les obstacles, nous avons cité les barrières tarifaires et non tarifaires, ainsi que les mesures de contrôle des changes et les pratiques bancaires qui entravent le développement du commerce extérieur.

Nous avons observé que ces obstacles avaient contribué à restreindre le développement du commerce extérieur en Afrique, en introduisant des distorsions qui font du tort aux industries nationales d'exportation et à la production nationale, en même temps qu'elles favorisent la montée de l'inflation et la présence de monnaies surévaluées.

Nous avons indiqué que le passage d'accords multilatéraux pour les opérations de change et de clearing ne fait rien pour la convertibilité des monnaies africaines entre elles, ni pour l'harmonisation des taux de change, contrôles des changes et législations bancaires des différents pays, actuellement plus propices à la confrontation qu'à la cohésion. Nous soutenons en outre que les avantages à retirer d'une réduction des tarifs douaniers comme celle obtenue par les accords préférentiels en vigueur peuvent eux-mêmes être viciés par les autres obstacles au commerce extérieur qui proviennent de l'inconvertibilité des monnaies et des divergences entre taux de change

et mesures de contrôle des changes dans les divers pays africains. Pour supprimer ces obstacles qui freinent l'expansion du commerce extérieur, il faudrait encore étudier les moyens de favoriser la convertibilité des différentes monnaies nationales, offrir des incitations aux négociants (exportateurs principalement), et en outre parvenir à des améliorations et à un meilleur fonctionnement des accords de clearing et de paiement en vigueur, lesquels n'ont actuellement aucun recours à des facilités de crédit extérieures.

Nous avons en outre souligné les dégâts qui peuvent être causés au développement du commerce extérieur par les décalages entre monnaies, et nous avons exprimé l'opinion que le commerce extérieur africain a été victime du système des monnaies surévaluées et de la cohorte de mesures restrictives de contrôle des changes et du commerce qui l'accompagnait.

Nous avons expliqué comment le taux de change peut être utilisé comme instrument de politique commerciale, et nous avons suggéré une méthode de mise au point et de gestion du taux de change permettant de rendre les exportations compétitives à l'échelle internationale. Dans notre exposé de la façon de gérer le taux de change, nous soutenons que le rattachement du taux de change à un panier constitué de quantités fixes de monnaies des principaux partenaires commerciaux du pays présente divers avantages pour les Etats africains qui ont la production la moins diversifiée, qui sont le plus sensibles aux perturbations extérieures, et qui ne disposeraient pas du personnel nécessaire pour gérer convenablement un système de taux de change exigeant plus d'interventions. Un autre avantage de la méthode pour les Etats africains, en particulier dans le cadre du système actuel de changes flottants, est qu'il fournit un dispositif automatique pour la réduction des appréciations ou dépréciations gênantes provenant de la modification des taux de change entre partenaires commerciaux d'un pays.

Il ressort de notre exposé que, en faisant figurer dans le panier les monnaies et les coefficients de pondération qui correspondent à l'essentiel du portefeuille commercial du pays, on devrait parvenir plus facilement à un taux de change rationnel, et rendre plus aisée la gestion du taux de change du fait qu'il serait possible d'apporter de légères modifications au taux de change à mesure que la situation l'exigerait. Cependant, pour être valable, un système de taux de change rattaché à un panier de devises des partenaires commerciaux devra être révisé périodiquement, et la pondération devra être corrigée lorsque ce sera nécessaire.

En outre, la gestion du système devra comporter une certaine souplesse, laissant un certain degré de latitude pour la variation marginale du taux de change réel autour de la valeur du panier, et pour la fréquence des ajustements à apporter à la valeur ou à la composition du panier.

Nous indiquons enfin que, pour assurer le bon fonctionnement du système de rattachement à un panier, les pays qui l'adopteront auront intérêt à pratiquer de temps à autre, selon la nécessité, des ajustements limités de la valeur ou de la composition du panier. Il s'agira d'ajustements devant

compenser une perte de compétitivité des exportations, ou tenir compte d'une modification de la structure du commerce extérieur, ou bien corriger la différence du rythme d'inflation entre le pays et ses partenaires commerciaux. Chaque fois que des modifications du panier seront nécessaires, il conviendra généralement de les appliquer lentement, de façon à ne pas perturber les marchés privés intérieurs.

Annexe

Constitution d'un indice pour le rattachement à un panier de monnaies

Pour un pays n'ayant qu'un partenaire commercial, le rapport de la monnaie nationale avec la monnaie de l'autre pays se lit dans les variations du taux de change (cotation directe ou indirecte) entre les deux monnaies. Mais lorsqu'un pays traite avec (y) autres pays, il existe (y) taux de change. En pareil cas, il est commode, et utile aux fins d'analyse et de décisions de politique économique, d'employer un indice qui prenne en compte les rapports entre la monnaie nationale et toutes les autres monnaies. La règle à appliquer pour coter la monnaie nationale j par rapport à une monnaie de référence comme le dollar américain peut s'écrire comme suit:

$$(1) E(j, \$, t) = \left\{ \sum_{i=1}^N d(i) / E(i, \$, t) \right\}^{-1}$$

où:

$E(j, \$, t)$ = taux de change pour la monnaie nationale j, exprimé en unités de monnaie nationale par dollar U.S.;

$d(i)$ = montant de la monnaie étrangère i contenu dans le panier;

$E(i, \$, t)$ = taux de change pour la monnaie étrangère i, exprimé en unités de monnaie étrangère par dollar U.S.

Le montant $d(i)$ peut être obtenu à partir d'une série de coefficients de pondération $w(i)$ et des données sur le taux de change à la date de départ (période 0) du rattachement au panier. Les coefficients $w(i)$ tiendront compte de l'importance donnée aux diverses monnaies étrangères dans le panier.

Pour $i = 1, 2, \dots, N$, $d(i)$ sera:

$$d(i) = w(i) \{ E(i, \$, 0) / E(j, \$, 0) \}$$

Exemple:

Supposons que les pays dont les monnaies doivent figurer dans le panier de monnaies du pays j sont les Etats-Unis, la France, l'Allemagne et le Japon. Les coefficients de pondération qui doivent les affecter sont respectivement 0,2, 0,4, 0,3 et 0,1. Les taux de change (supposés) pour la période initiale sont respectivement 1,0, 5,7480, 2,2548 et 219,9. Le taux de change initial de la monnaie de j par rapport au dollar américain est fixé à $J 2 = \text{US\$ } 1$.

Par conséquent:

| | | | |
|------|----------------------|--------|----------|
| d(1) | = 0,2 x (1,0/2,0) | = US\$ | 0,10 |
| d(2) | = 0,4 x (5,7480/2,0) | = FF | 1,14960 |
| d(3) | = 0,3 x (2,2548/2,0) | = DM | 0,33822 |
| d(4) | = 0,1 x (219,9/2,0) | = ¥ | 10,99500 |

Vérification:

| <u>Montant des monnaies</u> | | <u>Taux de change</u> | <u>Equivalent dollars U.S. {COL1/COL2}</u> |
|---------------------------------|----------|-----------------------|--|
| US\$ | 0,10 | 1,0 | 0,10 |
| FF | 1,14960 | 5,7480 | 0,20 |
| DM | 0,33822 | 2,2548 | 0,15 |
| ¥ | 10,99500 | 219,9 | 0,05 |
| | | | SOMME US\$ 0,5 = J 1 |
| | | | J 2 = US\$ 1 |

Supposons maintenant qu'à une date ultérieure les taux de change du franc, du mark et du yen par rapport au dollar sont respectivement 6,7250, 2,3765 et 235.

| <u>Montant des monnaies</u> | | <u>Taux de change</u> | <u>Equivalent dollars U.S.</u> |
|---------------------------------|----------|-----------------------|--------------------------------|
| US\$ | 0,10 | 1,0 | 0,1 |
| FF | 1,14960 | 6,7250 | 0,17094 |
| DM | 0,33822 | 2,3765 | 0,14232 |
| ¥ | 10,99500 | 235,0 | 0,04679 |
| | | | SOMME US\$ 0,46005 = J 1 |
| | | | J 2,17368 = US\$ 1 |

Cette façon de procéder en utilisant un panier "standard" revient exactement à maintenir sans changement, au cours du temps, un indice arithmétique du taux de change effectif qui s'exprimerait comme suit:^a

$$(2) \text{ EER}(j,t) = \left\{ \sum_{l=1}^E w(l) \right\} E(j,l,t)/E(j,l,0)^{-1}$$

L'autre méthode possible consiste à adopter un panier de monnaies log-linéaire. La règle à appliquer pour coter la monnaie nationale (j) par rapport à toute monnaie d'intervention peut être dérivée comme suit:

Définir un indice géométrique du taux de change effectif nominal (EER(j,t)):

$$(3) \text{ EER}(j,t) = \prod_{i=1}^N \{E(j,i,t)/E(j,i,0)\}^{-w(i)}$$

On peut spécifier que l'objectif sera de maintenir, au cours du temps, l'indice du taux de change effectif nominal égal à 1 (ou à 100 s'il est ainsi défini).

L'équation (3) peut être réexprimée ainsi en termes logarithmiques:

$$(4) \ln \text{EER}(j,t) = - \sum_{i=1}^N w(i) \{ \ln E(j,i,t) - \ln E(j,i,0) \}$$

On pourra tenir compte du fait que:

$$(5) \ln E(j,i,t) = \ln E(j,\$,t) - \ln E(i,\$,t)$$

L'équation (4) pourra donc être réécrite comme suit:

$$(6) \ln \text{EER}(j,t) = \sum_{i=1}^N w(i) \{ \ln E(j,\$,t) - \ln E(j,\$,0) - \ln E(i,\$,t) + \ln E(i,\$,0) \}$$

Pour que EER(j,t) demeure inchangé, il faut définir le logarithme de EER(j,t) comme égal à zéro. Tenant compte du fait que les coefficients de pondération w(i) ont une somme égale à l'unité, on pourra résoudre l'équation (6) pour ln E(j,\\$,t).

$$(7) \ln E(j,\$,t) = \ln E(j,\$,0) - \sum_{i=1}^N w(i) \ln E(i,\$,0) + \sum_{i=1}^N w(i) \ln E(i,\$,t)$$

Ou:

$$(8) E(j,\$,t) = \text{EXP} \{ \ln E(j,\$,0) - \sum_{i=1}^N w(i) \ln E(i,\$,0) + \sum_{i=1}^N w(i) \ln E(i,\$,t) \}$$

Les deux premiers termes entre accolades dans le deuxième membre de l'équation seront des constantes calculées au moment où on entreprendra le rattachement au panier de monnaies. Pour faire fonctionner le système au jour le jour, il suffira de connaître les taux de change des monnaies étrangères i, exprimés en nombre d'unités de chaque monnaie par unité de la monnaie de référence.

Si, comme c'est probable, l'une des monnaies du panier est le dollar, le nombre de taux de change nécessaires pour faire fonctionner le système ne sera que de $i - 1$.^b

Exemple:

Pour illustrer l'application du panier log-linéaire, on utilisera les données de l'exemple précédent. La valeur initiale de la monnaie J , exprimée par rapport au dollar américain, est donnée comme $J = US\$ 1$. La valeur de la première constante entre accolades dans le deuxième membre de l'équation sera donc $\ln 2 = 0,69315$. La deuxième constante pourra être calculée à partir des coefficients de pondération et des taux de change initiaux pour les monnaies étrangères figurant dans le panier.

| <u>Coefficient de pondération</u> | <u>Taux de change</u> | <u>COL1xCOL2</u> |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------|
| US\$ 0,2 | $\ln 1,0$ | 0,0 |
| FF 0,4 | $\ln 5,7480$ | 0,69954 |
| DM 0,3 | $\ln 2,2548$ | 0,24392 |
| ¥ 0,1 | $\ln 219,90$ | 0,53932 |
| | | SOMME 1,48278 |

Supposons maintenant qu'à une date ultérieure les taux de change du franc, du mark et du yen sont respectivement 6,7250, 2,3765 et 235,0.^c

| <u>Coefficient de pondération</u> | <u>Taux de change</u> | <u>COL1xCOL2</u> |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------|
| FF 0,40 | $\ln 6,7250$ | 0,76233 |
| DM 0,3 | $\ln 2,3765$ | 0,25969 |
| ¥ 0,1 | $\ln 235,00$ | 0,54596 |
| | | SOMME 1,56798 |

Le taux de change pour la monnaie J par rapport au dollar pourra être calculé par substitution dans l'équation (8):

$$E(J, \$, t) = \text{EXP} \{ 0,69315 - 1,48278 + 1,56798 \} = J 2,17788$$

Les ajustements discrets (c'est-à-dire dévaluations) pourront être effectués au moyen d'un terme constant supplémentaire. Ainsi, si à la date t le taux de change passait à $J 2,25 = US\$ 1$, il serait nécessaire d'ajouter à l'équation un terme supplémentaire égal à la différence entre les logarithmes

naturels de 2,25 et de 2,17788 (=0,03258). Après la date t, la formule à employer pour les périodes du système serait ainsi modifiée:

$$(9) \quad E(j, \$, t+s) = \text{EXP} \{ 0,69315 - 1,48278 + 0,03258 + \sum_{l=1}^N w(l) \ln E(l, \$, t+s) \}$$

Ou:

$$(10) \quad E(j, \$, t+s) = \text{EXP} \{ -0,75705 + \sum_{l=1}^N w(l) \ln E(l, \$, t+s) \}$$

Ainsi, la valeur de -0,75705 remplacerait la précédente constante de - 0,78963 = {0,69315 - 1,48278} dans la formule.

En résumé, la formule de type arithmétique permet aux coefficients de pondération affectant les diverses monnaies de changer selon que la monnaie en question s'apprécie ou se déprécie. En d'autres termes, on peut dire que l'appréciation ou la dépréciation effective, en pourcentage, d'un indice arithmétique du taux de change effectif n'est pas invariante par rapport au choix d'une date de référence ou à la manière dont l'indice est exprimé (c'est-à-dire unités de monnaie étrangère par unité de monnaie nationale ou vice versa). Il n'en est PAS DE MEME pour la formule de type géométrique, qui ne présente pas ces inconvénients. La seule vertu que possède le panier "standard" ou arithmétique est de ressembler à une monnaie (consistant en unités fixes de monnaies réelles).

Annexe Notes

- ^a La convention adoptée ici est de considérer une montée de l'indice comme une appréciation. L'adoption de la convention opposée entraînerait des modifications pour l'équation ci-dessus et pour celles que nous utilisons dans la suite.
- ^b Si l'une des monnaies du panier est normalement cotée en dollars U.S. par unité (comme la livre sterling), il faudra veiller à ce que la relation soit inversée pour le calcul.
- ^c Le coefficient de pondération du dollar est $0,2(\ln 1,0) = 0$, et peut donc être omis.

**L'Agriculture africaine:
Choisir entre les options de politique agricole**

Michael Roth et Kenneth Shapiro*
University of Wisconsin - Madison

* Les auteurs tiennent à remercier Ann Bukowski et David Gordon pour leurs commentaires et suggestions sur le texte. Les auteurs sont toutefois seuls responsables des opinions exprimées par la présente communication.

Don't Get Me Started

Table des Matières

| | Page |
|---|------|
| Introduction | 49 |
| I. Commercialisation | 50 |
| Arguments pour et contre l'intervention de l'Etat | 51 |
| Performance des marchés privés: Les grains au Burkina Faso | 51 |
| Performance des marchés privés: Viande et bestiaux au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire | 53 |
| Entreprises publiques de commercialisation | 54 |
| Performance de la commercialisation publique: Les arachides au Sénégal | 55 |
| Performance de la commercialisation publique: Le coton à Madagascar | 56 |
| II. Prix et subventions | 57 |
| Subventions au consommateur et au producteur | 58 |
| Rationnement des produits et des Intrants | 60 |
| Réforme de la politique des prix et contraintes du rationnement au Burkina Faso | 60 |
| III. Sécurité alimentaire et commerce extérieur | 64 |
| Importations, production et sécurité alimentaire dans le Sahel | 65 |
| Avantage comparatif et autosuffisance alimentaire: Mali et Sénégal | 67 |
| Sensibilité aux fluctuations des prix mondiaux et du volume de la production nationale: Sahel | 67 |
| IV. Questions agraires et gestion des ressources | 68 |
| Problèmes d'accès aux ressources | 69 |
| Sécurité foncière et théorie de l'investissement | 71 |
| Enregistrement des terres: Kenya, Ouganda, Zimbabwe et Nigeria | 71 |
| Régime agraire coutumier ou individualisé: Un dilemme | 74 |
| Réforme institutionnelle | 75 |
| V. Ajustement structurel | 76 |
| Déséquilibres du commerce extérieur: Exportateurs de ressources minérales | 77 |
| Une réussite spectaculaire: la Tanzanie | 78 |
| Réaction de l'offre, mais pas de demande: le Mozambique | 79 |
| Risque politique des réformes: la Zambie | 79 |
| VI. Essai de synthèse | 81 |
| Notes | 83 |
| Références | 84 |

Introduction

Planificateurs et auteurs de politiques nationales ont à choisir entre une myriade d'orientations possibles pour la croissance et le développement économiques de leur pays. Dans une société quelle qu'elle soit, les buts et objectifs sont généralement nombreux et se disputent forcément les maigres ressources dont on dispose. Parmi les buts à atteindre par une nation, figureront sans doute ceux-ci: approvisionnement alimentaire régulier, à un prix qui soit à la portée des consommateurs; prix rémunérateurs pour les producteurs; amélioration des moyens d'existence et du bien-être de la population rurale du pays; usage optimum des ressources de la nation dans l'intérêt des citoyens présents et à venir; autosuffisance alimentaire, et peut-être aussi utilisation de l'agriculture comme "moteur" du développement économique. Dans la pratique, les ressources de chaque pays étant limitées, des compromis et des choix difficiles s'imposeront.

Les méthodes adoptées pour réaliser les objectifs varieront elles aussi selon le pays. Il y aura donc toute une série d'options entre lesquelles, dans chaque pays, les dirigeants devront choisir pour décider de leur politique agricole. Il y aura des décisions à prendre sur le rôle et le volume des interventions publiques sur les marchés, sur les prix auxquels seront achetés et vendus les intrants et les produits, sur le volume de la production et ce qu'elle coûtera en ressources nationales, enfin sur le degré de vulnérabilité face aux marchés mondiaux. Bien que les choix à faire se présentent pour tous les aspects de l'économie, les aspects suivants revêtent une importance particulière, et seront traités aux pages qui suivent:

- I Commercialisation
- II Prix et subventions
- III Sécurité alimentaire et commerce extérieur
- IV Questions agraires et gestion des ressources
- V Ajustement structurel.

Nous analyserons ici les choix à faire par les dirigeants africains lors de leurs décisions de politique agricole, et les arguments pour et contre les diverses options. Nous utiliserons des études de cas pour illustrer les différentes questions de politique agricole, ainsi que les effets des réformes appliquées. Nous nous efforcerons toutefois de ne pas présenter de recommandations de politique agricole. Certaines conséquences logiques seront mises en évidence, mais il appartient, croyons-nous, aux responsables de l'économie d'un pays d'étudier nos arguments et nos exemples du point de vue de leur propre situation nationale, et de se faire eux-mêmes une opinion en conséquence.

Il est forcément difficile, dans une brève communication comme celle-ci, de traiter convenablement un sujet aussi important que celui des choix à faire en politique agricole en Afrique.

La tâche est d'autant plus ardue que les pays diffèrent par leur développement économique, par leurs institutions, par leur climat, par leur histoire et leur géographie. La composition adoptée ici a été déterminée en grande partie par les travaux de recherche effectués personnellement par les auteurs, ainsi que par l'examen de divers articles, études et extraits de presse. Il est clair que d'importantes expériences réalisées dans certains pays seront absentes de notre étude, et qu'une place plus grande y sera faite à certains pays qu'à d'autres. Toutefois notre intention n'est pas de mettre en avant un pays ou un autre, mais plutôt d'avoir recours aux expériences faites par différents pays pour illustrer les grandes questions de politique agricole et de choix qui se posent de nos jours à tout le continent.

I. Commercialisation

Nous considérerons ici quel rôle revient aux entreprises privées et publiques dans la commercialisation de la production agricole. La commercialisation représente la transformation d'un produit dans le temps, l'espace ou la forme. Ceci s'accomplit au moyen du stockage, du transport et de la transformation proprement dite, et implique généralement transfert de propriété. Nous indiquons ci-après certains modes d'intervention ou de réglementation des marchés par les pouvoirs publics:

La transformation dans le temps donne lieu aux interventions suivantes: construction de locaux d'entreposage, mise au point de techniques nouvelles pour l'amélioration du stockage, tenue de stocks de produits agricoles d'une saison à l'autre et d'une année à l'autre (stocks de soudure et stocks d'urgence), octroi de crédits aux personnes qui détiennent des stocks, achats après la moisson et ventes avant la moisson, dans le but de stabiliser les prix des marchés parallèles, contrôle des mouvements saisonniers des prix au moyen de prix plafond et/ou plancher officiels.

La transformation dans l'espace donne lieu aux interventions suivantes: construction et entretien de routes et voies ferrées, prohibition ou limitation légale des mouvements de produits entre zones intérieures et/ou au-delà des frontières, réduction des différences de prix spatiales par l'imposition de prix officiels (par exemple prix unique pour tout le territoire), réglementation de l'industrie des transports, communication, en temps utile, des informations de prix et de quantités pour les différents marchés.

La transformation proprement dite donne lieu aux interventions suivantes: exploitation d'usines, fixation des prix pour différentes formes du produit, mise au point de techniques nouvelles de transformation, établissement des normes et labels de qualité.

Le transfert de propriété donne lieu aux interventions suivantes: passation de marchés officiels, achat et vente par monopole d'Etat, octroi de patentes et réglementation du négoce, taxation des transferts de propriété, contrôle de l'exécution des contrats.

Certaines de ces interventions seront traitées plus loin lorsque nous aborderons la politique de prix et les questions de sécurité alimentaire et commerce extérieur. Dans cette première partie, nous nous concentrerons sur le rôle de l'Etat dans la commercialisation en tant qu'acteur direct - acheteur, vendeur, et régulateur.

Arguments pour et contre l'intervention de l'Etat

L'argument sur lequel reposent toutes sortes d'interventions directes de l'Etat dans les activités de commercialisation est que l'approvisionnement alimentaire d'une nation est trop important pour être laissé au secteur privé. Le même argument est employé pour les cultures d'exportation, celles-ci étant souvent une importante source de devises. Ce raisonnement remonte, dans une certaine mesure, aux traditions coloniales, en particulier dans les pays francophones. Il peut aussi être lié à des facteurs raciaux ou ethniques, le commerce étant parfois dominé par des groupes ethniques minoritaires; exemple classique: les négociants asiatiques en Afrique de l'Est.

Les partisans de l'intervention directe de l'Etat dans les activités de commercialisation ont tendance à se représenter la commercialisation privée comme suit: (1) Les revendeurs s'entendent contre les producteurs et les consommateurs. (2) Les marges bénéficiaires sont excessives. (3) Les variations saisonnières des prix sont artificiellement exagérées. (4) Les cultivateurs sont en position défavorable du point de vue des informations sur le marché. (5) Les zones isolées ne sont pas bien desservies. (6) Les consommateurs pauvres sont injustement désavantagés. (7) La capacité d'agir en situation d'urgence est limitée. (8) Les taxes ne sont pas acquittées.

Les quatre premiers éléments font supposer une situation assez éloignée de ce que les économistes considéreraient comme un marché compétitif. De nombreux bailleurs de fonds, par contre, estiment que le secteur privé africain est à un bon niveau de compétitivité. En pratique, il est très difficile d'évaluer la compétitivité, car les résultats obtenus varient avec le lieu, le produit et l'époque. Les deux études de cas ci-après, portant toutes deux sur des pays d'Afrique de l'Ouest, parviennent à des conclusions différentes sur la compétitivité des marchés.

Performance des marchés privés: Les grains au Burkina Faso

Sherman, Shapiro et Gilbert (1987) ont constaté, d'après une étude effectuée en 1983/84 sur la commercialisation des grains au Burkina Faso, que les marchands de grains tentaient de limiter le jeu de la concurrence en s'entendant sur des prix d'achat maximum à payer aux cultivateurs, et/ou sur des prix de vente minimum à faire payer aux consommateurs. En pratique, la difficulté de faire respecter prix et quantités obligeait les négociants à jouer sur des facteurs autres que les prix. Dans les villes principales, les gros marchands étaient organisés en associations. Les revendeurs constituaient un groupe très puissant, qui avait combattu avec succès bien des décisions

gouvernementales. L'Association des marchands de grains de Ouagadougou avait un représentant qui siégeait à la commission gouvernementale chargée de fixer les prix officiels. Lorsque l'Etat désirait acheter une grosse quantité de grains pour l'OFNACER, office de commercialisation des céréales, c'était l'association qui était contactée, et non des fournisseurs particuliers. On constatait également que les marchands fixaient des prix plancher pour la vente aux consommateurs.

Selon l'étude faite par Saul (1987) à Bobo-Dioulasso, l'association des marchands de grains avait un comité de direction qui promulguait un prix maximum à payer aux cultivateurs par les revendeurs privés. Des pénalités considérables (de 10.000 à 20.000 FCFA) étaient imposées en cas d'infraction, ce qui servait à empêcher les petits marchands d'augmenter leur part du marché en offrant des prix plus élevés aux producteurs. Saul remarque que les marchands ne voyaient rien de mal à fixer les prix. En fait, cela allait de pair avec les pratiques officielles de fixation des prix. En outre, il indique que les marchands se sentaient plutôt fiers de fixer des prix maximum à offrir aux producteurs, la lutte contre la hausse des prix à la consommation ayant la sympathie du public.

Sherman (1984) a constaté des pratiques semblables de fixation des prix dans le centre régional de Manga, mais ici les ententes entre revendeurs étaient moins ouvertement déclarées et les sanctions moins sévères. En outre, ces ententes de type cartel tendent à se dissoudre lorsque la concurrence devient plus intense pour l'achat des grains, comme ce fut le cas durant la sécheresse de 1984/85.

L'estimation des bénéfices réalisés sur les marges commerciales est une tâche difficile en raison des problèmes rencontrés pour obtenir des renseignements dignes de foi sur les volumes, les prix et les coûts (Bukowski 1986). Sherman, Shapiro et Gilbert (1987) ont estimé les pourcentages de bénéfice sur le commerce des céréales dans diverses régions à différentes périodes de l'année. Pour les grains sortant des régions d'excédents céréaliers (Volta Noire), les taux de rémunération du capital semblaient être le plus élevés dans la saison qui suit la moisson, diminuant ensuite assez régulièrement et même devenant négatifs à un certain point, avant la moisson suivante. Pour les grains partant de Ouagadougou, la capitale, pour aller dans les régions à déficit alimentaire (Sahel), c'était exactement le contraire qui se produisait – la rémunération du capital était la plus basse au moment de la moisson, et augmentait ensuite régulièrement jusqu'à la fin de la période de soudure.

Les auteurs font remarquer que les risques encourus par le commerce des grains, en raison des conditions changeantes du marché et des variations de la politique gouvernementale, doivent également être pris en considération lorsqu'on évalue la rémunération des commerçants. En 1983/84, par exemple, le gouvernement du Burkina Faso avait tenté de régler les flux interrégionaux et de faire appliquer des prix officiels, en particulier sur les grands marchés urbains. On avait également confisqué des grains à des marchands, le bruit ayant couru que ceux-ci avaient acheté à des prix inférieurs au prix officiel. La réaction de nombreux gros revendeurs avait été de retirer leurs grains du marché. Quoiqu'il en soit, les auteurs concluent que des bénéfices excessifs

semblent effectivement se produire dans certains cas de position privilégiée sur le marché, du moins au cours de certaines saisons.

Performance des marchés privés: Viande et bestiaux au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire

Par contre Herman (1979) et Staatz (1979), qui ont tous deux étudié le commerce des bestiaux, n'ont constaté aucune imperfection sérieuse dans le système de commercialisation. Dans une étude sur les marchands de bestiaux de divers marchés du Burkina Faso – un petit marché (Djibo) et trois marchés plus importants (Kaya, Pouytenga, Ouagadougou) – Herman a constaté que les négociants qui revendaient dans le pays avaient des marges nettes de 5,6% environ. Les bouchers en gros de Ouagadougou avaient une marge nette de 8,4%, et les revendeurs qui expédiaient de Ouagadougou à Abidjan avaient une marge nette de 9,1%, en raison des risques plus élevés et des goulets d'étranglement des transports. Ces marges doivent couvrir la rémunération personnelle du revendeur ou du boucher, le coût du capital, les frais généraux, et la rémunération de la gestion et du risque. D'après Herman, ces marges ne permettent pas de soutenir l'hypothèse d'un secteur commercial de l'élevage non compétitif au Burkina Faso.

Les observations faites par Staatz en Côte d'Ivoire viennent appuyer les conclusions de Herman. Après avoir étudié la structure et le comportement de deux grands marchés (Bouaké et Abidjan), Staatz concluait que la concentration était très réduite sur le marché de Bouaké, et que l'on s'approchait du modèle compétitif par excellence – acheteurs nombreux et possédant chacun des parts du marché également exiguës (1 à 2 animaux par jour). A Abidjan, on constatait une plus grande concentration du marché parmi les bouchers. Toutefois aucun boucher ne contrôlait à lui seul plus de 15% environ du total des achats. D'après les estimations de Staatz, les marges nettes étaient à Bouaké et à Abidjan de 4 à 9% du prix de vente final des bestiaux. Les taux de rémunération du capital, pour les revendeurs expédiant des bestiaux à Bouaké en 1976-77, variaient de 16 à 30% par an, restant donc en rapport avec le coût d'opportunité du capital. Pour les revendeurs expédiant des bestiaux à Abidjan entre novembre 1976 et février 1977, les taux annuels de rémunération allaient de 25 à 65%. Ces taux étaient plus élevés en raison d'un embouteillage des transports qui ralentissait les expéditions, et de risques élevés sur le marché d'Abidjan. Staatz conclut que le système privé de commercialisation fonctionnait assez bien.

Le service des zones éloignées des centres constitue un problème dans bien des pays africains, où les distances sont grandes, les routes en mauvais état, et les populations dispersées. Dans ces régions, les prix sont fréquemment peu avantageux pour les producteurs comme pour les consommateurs, en raison des coûts élevés de transfert. Les possibilités d'achat ou de vente sont parfois réduites. Dans la région sahéenne du Burkina Faso, par exemple, les consommateurs de villages isolés étaient, en 1983/84, très mal desservis par les gros marchands de grains (Sherman,

Shapiro et Gilbert 1987); cependant, comme le fait remarquer Bukowski (1996), ce sont les petits commerçants et les femmes qui, dans les zones isolées, ont alors l'avantage comparatif. Toujours est-il que les calculs de profits et pertes qui détournent les revendeurs des zones isolées font perdre aux consommateurs ruraux le bénéfice des stocks d'urgence, des secours alimentaires, et des subventions officielles sur les prix à la consommation, tous avantages dont profitent les consommateurs des zones plus accessibles.

Il semble donc y avoir au moins une part de vérité dans la vision défavorable du commerce privé qui amène les Etats à intervenir directement dans la commercialisation agricole. Cependant, le fait que des problèmes soient constatés dans le secteur privé ne suffit pas à justifier l'intervention. Il faudrait encore prouver que le secteur public obtient de meilleurs résultats. Or, malheureusement, la plupart des activités gouvernementales de commercialisation ont eu des résultats médiocres, pires peut-être que ceux des entreprises privées dont elles prenaient la place.

Entreprises publiques de commercialisation

Les entreprises publiques africaines, et notamment les offices de commercialisation, ont pour la plupart obtenu des résultats médiocres. On trouve dans une étude de la Banque mondiale le résumé suivant de la situation (Nellis 1988, p. ix):

Les gains réalisés par les entreprises publiques sont généralement faibles; beaucoup d'entre elles subissent des pertes; ces pertes sont souvent très volumineuses. Loin de contribuer aux recettes de l'Etat, les entreprises publiques africaines sont devenues plus régulièrement une lourde charge pour des budgets déjà mal équilibrés. Il est rare qu'une entreprise publique produise des revenus suffisants pour couvrir ses frais de fonctionnement, ses amortissements et ses coûts de financement; beaucoup d'entre elles ne couvrent même pas leurs frais de fonctionnement. Dans bien des cas où une entreprise publique est classée comme bénéficiaire, un examen plus poussé révèle des distorsions de prix, des subventions directes, des transferts dissimulés, des taux d'intérêt préférentiels et une multitude d'autres éléments qui – s'ils étaient correctement pris en compte – viendraient réduire le chiffre déclaré pour les bénéfices de l'entreprise publique en question. En conclusion, les entreprises publiques africaines présentent un sombre tableau d'improductivité, de pertes, de charges budgétaires, de médiocrité des produits et services, avec un degré infime de réalisation des objectifs non commerciaux qui servent si fréquemment d'excuse à leurs médiocres résultats économiques. Bien qu'il existe dans chaque pays africain une ou plusieurs entreprises publiques qui font du bon travail... [dans l'ensemble] le secteur des entreprises publiques n'atteint pas les objectifs fixés pour lui par les planificateurs et dirigeants africains.

Les problèmes de l'entreprise publique se rencontrent dans toutes les parties du continent (Nellis 1988, pp. 17-19). Au Mali, les pertes cumulées des entreprises publiques atteignaient à la fin des années quatre-vingt 6% du PIB. Une étude effectuée en 1980 sur huit entreprises publiques togolaises révélait des pertes égales à 4% du PIB. Dans un groupe de douze pays d'Afrique occidentale, on a relevé au milieu des années quatre-vingt, sur un échantillon d'entreprises publiques,

62% des entreprises ayant des pertes nettes et 36% ayant un actif net négatif (Bovet 1985). Au Kenya, une étude portant sur 16 grosses entreprises publiques agricoles a relevé, pour 1977-84, un chiffre global de pertes, avant taxation, de 2,9 milliards de shillings kenyans, soit 183 millions de dollars au taux de change de 1986 (Grosch 1986). Nellis (Ibid., pp. ix-x) énumère ainsi les causes:

. . . [E]n tête de liste, des décisions d'investissement erronées au départ, et des politiques de prix mal conçues. Bien des entreprises publiques africaines n'auraient tout simplement jamais dû être créées. Dans un grand nombre de pays africains, le fait que les prix sont contrôlés et ne sont pas ajustés en fonction de l'évolution des coûts condamne les entreprises publiques à travailler à perte. Les entreprises publiques africaines sont le plus souvent insuffisamment capitalisées – le ratio dettes/actif net y est couramment élevé. Une grande partie de la trésorerie est immobilisée dans les stocks, et surtout dans les comptes débiteurs. L'Etat s'abstient de payer aux entreprises publiques les marchandises et services qu'il en reçoit; les entreprises publiques se rattrapent en ne payant pas leurs impôts, ou leurs dettes aux autres entreprises publiques.

Il existe par ailleurs une série de facteurs importants, relevant de l'encadrement et des institutions, qui font obstacle au bon fonctionnement des entreprises publiques. Citons notamment... effectifs pléthoriques, interférences politiques dans les décisions de gestion courante, manque de clarté des objectifs, faiblesse des ressources humaines, manque d'incitations pour les cadres compétents, et incompatibilité du système de la fonction publique avec les opérations commerciales.

Performance de la commercialisation publique: Les arachides au Sénégal

Prenons le cas de l'ONCAD, organisme sénégalais de commercialisation des arachides (Banque mondiale 1987). La commercialisation de l'arachide au Sénégal était entièrement sous monopole d'Etat de 1960 à 1985. L'ONCAD, créé en 1966, avait été chargé d'acheter les arachides aux coopératives pour les revendre aux huileries locales et à l'exportation. Il était également chargé de distribuer les intrants agricoles, et d'obtenir le remboursement des crédits consentis aux coopératives agricoles. Les coopératives de producteurs obtinrent en 1967 le monopole de la collecte des arachides. En 1975 la SONACOS fut créée pour acheter les arachides à l'ONCAD et procéder à l'extraction de l'huile en vertu de contrats de sous-traitance passés avec les huileries. L'huile d'arachide était commercialisée par la SONACOS sur les marchés locaux et sur les marchés extérieurs.

Les prix de vente de l'ONCAD à la SONACOS étaient basés sur un prix officiel à la production majoré de coûts prédéterminés des services de collecte et de transport. En général, la différence entre le prix de vente et le prix officiel à la production était positive, et les recettes nettes étaient transmises à la Caisse de stabilisation des prix (CPSP). En cas contraire, la CPSP versait la différence, ce qui revenait à subventionner les producteurs. Etant donné que toute réduction des frais de commercialisation au sein de l'ONCAD se traduisait par des sommes supplémentaires à envoyer à la CPSP, l'ONCAD était peu incité à réduire ses coûts de fonctionnement.

Vers la fin des années soixante-dix, l'ONCAD était en lutte avec de graves problèmes (Martin 1986). Premièrement, ses effectifs étaient très supérieurs au personnel nécessaire à ses opérations.

Deuxièmement, ses frais avaient pris des proportions démesurées. Les sommes dépensées par l'ONCAD représentaient 50% du budget national de 1976, et 30% de la valeur des arachides récoltées en 1980. Troisièmement, l'ONCAD et les opérations des coopératives étaient minés par la corruption: les employés chargés de la pesée inscrivaient un poids inférieur pour les arachides achetées, conservant le reste pour eux; certains agents de recouvrement falsifiaient de même les chiffres des crédits remboursés par les cultivateurs, empochant la différence; les fonctionnaires émettaient des demandes fictives d'intrants, et les intrants étaient ensuite partagés entre fonctionnaires et directeurs des coopératives.

Performance de la commercialisation publique: Le coton à Madagascar¹

Il y a bien entendu des exemples d'entreprises publiques ayant fait du bon travail en Afrique. Nellis signale notamment l'Office du thé (Tea Development Authority) au Kenya, la Commission de la viande au Botswana, et le Service éthiopien des télécommunications. En outre, la Corporation de développement et commercialisation de l'agriculture au Malawi, la Banque d'investissement de Tanzanie, et en Côte d'Ivoire la société Palmindustrie, sont des entreprises publiques qui ont eu autrefois de grandes difficultés, mais se sont ensuite redressées grâce à un travail de restructuration. Il y a eu également plusieurs offices de commercialisation/développement du coton, organisés sur le modèle français, qui ont eu de bons résultats. Nellis s'étend sur l'un de ces organismes, l'Office de développement du coton, ou HASYMA, à Madagascar.

C'est HASYMA qui a encaissé le plus gros des bénéfices déclarés ces dernières années par les organismes agricoles semi-publics. Gérée auparavant par la CFDT-France à laquelle elle appartenait, HASYMA a été nationalisée en 1979, l'Etat détenant à présent 70% des capitaux et la CFDT 30%. La société a pour fonctions principales la fourniture de services de vulgarisation, d'intrants et de crédit agricole aux cultivateurs de coton, l'organisation de la campagne de commercialisation du coton, et l'exploitation des installations d'égrenage sur tout le territoire de Madagascar. HASYMA a également la gestion de plusieurs exploitations agricoles où elle produit elle-même du coton.

Les employés et cadres de la société (500 en tout) sont malgaches, et certains concours sont fournis par des consultants CFDT sur demande de la direction de HASYMA. La société jouit d'une grande autonomie de décision. Elle entretient des rapports étroits avec le Ministère de la production agricole et de la réforme agraire en ce qui concerne les aspects techniques, et avec le Ministère de l'industrie et du commerce en ce qui concerne les prix et la commercialisation. On remarque une absence d'interférences de la part des ministères. La situation financière de HASYMA s'était affaiblie au début des années quatre-vingt, en raison principalement de la baisse des prix officiels. Néanmoins ses résultats se sont maintenus à un bon niveau par rapport à ceux des autres

organismes agricoles semi-publics de Madagascar, et depuis 1983, grâce à une saine politique de prix, sa situation financière s'est améliorée.

Les bons résultats obtenus par HASYMA s'expliquent en outre par les facteurs suivants: (1) Ses objectifs sont simples et bien compris par les employés et par la direction. (2) Le personnel est extrêmement qualifié, bien formé et très attaché à l'entreprise. La société a réussi à attirer des employés qualifiés en offrant des salaires élevés, des avantages sociaux importants et des possibilités d'avancement. (3) Employés et cadres se tiennent au courant du progrès technique dans leur domaine, et des tendances mondiales de la production et de la transformation du coton. (4) La direction a mis l'accent sur le contrôle des coûts dans le but de maintenir la rentabilité de l'entreprise. Les coûts de transport et d'égrenage sont contrôlés de près. Certaines fonctions -- transport, préparation des terres et entretien des machines agricoles -- ont été déléguées au secteur privé. (5) HASYMA est l'un des rares organismes agricoles semi-publics qui aient réussi à recouvrer le paiement des intrants et services fournis aux cultivateurs. Ce recouvrement des coûts a été facilité par le fait que la société a le monopole d'achat du coton, et peut déduire les frais d'intrants des paiements effectués aux cultivateurs pour leurs produits.

II. Prix et subventions

Dans presque tous les pays d'Afrique subsaharienne, l'Etat intervient d'une façon ou d'une autre pour contrôler les prix des intrants et des denrées alimentaires. L'administration des prix se fait grâce à système de marché officiel, l'approvisionnement et les ventes étant confiés à des offices publics de commercialisation ou à des organismes semi-publics. Il y a couramment trois prix officiels sur les marchés africains, bien que les institutions d'administration des prix varient grandement de pays à pays: (1) Le prix officiel à la production est le prix offert aux cultivateurs pour un produit donné. (2) Le prix officiel à la consommation est le prix que doivent payer les consommateurs pour acheter ce produit. (3) Le prix officiel des intrants est le prix facturé aux cultivateurs pour des intrants comme les engrais, les semences et les produits phytosanitaires. Des marchés privés existent en plus des marchés officiels, égalisant l'offre et la demande. Les opérations des marchés privés peuvent être légales, leurs prix étant déterminés par le jeu de la concurrence, ou bien illicites, auquel cas les prix comportent une prime économique de risque. La part respective du marché officiel et du marché privé varie selon le pays et selon le produit.

Selon une opinion qui est maintenant fort répandue parmi les organismes occidentaux d'assistance, la faiblesse des incitations de prix offertes aux paysans africains a contribué au déclin de l'agriculture africaine au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. En effet, en ce qui concerne les céréales, les offices de commercialisation africains ont toujours eu

tendance à "acheter à bas prix, vendre à bas prix" pour assurer une alimentation peu coûteuse aux populations urbaines, et, pour les cultures d'exportation, à "acheter à bas prix, vendre cher" pour alimenter la trésorerie de l'Etat. En Zambie, par exemple, les subventions à la population urbaine pour le maïs représentaient près de 16% du déficit budgétaire public pour 1986. En 1984, les cultivateurs des principaux pays exportateurs de café, de cacao et de coton – Ghana, Nigeria et Tanzanie – ne percevaient que 50% environ du prix de leurs produits à l'exportation. Au Cameroun, les cultivateurs de café ne percevaient en 1986 que 29% du prix des grains arabica à l'exportation. Les cultivateurs africains ont réagi en augmentant leurs opérations sur le marché privé.

Les marchés d'intrants tendent également à être fortement règlementés. Au début des années quatre-vingt, la Banque mondiale (1981) estimait que 50% au moins des pays africains plaçaient entre les mains d'agents de l'Etat, en tout ou en partie, le contrôle des ventes et de la distribution des intrants. Le pourcentage atteignait 85% si l'on prenait en considération les systèmes mixtes faisant intervenir secteur public et secteur privé. Etant donné que les achats d'équipements à l'étranger exigent des devises, la commercialisation privée des intrants est souvent entravée par le contrôle de l'Etat sur les changes, ou par les allocations de devises aux organismes d'Etat.

Selon la façon dont sont fixés les prix à la production, producteurs et consommateurs se trouveront tantôt taxés tantôt subventionnés. Le degré de taxation et de subvention, pour un produit donné, est déterminé par le niveau du prix officiel par rapport au prix en parité internationale.² Un prix à la production supérieur au prix sortie de ferme en parité internationale se traduit par une subvention implicite au producteur; un prix inférieur se traduit par une taxation implicite. Un prix à la consommation supérieur au niveau de parité du prix de détail se traduit par une taxation implicite; un prix inférieur se traduit par une subvention implicite. Les prix officiels des intrants se comportent comme des prix à la consommation. Un prix d'intrant supérieur au prix parité (prix auquel l'Etat achète l'intrant sur le marché international, majoré de tous les coûts de transfert jusqu'à l'exploitation) se traduit par une taxation; les prix inférieurs au niveau de parité se traduisent par une subvention sur les intrants.

Subventions au consommateur et au producteur

Avec des taux annuels d'accroissement démographique urbain supérieurs à 5%, se traduisant par une foule de problèmes de logement, d'infrastructures, de sous-emploi et de chômage, les responsables de la politique agricole sont constamment poussés en direction d'une politique de bas prix alimentaires à la consommation. Les citoyens des villes sont mieux organisés politiquement que les paysans, et peuvent se manifester puissamment, comme l'ont montré les émeutes récentes d'Algérie et de Zambie. L'Etat se trouve donc face à un dilemme. Avec une hausse des prix à la production, on augmentera les incitations et on parviendra peut-être à une plus forte production

agricole, dans la mesure où l'offre agricole aura une courbe de réponse favorable. Mais la hausse des prix à la production augmente les dépenses alimentaires des consommateurs urbains, ce qui accroît les risques politiques. C'est là le choix le plus redoutable devant lequel se trouvent placés les spécialistes de politique alimentaire en Afrique (Weber et al. 1988). Pour affronter ce dilemme, un certain nombre d'options ont été adoptées:

1. Bas prix à la consommation et bas prix à la production. Les bas prix à la consommation réduisent les dépenses alimentaires et accroissent la demande alimentaire. Les bas prix à la production sont nécessaires pour assurer aux entreprises publiques leurs marges d'exploitation, ou réduire leurs pertes au minimum. Mais d'autre part les bas prix à la production découragent la production. L'accroissement de la demande des consommateurs, combinée avec une production en baisse, aboutit à une augmentation des importations alimentaires, ce qui accroît la demande de devises, dont on manque. On trouve des éléments de cette stratégie dans toutes sortes de situations dans les divers pays africains.

2. Bas prix à la consommation et prix plus avantageux pour le producteur. En relevant les prix à la production, on accroît l'offre alimentaire (en admettant que la demande agricole ait une courbe de réponse ascendante). Mais alors les entreprises publiques se retrouvent avec des marges plus faibles, donc des bénéfices plus réduits (ou des pertes plus importantes), à moins que la part du marché officiel n'augmente et que les sociétés d'Etat ne réalisent des économies d'échelle sur leur commercialisation. Les pays qui peuvent exporter du pétrole, des produits minéraux, ou des produits manufacturés ont des options supplémentaires. Leurs gains à l'exportation leur permettent d'acheter des denrées alimentaires et de verser des subventions agricoles. Mais d'autre part ce type de dépendance entraîne des risques accrus liés aux fluctuations des prix internationaux, comme nous l'indiquons à la section 'Ajustement structurel'.

3. Bas prix à la consommation, compensés par le bas prix des intrants pour les producteurs. Les intrants sont fortement subventionnés en compensation des bas prix offerts aux cultivateurs pour leurs produits, ce qui permet de maintenir des prix peu élevés à la consommation. Cette stratégie donne plus de latitude aux entreprises publiques pour la fixation de leurs marges de commercialisation, mais c'est l'Etat qui supporte le coût plus élevé des subventions sur les intrants. Au début des années quatre-vingt, les Etats africains avaient fréquemment recours aux subventions sur les intrants pour compenser les bas prix à la production. Cependant, en raison de l'escalade des budgets, les subventions sur les intrants ont été parmi les premières interventions gouvernementales éliminées dans le cadre des programmes de la Banque mondiale et du FMI.

Néanmoins, la question des subventions sur les intrants continue de susciter la controverse en matière de politique alimentaire. Les partisans des subventions soutiennent qu'il est indispensable de procurer les intrants modernes à bas prix si l'on veut en promouvoir l'utilisation, et pour vaincre la

résistance naturelle des cultivateurs des zones semi-arides, incrédules à l'endroit des rendements à obtenir grâce aux techniques nouvelles. On redoute également que, dans une économie agricole dont la productivité est en baisse, l'élimination des subventions puisse avoir de graves conséquences pour la sécurité alimentaire. Les adversaires des subventions répliquent que: les avantages des intrants modernes ne se réalisent que dans les climats les plus favorables, pour les cultures qui s'y prêtent le mieux, et chez les meilleurs (voire les plus riches) des cultivateurs; l'usage des intrants chimiques a des effets externes négatifs, et l'Etat a de moins en moins les moyens de faire les frais des subventions à mesure que la demande s'élève pour les intrants.

Rationnement des produits et des intrants

L'efficacité d'une politique de prix officiels est conditionnée par les contraintes de capacité du marché officiel. Les subventions sur les intrants ne rendent aucun service aux producteurs si les paysans ne peuvent accéder aux intrants. Les prix élevés à la production ne rendent aucun service aux producteurs si les organismes officiels ne sont pas équipés pour acquérir les quantités produites. Les bas prix à la consommation n'aident pas les consommateurs si le marché officiel n'est pas approvisionné.

Les opérations de commercialisation exigent de la trésorerie, des installations de stockage, des locaux de bureaux, des camions, du personnel, et des locaux aux points d'achat et de vente. Les contraintes de capacité limitent les quantités d'intrants que peuvent fournir et distribuer les services publics, ainsi que les quantités de produits qu'ils peuvent acquérir et distribuer. En outre, les contraintes imposées par le marché officiel sur l'approvisionnement des intrants obligent à appliquer un système de rationnement pour la répartition des intrants en cas de demande excédentaire. Même si les locaux et le personnel représentent une capacité suffisante, la possibilité pour une entreprise d'acquérir et de livrer des marchandises sera encore étroitement conditionnée par sa capacité de faire face aux coûts de fonctionnement dans le cadre de son budget, et par les attributions de devises qu'elle recevra pour les importations indispensables (carburant, pièces de rechange, machines et matériels divers). Or, si les déficits budgétaires affectent principalement les activités officielles de commercialisation, le manque de devises, en revanche, peut affecter tant le marché officiel que le marché privé, selon les règles appliquées pour les attributions de devises. Les organismes semi-publics sont en fait dans l'impossibilité de soutenir leurs prix officiels, étant donné leurs limites de capacité et en présence de ces contraintes budgétaires et restrictions de devises.

Réforme de la politique des prix et contraintes du rationnement au Burkina Faso³

Prenons le cas du Burkina Faso. L'OFNACER, office national de commercialisation des céréales, applique un système de fixation des prix à deux niveaux, achetant les grains aux

cultivateurs à des prix fixes à la production, et vendant ces grains aux consommateurs à des prix fixes à la consommation. La SOFITEX, société des fibres et textiles, détient le monopole de la commercialisation et de l'exportation du coton. Elle achète le coton aux cultivateurs à des prix fixes à la production, gère les unités d'égrenage, et exporte le coton égrené. Elle est également le principal distributeur d'intrants modernes (engrais et produits phytosanitaires) pour le coton ou autres cultures, dans les zones de culture du coton.

Au début des années quatre-vingt, l'OFNACER avait officiellement des objectifs d'approvisionnement de 30.000 à 40.000 tonnes de grains. Cependant, pour la période 1979-81 les approvisionnements réels se sont maintenus en moyenne aux environs de 13.300 tonnes, en raison de contraintes de capacité, de prix trop bas à la production, de marges de commercialisation trop faibles, et de problèmes de trésorerie. L'OFNACER a été en mesure de compléter ces approvisionnements insuffisants par des importations d'aide alimentaire, les denrées de l'aide alimentaire étant également vendues à des prix fixes à la consommation (CRED 1977). L'aide alimentaire représentait en moyenne 39.750 tonnes par an pendant la période 1979-81, constituant donc la composante la plus importante des céréales approvisionnées par l'OFNACER.⁴ Ces céréales étaient ensuite vendues aux consommateurs à des prix subventionnés à la consommation. Les quantités de céréales dont dispose l'OFNACER étant soumises aux limitations de son approvisionnement intérieur augmenté des importations d'aide alimentaire, les bas prix à la consommation se sont traduits par un excédent de demande pour les denrées du marché officiel, et par une subvention aux consommateurs de ces denrées. Le problème de l'excédent de demande a été résolu au moyen du rationnement des denrées, allouées principalement aux consommateurs de Ouagadougou et des régions les plus déficitaires en céréales.

Une politique vigoureuse de subventions était pratiquée au début des années quatre-vingt pour presque tous les intrants modernes. En 1980, le prix de l'urée était subventionné à hauteur de 28 à 40%, selon la région, et les engrais du coton étaient subventionnés à hauteur de 53 à 56%. Cependant, du fait des allocations limitées de devises pour les importations de biens d'équipement, et de l'attribution aux zones cotonnières des quantités limitées d'intrants, les fournitures d'intrants, la plupart des cultivateurs ne pouvaient se procurer aucun intrant.

Au début des années quatre-vingt, les autorités financières internationales (FMI, Banque mondiale) ont fait appliquer des réformes relevant les prix à la production du coton et du sorgho, et supprimant les subventions sur les engrais. On préconisait également la réduction des importations d'aide alimentaire, destinée à accroître les incitations de prix dans le secteur privé. Une étude théorique effectuée par Roth et Abbott (1989) analyse les réformes de politique agricole proposées, au moyen d'une simulation appliquant diverses politiques sur un modèle de secteur agricole. Nous décrivons ci-après les résultats de ces travaux, simulant les cinq hypothèses de politique agricole

suivantes: (i) éliminer les subventions sur les engrais; (ii) supprimer le rationnement des engrais; (iii) éliminer l'aide alimentaire; (iv) relever les prix à la production; (v) toutes réformes combinées. L'analyse des simulations montre bien la complexité des études de politique économique, lorsque l'on prend en considération à la fois les prix officiels et les contraintes du marché officiel.

Élimination des subventions sur les engrais (i). Dans le modèle, on a haussé les prix officiels des engrais au niveau de parité avec les importations, éliminant les subventions qui existaient en 1979-81 sur l'urée et sur l'engrais du coton. On a maintenu le système des allocations régionales d'engrais. Les résultats de la simulation indiquaient que la suppression des subventions aurait un effet négligeable sur le volume de production, sur la demande, sur les prix ou sur les échanges, du fait que la valeur marginale des engrais demeurerait supérieure aux prix des engrais, même non subventionnés. La haute valeur marginale des engrais résulte principalement du faible degré d'utilisation des engrais à l'échelle nationale, conséquence des maigres rations allouées. L'usage des engrais serait donc rentable même avec la hausse des prix, et par suite le volume de production ne s'abaisserait pas.

Élimination des contraintes du rationnement des engrais (ii). Dans le modèle, on a éliminé les allocations officielles d'engrais, pour mesurer les avantages à retirer d'investissements en infrastructures de commercialisation des intrants. L'utilisation des engrais, à l'échelle nationale, est passée à un chiffre 17 fois plus élevé que celui de l'année de base de 1980. Les fonds engagés par l'Etat pour les subventions sur les engrais sont passés de 0,7 à 11 milliards de FCFA. La production céréalière s'est élevée de 15%, mais cependant le bas niveau des prix mondiaux et les coûts élevés de transport jusqu'à Abidjan ont rendu impossibles les exportations de céréales au taux de change actuel. La production de coton s'est élevée de 64 à 151 milliers de tonnes. Malgré l'augmentation des exportations de coton, la balance commerciale marchandises a fait une chute de 6,6 milliards de FCFA, par suite de plus grosses sorties de devises pour les importations d'engrais. Il semble donc bien que ce soient les contraintes administratives affectant la fourniture des engrais, et non les prix, qui constituent l'entrave la plus sérieuse à l'expansion de l'utilisation des engrais. Mais d'autre part ces projections semblent justifier la position des institutions internationales, lorsque celles-ci redoutent que l'Etat ne soit plus en mesure de couvrir les frais des subventions, ou de parvenir à une balance des paiements positive à moins de réformes des prix des engrais.

Élimination des importations d'aide alimentaire (iii). Dans le modèle, on a éliminé les importations d'aide alimentaire, pour augmenter les incitations de prix sur le marché privé.⁵ Les incitations négatives de prix seraient en effet négligeables si l'aide était réellement dirigée vers les pauvres, les réfugiés, ou les couches défavorisées de la population dont la demande effective est faible. Mais en réalité l'aide alimentaire est normalement vendue sur le marché officiel, au prix en vigueur à la consommation. D'après les résultats de la simulation, la réduction de l'aide alimentaire a eu quatre effets économiques principaux: (1) La production a chuté, et les prix du marché privé se

sont élevés de 2 à 19%, selon le produit. (2) Les importations de farine de blé par le port d'Abidjan ont augmenté de 13%, et les importations de riz de 26%, par suite d'une hausse des prix du marché privé. (3) La balance des paiements s'est dégradée de 1,1 milliard de FCFA en raison de l'augmentation des importations alimentaires. (4) Les subventions aux consommateurs se sont abaissées de 0,5 milliard de FCFA sur l'ensemble de la nation par suite de la diminution des allocations aux consommateurs, en dépit de la hausse des prix du marché privé. Etant donné que l'aide alimentaire constitue l'essentiel des allocations du marché officiel, les répercussions politiques de la hausse des prix, ainsi que les effets négatifs sur les conditions de vie des groupes à faibles revenus, font naître des craintes sérieuses quant à la viabilité des réformes.

Hausse des prix officiels à la production (iv). Alors que la réduction de l'aide alimentaire vise à obtenir une hausse des prix du secteur privé, les mesures portant sur les prix à la production ont pour but la hausse des prix du secteur officiel. Dans le modèle, on a augmenté les prix officiels, mais on a limité à 50.000 tonnes les quantités de céréales approvisionnées par l'OFNACER, pour tenir compte des contraintes de capacité et de financement.⁶ La hausse des prix officiels figurant dans le modèle a fait passer la production de coton, sur l'ensemble de la nation, de 64 à 195 milliers de tonnes. La production céréalière s'est abaissée, certaines superficies étant passées à la culture du coton. Même avec des prix officiels plus élevés à la production, les problèmes de capacité de stockage limitaient les quantités de céréales que l'Etat pouvait en fait acheter aux producteurs à ces prix. Par suite de l'augmentation des approvisionnements officiels en céréales, les subventions aux consommateurs sont passées de 0,7 à 2 milliards de FCFA. La balance commerciale s'est améliorée de 13 milliards de FCFA, du fait que les exportations de coton étaient en augmentation et que les rations d'engrais étaient maintenues à des niveaux constants correspondant à la période 1979-80. Par contre la consommation totale de céréales a chuté de 177 à 157 kg par habitant pour les consommateurs ruraux, et de 162 à 155 kg par habitant pour les consommateurs urbains, aggravant les problèmes de sécurité alimentaire.

Mesures portant sur les engrais, l'aide alimentaire et les prix (I à iv). Lorsqu'on fait figurer simultanément dans le modèle toutes les réformes décrites ci-dessus, les chiffres d'utilisation des engrais deviennent 12 fois plus élevés que ceux du cas de base. La production céréalière s'élève de 2%, ce qui est dû principalement aux mesures concernant les engrais. La production cotonnière passe de 64 à 266 milliers de tonnes, en grande partie par réaction à la hausse des prix aux producteurs. Les importations de blé s'élèvent de 13%, et les importations de riz de 21%, en raison principalement de l'élimination de l'aide alimentaire. Les coûts d'importation d'engrais passent de 0,9 à 11 milliards de FCFA. Cependant les recettes d'exportation de coton augmentent, passant de 7 à 27 milliards de FCFA, ce qui fait plus que compenser la grosse facture des importations. Tout compris, la balance commerciale s'est améliorée de 9 milliards de FCFA.

En dépit de l'objectif officiel d'autosuffisance, les résultats du modèle indiquent clairement que le Burkina Faso possède un avantage comparatif pour la production du coton. En libérant les prix et en transférant à la production du coton une partie des ressources affectées à celle des céréales, on dégage des montants de devises plus que suffisants pour importer les quantités de denrées indispensables à la sécurité alimentaire. Quant au risque présenté par cette stratégie en raison des fluctuations des prix internationaux, cette question sera traitée aux pages qui suivent.

III. Sécurité alimentaire et commerce extérieur⁷

Depuis le milieu des années soixante, les caprices de la météorologie et le recours accru des pays africains aux importations alimentaires ont contribué à faire ressentir une diminution de la sécurité alimentaire. Huddleston et al. (1984, p. 3) définissent la sécurité alimentaire comme "l'assurance que l'on disposera des approvisionnements et des financements nécessaires pour fournir les quantités minimum indispensables à la consommation de denrées alimentaires sans augmentation des prix intérieurs, quelles que soient les conditions du marché mondial." D'après ces auteurs, les causes principales de l'insécurité alimentaire sont "les fluctuations de la production nationale et du prix des céréales importées".

La sensibilité aux fluctuations de la production nationale peut être réduite par le développement de l'irrigation, la diversification des cultures, et les programmes d'amélioration des variétés cultivées, qui augmentent la résistance des céréales aux maladies et à la sécheresse. Quant à la sensibilité aux fluctuations des prix mondiaux, on peut la réduire en produisant intérieurement une plus forte proportion des besoins de consommation. Il s'agit cependant d'un choix difficile pour les auteurs de politiques agricoles. Beaucoup de pays sont en mesure d'obtenir de plus grandes quantités de denrées par leur commerce extérieur que par leur production propre, en exploitant l'avantage comparatif qu'ils possèdent à l'exportation pour en dégager des gains qui servent à leurs achats. Mais, de ce fait, ils deviennent plus sensibles aux fluctuations des prix mondiaux, tant pour leurs exportations que pour les importations alimentaires.

Un dilemme comparable s'élève lorsqu'on s'efforce d'accroître la régularité de la production nationale en investissant dans le secteur irrigué. En développant l'irrigation, on devrait diminuer la sensibilité aux variations pluviométriques. Mais d'autre part les mêmes ressources que l'on utilisera pour construire, faire fonctionner et entretenir les systèmes d'irrigation permettraient peut-être d'obtenir de plus gros volumes de production si on les investissait dans le secteur pluvial.

Importations, production et sécurité alimentaire dans le Sahel

Les dimensions du problème de la sécurité alimentaire, et les choix difficiles qui se posent pour la mise au point d'une stratégie de sécurité alimentaire, apparaissent clairement dans le cas du Sahel. Depuis la fin des années soixante la pluviométrie est en baisse, et sa variabilité a augmenté. Dans six pays du Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal) les importations de céréales sont montées de 1.028.000 tonnes en 1970 à 1.334.000 tonnes en 1985-86 (Banque mondiale 1987, 1988). Les importations d'aide alimentaire sont passées, pour la même période, de 303.000 à 827.000 tonnes. Cette montée des importations alimentaires résulte de plusieurs phénomènes:

Coût élevé de la production intérieure de céréales. Le riz produit sur une grande partie du territoire sénégalais ne peut être livré à Dakar à un coût inférieur à celui du riz importé de Thaïlande. En 1986, le prix moyen du riz brisé thaïlandais (à quai) était de 52 FCFA/kg; en 1987 il est descendu à 44 FCFA/kg. En 1988, les prix mondiaux du riz sont remontés de quelque 50%, ce qui a amené le prix du riz importé aux environs de 70 FCFA/kg. Or le coût du riz produit dans le bassin du Sénégal et livré à Dakar est estimé entre 160 et 250 FCFA/kg (Martin 1986). Plusieurs déductions s'imposent: (1) Le prix garanti aux producteurs devra être un multiple du prix du riz importé pour que le riz sénégalais soit une production rentable. (2) Les cultivateurs de riz, s'ils font de la culture de rente, seront mal placés par rapport à la concurrence, étant donné les techniques actuellement utilisées. (3) Les capitaux investis dans les systèmes onéreux d'irrigation, ou même les frais de leur entretien courant, ne seront peut-être jamais recouverts.

Prix mondiaux artificiellement bas. Les prix mondiaux du riz et du blé sont fortement influencés par la politique nationale des pays exportateurs. Les Etats-Unis, la Thaïlande, la Communauté Economique Européenne et d'autres pays subventionnent constamment leurs exportations céréalières, versant directement des subsides à leurs propres producteurs. Les Etats qui sont tributaires des importations de céréales ont l'impression de perdre un peu de leur souveraineté lorsque leur consommation alimentaire est à la merci de la politique nationale d'un autre Etat.

Prix mondiaux instables. Les questions de risque et de souveraineté nationale sont également soulevées par l'instabilité des prix mondiaux. Ceci est vrai en particulier pour le marché mondial du riz, décrit par Siamwalla et Haykin (1983, p. 9) comme "essentiellement un marché résiduel très fragile". De légères variations météorologiques dans les pays qui produisent et consomment le plus peuvent entraîner d'importants changements dans leur part des échanges mondiaux, et des fluctuations de prix considérables pour les importateurs sahéliens. L'instabilité des prix est encore aggravée lorsque de gros pays producteurs manipulent leur commerce extérieur en vue de stabiliser leurs prix intérieurs (Huddleston et al. 1984).

Perspectives d'amélioration technique. Les perspectives d'accroissement de la production alimentaire dans le Sahel sont entravées par l'absence de techniques nouvelles valables pour

l'accroissement des rendements, en particulier pour le mil et le sorgho. Ces deux cultures représentaient en 1985 près de 85% de la production céréalière totale des sept pays continentaux du Sahel, le reste de la production étant, pour l'essentiel, divisé également entre le riz et le maïs (FAO 1987). Or aucune technique nouvelle n'est disponible pour une amélioration sensible des rendements de mil et de sorgho. Dans une étude qui fait autorité sur le mil et le sorgho en Afrique occidentale, Matton (1987, p. 31) déclare:

Après des dizaines d'années de recherche, moins de 5% de la superficie totale cultivée en sorgho et en mil dans toute la région reçoit probablement des semences de variétés nouvelles mises au point par les programmes modernes d'amélioration des cultures. En outre, dans des conditions de pluviométrie normale, et avec les quantités d'intrants plus ou moins faibles utilisées par les paysans, la différence de rendement dépasse rarement 15% pour la plupart des variétés améliorées, et bien souvent elle est négative.

Cette affirmation est confirmée par de récentes études de la Banque mondiale. Au Sénégal, "il n'y a eu aucun succès marquant dans la mise au point, le transfert ou l'adoption de techniques nouvelles, qui puisse indiquer clairement quelles sont les principales sources de croissance pour l'agriculture sénégalaise" (Banque mondiale 1987b, p. 19). Au Niger, une évaluation de la situation conclut que les programmes techniques modernes convenant à l'agriculture pluviale nigérienne n'ont pas encore été mis au point, et que le coût des aménagements d'irrigation est extrêmement élevé (Banque mondiale 1986).

L'accroissement de l'autosuffisance a des coûts d'opportunité considérables. Les rendements du riz et du maïs sont plus élevés que ceux du mil et du sorgho. On se concentre généralement sur les perspectives d'expansion de la superficie consacrée à ces cultures à haut rendement. Il y a au moins trois aspects à considérer en ce qui concerne la promotion d'une telle substitution: (1) coût de la mise en place (ou de la remise en état) et de l'entretien de systèmes d'irrigation pour le riz, (2) superficie disponible en terres fertiles pour l'expansion du maïs, (3) aspects négatifs de la reconversion d'une terre, ainsi que de la main-d'oeuvre et des biens d'équipement, pour passer de la culture d'autres produits à celle du maïs et du riz – y compris les pertes de devises entraînées par l'arrêt des cultures d'exportation.

L'expansion de la culture du riz irrigué a soulevé un intérêt considérable au Mali, en Mauritanie, au Niger et en Gambie. De nombreux analystes doutent cependant de la valeur économique de la dépendance envers de vastes systèmes d'irrigation pour des productions supplémentaires de riz. Une étude effectuée en Gambie centrale fait remarquer que ce n'est pas la terre, mais la main-d'oeuvre qui manque le plus pendant la saison humide. Dans les rizières du projet de Jahally-Pacharr, un hectare de terre avec maîtrise totale de l'eau exige 349 journées de travail pendant la saison humide, contre 90 journées seulement pour le mil, le sorgho ou le maïs de plateau. Avec maîtrise partielle de l'eau, le nombre de journées exigées est de 262, contre 217 pour la riziculture traditionnelle (Von Braun et John 1987). Du côté du volume de production, la productivité

marginale de la main-d'oeuvre pour les céréales et l'arachide de plateau dépasse celle que l'on relève pour le riz sous tous les régimes de maîtrise de l'eau. La productivité moyenne de la main-d'oeuvre dans les cultures de céréales et d'arachide de plateau n'a été surpassée que dans le cas de la riziculture avec maîtrise totale de l'eau (2,45 dollars par jour contre 1,50 dollars par jour). Mais cette dernière exige de très gros capitaux et un entretien fort coûteux.

Avantage comparatif et autosuffisance alimentaire: Mali et Sénégal

L'Indicateur du Coût Réel en Devises (CRD) est le rapport entre le coût d'opportunité sociale des ressources nationales et la valeur ajoutée par l'utilisation de ces ressources.⁸ Pour calculer le CRD, il faut savoir décider quels prix – prix officiels, prix frontière, prix locaux, prix fictifs, prix actuels ou prix prévisibles – devront être utilisés pour évaluer les intrants et la production. Une étude effectuée récemment au Mali (Stryker et al. 1987) révèle l'importance de ces distinctions, et fournit des informations pertinentes sur l'agriculture malienne. Les auteurs ont constaté que le riz représente un moyen moins efficace de gagner des devises que le mil, le sorgho ou le maïs. Le coton est plus efficace que n'importe quelle céréale, aux prix prévisibles pour 1990 et 1995, mais pas aux prix mondiaux de 1986. La situation future du Mali en ce qui concerne les devises se trouverait donc aggravée si les ressources du pays étaient transférées du coton aux céréales.

L'étude Abt (1985) cite pour le Sénégal des chiffres du milieu des années soixante-dix qui montrent que l'arachide ou le coton sont des moyens très efficaces de gagner des devises (CRD inférieur à 0,5), que le mil et le sorgho sont assez satisfaisants (CRD = 0,62) et que le riz n'est pas satisfaisant (CRD = 1,02). Des calculs effectués un peu plus tard et cités par Pearson et al. (1981) indiquent pour le riz des CRD bien au-dessus de 1,0, à quelques exceptions près. La compétitivité des céréales de production nationale est extrêmement sensible au lieu de leur consommation. Pearson et al. ont montré qu'en 1981, le CRD pour le riz était parfois inférieur à 1,0 pour l'autoconsommation, alors qu'il dépassait 1,0 pour la consommation à Dakar. La différence dépend de l'offre et de la demande, ainsi que des frais de transport.

Sensibilité aux fluctuations des prix mondiaux et du volume de la production nationale: Sahel

Il est généralement admis que le passage des cultures d'exportation aux cultures vivrières réduit le risque associé aux incertitudes et à l'instabilité des marchés mondiaux des produits de base. Toutefois le passage à un degré plus élevé d'auto-provisionnement ne réduit pas obligatoirement le risque. Ce qui se passe en réalité, c'est un déplacement du risque, lequel diminue en ce qui concerne les fluctuations de la production des cultures d'exportation et les incertitudes des prix mondiaux, pour augmenter du côté des fluctuations de la production céréalière nationale. Dans la mesure où les mouvements de la production des cultures d'exportation et ceux des prix mondiaux ne

sont pas en corrélation étroite, les exportations pourraient en fait être moins risquées qu'une situation tribulaire de la production céréalière nationale.

Au cours des périodes de sécheresse, il y aura un déclin de la production sahéenne de céréales, arachides et coton. Or les effets de tels déclin se trouvent atténués si les prix mondiaux de l'arachide et du coton montent ou se maintiennent et que les prix mondiaux des céréales baissent ou demeurent bas. Cette façon de faire dépendre des prix mondiaux la sécurité alimentaire n'est pas jugée d'un oeil favorable par les gouvernements sahéens, mais elle comporte peut-être moins de risques que les autres options.

En examinant les données du passé, on trouve une illustration de cette sorte de corrélation. Entre 1962 et 1985, soit une période de 24 ans, la production sahéenne de mil et de sorgho a été en déclin pendant 12 ans, et les prix mondiaux du coton et de l'huile d'arachide ont été en baisse, respectivement, pendant 7 et 10 ans. Les prix mondiaux du riz et du blé ont été en hausse, respectivement, pendant 10 et 9 des années de la période. A maintes reprises, la production ou les prix ont changé de plus de 10% d'une année à l'autre. Néanmoins, dans cinq cas, le changement néfaste d'un prix (par exemple la chute des prix de l'huile d'arachide qui s'est produite entre 1981 et 1983, et à nouveau entre 1984 et 1986) a été compensé par une évolution favorable pour un autre prix (par exemple une chute des prix du riz).

Il ne semble donc pas du tout certain que les pays sahéens prennent moins de risque pour leur sécurité alimentaire lorsqu'ils réduisent leur dépendance envers des marchés mondiaux en faveur d'un accroissement de l'approvisionnement intérieur en céréales. Il y a encore un facteur, pour le moins, à prendre en considération. Beaucoup de pays sahéens ont un avantage comparatif pour leurs cultures d'exportation. Lorsque les prix mondiaux prennent une tournure défavorable au Sahel, il existe des mécanismes d'atténuation – par exemple les facilités compensatoires de la STABEX et du FMI – auxquels on ne pourra avoir recours si le remplacement des importations céréalières intervient au prix d'une réduction des exportations.

IV. Questions agraires et gestion des ressources

L'étude du régime de propriété des ressources s'efforce de définir quels sont les droits d'accès aux facteurs de production essentiels, et aux institutions qui déterminent la répartition des ressources entre leurs usagers. La plupart des Etats africains ont recours à diverses formules faisant intervenir législation nationale, codes administratifs, services officiels et mesures de promotion des exploitations d'Etat ou coopératives, pour exercer un contrôle sur la répartition et la gestion des ressources. Comme le note Lawry (1989), cette façon de procéder a fait naître deux catégories de problèmes: (1) La tutelle administrative de l'Etat a réduit la capacité des communautés locales de

gérer leurs propres ressources. (2) L'attitude ambivalente des pouvoirs publics envers les régimes agraires coutumiers, ainsi que le manque de clarté concernant le droit aux ressources, ont eu une incidence négative sur la volonté des paysans d'investir dans des travaux de bonification des terres. Nous ne parlerons ici que des mesures de politique agraire. Cependant les questions qui dominent l'analyse de la situation agraire – accès aux ressources, sécurité foncière, répartition des ressources, incitations à l'investissement -- se posent également en ce qui concerne les autres ressources naturelles.

Problèmes d'accès aux ressources

Aux yeux des spécialistes du développement, l'Afrique apparaît souvent comme une économie riche en terres, pauvre en main-d'oeuvre. Si l'on en croit les statistiques et leurs chiffres démographiques relativement bas par rapport aux vastes étendues de terres, cette opinion semble justifiée. Et pourtant la tâche des Africains en matière de politique agricole est de plus en plus difficile à cause de la pénurie de terres et des problèmes qui en résultent: morcellement excessif des terres, dimensions peu rentables des exploitations agricoles, détérioration de la qualité des terres, expansion de la production vers les terres marginales, dégradation de l'environnement.

Dans certains secteurs de l'Ouganda par exemple, la forte pression démographique aboutit à l'occupation de réserves forestières, ce qui soulève des inquiétudes relatives à l'environnement. Dans des pays comme le Rwanda et dans des régions comme le Plateau Mossi du Burkina Faso, on constate une grave pénurie de terres, qui entraîne le déclin de la jachère traditionnelle, l'expansion de la culture sur les terres marginales, et une réduction de la fertilité du sol. Même dans des pays relativement bien dotés en terres, il se produira parfois des litiges agraires et des situations précaires pour l'occupant dans certains secteurs, pour des raisons particulières de qualité de la terre ou de densité de population, ou bien parce que des capitaux auront été immobilisés en équipements (par exemple améliorations routières et infrastructures hydrauliques). On peut citer l'exemple de la Tanzanie où, malgré une abondance de terres arables, l'érosion du sol a atteint des proportions importantes par suite des abattages par le feu dans les forêts et les landes.

Les problèmes de paysans sans terre ou de déplacements agraires sont parfois la conséquence d'une certaine politique du pays. L'encombrement des terres communales du Kenya et du Zimbabwe, par exemple, a été causé, en partie du moins, par les mesures qui avaient été prises pour installer les Africains dans des réserves. En Somalie, la Loi agraire de 1975 a remplacé les droits de propriété foncière du régime coutumier par un système statutaire qui donnait la priorité à l'établissement d'exploitations publiques, de coopératives et de grosses exploitations privées.

La politique agraire d'un pays est également influencée par des forces politiques et économiques extérieures à ses frontières. Par exemple, le traitement préférentiel accordé aux

producteurs d'olives portugais et espagnols par le Marché commun européen fait baisser le rendement des capitaux immobilisés dans les oliviers des pays du Maghreb. Autre exemple: la guerre du Mozambique dont les conséquences avaient déjà, à la fin de 1988, fait fuir plus d'un million de réfugiés dans les pays voisins -- Malawi, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe -- d'où une moritée en flèche de la demande de terres, ainsi que de nourriture et de services sanitaires. Rien qu'au Malawi, 600.000 à 750.000 réfugiés avaient déjà envahi le pays en 1988, le résultat étant une perte de terres à cultiver, et un degré considérable de dégradation des terres et de déforestation, les réfugiés abattant les arbres pour se procurer du bois de chauffage et des matériaux de construction. En Somalie, par ailleurs, la réduction de l'aide alimentaire, l'amélioration des incitations de prix à l'agriculture, et la faible rentabilité du secteur manufacturier et de celui des services, ont fait monter en flèche la demande de terres dans les vallées, d'où des appropriations et spéculations foncières (Roth 1988).

Les options sont limitées pour la lutte contre les problèmes de pénurie de terres: (1) Augmentation de la production par unité de superficie grâce à des travaux de recherche de techniques nouvelles, à l'utilisation d'intrants modernes ou au perfectionnement de la gestion. (2) Réduction de la demande de terres. (3) Transfert de la main-d'oeuvre agricole vers d'autres secteurs. (4) Expansion de la superficie de terres cultivables. (5) Redistribution des terres par le biais d'une réforme agraire. Le choix de l'option ou de la série d'options qui conviendra et qui sera réalisable dépendra essentiellement de la situation locale.

Les programmes technologiques destinés à améliorer la productivité des terres exigent des années de préparation, avec des investissements considérables en recherche de base, vulgarisation et commercialisation. Des problèmes très sérieux se poseront (dans l'hypothèse d'une répartition à peu près équitable des terres) à cause des superficies n'atteignant pas le seuil de rentabilité, et il pourra être nécessaire de passer progressivement des mesures agraires aux mesures de promotion des emplois ruraux non agricoles. Mais ceci ne pourra se faire que si l'on augmente la productivité agricole par travailleur, ou si l'on augmente la productivité du secteur manufacturier et de celui des services de façon à permettre des importations de denrées alimentaires. Le pays sera en outre sous la menace de la pauvreté et du chômage urbain, en cas d'affaiblissement ou d'échec du secteur non agricole.

Les plans de repeuplement, les systèmes d'irrigation, et les projets de réclamation des terres sont des moyens importants d'augmenter les superficies de terres arables. Il est difficile de résister à la tentation de mettre de nouvelles terres en culture, en particulier lorsque le continent lutte contre des problèmes de baisse de la production alimentaire. Des programmes comme celui que prévoit l'Office de la vallée de la Volta au Burkina Faso, pour le repeuplement de milliers d'hectares de terres en bordure du fleuve (après élimination de la cécité des rivières grâce à une campagne de pulvérisations organisée par l'OMS) offrent un potentiel considérable. Mais de tels programmes

exigent des cadres qualifiés, une réorientation des ressources nationales vers les investissements d'équipement, et un recul des interventions dirigées vers les secteurs traditionnels. La mise en service de terres, même si elles ne sont pas exploitées, peut aussi faire renaître de vieilles querelles et des litiges agraires.

Sécurité foncière et théorie de l'investissement

Certains soutiennent que les systèmes agraires traditionnels africains favorisent une répartition improductive des ressources, parce que les droits de propriété ne sont pas clairement définis ou attribués à des personnes ou groupements bien déterminés, et n'offrent ni garantie légale ni sécurité (Johnson 1972). Selon les théories économiques néo-classiques, en offrant une plus grande sécurité foncière à l'exploitant agricole, on favorise l'investissement agricole et l'on stimule la production, en vertu de quatre mécanismes (Johnson 1972; Ault et Rutman 1979): (1) On augmente les espérances de rémunération pour le paysan qui immobilisera main-d'oeuvre et capitaux dans ses terres. (2) On encourage un marché des terres qui facilite le flux des biens fonciers entre les exploitants les moins productifs et les plus productifs. (3) On augmente la valeur de nantissement de la terre (en admettant que les droits de propriété soient pleinement transférables et hypothécables), ce qui facilite donc l'accès au crédit. (4) L'augmentation de la valeur de nantissement fait baisser les coûts du prêteur, d'où accroissement de l'offre de crédit. Plusieurs nations africaines, entre autres le Kenya, l'Ouganda et le Zimbabwe, ont des lois établissant, sous une forme ou sous une autre, des droits plus ou moins permanents à la terre ("freehold" ou "leasehold" concédé par l'Etat). Beaucoup d'autres pays envisagent des modifications statutaires et des systèmes d'enregistrement des terres, comme mesures destinées à accroître l'investissement et la productivité agricoles.

Enregistrement des terres: Kenya, Ouganda, Zimbabwe et Nigeria⁹

Lorsque le programme d'enregistrement des terres et de remembrement a été mis en application au Kenya au cours des années cinquante, la pénurie de terres due à la pression démographique avait abouti à un extrême morcellement des propriétés foncières dans de nombreuses régions (Coldham 1978; Brokensha et Glazier 1973; Wilson 1972). Dans certaines zones la pénurie de terres avait entraîné la surutilisation et l'érosion (Okoth-Ogendo 1976). Parmi les propriétaires de l'East Kadianga, on assistait à de nombreux litiges et les terres étaient souvent clôturées (Coldham 1978). Dans des secteurs comme ceux de Mbeere et de Kisii, les procès entraînés par les querelles agraires étaient devenus une charge onéreuse (Wilson 1972b; Brokensha et Glazier 1973). Dans le secteur Masai, à la fin des années cinquante et au début des années soixante, un nombre croissant d'habitants venus d'autres régions se sont installés dans des zones ayant un potentiel agricole élevé, où ils ont enclos de vastes superficies des meilleures terres à pâturages pour en faire des ranchs privés (Coldham 1979).

Un certain nombre de facteurs ont contribué à accroître la demande de terres – importance croissante de l'économie de culture de rente, accroissement démographique, amélioration des communications, nouveaux débouchés commerciaux (Haugerud 1983; Coldham 1978). Toutefois Okoth-Ogendo (1976) soutient que la pratique des gouvernements coloniaux de transformer des terres en "réserves" pour y placer les Africains a réduit les superficies disponibles pour les cultivateurs africains, portant à l'extrême les problèmes de pénurie de terres.

Effets sur la sécurité foncière. Dans certains cas l'individualisation semble avoir accru la sécurité foncière, comme l'indique le nombre élevé de demandes de titres de propriété, et la diminution des litiges soumis aux tribunaux africains après l'enregistrement (Wilson 1972b; Odingo 1985). Mais d'autre part le processus de remembrement et d'enregistrement s'est traduit par l'insécurité pour certains groupes de titulaires de droits, notamment pour ceux qui ont perdu leur droit à la terre par suite de l'enregistrement. Le remembrement sur le principe d'une parcelle par ménage a créé des incertitudes pour les exploitants qui pratiquent la culture sur des parcelles multiples avec des conditions écologiques différentes afin de distribuer les risques de production (Brokensha et Glazier 1973; Haugerud 1983).

Lors des adjudications du Kenya, un certain nombre de possesseurs de droits perdirent leurs terres: (1) suspects Mau Mau dans la Province centrale; (2) fermiers muhoi et jadak; (3) propriétaires absents lors de l'adjudication; (4) fils mariés ou leurs épouses, du fait que les terres étaient généralement adjudgées au nom du chef de famille (Wilson 1972; Coldham 1979). Haugerud (1983) ajoute une cinquième catégorie, celle des personnes dont les terres sont allées à des chefs de villages ou de communautés, aux anciens des clans, et à d'autres personnalités influentes au cours de la période coloniale. L'accumulation de terres, en particulier dans le secteur paysan, s'est faite de deux façons: (1) familles autrefois influentes et riches ayant acquis des propriétés de dimension supérieure à la moyenne lors de la réforme de la fin des années coloniales, et (2) personnes disposant de revenus non agricoles ayant acheté des propriétés supplémentaires après la réforme (Haugerud 1983).

Le cas d'une redistribution des terres faisant suite à l'enregistrement des terres n'est pas limité au Kenya. Après avoir observé la distribution de certificats d'occupation dans deux Etats du Nigeria, Koehn (1984) conclut que plus de 70% des bénéficiaires étaient des cadres commerciaux ou entrepreneurs, des cadres de la fonction publique ou des négociants, et que tous les nouveaux titulaires avaient des revenus nettement au-dessus de la moyenne pour la région. Cobb et al. (1980), dans une étude des répercussions de la construction de routes au Liberia, note que les personnes ayant obtenu des titres de propriété étaient pourvus de ressources économiques et politiques, et étaient généralement des citoyens instruits. Peu de paysans possédaient les connaissances, les capitaux ou les contacts politiques nécessaires pour acquérir un titre de propriété.

Les problèmes d'insécurité sont portés à l'extrême lorsque le régime agraire subit des transformations rapides, et que les cessions de terres ne sont protégées ni par l'Etat ni par le régime coutumier. Ega (1979) note qu'au Nigeria les transactions commerciales foncières (achats, nantissement et location) se font le plus souvent illégalement, sans l'accord du ministre ou de son représentant local. Mais ces transactions, non déclarées, sont celles qui contribuent le plus à l'insécurité du fait qu'elles n'ont pas une valeur reconnue officiellement, et d'autre part ne jouissent plus de la protection du régime agraire coutumier.

Effets sur les investissements en biens d'équipement. L'enregistrement des terres a-t-il augmenté les investissements et la productivité? Barrows et Roth (1989), dans une étude qui résume et analyse les textes publiés sur l'octroi de titres de propriété au Kenya, en Ouganda et au Zimbabwe, concluent qu'il y a peu de preuves à l'appui d'une telle affirmation. Dans l'échantillon étudié par Haugerud chez les Embu du Kenya, plus de la moitié des acquéreurs de terres avaient moins des deux tiers de leurs terres en culture (Haugerud 1983). Un grand nombre des personnes interrogées par Wilson (1972a) dans le secteur de Kisii, qui avaient acquis leurs terres plus de 10 ans avant l'étude, n'avaient rien planté; dans quelques cas la propriété n'avait même pas été défrichée. Après les premiers enregistrements, la production de cultures de rente et les revenus des paysans ont augmenté. Mais la cause probable était l'élimination des restrictions sur la production africaine de cultures de rente, ainsi que l'accès plus facile aux intrants complémentaires (Okoth-Ogendo 1976).

En Ouganda, beaucoup d'aspects de la loi agraire limitaient la commercialisation de l'agriculture par les propriétaires et locataires de terres mailo. Mukwaya (1953) note que la forte protection des droits des fermiers diminuait les chances qu'un propriétaire puisse accumuler assez de superficie pour s'équiper et réaliser des économies d'échelle dans son exploitation. Il indique en outre que, en dépit d'un taux d'épargne élevé parmi les cultivateurs les plus entreprenants, on constatait peu d'investissements agricoles parce que les cultivateurs transformaient toute leur épargne en achats de terres, ne réservant aucun capital pour l'équipement. West (1972) soutient que l'individualisation a abouti à des chiffres d'équipement des terres inférieurs à ce qu'ils auraient pu être, du fait que les termes de la loi mailo qui protégeaient les fermiers non propriétaires et augmentaient leur sécurité rendaient les terres inaccessibles aux investisseurs potentiels qui avaient amassé des capitaux par leurs activités non agricoles.

Effets sur le crédit. Avant l'enregistrement des terres au Kenya, quelques prêts agricoles avaient été consentis par la société de crédit AFC (Agricultural Finance Corporation). Après l'enregistrement des terres, les banques commerciales consentaient plus difficilement des crédits aux petits exploitants à moins que le certificat de propriété ne serve de nantissement (Wilson 1972b). Pour la plupart des banques, le volume minimum des prêts autorisés dépassait les besoins des petits propriétaires. Du fait que le prêt de petites sommes rapporte peu d'intérêts, les prêteurs avaient du

mal à récupérer leurs frais administratifs. Par suite les prêts ont été consentis aux propriétaires enregistrés, à ceux qui avaient des activités non agricoles ou des emplois salariés, et aux gros exploitants (Wilson 1972a).

Okoth-Ogendo ajoute que, bien que le titre de propriété soit maintenant au Kenya une condition nécessaire pour le crédit, le standing social et les liquidités sont les conditions suffisantes. "Les prêts AFC, dans la plupart des districts, ne vont jamais, quelle que soit l'année, à des possesseurs de titres de propriété que dans une proportion de moins de 2%... Les institutions de crédit, tant publiques que privées, sont devenues très réfractaires à l'octroi de crédits agricoles aux petits exploitants, sauf après les contrôles les plus rigoureux... Bien que [ces] institutions aient tous pouvoirs d'appliquer les procédures légales en cas de défaut de paiement, et de vendre la propriété ou de la mettre entre les mains d'un administrateur, il n'est pas toujours facile d'exercer ces pouvoirs" (Okoth-Ogendo 1976, p. 175). Les filiales de banques étrangères, tout particulièrement, ont exprimé leurs appréhensions au sujet des procédures légales de saisie. Cependant, même si ces procédures sont difficiles, le titre de propriété ajoute tout de même à la sécurité du prêteur; tant que le titre est en possession de la banque, le propriétaire sera dans l'impossibilité d'obtenir d'autres prêts avant d'avoir remboursé le premier (Wilson 1972b).

Dans l'ensemble, les petits propriétaires sont très peu demandeurs de crédit auprès des institutions financières. En dépit du fait que Wilson (1972a) a constaté au Kenya un rapport inverse très net entre les sommes investies par hectare en biens d'équipement et la superficie des exploitations, les petits propriétaires kenyans ont tendance à se contenter de l'autofinancement. Dans la zone Machakos du Kenya, 34% seulement des cultivateurs étudiés avaient présenté une demande de crédit, et un très petit nombre s'étaient adressés aux banques commerciales ou avaient utilisé leur terre en nantissement (Odingo 1985). Au Zimbabwe, les cultivateurs ayant des droits de "freehold" préféraient souvent ne pas avoir recours au crédit pour leurs investissements, faisant plutôt appel à des fonds accumulés par leurs travaux non agricoles (Weinrich 1975). Cette préférence pour l'autofinancement témoigne du fait que le crédit est ressenti comme un risque financier par les cultivateurs. Cheater (1984) a constaté que la majorité des paysans du Msengezi avaient recours à des emprunts saisonniers à court terme, mais les cultivateurs courent le risque de perdre leur cheptel, leur équipement ou même leur exploitation pour rembourser leur dette en cas de perte de récolte.

Régime agraire coutumier ou individualisé: Un dilemme

Les observations qui précèdent montrent bien le dilemme fondamental à affronter pour décider d'une politique agricole. Au Kenya, avant l'enregistrement, le régime agraire coutumier se traduisait par le morcellement, l'insécurité foncière, l'érosion du sol, et des frais judiciaires élevés dans certaines régions. Même si ces problèmes résultaient de la politique coloniale, ou étaient particuliers à

une localité, il n'empêche que l'on aboutira forcément à la pénurie de terres en raison de l'accroissement démographique et des possibilités plus nombreuses offertes par l'économie. Mais d'autre part les régimes agraires d'Etat ("freehold" et "leasehold") choisis pour remplacer le régime agraire traditionnel n'ont pas réussi à endiguer le morcellement, ont parfois privé certains propriétaires de leurs droits, et n'ont pas eu les effets désirés d'accroissement des investissements et du crédit.

Comme le font remarquer Bruce (1986) et Lawry (1989), les régimes agraires coutumiers se sont avérés très adaptables au jeu des forces du marché dans toutes sortes de situations. Mais les ajustements structurels actuellement imposés à l'Afrique sont historiquement sans précédent, et, face aux changements qui se préparent, il est permis de se demander si ces régimes agraires coutumiers pourront fonctionner efficacement et équitablement. Dans le cas contraire, si l'intervention de l'Etat est nécessaire, sera-t-il possible de mettre au point des programmes et institutions qui permettent d'atteindre l'efficacité et l'équité voulues, mais ne fassent pas appel à des niveaux de ressources trop élevés par rapport aux possibilités limitées des finances publiques?

Réforme institutionnelle

Dans certains cas une réforme agraire fondamentale sera la condition préalable du développement économique. Beaucoup de pays africains ont des lois restreignant les transactions foncières ou interdisent certains droits de jouissance. Dans le cas du Sénégal, les droits coutumiers de louer, d'hypothéquer et de vendre la terre ont été annulés par la Loi du domaine national de 1964 (Hardy 1968). En Somalie, la Loi agraire de 1975 a imposé de semblables restrictions sur les transferts de propriété foncière, et de plus interdit la possession de parcelles multiples (Roth 1988). Cheater (1982), parlant d'un secteur du Zimbabwe, note que les propriétaires fonciers sont libres de cultiver ce qu'ils veulent, mais qu'un propriétaire ne peut accorder à un autre des droits de jouissance. Au Nigeria, la Loi agraire de 1962 et ses amendements de 1963 "... interdisaient catégoriquement aux occupants jouissant de droits statutaires de transférer les terres par vente, cession ou hypothèque sans le consentement du Ministre" (Ega 1979, p. 290).

Pour entreprendre les réformes nécessaires – qu'il s'agisse de changer le régime agraire ou de faire appliquer un enregistrement des terres, il faudra souvent beaucoup de temps, surtout pour des économies ayant des infrastructures limitées, des budgets réduits, et une grande lenteur d'adaptation aux transformations institutionnelles et économiques. Pour mesurer l'impact d'une importante réforme des institutions, il faudra sans doute plusieurs dizaines d'années. En outre, un certain nombre de conditions devront exister pour que des réformes institutionnelles puissent conduire à un plus haut niveau d'investissement: (1) les réformes devront accroître la sécurité foncière; (2) un marché des terres devra exister et fonctionner convenablement, sans restrictions des droits d'usage ou de transfert; (3) des options techniques permettant d'investir rentablement dans les terres devront

être accessibles; (4) les cultivateurs devront avoir accès aux informations sur le marché et sur ces options techniques; (5) le crédit et les marchés d'intrants ne devront pas être entravés par des problèmes de capacité du marché ou par des contraintes institutionnelles affectant la distribution des intrants.

Les montants de crédit offerts par les institutions seront peut-être fortement limités par les imperfections du marché des capitaux. Peut-être les importations de biens d'équipement seront-elles freinées par le manque de devises. Peut-être la situation des finances publiques obligera-t-elle à restreindre les fournitures d'intrants et de services de vulgarisation par les entreprises publiques. Les possibilités d'investissement dans la propriété foncière seront peut-être limitées, soit parce que les technologies nécessaires n'existeront pas, soit parce qu'elles ne seront pas suffisamment diffusées, soit parce qu'elles ne seront pas considérées comme rentables par les cultivateurs. Peut-être le nantissement d'une terre ne donnera-t-il pas aux organismes de crédit l'impression d'une sécurité accrue, si les pressions politiques s'opposent à la procédure légale de saisie, ou si l'absence de marchés fonciers actifs empêche de convertir les terres saisies en une valeur financière.

Par suite de ces imperfections du marché, il est très difficile de mesurer les avantages nets de la réforme institutionnelle. Quoi qu'il en soit, en situation de transformation technologique et structurelle plus ou moins rapide, les investissements seront étroitement conditionnés par le régime institutionnel des droits de propriété, et par la liberté d'exercer ces droits qui en résultera. Réciproquement, sans options techniques et sans un bon fonctionnement du crédit et des marchés d'intrants, la réforme des institutions ne sera suivie que d'investissements limités.

V. Ajustement structurel

Pour conclure cette communication, nous jugeons utile d'y ajouter des considérations sur l'ajustement structurel, parce que celui-ci englobe un grand nombre des questions de politique agricole et des réformes dont nous avons parlé jusqu'ici, et parce que les programmes d'ajustement structurel sont extrêmement répandus actuellement sur le continent. Il y a au total en Afrique 28 pays qui ont entrepris récemment des réformes économiques dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI. Les prêts consentis sont généralement liés à l'adoption, par le pays bénéficiaire, d'une politique plus orientée vers les marchés. Les interventions font généralement suite à la constatation de graves déséquilibres structurels, notamment détérioration de la balance des paiements du commerce extérieur, aggravation des déficits budgétaires, et/ou déclin régulier de la performance agricole. Les programmes sont adaptés aux problèmes et situations particuliers à chaque pays, mais un certain nombre de directives se retrouvent dans tous les cas: (1) Dévaluer les taux de change surévalués, de façon à augmenter la

compétitivité des exportations. (2) Augmenter les prix à la production pour stimuler la production et les exportations, et augmenter les prix à la consommation pour réduire les crédits budgétaires de subventions aux consommateurs. (3) Réduire les subventions sur les intrants versées aux cultivateurs en compensation des bas prix des produits, de façon à réduire les crédits budgétaires correspondants. (4) Réduire ou éliminer le rôle des entreprises publiques, de façon à obtenir une commercialisation plus productive et à réduire les dépenses publiques.

Déséquilibres du commerce extérieur: Exportateurs de ressources minérales

Le fait que certains pays étaient tributaires de leurs exportations de ressources minérales, dont ils affectaient les recettes à leurs dépenses publiques, a été à l'origine de bien des réformes d'ajustement structurel dans diverses régions de l'Afrique. Des exportateurs de pétrole comme l'Algérie, la Tunisie et le Nigeria, par exemple, étaient en mesure de maintenir des subventions coûteuses sur les intrants agricoles et sur les denrées alimentaires au cours des années soixante-dix, lorsque les prix du pétrole montaient en flèche. Mais avec l'effondrement des prix du pétrole dans les années quatre-vingt, les recettes d'exportation ont chuté également, et les déficits budgétaires se sont multipliés. La dette extérieure algérienne est arrivée à 20 milliards de dollars, soit 35% du PNB en 1985. Le déclin continu des importations de biens d'équipement, et la suspension de certains services d'Etat particulièrement appréciés ont été, au moins en partie, à l'origine des émeutes de 1988 à Alger.

En Tunisie également, l'Etat a été contraint de prendre des mesures d'austérité. Depuis 1986, le taux de change réel a été dévalué de 25% dans le but d'augmenter les exportations et d'attirer le tourisme, et les subventions sur les aliments de bétail, la viande et d'autres denrées de grande consommation ont été réduites. Le gouvernement a toutefois évité de s'attaquer au prix du pain, par crainte de mettre le feu aux poudres, et a préféré réduire de 15% le poids unitaire du pain. Quoi qu'il en soit, la dette s'est accrue, atteignant 5 milliards de dollars en 1987, et les exportations d'huile d'olive continuent à souffrir des mesures protectionnistes de la Communauté économique européenne.

Le Togo est un autre exemple. Quand le prix des phosphates avait atteint 75 dollars par tonne au début des années soixante-dix, l'Etat avait fait de gros investissements dans des industries à forte intensité de capital. Mais dès le début des années quatre-vingt les prix des phosphates avaient diminué de 50%, et les entreprises industrielles publiques commençaient à accumuler des pertes financières. Le gouvernement décida alors de privatiser ses entreprises industrielles afin de comprimer les dépenses publiques. Dès 1987, le Togo avait décidé la liquidation de huit de ses quelque 70 sociétés nationales, et la privatisation de dix-huit autres.

Dans les divers cas cités, l'économie était tributaire des gains à l'exportation de produits minéraux, dont dépendait le financement des subventions à l'agriculture; les pouvoirs publics n'ayant

pas voulu ou pas pu renoncer aux subventions lorsque les gains se sont effondrés, on a abouti à un déséquilibre budgétaire structurel de grande envergure. Les résultats obtenus par les réformes d'ajustement structurel sont illustrés de trois façons différentes par les cas exposés ci-après.

Une réussite spectaculaire: la Tanzanie

La Tanzanie, autrefois l'un des promoteurs du socialisme africain, est maintenant considérée comme l'une des réussites spectaculaires de l'ajustement structurel. Avant 1986, les interdictions d'importation avaient entraîné la pénurie de nombreux biens de consommation, et les bas prix décourageaient les paysans de produire plus que ce qui suffisait à nourrir leur famille. Nyerere, président du parti unique, était depuis longtemps opposé aux principes appliqués par le FMI et la Banque mondiale, qui imposent uniformément à tous les pays, sans tenir compte de leur situation particulière, des programmes orientés vers le marché libre et l'exportation. Mais, après avoir obtenu d'importantes concessions, le gouvernement tanzanien a accepté en juillet 1986 d'entreprendre un Programme de redressement économique. Le FMI a accepté de faire passer au second plan le rétablissement de l'équilibre budgétaire par augmentation de la fiscalité et réduction des dépenses, et de mettre en avant l'augmentation des recettes par stimulation du développement. Le programme prévoyait une compression des dépenses publiques destinée à réduire la dette intérieure, une forte dévaluation de la monnaie destinée à stimuler les exportations, une augmentation annuelle de 5% (y compris ajustement correspondant à l'inflation) pour les prix agricoles, un effort pour faire passer de moins de 30% à plus de 60% le pourcentage d'utilisation de la capacité industrielle, et enfin une amélioration des systèmes de commercialisation.

En 1987 la production de coton et de tabac -- principales cultures d'exportation -- a augmenté considérablement, en partie à cause d'une pluviométrie abondante, en partie par suite des réformes. La production industrielle a baissé, mais certaines industries, comme la fabrication de pneus et de matériel agricole, ont accusé une augmentation. On trouve maintenant dans les boutiques et magasins une relative abondance de matériels et fournitures de première nécessité, ainsi que de biens de consommation. Par suite des gains de l'agriculture, le revenu par habitant s'est élevé, pour la première fois depuis le début de la décennie.

Le programme a également introduit des difficultés d'un nouvel ordre. L'inflation, y compris l'effet de la dévaluation, est en Tanzanie d'environ 30% annuellement. Les cultivateurs sont mieux payés pour leurs produits, mais les prix des engrais et des produits phytosanitaires d'importation ont subi une forte hausse. Beaucoup de produits s'avaient par suite du manque de locaux d'entreposage satisfaisants. Beaucoup de paysans ont du mal à vendre leurs produits alimentaires, malgré des récoltes abondantes, par suite du manque d'unités de transformation et de moyens de transport.

Réaction de l'offre, mais pas de demande: le Mozambique

Dans le cas du Mozambique, la hausse des prix a entraîné une forte augmentation de l'offre de denrées alimentaires, mais le bas niveau des revenus fixes des populations urbaines a étouffé la demande. Avant 1985, les pouvoirs publics du Mozambique contrôlaient strictement les prix alimentaires. Les ressources étaient investies dans des exploitations gérées par l'Etat et des coopératives. Le secteur traditionnel de l'exploitation familiale, qui produit plus de 85% de l'approvisionnement alimentaire national, était en grande partie ignoré, les prix étant maintenus peu élevés de façon à subventionner les consommateurs urbains. L'orientation collectiviste avait amené bien des paysans à cesser de produire pour la vente. Les denrées alimentaires étaient vendues aux prix fixés par l'Etat, et rationnées à proportion du nombre de personnes par famille.

En mai 1985, l'Etat a supprimé le contrôle des prix des fruits et légumes, dans le but d'encourager l'entreprise privée et les investissements étrangers. Les marchés de Maputo ont été inondés de produits, mais les prix étaient élevés, par rapport aux faibles revenus fixes des employés des secteurs non agricoles, privé et public. La demande effective étant faible, quantité de fruits, à ce qu'on dit, se sont avariés du fait que les revendeurs ne baissaient pas leurs prix. Les revendeurs ont été accusés de faire des bénéfices excessifs. De nombreux diplomates occidentaux ont imputé la hausse des prix à un excès de liquidités, le gouvernement continuant d'augmenter la masse monétaire pour payer le montant croissant de sa dette extérieure, d'où une inflation rapide.

Risque politique des réformes: la Zambie

D'après une opinion de plus en plus répandue sur le continent, les conditions dont sont assorties les prêts de la Banque mondiale et du FMI sont trop strictes, et manquent de sensibilité aux questions de bien-être social. La Zambie a critiqué ouvertement les plans de cette sorte, et a été le premier pays à annuler un programme FMI. La Zambie, dotée d'un abondant gisement de cuivre, avait une économie prometteuse lorsqu'elle accéda à l'indépendance en 1964. Le pays possède des terres fertiles, un bon climat, et d'abondantes richesses minérales. Cependant, lorsque le prix du cuivre (qui représente 90% des gains à l'exportation) s'effondra et que le coût du pétrole importé monta en flèche au milieu des années soixante-dix, la Zambie dut faire appel à l'assistance financière internationale pour arrêter son rapide déclin.

Entre 1920 et 1930, les autorités coloniales avaient créé un impôt sur les foyers destiné à forcer les paysans cultivateurs à se rendre dans les mines pour y gagner de l'argent. De vastes groupes de population se rassemblèrent autour des mines, et les prix alimentaires furent maintenus assez bas pour attirer les travailleurs. De nos jours, la Zambie a la population la plus urbanisée d'Afrique, plus de 40% des habitants vivant dans les villes. Le gouvernement utilisait les fonds rapportés par le cuivre pour subventionner les prix alimentaires, ainsi que l'instruction et les services sanitaires.

Lorsque le cuivre cessa de rapporter, l'Etat continua à subventionner grâce à de lourds emprunts. Ceux qui lui prêtèrent étaient convaincus que le prix du cuivre remonterait. Mais en 1985 les prix du cuivre étaient encore inférieurs de 60% à ce qu'ils étaient dix ans auparavant.

A la fin des années soixante-dix, le FMI, la Banque mondiale et nombre d'organismes bilatéraux sont venus au secours de la Zambie. Depuis 1978, le FMI à lui seul a engagé plus de 700 millions de dollars pour aider le gouvernement zambien à alléger les difficultés financières de l'ajustement structurel. En échange, la Zambie s'est engagée à adopter un certain nombre de réformes posant des problèmes politiques, notamment la suppression de la plupart des subventions alimentaires. Mais en décembre 1986 des émeutes ont fait au moins quinze morts, après une hausse de 100% du prix de la farine de maïs – base de l'alimentation du pays – due à la suppression des subventions gouvernementales.

En 1987 la Zambie a mis fin au programme d'austérité du FMI. Le président Kaunda a accusé le FMI d'insensibilité aux coûts sociaux et politiques de ses brutales mesures de restriction. Il a mis au point son propre programme d'austérité, promettant de rendre la vie moins dure. Le programme comportait la limitation des paiements de service de la dette à un maximum de 10% des gains d'exportation, le retour au contrôle des prix, et l'interdiction, d'une part des remises de fonds par les expatriés, d'autre part des allocations de voyage à l'étranger. Le plan faisait d'autre part accéder certains secteurs (l'agriculture notamment) aux devises étrangères, et il a encouragé la diversification de l'économie. Un système d'attribution de bons de réduction a été prévu pour atténuer les effets de la hausse des prix de la farine de maïs sur les groupes économiquement défavorisés.

Avec l'aide de la pluviométrie, l'économie a repris le dessus en 1988. Les pluies ont fait doubler la récolte de maïs. Le PIB, après plusieurs années de stagnation, s'est accru de 2,7%, et le déficit budgétaire, en pourcentage du PIB, est descendu au-dessous de 10% alors qu'il était de 35% en 1986. Près du quart de la récolte sensationnelle de maïs a pourri par suite du manque de dépôts pour le stockage en cours de transport. L'inflation des prix a été estimée entre 35 et 60%. La pénurie de devises a reculé par suite de la limitation des montants remboursés pour le service de la dette de 6 milliards de dollars. Mais, si l'on disposait de plus d'argent pour les importations vitales comme le carburant, les engrais et les machines, à long terme le fardeau de la dette augmentait également. La Zambie doit maintenant un milliard de dollars au FMI. Les dirigeants affirment que le pays a besoin d'une injection massive de devises. Mais ceci signifie le retour au FMI et à la Banque mondiale.

VI. Essai de synthèse

Des exemples ci-dessus, nous pouvons dégager les enseignements suivants:

1. Les prix agricoles, les subventions, le commerce extérieur, la balance des paiements et les dépenses publiques sont intégralement liés. Le mode de fixation des prix influe sur la balance commerciale et sur l'équilibre budgétaire.

2. La pénurie de devises, les déficits budgétaires et la capacité limitée du marché officiel peuvent exercer des contraintes sur les programmes gouvernementaux concernant la distribution des intrants, les livraisons de produits par les producteurs, et les ventes de produits aux consommateurs. Sous les régimes de prix qui se traduisent par des subventions au producteur et au consommateur, ces contraintes entraîneront le rationnement des intrants et des produits, limitant l'efficacité des systèmes de prix officiels. Il sera peut-être nécessaire de réorienter la répartition des devises en direction des secteurs agricoles, et d'investir dans des infrastructures et installations commerciales afin d'accroître l'efficacité des activités du marché officiel.

3. Les subventions à la production et à la consommation sont très difficiles à supprimer une fois qu'elles sont en place, en raison de risques politiques. La gravité des problèmes affrontés par les pauvres et les chômeurs des milieux urbains semblent donner une justification aux subventions alimentaires. Cependant il serait peut-être plus approprié de prévoir des mesures visant à accroître la rentabilité du secteur manufacturier et de celui des services, dans le but d'améliorer les revenus et le pouvoir d'achat des travailleurs. Ceci entraînerait peut-être un recul encore plus accentué du contrôle des prix et de la réglementation.

4. Dans toute réforme économique, il y a des gagnants et des perdants. Dans la plupart des pays d'Afrique, les consommateurs urbains sont ceux qui ont le plus à perdre à l'ajustement structurel. Dans de nombreux cas, les subventions aux consommateurs ont été maintenues grâce aux emprunts de l'Etat, à l'aide alimentaire, et/ou à la taxation des secteurs productifs. Les emprunts et l'aide extérieure ont permis à bien des pays de vivre au-dessus de leurs moyens. Après avoir bénéficié de subventions pendant des années, producteurs et consommateurs n'auront guère de raisons de faire bon accueil aux réformes. Le maintien des subventions limiterait certainement les privations. Mais il resterait à savoir où trouver, à long terme, l'argent des subventions, en particulier lorsqu'il devient plus difficile d'emprunter et de faire appel à l'aide extérieure. Les bailleurs de fonds, quant à eux, devront reconnaître que l'instabilité politique résultant d'une application trop rapide des réformes représente un coût qui dépassera parfois les pertes économiques résultant d'une application plus graduelle.

5. Il importe souvent de mettre rapidement en application les programmes de la Banque mondiale et du FMI, pour remédier à de graves problèmes de balance des paiements et de dette. Et pourtant, les mesures proposées exigent souvent des modifications institutionnelles dont l'exécution

demanderait des années. Les réformes économiques et la transformation des institutions exigent des travaux de recherche appliquée dans le domaine des sciences sociales, permettant de faire un choix éclairé parmi les options. Il faut par conséquent que les instituts de recherche du pays renforcent leur capacité d'analyser la politique économique et de guider les décisions des dirigeants. Tout cela exige une planification à long terme.

6. Parmi les nations africaines et également parmi les bailleurs de fonds occidentaux, on en est venu à redouter que les programmes actuels de réforme économique ne fassent plus de mal que de bien. Nombre de programmes d'ajustement structurel se sont accompagnés de problèmes de montée de l'inflation, de licenciements de fonctionnaires, de chômage et de baisse des revenus dans les secteurs fortement subventionnés. A longue échéance, le relâchement des contrôles du secteur public et l'accroissement de l'autonomie sont des objectifs justifiés. Mais les réformes n'entraîneront pas une croissance et une vitalité immédiates du secteur privé. L'acquisition de biens d'équipement et la reorientation des courants de l'économie prendront du temps. Dans les secteurs affectés négativement par les réformes, la dégradation des ressources pose des problèmes immédiats. Les économies africaines traitent ces problèmes difficiles avec des ressources limitées et des possibilités limitées de croissance à court ou à moyen terme. Ceci semble indiquer qu'il faudra aborder les réformes d'une façon plus graduelle, et que les bailleurs de fonds devront prêter des concours plus importants sous forme d'allègement de la dette, de subventions et d'aide financière, pour soutenir les Etats africains durant leur période d'ajustement structurel. Cette période pourrait se poursuivre pendant de longues années.

Notes

¹ Nous empruntons beaucoup ici à Nellis 1988.

² Pour les produits importés, le prix en parité internationale est le prix frontière majoré de tous coûts de transport, transformation et manutention jusqu'à une région donnée, moins tous bénéfices excessifs d'organismes semi-publics qui pourraient y figurer. Pour les produits exportés, le prix parité est le prix frontière minoré de tous les coûts de transfert. Pour les marchandises qui ne sont ni importées ni exportées, le prix parité est difficile à estimer, car la fourchette de prix (différence entre le prix auquel cessent les exportations et celui auquel le pays commence à importer) peut être considérable dans les pays africains sans ouverture sur la mer.

³ Nous empruntons beaucoup ici à Roth et Abbott (1989).

⁴ Si l'on exclut le commerce international et les importations d'aide alimentaire, l'OFNACER avait en 1979-81, selon les chiffres des ventes officielles, une part du marché avoisinant 16% des échanges commerciaux interrégionaux de céréales. Mais lorsqu'on inclut les importations de céréales, on constate que la part de l'OFNACER était de 28% pour le marché de détail, ce qui reflète son monopole des importations d'aide alimentaire.

⁵ Adoptant des chiffres opérationnels, on a éliminé dans le modèle les montants suivants d'importations d'aide alimentaire: 15,4 milliers de tonnes de sorgho blanc (3% de l'approvisionnement national), 16,4 milliers de tonnes de maïs (15%), 3,5 milliers de tonnes de blé (19%) et 5,5 milliers de tonnes de riz (11%).

⁶ Les prix officiels à la consommation ont été relevés de 57 à 67 FCFA/kg pour le sorgho blanc, le mil et le maïs, et de 47 à 57 FCFA/kg pour le sorgho rouge. Les prix à la production du sorgho blanc, du mil et du maïs ont été relevés de 45 à 55 FCFA/kg, ceux du sorgho rouge de 37 à 47 FCFA/kg, et ceux du coton de 55 à 67 FCFA/kg.

⁷ Nous empruntons beaucoup ici à Shapiro, Berg et Kristjanson, 1988.

⁸ Un pays possède un avantage comparatif pour une activité donnée si le CRD est inférieur à 1,0, c'est-à-dire si le coût des ressources nationales est inférieur à la valeur ajoutée.

⁹ Nous empruntons beaucoup ici à Barrows et Roth, 1989.

Références

- Abt Associates, Inc. 1985. "Senegal Agricultural Policy Analysis." Prepared for the USAID sponsored Agricultural Policy Analysis Project, Washington D.C.: Abt Resources, Inc.
- Ault, David E. and Gilbert L. Rutman. 1979. "The Development of Individual Rights to Property in Tribal Africa." *Journal of Law and Economics* 22: 163-182.
- Barrows, Richard and Michael Roth. 1989. "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Bovet, David. 1985. "Financial Impacts of Public Enterprises in Sub-Saharan Africa." Paper submitted to the World Bank. August.
- Brokensha, David, and Jack Glazier. 1973. "Land Reform Among the Mbeere of Central Kenya." *Africa* 43: 182-206.
- Bruce, John W. 1986. "Land Tenure Issues in Project Design and Strategies For Agricultural Development in Sub-Saharan Africa." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, Paper 128.
- Bukowski, Ann S. 1986. "Performance of Grain Markets in Selected Areas of Burkina Faso." Master's Thesis, Purdue University, West Lafayette, Indiana.
- Cheater, A. P. 1982. "Formal and Informal Rights to Land in Zimbabwe's Black Freehold Areas: A Case-Study from Msengezi." *Africa* 52: 77-91.
- Cheater, Angela. 1984. *Idioms of Accumulation: Rural Development and Class Formation Among Freeholders in Zimbabwe*. Gweru: Mambo Press.
- Cobb, Richard, R. Hunt, C. Vandervoort, C. Bledsoe, and R. McClusky. 1980. "Liberia: Rural Roads." Project Impact Evaluation, No. 6. Washington, D.C.: Agency for International Development, June.
- Coldham, Simon. 1978. "The Effect of Registration of Title Upon Customary Land Rights in Kenya." *Journal of African Law* 22: 91-111.
- Coldham, Simon. 1979. "Land Tenure Reform in Kenya: The Limits of Law." *Journal of Modern African Studies* 17: 615-627.
- Center for Research on Economic Development (CRED). 1977. *Marketing, Price Policy and Storage of Food Grains in the Sahel: A Survey*. 2 vols. Ann Arbor: University of Michigan, Vol. 2: *Country Studies Upper Volta*, by Elliot Berg.
- Ega, L. Alegwu. 1979. "Security of Tenure in a Transitory Farming System: The Case of Zaria Villages in Nigeria." *Agricultural Administration*, pp. 287-297.
- Food and Agriculture Organization (FAO), Statistics Division of the Economic and Social Policy Department. 1987. *1948-1985 World Crop and Livestock Statistics Series, No. 1*, Rome: United Nations.

- Grosh, Barbara. 1986. "Agricultural Parastatals Since Independence: How Have They Performed?" Working Paper No. 435. Nairobi, Kenya: Institute for Development Studies, University of Nairobi. January.
- Hardy Golan, Ellsø. 1988. "The Importance of Correctly Characterizing the Compound's Tenure Distribution in Formulating National Land Tenure Policy: The Case of Senegal." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Haugerud, Angelique. 1983. "The Consequences of Land Reform Among Smallholders in the Kenya Highlands." *Rural Africana*, no. 15-16, Winter-Spring, pp. 65-89.
- Herman, L. A. 1979. "Livestock and Meat Marketing System in Upper Volta: Summary of an Evaluation of Economic Efficiency." In Kenneth Shapiro, ed., *Livestock Production and Marketing in the Entente States of West Africa: Summary Report*. Ann Arbor: The Center for Research on Economic Development, The University of Michigan.
- Huddleston, Barbara, D. Gale Johnson, Shlomo Reutlinger, and Alberto Valdes. 1984. *International Finance for Food Security*. John Hopkins Press for the World Bank, Baltimore.
- Johnson, Omotunde E.G. 1972. "Economic Analysis: The Legal Framework and Land Tenure Systems." *Journal of Law and Economics* 15: 259-276.
- Koehn, Peter. 1984. "Development Administration and Land Allocation in Nigeria." *Rural Africana*, no. 18, Winter, pp. 59-75.
- Lawry, Steven W. 1989. "Tenure Policy and Natural Resource Management in Sahelian West Africa." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Martin. 1986. "La Réforme de la Politique Céréalière Dans le Sahel: Le Sénégal," Alexandria, VA: Elliot Berg Associates for OECD.
- Matton, Peter. 1987. "Prospects for Improving Productivity in Sorghum and Pearl Millet Systems in West Africa." Paper Prepared for the Conference on the Dynamics of Cereal Consumption and Production Patterns in West Africa. July 15-17. Dakar, Senegal. (mimeo).
- Mukwaya, A. B. 1953. *Land Tenure in Buganda: Present Day Tendencies*. Kampala: Eagle Press.
- Nellis. 1988. *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Papers 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Odingo, Richard Samson. 1985. "The Dynamics of Land Tenure and of Agrarian Systems in Africa: Land Tenure Study in the Nakuru, Kericho and Machakos Areas of the Kenya Highlands." Study prepared for the United Nations Food and Agriculture Organization. Rome: FAO, January.
- Okoth-Ogendo, H. W. O. 1976. "African Land Tenure Reform." In *Agricultural Development in Kenya: An Economic Assessment*, edited by Judith Hayer, J.K. Maitha, and W.M. Senga, pp. 124-142. Nairobi: Oxford University Press.
- Richards, Audrey I., Ford Sturrock, and Jean M. Fortt, eds. 1973. *Subsistence to Commercial Farming in Present-Day Buganda: An Economic and Anthropological Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Roth and Abbott. 1989. "Agricultural Price Policy, Food Aid and Institutional Constraints in Burkina Faso." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin (forthcoming).
- Roth, Michael. 1988. "Somalia Land Policies and Tenure Impacts: The Case of the Lower Shabelle." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, September.
- Saul, Mahir. 1987. "An Economic Anthropological Analysis of Grain Marketing in Burkina Faso: Interpretation Based on Field Observations." In Sherman, Shapiro and Gilbert, eds. *The Dynamics of Grain Marketing in Burkina Faso*. vol IV. Ann Arbor: Center for Research and Economic Development, The University of Michigan.
- Shapiro, Kenneth, Elliot Berg and Patricia Kristjanson. 1988. "The Competitiveness of Sahelian Agriculture." Paper Prepared for the Club du Sahel. Alexandria VA: Elliot Berg Associates.
- Sherman, Jacqueline R. 1984. *Grain Markets and the Marketing Behavior of Farmers: A Case Study of Manga, Upper Volta*. Ann Arbor: The Center for Research on Economic Development, The University of Michigan.
- Sherman, Jacqueline, Kenneth Shapiro, and Elon Gilbert. 1987. *The Dynamics of Grain Marketing in Burkina Faso, Volume 1*. Ann Arbor: Center for Research and Economic Development, The University of Michigan.
- Siamwalla, Ammar and Stephen Haykin. 1983. "The World Rice Market: Structure, Conduct and Performance." IFPRI Research Report No. 39, Washington, D.C.: IFPRI.
- Staatz, John. 1979. "Economics of Cattle and Meat Marketing in the Ivory Coast." In Kenneth Shapiro, ed., *Livestock Production and Marketing in the Entente States of West Africa: Summary Report*. Ann Arbor: The Center for Research on Economic Development, The University of Michigan.
- Stryker, J. Dirck, J. Dethier, I. Prepah, and D. Breen. 1987. "Incentive System and Economic Policy Reform in Mali." Somerville, Massachusetts: Associates for International Resources and Development.
- Von Braun, Joachim and Ken B. Johm. 1987. "Trade-offs in the Rapid Expansion of Smallholder Rice Production in The Gambia." Paper prepared for the Conference on the Dynamics of Cereal Consumption and Production Patterns in West Africa, July 15-17, 1987, Dakar, Senegal, Washington, D.C.: IFPRI.
- Weber, Michael, John Staatz, John Holtzman, Erick Crawford, and Richard Bernstein. 1988. "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and Policy Dialogue," Invited Paper Presented at the American Agricultural Economics Association Meetings, Knoxville, Tennessee, July, 1988.
- Weinrich, A. K. H. 1975. *African Farmers in Rhodesia: Old and New Peasant Communities in Karangaland*. London: Oxford University Press.
- West, Henry W. 1972. *Land Policy in Buganda*. Cambridge University Press.
- Wilson, Rodney J. A. 1972a. "Land Control in Kenya's Smallholder Farming Areas." *East Africa Journal of Rural Development* 5: 123-141.

- Wilson, Rodney J. A. 1972b. "Land Tenure and Economic Development: A Study of the Economic Consequences of Land Registration in Kenya's Smallholder Areas." *Journal of Statistical and Social Inquiry* 22(3).
- World Bank. 1981. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1986. "Report and Recommendations of the President of the International Development Association to the Executive Directors on A Proposed Development Credit of SDR 18.3 million and a Proposed Africa Facility Credit of SDR 36.6 million to the Republic of Niger for a Structural Adjustment Program," Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1987a. "Senegal: Agricultural Sector Strategy Brief." Washington, D.C.: World Bank (mimeo).
- World Bank. 1987b. "Senegal: An Economy Under Adjustment." Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1987 and 1988. *World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank.

**Questions de gestion budgétaire et financière
en Afrique subsaharienne**

**Subramaniam Ramakrishnan
Institut de Harvard pour le Développement International
Harvard University
Cambridge, Massachusetts**

Table des Matières

| | Page |
|---|-------------|
| I. Introduction | 91 |
| II. Principales caractéristiques des systèmes fiscaux en Afrique subsaharienne | 92 |
| Faiblesse de la base de revenus | 93 |
| Absence de contrôle des dépenses | 94 |
| Importance des réformes fiscales | 95 |
| III. Principales questions de politique à traiter | 96 |
| Politique de l'emploi de la fonction publique en Afrique subsaharienne | 97 |
| Problème des coûts récurrents | 99 |
| Portefeuille des projets d'investissement et des programmes de développement | 101 |
| IV. Processus budgétaire: nécessité d'une réorientation | 103 |
| Améliorations du processus budgétaire | 103 |
| Définition d'un cadre macro-économique pour l'élaboration des budgets | 104 |
| Pertinence des plafonds et directives | 106 |
| Planification des dépenses sur plusieurs années | 107 |
| Notes | 109 |

I. Introduction

Un certain nombre de gouvernements africains s'efforcent à l'heure actuelle d'améliorer la gestion de leurs dépenses publiques et de leurs systèmes budgétaires. Le mouvement poussant à des réformes immédiates dans le domaine politique et dans celui des systèmes de gestion fiscale est né des programmes de réformes économiques mis en oeuvre pour répondre aux défis que posaient des facteurs économiques extérieurs aussi bien qu'intérieurs. Depuis 1984, au moins 29 contrées d'Afrique subsaharienne (ASS) ont institué des programmes d'ajustement fiscal destinés à améliorer l'équilibre dans ce domaine. Dans tous ces pays à l'exception de six, les programmes en question incluaient spécifiquement des mesures visant à augmenter les recettes et à diminuer les dépenses.¹

En 1988, 18 pays africains avaient déjà entrepris des opérations de restructuration et 14 autres avaient émis des emprunts en vue de poursuivre des réformes politiques dans des secteurs particuliers. Les programmes de réformes économiques en vue de stabilisation à court terme ou de restructuration à long ou moyen terme englobent un large éventail d'initiatives: réforme des taux d'échange, déréglementation des prix, libéralisation des marchés, restructuration des taux d'intérêt et réformes s'appliquant à des secteurs particuliers tels que l'agriculture. 90% de ces programmes visaient un objectif commun, à savoir une réduction déterminée des déficits fiscaux et le rétablissement de l'équilibre fiscal.²

Les tentatives de réduction des dépenses de l'Etat et des déficits fiscaux ne sont certes pas l'apanage de l'Afrique subsaharienne (ASS). Depuis le début des années 70, il y a eu dans le monde entier, et en particulier dans les pays développés, un effort soutenu pour baisser le taux de croissance de ces dépenses et maintenir le déficit fiscal dans des limites raisonnables. Dans les pays industrialisés, le rétablissement de l'équilibre fiscal et la réduction du déficit l'emportent maintenant sur la tradition keynésienne qui utilise le budget pour équilibrer l'économie. Aujourd'hui, on s'accorde généralement à penser que le budget ne peut avoir un effet vraiment favorable sur l'économie que si l'on assainit d'abord sa structure en stabilisant les dépenses et en réduisant le déficit.³

Abandonnant les méthodes qui s'appuient principalement sur la responsabilité fiscale, la gestion financière et la tutelle législative, on s'efforce, pour établir les budgets publics, de mettre au point des normes fiscales à long terme au sein d'un processus de planification bien distinct de l'élaboration et de la révision de prévisions budgétaires. La méthode retenue consiste à engager les rouages gouvernementaux à l'austérité budgétaire en imposant de fortes restrictions à toutes les parties en présence. La nature de ces contraintes varie selon les usages nationaux, depuis la plus courante qui consiste à limiter les dépenses publiques totales, jusqu'à la réduction du déficit du secteur public

rapporté au produit intérieur brut (PIB) en passant par les limites imposées à la trésorerie et aux emprunts.⁴

Dans les pays d'ASS, les réformes fiscales des années 80 ont eu pour objectif principal de faire reculer la demande émanant du secteur public dans le cadre de programmes d'ajustement économique. On s'est donc surtout efforcé de réduire l'ensemble des dépenses et emprunts internes de l'Etat et de diminuer le déficit budgétaire rapporté au PIB. Aussi louables qu'elles soient à court terme, ces mesures ne s'attaquent pas aux questions de politique et de méthode qui conditionnent les dépenses publiques de ces nations. Pour que les mesures d'ajustement donnent des résultats satisfaisants et durables, il convient de définir et d'appliquer avec vigueur des réformes politiques et procédurales dans un certain nombre de domaines. La présente communication examine certaines des questions de politique et de méthode qu'il faudra traiter pour rétablir l'équilibre fiscal tout en veillant à favoriser les mécanismes de croissance par une répartition plus judicieuse des dépenses publiques.

La présente communication est organisée comme suit: la section II passe rapidement en revue les expériences des pays ainsi que la documentation portant sur les réformes fiscales appliquées en ASS. Elle met en lumière trois caractéristiques principales des systèmes fiscaux qui suggèrent des possibilités de réformes supplémentaires: base de revenus faible et instable, absence de contrôle efficace des dépenses et importance des réformes fiscales pour le succès des autres mesures. La section III décrit brièvement trois grands aspects politiques dont il faudra s'occuper pour améliorer la gestion fiscale, à savoir la question de l'emploi des fonctionnaires, le problème des coûts récurrents et le portefeuille surchargé des projets et programmes de développement. La section IV définit certains des changements qui pourraient permettre une prise en compte satisfaisante de ces aspects et d'autres du même ordre qui conditionnent les dépenses publiques, à savoir amélioration du processus budgétaire, établissement d'une structure macro-économique pour les budgets, pertinence des plafonds et des directives, et gestion prévisionnelle.

II. Principales caractéristiques des systèmes fiscaux en Afrique subsaharienne

L'application efficace de réformes aux dépenses publiques des nations d'ASS est une tâche difficile pour deux raisons: d'une part, absence de capacités institutionnelles adéquates dans la plupart des gouvernements et absence de solutions viables pouvant se substituer à l'action de l'Etat dans un grand nombre des secteurs économiques et, d'autre part, fragilité extrême des systèmes financiers et de l'équilibre fiscal. La lenteur des réformes dans maints pays mettant en place des programmes d'ajustement en est la preuve. Pour l'ensemble de l'ASS, les dépenses des gouvernements centraux pris en pourcentage du PIB ont en fait passé d'environ 31% en 1980-1983 à

32% en 1986, bien que l'on ait parlé de baisse en 1987. Les déficits budgétaires (subventions comprises) restent élevés et n'ont pas beaucoup changé: de 7,5% du PIB en 1980-1983 à 7,8% en 1986, avec baisse à 7,2% en 1987.⁵ Selon une autre estimation, le déficit des gouvernements centraux (subventions exclues) est tombé au-dessous de 8,5% du PIB en 1988 alors qu'il s'élevait à 9,5% en 1987 et à près de 10% en 1986.⁶ Ces améliorations sont attribuées en partie à un accroissement des revenus dû à la libéralisation des taux d'échange et en partie à des niveaux plus élevés de subventions du type concession.⁷ Elles masquent en réalité les grandes variations de la politique fiscale adoptée par chacun des pays et d'importantes différences régionales dans les taux de croissance du PIB et les déficits des gouvernements centraux rapportés au PIB.

Faiblesse de la base de revenus

Le facteur le plus significatif de la fragilité permanente de l'équilibre fiscal en ASS est peut-être la faiblesse des efforts entrepris par les gouvernements pour augmenter leur recettes fiscales ou non fiscales en rapport avec l'accroissement des dépenses projetées et engagées. La base de revenus de la plupart des nations d'ASS est très faible, surtout là où la structure fiscale penche fortement du côté des taxes sur le commerce international, ces taxes représentant 22% des recettes en ASS, mais seulement autour de 16% dans les pays en voie de développement.⁸ Un grand nombre des nations d'ASS à faibles revenus vivent en grande partie de l'exportation de matières premières et leur base de revenus varie donc considérablement d'une année à l'autre en raison des fluctuations du marché.

En ce qui concerne les recettes non fiscales, les nations d'ASS n'ont pas recours aux taxes sur les prestations de services aussi fréquemment que les autres pays en voie de développement. Ce type de taxe ne représente ainsi que 12% des revenus de l'ASS contre 21% pour les pays en voie de développement.⁹ Or, les taxes levées sur les services d'infrastructure tels qu'électricité, eau, routes et télécommunications représentent une source de revenus supplémentaires considérables. A l'heure actuelle, dans de nombreux pays, l'une des causes principales du déficit des gouvernements centraux est constituée par les déficits des établissements publics. Il serait donc possible de réduire graduellement ces derniers en augmentant les taxes en question jusqu'à un niveau proche du coût marginal. Une étude entreprise par la Banque mondiale estime qu'une augmentation modérée de ces taxes rapporterait à l'ASS de recettes égales à 20 à 30% des revenus de leurs gouvernements centraux ou à 4 à 6% du PIB.¹⁰ Il est vrai que l'emploi plus généralisé de ce type de taxe devra s'accompagner d'un examen d'autres problèmes de justice sociale et d'une étude de son impact sur les secteurs les plus défavorisés. Avec suffisamment de sauvegardes, l'instabilité des revenus pourrait toutefois être amortie par l'élargissement de la base assujettie aux taxes sur les prestations, la demande de ces services étant beaucoup moins volatile que le marché des exportations de matières premières. De nombreuses nations ont déjà institué des réformes dans ce sens. Au Kenya,

par exemple, après avoir suivi pendant plusieurs décennies une politique de gratuité des soins médicaux et de l'enseignement supérieur, le gouvernement a annoncé dans son budget de 1989-1990 son intention de lever des taxes substantielles dans ces deux secteurs.

Un troisième facteur contribuant à l'insuffisance des recettes est l'absence d'indexation des taxes sur les prix intérieurs en vue de compenser les pertes de revenus dues aux délais de collecte, surtout dans les pays connaissant des taux élevés d'inflation nationale. En plus de l'inflation, la surévaluation de la monnaie intérieure tend également à rétrécir la base taxable et aboutit à une réduction des revenus tirés de l'échange des marchandises. Enfin, les difficultés administratives de la collecte ont également contribué à réduire à la longue les revenus du secteur public.¹¹ En partie à cause de ces particularités et en partie en raison de la stagnation relative de l'économie, les revenus des pays d'ASS exprimés en pourcentage du PIB ont passé d'environ 20,5% en 1980-1983 à 19,6% en 1987.¹² A moins d'efforts soutenus en vue d'élargir la base des recettes fiscales et non fiscales et d'améliorer l'administration et la collecte de ces recettes, il sera difficile de maintenir le taux de croissance des dépenses publiques à un niveau plus ou moins constant et de maintenir aussi l'équilibre fiscal.

Absence de contrôle des dépenses

En général, il a été extrêmement difficile pour les Etats d'ASS de maîtriser le taux de croissance des dépenses publiques même dans des conditions fiscales très restrictives. Bien que cette observation soit valable pour maints gouvernements autour du globe, dans le cadre des programmes d'ajustement mis en oeuvre en ASS, la réduction du déficit budgétaire s'est avérée le point le plus délicat pour les hommes politiques.¹³ L'expérience a également montré que même dans les pays à taux de croissance économique positifs, l'insuffisance du contrôle des dépenses a constitué le facteur le plus déterminant du déséquilibre fiscal.¹⁴

En plus de l'absence générale de contrôle des dépenses, plusieurs pays d'ASS qui comptent surtout sur les taxes associées au commerce international se distinguent par leur tendance à utiliser sans discrimination des augmentations temporaires de leurs revenus d'exportation pour augmenter leurs dépenses publiques. Citons pour exemple le Kenya et Madagascar lors de la montée en flèche du marché du café en 1976-1977, la Côte d'Ivoire et le Ghana pendant celle du cacao en 1975-1977 et la Zambie pendant la hausse du cuivre de 1965-1974.¹⁵ Dans toutes ces nations, ces gains inespérés, souvent augmentés par des emprunts supplémentaires, ont abouti à une progression importante des dépenses courantes et d'équipement et créé par conséquent des obligations sur les budgets futurs.

Alors que dans le cas de la Zambie, cette brusque prospérité dura près de dix ans et fut interprétée comme une augmentation permanente des revenus, dans d'autres pays, l'accroissement des dépenses était peu justifié. En Côte d'Ivoire, les dépenses publiques passèrent de 28% du PIB

en 1976 à 35% en 1977 et au Kenya elles augmentèrent de 15% en 1977 à 21% en 1979. Deux autres contrées, à savoir le Botswana et le Cameroun, parvinrent néanmoins à gérer prudemment des hausses de revenus semblables. Au Botswana, les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB tombèrent pendant le boom du diamant en 1983-1984, et au Cameroun, jusqu'à 75% des recettes tirées de la hausse du pétrole de 1979-1981 furent mises à l'épargne à l'étranger.¹⁶

Les dépenses publiques ont une tendance universelle et intrinsèque à augmenter plutôt qu'à diminuer et il n'est pas facile de les réduire ou de les limiter une fois qu'elles atteignent un palier plus élevé. Les augmentations de salaires de la fonction publique et des subventions aux consommateurs qui sont financées par une augmentation de revenus de faible durée créent des obligations futures et sont très difficiles à réduire une fois la source tarie. On a également observé que la lenteur avec laquelle les dépenses diminuaient en réponse à un déclin des recettes en ASS contribuait à créer des déficits chroniques, une appréciation soutenue des taux d'échange réels et un accroissement de l'endettement extérieur et intérieur. L'ajustement fiscal devient par conséquent extrêmement ardu non seulement du fait de la baisse des revenus, mais aussi parce que les intérêts à payer sont sensiblement accrus et que l'afflux des prêts nets se voit diminué.¹⁷

Alors que les nations connaissant des taux de croissance économique soutenus, des marchés financiers bien développés, une épargne nationale et une base de revenus croissante peuvent s'accommoder des conséquences d'une telle résistance à la limitation des dépenses et à la réduction des déficits, pour la plupart des nations d'ASS aux revenus instables, l'absence d'intervention a pour résultat un effondrement total de l'équilibre fiscal.

Importance des réformes fiscales

Enfin, l'expérience des programmes de réformes économiques a démontré que les réformes fiscales étaient une condition nécessaire du succès des réformes dans d'autres domaines. La maîtrise préalable des déficits fiscaux est essentielle aux nations qui entreprennent des efforts de libéralisation majeurs, surtout dans le domaine des taux d'échange.

La libéralisation des taux d'échange accroît la valeur en monnaie locale des revenus tirés des importations ainsi que des paiements du service de la dette. Bien que les dépenses publiques comportant des transferts ne soient pas indexées sur le taux d'inflation en ASS, on sera très tenté d'utiliser les augmentations de revenus pour les dépenses courantes et d'équipement afin de compenser en particulier la hausse des paiements d'intérêts. Avec une telle expansion fiscale, spécialement dans le contexte des efforts de stabilisation et dans les pays où les dépenses publiques constituent une proportion relativement élevée du PIB, il sera difficile de stabiliser l'inflation et le taux d'échange selon les objectifs visés. Le succès relatif remporté au Ghana et au Zaïre et les difficultés

rencontrées par la Zambie et la Sierra Leone en ce qui concerne la libéralisation des taux d'échange illustre bien l'importance que revêt à cet effet la rigueur fiscale.¹⁸

Les réformes fiscales, en particulier celles qui visent à améliorer la répartition des dépenses publiques et des ressources de l'économie entre les secteurs public et privé, sont également essentielles lors de la mise en application de programmes d'ajustement. L'accent devrait ici porter sur la répartition et sur la nécessité de réorienter les dépenses publiques de manière à mieux utiliser la capacité existante, à encourager les exportations et à favoriser les gains de productivité dans l'économie. A moins que ces améliorations n'interviennent en même temps que d'autres réformes économiques, la cadence de la restructuration sera vraisemblablement ralentie. Pour les mêmes raisons, il convient de faire preuve de prudence extrême lorsque l'on se servira des revenus en monnaie locale issus de l'aide apportée à la production de matières premières et à la balance des paiements pour augmenter les dépenses publiques. A moins que ces augmentations ne soient soigneusement programmées et limitées à des activités de haute priorité à résultat économique immédiat, l'économie n'en profitera pas. Toute tendance à augmenter les dépenses du fait que des ressources additionnelles sont disponibles finira par aller à l'encontre même des objectifs de stabilisation.

III. Principales questions de politique à traiter

Bien que la maîtrise des déficits fiscaux d'ensemble et que la limitation des dépenses du gouvernement occupent une place prépondérante dans un grand nombre de réformes économiques, l'accent excessif mis sur les "objectifs visés" au niveau macro-économique a mené à une compression uniforme des dépenses dans tous les secteurs avec pour résultat une répartition sérieusement déficiente de ressources déjà rares, phénomène qui va à l'encontre des objectifs du programme de réforme. L'impératif primordial est de changer la composition des dépenses publiques en s'éloignant des schémas traditionnels de manière qu'à leur niveau réduit elles puissent favoriser de manière plus rentable et plus efficace les mécanismes de croissance économique.

Dans la plupart des nations d'ASS on ne constate qu'un seul changement significatif dans la composition des dépenses: la progression spectaculaire de la part des paiements d'intérêts. Ceux-ci ont en effet triplé pendant la période de 1980 à 1987 et augmenté dans pratiquement tous les pays.¹⁹ Cette progression est imputable principalement aux emprunts continus contractés à l'intérieur comme à l'extérieur pour financer les déficits budgétaires et dans une moindre mesure à des réformes des taux d'échange. Il en est résulté une compression relative des salaires, des dépenses d'exploitation non salariales et des dépenses d'équipement. Même après cette

compression, certains pays ont aussi l'habitude de différer des dépenses ainsi que des paiements en liquide de manière à satisfaire les "objectifs visés", trimestriels ou annuels, pour les déficits budgétaires et les emprunts internes.

A moins que les lignes politiques sous-jacentes ne soient réexaminées et que les dépenses ne soient révisées en accord avec des priorités bien définies, la compression et la remise à plus tard des dépenses ne sauraient à elles seules constituer qu'un palliatif à court terme et non un remède pour rétablir l'équilibre fiscal. Les principales décisions à réexaminer et à réviser concernent la politique de l'emploi de la fonction publique, l'utilisation de la capacité existante et la gestion du portefeuille de projets et de programmes de développement en cours.

Politique de l'emploi de la fonction publique en Afrique subsaharienne

Pour le rétablissement de l'équilibre fiscal, un examen et une réorientation de la politique de l'emploi de la fonction publique s'imposent dans de nombreux pays d'ASS. Cette réévaluation est nécessaire non seulement du fait que les salaires et les allocations représentent une part considérable des dépenses publiques totales, mais surtout parce que cette politique a un impact appréciable sur la productivité et l'efficacité des services assurés par l'Etat. Les gains de productivité et de rentabilité sont en fait les soucis primordiaux qui sous-tendent les questions de l'emploi public. Une simple réduction des dépenses salariales sans considération des méthodes à appliquer aura pour résultat de diminuer encore davantage la rentabilité et la productivité dans la plupart des gouvernements de l'ASS.

Depuis plus de dix ans, les efforts de réduction des dépenses entrepris par un grand nombre d'Etats africains ont souvent fait chuter le taux de croissance des salaires publics au-dessous des taux d'inflation. Dans certains pays, les salaires du secteur public sont ainsi tombés au-dessous du niveau de subsistance. Au Ghana, au Nigéria, au Soudan et en Ouganda, les salaires des cadres supérieurs ont baissé de 14 à 35% par an entre 1975 et 1983.²⁰ L'efficacité du secteur public est par conséquent sérieusement affectée, avec pour résultats des services inefficaces, des retards de mise en oeuvre des projets d'investissement, des coûts accrus et des revenus diminués, toutes choses tendant à augmenter le déficit budgétaire. Les politiques de l'emploi suivies pour réduire ces déficits ont donc souvent exacerbé le problème.

Phénomène encore plus important et maintenant bien documenté, les efforts de réduction des dépenses salariales ont également abouti à une compression relative de la structure des salaires dans certains pays d'ASS. Certains gouvernements africains confrontés à des revendications de salaires plus élevés pour compenser l'inflation dans un contexte d'austérité budgétaire ont adopté au cours des années 1970-1983 la solution d'un ajustement forfaitaire général de la structure des salaires au coût de la vie au lieu d'octroyer des pourcentages d'augmentation uniformes. Ce type de compression est souvent une réponse bureaucratique standard visant à concilier une situation

budgétaire difficile avec des "objectifs sociaux". Dans certains pays, la compression a été vue comme un effort de "réduction de l'écart" et a exacerbé le problème de la baisse des salaires réels. Ce phénomène a été le plus prononcé dans deux pays, la Zambie et le Nigéria. En Zambie, les sous-secrétaires étaient payés en 1983 sept fois plus que les fonctionnaires le moins bien rémunérés, alors que ce rapport était de 20 en 1971 et de 15 en 1975. Au Nigéria, la paie de base d'un secrétaire permanent était en 1975 17 fois supérieure à celle d'un travailleur non qualifié alors que depuis 1983, le rapport n'est plus que de 9. Au Ghana, cette politique de protection des salaires réels des catégories inférieures de fonctionnaires a fait tomber le rapport entre le salaire le plus élevé et le plus bas à 2 en 1985, le gouvernement ayant par la suite redressé la situation en faisant remonter le rapport à 6 en 1986.²¹ Du fait de cette compression, il a été extrêmement difficile d'attirer et de retenir des individus qualifiés dans les rangs moyens et supérieurs de la fonction publique.

Parallèlement aux réductions générales des salaires en valeur réelle, les gouvernements d'ASS ont connu une progression à grande échelle de l'emploi public dans les rangs inférieurs, d'où un encadrement insuffisant dans leurs services. Un grand nombre de ces gouvernements tendent à utiliser l'emploi public comme un outil politique et considèrent la multiplication des postes comme le seul moyen de freiner le chômage. Et même, pour les chômeurs instruits, certains gouvernements ont institutionnalisé la garantie de l'emploi pour un type particulier d'individus sortis des écoles ou ayant suivi des stages dans des établissements publics de formation professionnelle. Citons pour exemple la Côte d'Ivoire, le Mali, l'île Maurice, le Kenya, le Sénégal, le Togo, la République Centrafricaine et le Soudan.²² Dans ces circonstances, l'octroi de postes publics n'exigeant aucune compétence et n'ayant que très peu de relations avec les besoins des services gouvernementaux ou avec la productivité et l'efficacité ne peuvent être considérés que comme un système onéreux de transfert de richesses à quelques privilégiés de l'économie.

Alors que les tendances esquissées ci-dessus sont constatées au niveau des gouvernements, les établissements publics semblent être moins affectés par les contraintes budgétaires. Dans plusieurs pays d'ASS, ces établissements offrent de meilleurs salaires, de meilleures conditions de travail, des avantages sociaux et des critères de travail bien définis. Combinés à la réduction de fait des salaires chez les fonctionnaires, ces avantages ont entraîné une migration importante de talents du gouvernement vers ces établissements. Ce phénomène est particulièrement répandu parmi les comptables et les économistes, deux catégories de cadres professionnels dont les services sont essentiels à l'amélioration de la gestion fiscale.

Cet état de choses a deux effets défavorables sur l'équilibre fiscal. D'une part, en dépit de leur nature monopolistique et protégée, les établissements publics contribuent sensiblement aux déficits fiscaux. En effet, au lieu de servir à réduire les déficits du gouvernement, leurs "profits

excédentaires" sont utilisés en partie pour verser à leurs employés des salaires supérieurs à ceux de la fonction publique et en partie pour subventionner leur manque d'efficacité ainsi que les consommateurs. Suivant en même temps des méthodes inadéquates de réduction des déficits budgétaires, les gouvernements perdent leur personnel clé qui émigre vers ces mêmes établissements publics. Résultat: inefficacité accrue et pertes additionnelles de productivité au gouvernement menant en fin de compte à des déficits accrus. Si l'on veut rétablir l'équilibre fiscal, il est certain qu'il faudra d'abord traiter ce paradoxe.

Ces problèmes et d'autres encore devront être résolus de manière à ce que l'équilibre fiscal soit amélioré de façon durable. Dans certains pays, les réformes pourraient adopter les directions suivantes: (i) suppression des garanties d'emploi dans la fonction publique pour les individus sortis des écoles et les stagiaires des établissements de formation professionnelle, (ii) contrôle beaucoup plus strict du recrutement des cadres non-techniques et de niveau inférieur en vue de réduire le nombre de fonctionnaires et non pas les salaires, (iii) rationalisation ou suppression de la distinction artificielle entre les niveaux des salaires versés par l'Etat et par les établissements publics aux effectifs de niveau moyen et supérieur, et (iv) relèvement des salaires aux niveaux moyen et supérieur en proportion de la productivité et de l'efficacité.

Problème des coûts récurrents

Les tentatives de réduction des dépenses et des déficits budgétaires en ASS a eu comme autre conséquence défavorable la diminution en volume des vraies ressources d'exploitation et de maintenance mises à la disposition de l'infrastructure existante, réseaux routiers, hôpitaux, établissements d'enseignement et services officiels par exemple. Des années de gestion arbitraire des dépenses et d'austérité budgétaire ont abouti à une réduction importante de la part des dépenses destinée aux biens et services pour l'exploitation et la maintenance de la capacité installée. En 1987, les nations d'ASS réservaient autour de 17% de leurs dépenses totales aux "biens et services" (ou coûts récurrents) contre 30% aux nouveaux projets et investissements.

Les manifestations populaires de ce problème, médecins sans médicaments, professeurs sans tableaux noirs, agents d'extension de réseau sans moyens de transport et routes pleines de nids de poule sont bien connues dans de nombreux pays d'ASS. Il y a eu toutefois très peu de tentatives visant à évaluer l'ampleur du problème dans des secteurs spécifiques ou à offrir des solutions. Le problème trouve son origine dans l'enthousiasme avec lequel la collectivité des bienfaiteurs a poussé à la réalisation d'un grand nombre de projets de développement des infrastructures et des ressources humaines de la fin des années 60 au début des années 70. Des hypothèses souvent héroïques furent avancées à propos du financement des coûts récurrents de ces investissements au moyen de taxes sur les prestations de services ou de revenus accrus. Une étude du financement de ces coûts

pour 29 de ces projets pendant les années 80 dans cinq pays du Sahel ouest africain montre que ces projets ont été promus sur une échelle bien plus grande que ne le justifiait l'état des connaissances des coûts et bénéfices escomptés.²³

A long terme, la solution du problème réside dans l'élargissement de l'assiette taxable accompagné de croissance économique et d'une augmentation de l'épargne au niveau du gouvernement. Le déclin progressif des excédents courants dans de nombreux pays depuis le début des années 70, associé à la progression de la part des salaires dans les dépenses totales implique une compression sévère des dépenses d'exploitation non salariales. Au Kenya, par exemple, le surplus courant a passé de 11,1% de l'ensemble des revenus en 1976-1977 à -18,4% en 1982-1983; pendant la même période, la proportion des salaires dans le budget récurrent du ministère de l'Agriculture est montée de 48 à 59%.²⁴ La réduction de volume progressive des ressources allouées aux coûts récurrents s'explique non seulement par l'austérité financière mais aussi par la manière dont les bureaucraties publiques adaptent les processus budgétaires. Dans les ministères centraux tels que les Finances et la Planification, les coûts récurrents sont une cible de réduction facile dans des conditions d'austérité budgétaire puisque personne ne défend ce groupe de dépenses au sein du système ou à l'extérieur. Dans les ministères de secteur, les pressions politiques et motivations bureaucratiques tendent à favoriser la création de nouveaux projets et le recrutement d'effectifs toujours plus nombreux. Cette combinaison représente une voie de moindre résistance permettant de procéder à un contrôle macro-économique de l'ensemble des dépenses sans susciter de conflits dans les organisations en jeu.

Les différences entre les méthodes adoptées par de nombreux pays pour la préparation des budgets récurrents et celle des budgets d'investissement -- différences liées à des impératifs organisationnels -- pourraient également avoir contribué à ce problème. Dans plusieurs pays, le budget récurrent est dressé par le ministère des Finances alors que celui des investissements est préparé par le ministère de la Planification ou son équivalent. Il n'est donc pas possible d'identifier les fonds nécessaires aux coûts récurrents des projets d'investissement en cours et achevés ni de déterminer explicitement la répartition optimale des ressources supplémentaires entre dépenses récurrentes et nouveaux investissements.²⁵ A cet égard, l'usage suivi au Botswana, où le système budgétaire accorde une attention explicite aux coûts récurrents, représente peut-être un pas dans la bonne voie.

En présence d'une sous-utilisation extrême de la capacité publique, l'attribution de fonds supplémentaires au poste des dépenses récurrentes pourrait ranimer les capacités inutilisées et engendrer des avantages sociaux bien supérieurs à cette augmentation des dépenses. C'est cet aspect qu'il faudra exploiter pour les revenus gouvernementaux non engagés. Toutefois, l'établissement d'un taux élevé de profit n'est pas suffisant pour changer les schémas de répartition

des ressources. Il faudrait pour cela procéder à des changements spécifiques de politique et de processus en vue d'évaluer l'ampleur de la sous-utilisation dans chacun des secteurs pris individuellement, de définir le mélange approprié de stimulants et d'assurer que les schémas de répartition sont véritablement modifiés.

Le Ghana essaie à l'heure actuelle d'établir des normes d'allocation de fonds aux dépenses récurrentes des ministères de l'Agriculture, de la Santé et de l'Éducation. Au Kenya, le Programme de rationalisation du budget accorde une priorité élevée à l'augmentation des ressources destinées aux dépenses récurrentes et cherche à parvenir à ce résultat au moyen d'un système de mesures de stimulation et de freinage multiples intégrées au processus budgétaire.²⁶ Les stimulants comprennent les mesures suivantes: liberté aux ministères de secteur de redéfinir la répartition des plafonds entre les budgets récurrents et de développement ainsi que de lever des taxes supplémentaires sur les prestations de services en vue d'augmenter leurs dépenses récurrentes non-salariales. Les mesures de freinage consistent à définir des plafonds séparés pour les salaires faisant partie des dépenses récurrentes de manière à libérer la fraction dépassant ces plafonds pour les dépenses d'exploitation.

Dans le cadre des efforts de stabilisation et de restructuration, le problème des coûts récurrents a acquis une dimension spéciale, à savoir la corrélation entre l'utilisation accrue de la capacité dans certains secteurs d'une part, et les gains de productivité et les mécanismes de croissance économique de l'autre. Cette remarque s'applique notamment à l'"Infrastructure économique", réseaux routiers, systèmes d'irrigation, expansion et recherche agricoles et entreprises de fabrication et de traitement du secteur public par exemple. Pour concevoir une politique optimale de répartition des ressources, il est donc également nécessaire d'établir, pour les diverses possibilités d'utilisation des dépenses d'exploitation non salariales disponibles, un ordre de priorité fondé sur ces corrélations. Dans l'avenir prévisible néanmoins, il pourrait être impossible d'améliorer l'utilisation de la capacité dans tous les secteurs à la fois. Une fois le problème des coûts récurrents mis au programme des réformes, on pourrait aussi envisager de réserver aux dépenses d'exploitation non salariales les ressources provenant de revenus accrus et de taxes sur les prestations.

Portefeuille des projets d'investissement et des programmes de développement

Enfin, dans de nombreuses nations d'ASS, le portefeuille des projets de développement en cours et des nouveaux programmes envisagés année sur année est trop ambitieux compte tenu des contraintes fiscales, des ressources administratives et des problèmes d'exploitation et de maintenance. Bien que le préfinancement des projets au moyens de subventions et de prêts de faveur puisse atténuer dans une certaine mesure l'effet des contraintes fiscales, la qualité des investissements ainsi financés de l'extérieur a été souvent mise en question. A quelques exceptions

près, les investissements en ASS ont généralement donné des résultats des plus médiocres.²⁷ Un grand nombre de projets financés de l'extérieur se sont en effet révélés extrêmement coûteux en termes de financement, de conception et d'utilisation de capital et, dans la plupart des cas, les gains de productivité escomptés à la fin du projet ne se sont pas matérialisés. Bien que la médiocrité des revenus produits par ces investissements et destinés au remboursement des emprunts contractés puisse s'expliquer en partie par un environnement macro-économique défavorable, elle est essentiellement imputable au fait qu'un grand nombre de ces investissements n'ont pas tenu compte des priorités au sein de l'économie ou d'un secteur particulier.²⁸

Les contraintes fiscales et la nécessité de limiter les dépenses ont aussi entraîné l'étalement de ces investissements sur de longues périodes, d'où retards d'exécution, escalade des coûts et remise à plus tard des avantages économiques escomptés. Dans de nombreux budgets d'ASS, les ressources disponibles pour les dépenses de développement ont été étalées sur un trop grand nombre de projets à financement insuffisant, cette insuffisance ne faisant qu'augmenter chaque année au fur et à mesure que de nouveaux projets étaient introduits dans le budget. Cette remarque vaut particulièrement pour les projets financés par des ressources gouvernementales, qui ont tendance à s'insinuer dans les budgets où les fonds qui leur sont réservés n'ont aucune commune mesure avec leurs coûts.

En fait, dans plusieurs systèmes budgétaires d'ASS, il est difficile d'obtenir des informations sur le total des coûts du portefeuille de projets. On ne peut disposer que d'un aperçu des sommes réservées à un projet pour l'année, accompagné, dans certains cas, des dépenses de l'exercice précédent. Il en est résulté trois budgets séparés pour ces projets: allocations dans les registres de prévisions, budget d'engagements faisant état des obligations de dépenses réellement contractées par les ministères en cause, et budget de trésorerie fondé sur le déblocage réel des fonds allant aux entrepreneurs pour les travaux exécutés. Cette situation entraîne souvent l'abandon du chantier par les entrepreneurs, l'accumulation de factures en souffrance et le financement des projets par le secteur privé. De nombreux projets restent aussi inachevés et nécessitent une réfection des travaux.

Un portefeuille important de projets en cours pèse aussi lourdement sur les ressources administratives des ministères chargés de leur exécution, d'où mise en oeuvre inefficace et retards. Cet état de choses n'est pas dû à l'insuffisance des ressources administratives, mais au fait que pour des raisons de motivations bureaucratiques et de pressions politiques dans le système, ces ressources s'intéressent principalement à la conception de nouveaux projets et à leur incorporation au budget; elles ne passent que très peu de temps à superviser et à coordonner l'exécution des projets en cours.

Il est toutefois extrêmement difficile de ralentir le processus de création de nouveaux projets et de se concentrer sur l'exécution de ceux qui ont déjà commencé ainsi que sur la reprise très nécessaire des projets inachevés. Les gouvernements d'ASS devront mener une action concertée

de manière à faire preuve d'une discipline rigoureuse en ce qui concerne la création de nouveaux projets et à s'assurer que ceux-ci ne seront sérieusement envisagés qu'après étude approfondie des avantages possibles et selon un ordre de priorité d'investissement bien défini. Il faudra procéder également à une meilleure coordination de l'aide reçue et résister aux pressions des bienfaiteurs qui cherchent à introduire de nouveaux projets n'apportant que des avantages économiques douteux. Dans la conjoncture fiscale actuelle de maintes nations d'ASS, la rationalisation du portefeuille des projets existants et l'achèvement des projets en cours doit toutefois avoir la priorité sur les activités de conception, de négociation et de démarrage de nouveaux projets.

IV. Processus budgétaire: nécessité d'une réorientation

Améliorations du processus budgétaire

Dans certaines nations d'ASS, de nombreuses années de budgets de crise semblent avoir compromis la crédibilité du processus budgétaire, d'où difficulté accrue de parvenir à une meilleure répartition de ressources aujourd'hui réduites. Dans certains pays, le budget ne semble plus être considéré comme le moyen principal de prévoir l'ensemble des dépenses et de les répartir entre les divers secteurs. Les baisses de revenus et les problèmes de liquidité associés à un nombre toujours croissant d'engagements et de paiements en suspens ont abouti à un système budgétaire fondé sur la trésorerie où le déblocage des fonds est sans aucun rapport avec les sommes budgétisées pour l'année. Par conséquent, le grand nombre d'agences s'occupant de budgétiser et de dépenser les ressources publiques ne voient plus dans le cadre budgétaire un moyen d'action unique, mais ont mis au point leurs propres stratégies pour obtenir ce qu'elles désirent.

Des prévisions complémentaires, destinées théoriquement à répondre avec plus de souplesse aux imprévus, sont maintenant à l'ordre du jour dans de nombreux pays. Ces compléments s'élèvent souvent à 10 à 15% du budget initial avec des autorisations de dépenses d'un ordre de grandeur assez important même pour des postes généralement prévisibles, tels que les salaires, et pour les nouvelles activités.²⁹ Alors qu'il est possible de justifier facilement ces suppléments par la nécessité de s'adapter à des changements de politique salariale imposés par les gouvernements en cours d'année, aucune pression ne s'exerce au sein du système pour différer jusqu'au budget suivant l'annonce et la mise en oeuvre de ces changements aux implications financières appréciables.

Ces problèmes semblent plus graves dans les pays mettant en oeuvre des programmes de réformes fiscales où ils semblent avoir pour origine l'adaptation bureaucratique de ces programmes par le ministère des Finances de manière à se conformer selon un usage rituel aux objectifs annuels ou semestriels relatifs à l'ensemble des dépenses et des emprunts intérieurs. Au Ghana, par

exemple, les ministères de secteur ne disposaient d'aucune base de comptabilisation des dépenses encourues pour des projets puisque le budget de développement n'était ni imprimé ni largement diffusé. En même temps, le versement de fonds liquides aux entrepreneurs était centralisé au plus haut point en vue de respecter les limites de trésorerie.³⁰ Bien que cette situation se soit grandement améliorée et que le processus budgétaire soit en cours de rénovation, elle illustre bien l'impact d'une méthode des objectifs axée sur l'ensemble des dépenses mais ne tenant pas compte des problèmes de structure du budget ou des modifications nécessaires des priorités d'allocation.

On constate en fait de grandes variations entre les pays en ce qui concerne les usages, les institutions et la capacité. La description ci-dessus est donc une vue d'ensemble qui ne reflète pas tous les problèmes de méthode. Les efforts d'amélioration des processus devraient cependant reconnaître deux aspects institutionnels fondamentaux dans la réforme budgétaire. D'un côté, les responsables du ministère des Finances adoptent facilement des objectifs macro-économiques pour les dépenses, parlent le même langage que le FMI et la Banque mondiale, déclarent souvent qu'ils "tiendront bon quelles que soient les conséquences", et laissent le fardeau des réductions et priorités à leurs homologues des ministères de secteur. De l'autre côté, ceux-ci sont typiquement des "bureaucrates portés à maximiser le budget" qui cherchent invariablement des stratégies visant à surmonter ce qu'ils perçoivent comme des contraintes à court terme qui ne devraient en aucun cas s'appliquer à leur ministère.

La réforme fiscale exige qu'une solution satisfaisante soit trouvée à ce problème ou tout au moins que les intérêts contradictoires de ces deux groupes qui perçoivent différemment leurs fonctions soient conciliés. Ceci nécessitera en premier lieu un remaniement considérable des processus budgétaires, qui doivent devenir plus prévisibles, plus transparents et le moyen exclusif de contrôler les dépenses publiques. Ce remaniement est nécessaire au rétablissement des objectifs traditionnels de responsabilité fiscale, de limitation des dépenses et de rendement. Il faudra en outre réorienter le processus de manière à l'adapter à des conditions fiscales plus austères et à améliorer les mécanismes d'allocation. C'est seulement par une telle réorientation que l'on pourra mettre en place un processus budgétaire fondé sur des critères bien définis, atténuer les pressions poussant à des dépenses accrues, renforcer la discipline et augmenter la productivité et le rendement des dépenses publiques. Les directions particulières de ce remaniement et de cette réorientation devront être définies par chaque pays; les sections qui suivent esquissent cependant les grands axes de ces changements.

Définition d'un cadre macro-économique pour l'élaboration des budgets

La réforme fiscale entreprise dans un contexte de restrictions sévères sur les ressources, associées à la nécessité d'améliorer la productivité et le rendement des dépenses publiques exige un

processus très différent des systèmes budgétaires précédents, dépourvus de toutes contraintes, procédant du particulier au général et où les totaux étaient décidés à la fin, souvent par réduction des marges. En bref, trois changements majeurs s'imposent: (i) établir au sein du processus budgétaire un lien solid entre les conditions macro-économiques et les dépenses publiques, (ii) établir une entité institutionnelle chargée de décomposer les objectifs fiscaux généraux en buts et critères précis et d'examiner projets et programmes à la lumière de ces normes, et (iii) s'assurer de l'acceptation de ces objectifs et critères par l'ensemble du système.

La définition d'un cadre macro-économique pour la préparation du budget est un élément important de la réforme du processus car elle permet d'établir des normes fiscales adéquates avant que les ministères de secteur ne procèdent à la compilation du budget. Sous réserve évidemment des variations propres aux divers pays, ces normes pourraient être mises au point au sein d'une structure de durée moyenne (deux ou trois ans) fondée sur l'analyse des agrégats économiques sous-jacents tels que taux de croissance prévisionnel de l'économie, estimations du taux d'inflation, projections de la balance des paiements, taux de croissance des divers secteurs, estimations des recettes fiscales et diverses, et aide escomptée. On pourrait développer des agrégats semblables pour les dépenses réelles associées au remboursement de la dette et au paiement des intérêts, les salaires et les autres dépenses engagées. Selon la conjoncture fiscale générale et l'orientation politique de l'Etat, on pourrait établir des niveaux adéquats pour le déficit budgétaire, niveaux qui permettraient à leur tour d'imposer des limites sur l'ensemble des dépenses et des emprunts intérieurs et à l'étranger.

La détermination de plafonds pour l'ensemble des dépenses constitue une activité prébudgétaire importante; on se heurtera sans aucun doute à des problèmes de disponibilité des informations et des compétences techniques nécessaires à l'analyse des agrégats macro-économiques et à la définition des normes de dépenses publiques. En dépit de ces problèmes, il est indispensable de mettre le processus en marche de manière à ce que l'expérience gagnée permette d'améliorer progressivement l'exercice. On pourra aussi définir avec plus de détail les niveaux de dépenses proposés (comme c'est aujourd'hui le cas au Kenya) de manière à tenir compte des lignes politiques et des étapes d'améliorations nécessaires du processus d'allocation. On pourrait, par exemple, définir des plafonds pour les dépenses récurrentes des ministères en même temps que pour les salaires et pour les projets et programmes financés par les ressources publiques ou par des subventions et prêts étrangers.³¹

Les normes fiscales générales ne se révéleront cependant utiles que si elles sont établies après de nombreuses délibérations et consultations, avec les ministères de secteur notamment. A moins de se dérouler dans un climat ouvert et consultatif, la définition des normes risque en effet de se réduire à un exercice technique procédant du général au particulier et dont la légitimité sera souvent mise en question. L'expérience montre généralement que la nature même de ce processus de

rationnement centralisé qui s'intéresse aux totaux et non aux programmes mène à une adaptation facile par les cadres du ministère des Finances qui tendent à se concentrer sur les différents niveaux de déficit et de dépenses mais non sur les activités à supprimer ou à réévaluer. Aussi, est-il nécessaire que ce travail prébudgétaire, qui n'est que la première d'une série d'autres activités, soit un processus ouvert et appelant la participation de tous.

Pertinence des plafonds et directives

La désagrégation des normes fiscales macro-économiques en allocations particulières à chaque secteur et la mise au point de directives d'évaluation des projets, programmes et autres postes de dépenses à la lumière de ces normes représente un aspect capital du processus budgétaire: au moment où les ministères de secteur prépareront leurs demandes de fonds, les plafonds et directives seront ainsi déjà en place et les montants pouvant être demandés seront déjà limités.

Il est probable que les économistes et planificateurs considéreront ces allocations aux divers secteurs en fonction de critères des plus abstraits; en pratique, toutefois, une grande partie de l'exercice d'allocation est déjà concrétisé du fait des activités existantes et du portefeuille de projets de chacun des secteurs. A ce stade, il convient surtout de reconnaître que les revenus supplémentaires que l'on pourrait prévoir ont parfois un rapport rendement/coût très élevé et devraient être affectés en toute prudence à des secteurs et activités de haute priorité ayant des rapports solides avec les mécanismes de croissance. Toujours à ce stade, on pourra également examiner les problèmes généraux de structure budgétaire et procéder aux ajustements voulus pour relâcher les contraintes. Il conviendrait d'établir les axes généraux des changements d'allocation et d'améliorer par là, au fur et à mesure, la qualité de la répartition des ressources.

Les plafonds financiers au niveau des ministères devraient également être complétés par des directives spécifiques de classement des activités, programmes et projets de chaque secteur selon un ordre de priorité, ces directives devant ensuite servir de base à la rédaction des demandes de fonds. Citons pour exemple le Programme de rationalisation du budget du Kenya³² qui a fourni trois jeux de directives distincts destinés à permettre aux ministères de classer leurs demandes de financement selon un ordre de priorité dans les limites des plafonds imposés aux dépenses. Le premier jeu consiste en critères financiers généraux, tels que nécessité d'achever les projets en cours, de réduire le nombre de projets de manière que ceux qui sont prévus au budget puissent être intégralement financés et réalisés dans les délais prévus, et besoin d'utiliser au mieux la capacité existante. Le second, qui s'applique également à tous les secteurs, définit des critères économiques d'ordre général tels que nécessité d'augmenter la production économique et la productivité, de créer des emplois, d'aider les petits fermiers et éleveurs afin d'augmenter leur productivité et d'encourager

les exportations. Les critères du troisième jeu sont enfin spécifiques aux secteurs et devront être définis au sein de chaque ministère.

L'élaboration de directives de classement des dépenses est aussi un processus itératif continuellement révisable à la lumière des données de l'expérience. De nombreux pays pourraient toutefois se trouver confrontés au problème de la capacité des ministères de secteur à établir des critères de classement des dépenses. Bien que le ministère de la Planification (ou son équivalent) puisse apporter son aide dans ce domaine, les planificateurs sont souvent formés et passent le plus clair de leur temps à concevoir et à évaluer de nouveaux projets plutôt qu'à étudier le portefeuille existant et à définir des critères de rationnement des fonds. L'accent à mettre sur le rationnement implique que les avantages courants tirés d'un portefeuille de projets déterminé dans un secteur donné doivent être soigneusement évalués. D'où nécessité d'une réorientation majeure de la méthode de planification, visant notamment à mettre en lumière les activités les moins importantes afin de débloquer des fonds pour les priorités plus pressantes.

Planification des dépenses sur plusieurs années

La nature du travail analytique en jeu et la masse des études de résultats nécessaires ne permettent pas de procéder aux activités prébudgétaires décrites ci-dessus pendant la préparation du budget annuel. Il vaut mieux les entreprendre dans le cadre d'une planification sur plusieurs années visant à préparer des plans de dépenses perpétuels menant au budget annuel. De nombreux pays d'ASS ont établi des mécanismes et processus de gestion prévisionnelle et d'élaboration d'un programme d'investissements publics. Citons par exemple les Budgets prévisionnels de Tanzanie et du Kenya et le Programme d'investissements publics que l'on vient de mettre en oeuvre au Ghana. Ces programmes pourraient permettre de procéder à un examen prébudgétaire poussé menant à la détermination des niveaux de dépenses des budgets annuels, et fournir le moyen de faire accepter les normes et directives fiscales par l'ensemble du système.

Dans le contexte de la réorientation nécessaire des processus budgétaires, toutefois, il conviendrait, dans ces exercices de planification sur plusieurs années de se concentrer davantage sur les aspects de gestion et de contrôle financier des dépenses publiques et non pas simplement sur la "planification" au sens traditionnel du terme. Cette nouvelle optique nécessitera de nombreux changements .

En premier, l'exercice devrait constituer le principal moyen d'examiner en détail l'ensemble des activités (y compris celles qui sont financées par des votes récurrents), projets et programmes, surtout du point de vue des bénéfices courants escomptés et des contraintes observées dans le secteur. Cet examen devrait permettre de mettre au point et de peaufiner ensuite les directives et critères de répartition des ressources financières du secteur.

Deuxièmement, en présence d'un portefeuille de projets de développement trop surchargé, l'exercice de planification sur plusieurs années devrait servir à examiner les projets en cours dans le secteur en vue d'établir des priorités pour les allocations budgétaires. La surveillance des dépenses et des calendriers d'exécution devrait devenir une activité essentielle de cet exercice afin que les projets soient achevés dans les délais voulus et que les budgets annuels reflètent bien les besoins prévus.

Troisièmement, l'exercice devrait également servir à étudier le degré de sous-utilisation de la capacité du secteur et à évaluer les besoins récurrents de financement pour la capacité existante aussi bien que pour les projets de développement en cours. Comme nous l'avons déjà vu, il conviendrait également d'établir dans le secteur un ordre de priorité explicite pour la répartition des dépenses d'exploitation non salariales.

Quatrièmement, il pourrait y avoir d'autres questions de politique spécifiques au secteur telles que les priorités relatives -- de l'enseignement primaire, secondaire et universitaire, ou des soins médicaux et de la médecine préventive, ou encore des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle -- et la nécessité de lever des taxes sur les prestations dans un secteur déterminé. La planification sur plusieurs années devrait servir à mettre automatiquement ces questions à l'ordre du jour de manière à ce que l'on commence à leur chercher des solutions.

Enfin, l'exercice devrait constituer le seul moyen autorisé de créer et de réviser de nouveaux projets, et de faire accepter le principe de leur financement. Un tel contrôle représente une activité importante à laquelle il n'est pas possible de procéder lors de l'élaboration du budget annuel. Pour que le plan de dépenses s'échelonnant sur plusieurs années devienne un maillon important du processus budgétaire, il est essentiel que le document final soit aussi détaillé que le budget, et que le budget annuel soit strictement et entièrement fondé sur les allocations et projets définitivement approuvés pour l'année dans le plan en question. Il est aussi indispensable qu'aucun nouveau projet, activité ou effet financier de modifications politiques ne soient pris en compte lors de l'établissement des prévisions annuelles. C'est seulement grâce à des liens systématiques de ce type que le plan perpétuel pourra devenir un outil prébudgétaire aussi utile qu'étendu.

Dans ces perspectives, la planification sur plusieurs années se distingue de la planification traditionnelle ou de la préparation de programmes d'investissements publics. Au lieu de se concentrer sur de nouveaux projets d'investissement, on s'attache ici à passer en revue les lignes d'action et les programmes de chaque secteur, et à développer, puis à peaufiner chaque année, les critères d'allocation des ressources financières du secteur. A la longue, cet exercice, s'il est mené avec soin, pourrait créer un consensus impressionnant parmi ceux qui participent aux processus budgétaires et engendrer des pressions internes poussant à des réformes. Cette méthode pourrait être plus fructueuse et durable que l'emploi des processus budgétaires pour suivre des concepts de bonne gestion budgétaire et fiscale imposés superficiellement de l'extérieur.

Notes

- ¹ Banque mondiale et PNUD, *Africa's Adjustment and Growth in the 1980's*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1989. p. 23
- ² Ibid. p. 20
- ³ Allen Schick, "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies", *Public Administration Review*, mars/avril, 1986. p. 126.
- ⁴ Daniel Tarschys, "From Expansion to Restraint: Recent Developments in Budgeting", *Public Budgeting and Finance*, automne, 1986. p. 25-37.
- ⁵ Banque mondiale et PNUD (1989), op. cit. p. 24
- ⁶ African Development Bank, *1988 Annual Report*, African Development Bank, Abidjan, 1989.
- ⁷ Banque mondiale et PNUD (1989), op. cit. p. 25
- ⁸ Stephen O'Connell, "Fiscal Policy in Low-Income Africa", document de référence pour le *World Development Report, 1988*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1988. p. 35
- ⁹ Ibid. p. 35
- ¹⁰ Banque mondiale, *World Development Report, 1988*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1988. p. 79-81
- ¹¹ Vito Tanzi, "Fiscal Disequilibrium in Developing Countries", *World Development*, 1982. Vol. 10, No. 12, p. 1069-1082
- ¹² Banque mondiale et PNUD (1989), op. cit. p. 24
- ¹³ Joan Nelson, "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Response", *World Development*, 1984. Vol. 12 No. 10, p. 983-1006
- ¹⁴ Vito Tanzi (1982), op. cit. p. 1079
- ¹⁵ Stephen O'Connell (1988), op. cit. p. 13
- ¹⁶ Banque mondiale (1988), op. cit. p. 73
- ¹⁷ Ibid. p. 74
- ¹⁸ Stephen O'Connell (1988), op. cit. p. 30
- ¹⁹ Banque mondiale et PNUD (1989), op. cit. p. 24
- ²⁰ David L. Lindauer, "Government Pay and Employment Policies and Government Performance in the Developing Economies", document de référence pour le *World Development Report, 1988*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1988. p. 13

- 21 *Ibid.* p. 26
- 22 Christian Schiller, "Government Pay.Policies and Structural Adjustment", document de référence pour le FMI, Fond monétaire international, Washington, D.C., 1988. p. 27
- 23 Clive Gray et André Martins, "The Political Economy of the Recurrent Cost Problem in the West African Sahel", *World Development*, 1984. Vol. 11, No. 2, p. 105
- 24 Subramaniam Ramakrishnan, "Recurrent Agricultural Expenditures in Kenya", dans John Howell (Editor), *Recurrent Costs in Agricultural Development*, Overseas Development Institute, Londres, 1985. p. 42-43
- 25 Peter Heller et Joan E. Aghvelli, "The Recurrent Cost Problem: An International Overview" dans John Howell (Editor), *Recurrent Costs in Agricultural Development*, Overseas Development Institute, Londres, 1985. p. 42-43
- 26 Gouvernement du Kenya, "Budget Rationalization Programme", Ministère des Finances et de la Planification, Kenya, 1986.
- 27 Edward Jaycox, Ravi Gulhati, Sanjaya Lall, et Satya Yelamanchilli, "The Nature of the Debt Problem in Eastern and Southern Africa", dans C. Lancaster et J. Williamson (Editors), *African Debt and Financing*, Institute for International Economics, Washington, D.C., mai, 1986.
- 28 Banque mondiale, "Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action", Banque mondiale, Washington, D.C., 1981.
- 29 Subramaniam Ramakrishnan, "Budgeting and Financial Management in the Education Sector in Zambia: A Case Study", Institut de Harvard pour le Développement international, Cambridge, 1988, donne un exemple de cette tendance.
- 30 Subramaniam Ramakrishnan, "Review of Budget Processes in Ghana", Banque mondiale, Washington, D.C., 1988. (miméo)
- 31 Gouvernement du Kenya, Circulaire du Trésor No. 4 de 1989, "Programme Review and Forward Budget 1990/91-1992/93", Ministère des Finances, Nairobi, 1989.
- 32 Gouvernement du Kenya (1986), *op. cit.*

**Rapport du groupe de travail
sur la politique monétaire et commerciale**

**Dr. Germina N. Ssmogerere, Rapporteur
Department of Economics
Makerere University
Kampala, Uganda**

Problème faisant l'objet de la discussion:

Les résultats du commerce extérieur africain se sont détériorés au cours des dix dernières années. La part du commerce extérieur africain dans l'ensemble des échanges internationaux a diminué fortement. Même à l'intérieur du continent, les échanges entre pays africains sont également en diminution par rapport au total du commerce extérieur africain. La communication présentée par Monsieur A. Mullei fournit des données éclairant ce problème, lourd de conséquences pour la balance des paiements et pour la gestion de la dette, ainsi que pour l'accroissement des revenus, pour la situation de l'emploi et pour la distribution équitable des ressources.

Réformes économiques:

Nous avons examiné trois grandes catégories de réformes économiques susceptibles de remédier au problème:

- (a) libéralisation du commerce extérieur, visant à supprimer les barrières imposées au commerce, tant mondial qu'intra-africain.
- (b) promotion des exportations non traditionnelles en vue de créer de nouveaux échanges, étant donné que l'avenir se présente mal pour la demande européenne de produits traditionnels africains à l'exportation.
- (c) recours à la politique de change et à d'autres instruments d'effet équivalent (politique de taux d'intérêt par exemple) au cas où les taux de change ne peuvent être modifiés.

Questions soumises à la discussion:

1. Qu'est-ce qui a été réalisé en Afrique jusqu'à présent dans le domaine des réformes économiques (a) - (c) ci-dessus?
2. Dans quelle mesure les réformes ont-elles réussi, jusqu'à présent, à remédier au problème commercial?
3. A l'issue de cet atelier, quelles sont les questions qui semblent rester à résoudre, et nécessiteront de futurs travaux de recherche, des discussions etc.?

I. Réalisations africaines dans le domaine des réformes économiques destinées à améliorer les résultats du commerce extérieur

Les Africains ont reconnu ouvertement le problème de la détérioration des résultats commerciaux, et se sont engagés sérieusement sur la voie des réformes de politique commerciale. Témoins les nombreux accords conclus au cours des années soixante-dix et quatre-vingt pour constituer des zones subrégionales d'échange et de paiement, qui sont énumérés par M. Mullei; témoins également les expériences tentées, depuis le début des années quatre-vingt, avec divers régimes de taux de change remplaçant les taux de change fixes. En outre, les discussions se poursuivent activement en Afrique sur les mesures à prendre dans le proche avenir: le statu quo n'est plus considéré comme une solution possible.

II. Succès des réformes économiques entreprises jusqu'à présent

Le succès des réformes économiques entreprises jusqu'à présent a été limité par un certain nombre de problèmes:

L'Afrique entreprend des réformes au moment même où elle affronte un grave problème d'endettement; le service de la dette absorbe donc le peu de ressources dont on dispose, alors que ces ressources seraient nécessaires pour des investissements qui modifieraient la structure des exportations.

Les structures de production héritées de la période coloniale tendent à fonctionner dans le sens de la concurrence entre pays africains, et sont difficilement complémentaires. De plus les infrastructures de transport ont besoin d'être réorientées pour promouvoir des flux commerciaux intra-africains.

Certaines réformes, bien que présentant des avantages à long terme, ont de graves inconvénients à court terme; par exemple, la dévaluation améliorera à la longue la compétitivité des exportations, et accroîtra les gains de devises. Mais dans le court terme la production pour l'exportation n'aura pas d'élasticité-prix, jusqu'à ce que les nouveaux investissements et les modifications d'infrastructure commencent à produire des résultats. Entre temps, la dévaluation fait immédiatement monter les prix intérieurs, en monnaie locale, des produits importés dont beaucoup sont indispensables et ne peuvent être éliminés.

Certaines mesures exigent du temps et des changements progressifs avant de pouvoir être accueillies favorablement par la société. Certains pays africains ont dû expérimenter en ayant recours à des taux de change multiples qui devaient permettre de passer graduellement de taux de change fixes peu élevés à des taux dévalués plus élevés. Les taux multiples sont des mesures transitoires, mais il faut du temps pour les faire comprendre, tant par la population locale que par la communauté internationale. D'autre part, la promotion du commerce extérieur exige des taux de change stables et prévisibles, et cependant on est obligé d'appliquer au départ de fortes dévaluations, suivies d'autres dévaluations souvent fréquentes, pour corriger les effets des taux surévalués de la période antérieure.

En outre, la libéralisation du commerce extérieur affecte différentes couches économiques de la population, qu'il importe de persuader de l'intérêt des nouvelles mesures, et le cas échéant il faut prévoir des mesures compensatoires pour les groupes les plus pauvres.

Les fortes variations de structure du commerce extérieur affectent aussi les recettes budgétaires, par exemple en raison des changements dans les droits d'exportation et d'importation. Cependant la rigueur budgétaire est indispensable à la stabilisation des taux de change, et il s'agit donc d'un équilibre très délicat.

III. Questions restant à résoudre

- (a) En tant que technocrates, nous devons nous efforcer de définir des instruments économiques nouveaux à recommander aux pouvoirs publics, pour leur procurer une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre de réformes difficiles. Mais des études et discussions seront nécessaires pour parvenir à des instruments nouveaux qui se renforcent mutuellement en vue d'atteindre les objectifs déclarés, et pour trouver la meilleure façon de mettre fin aux mesures de transition.
- (b) Avec une libéralisation totale du commerce extérieur, il sera impossible à une petite économie africaine de modifier sa structure de production pour promouvoir de nouveaux échanges. Mais d'autre part la protection et les barrières multiples sont des éléments improductifs et coûteux. Des études seront donc nécessaires pour trouver des "mesures de protection sélective" permettant une promotion efficace des objectifs commerciaux, tout en donnant la possibilité d'effectuer les changements indispensables dans la structure de production.

- (c) Au cours de nos discussions, nous avons observé que les pays recevant un volume respectable de ressources de l'étranger obtenaient de meilleurs résultats pour la mise en œuvre de réformes de politique commerciale. Des études devront être faites pour trouver des moyens nouveaux d'attirer vers l'Afrique des flux de capitaux étrangers. Il ne s'agit pas de solliciter une aide, ce qui ne ferait qu'alourdir le poids de la dette. Par contre on pourra examiner les possibilités d'assistance concessionnelle, ainsi que d'autres mesures originales susceptibles d'attirer des capitaux, par exemple mesures portant sur les taux d'intérêt.
- (d) Dans le passé, l'intervention des pouvoirs publics dans le commerce extérieur avait un rôle restrictif. Il nous faut à présent trouver une définition constructive du rôle du gouvernement pour la promotion du commerce extérieur. Comment nos gouvernants pourront-ils aider à installer de nouvelles infrastructures, par exemple commissions de promotion des exportations, accords de clearing etc.? Les pouvoirs publics reconnaissent que le commerce extérieur pose des problèmes sérieux, et sont désireux d'agir. Mais, en plein mouvement de privatisation, ils n'ont aucune idée de ce qu'ils peuvent faire. Selon nous, ils ont un rôle constructif à jouer, et nous suggérons ici des études comparatives examinant comment les Etats asiatiques ont fait la promotion de nouvelles activités commerciales, et quels enseignements pourraient en tirer, le cas échéant, les Etats africains.
- (e) Il importera également de valoriser les compétences humaines -- pour la formulation, l'analyse et la mise en œuvre des réformes en Afrique -- au sein des divers ministères qui devront administrer les réformes, et aussi dans le secteur privé. Ce problème de la valorisation des ressources humaines est à étudier.

**Rapport du groupe de travail
sur l'agriculture et la sécurité alimentaire**

**Goitsemodimo Mokgwathi, Rapporteur
Harvard Institute for International Development
Nairobi, Kenya**

Première journée

M. Josserand, chef de groupe, ouvre la séance en rappelant à ses collègues que les séances de travail seront peu nombreuses (cinq), et que l'une de ces séances devra être réservée presque entièrement à la préparation du rapport final à présenter jeudi en séance plénière.

Chacun des membres du groupe se présente aux autres, et indique quel intérêt il ou elle prend personnellement à l'objet de la discussion.

Le chef de groupe explique comment il comprend son propre rôle durant les délibérations, et en discute avec les autres membres du groupe.

On discute de la possibilité de scinder le groupe, pour l'une des séances seulement, en sous-groupes correspondant à la langue parlée. Il est cependant décidé, à l'unanimité, que tous les participants resteront ensemble, certains d'entre eux se chargeant eux-mêmes de l'interprétation.

Le chef de groupe indique que l'objectif principal du groupe de travail est d'encourager un échange d'expériences concernant l'élaboration et la mise en oeuvre de réformes économiques dans les pays auxquels appartiennent les participants.

Pour aider à amorcer la discussion, M. Roth fait un bref exposé portant sur plusieurs éléments de réforme économique qui figurent généralement en tête des programmes de réforme du secteur agricole.

Le groupe juge que, dans l'ensemble, ces éléments se prêtent bien à une discussion sur les expériences réalisées en matière de réformes de politique agricole. L'un des participants fait cependant remarquer qu'il importera d'avoir présents à l'esprit les objectifs et les systèmes d'exploitation qui caractérisent la production vivrière. Les membres du groupe sont tous d'accord sur l'importance du concept de sécurité alimentaire, objectif aussi valable au niveau des ménages qu'au niveau de la politique nationale.

Le premier cas présenté pour la discussion de l'élaboration et de la mise en oeuvre de réformes porte sur la réforme agraire du Lesotho, tentée pour la première fois en 1979. Le besoin se fait sentir d'une réforme du système agraire actuel, en raison du problème des pâturages communaux, et aussi du fait que, malgré les pressions exercées par les cultivateurs, l'agriculture n'exploite qu'une partie des terres arables.

Les problèmes relatifs à l'élaboration de la réforme étaient essentiellement de deux sortes:

1. Le programme a été élaboré trop tard, et sans prendre en compte l'expérience et les aspirations de la population;
2. La formulation du programme ne tenait pas compte des contraintes limitant les capacités administratives pour la réalisation de la réforme et pour le contrôle de son application.

M. Mokgwathi est élu rapporteur et délégué du groupe; il sera assisté par Mme Christine Ntamagiro, qui sera chargée en particulier d'enregistrer les apports des participants francophones à la discussion.

Deuxième journée

Trop souvent les réformes économiques ont été conçues en fonction de préoccupations d'ordre purement financier, au détriment des considérations d'ordre social. Ceci a eu des conséquences diverses, notamment:

Au stade du lancement des réformes, la participation des membres de l'administration nationale est souvent limitée. On ne consulte guère les instituts de recherche ou les spécialistes nationaux, et très peu d'informations sont diffusées sur les mesures adoptées dans le cadre de la réforme, et sur les avantages devant en résulter pour les groupes de population concernés.

En mettant au point les réformes, on a fait généralement une place beaucoup plus grande au diagnostic et aux prescriptions qu'à une planification détaillée, englobant tous les aspects institutionnels et financiers (par exemple nouvelle organisation de la commercialisation, et de la distribution des intrants). Par suite, une forte contradiction demeure souvent entre les orientations de la réforme et la politique nationale de base (exemple: d'un côté suppression des subventions sur les intrants agricoles, de l'autre accroissement de l'utilisation des intrants et amélioration de la productivité des cultures).

Les expériences réalisées récemment permettent de conclure que, pour les pouvoirs publics, il importe d'énoncer clairement au départ, vis-à-vis de leur population et vis-à-vis des institutions financières internationales, quelle est leur position en ce qui concerne les grands objectifs sociaux (sécurité alimentaire, équité) et s'ils sont disposés à supporter les coûts de ces orientations.

Une autre conséquence est que l'on n'a pas toujours prévu clairement la charge financière que constituerait la mise en oeuvre des réformes, y compris compensation des pertes économiques de certains groupes (exemple: la réforme de la commercialisation céréalière au Mali).

Les luttes et affrontements entre secteurs public et privé ont fait place à une notion plus productive de complémentarité. Cependant il reste encore à mettre au point les détails de cet équilibre, et à prévoir en conséquence la répartition des ressources entre les deux secteurs. Par exemple, les avantages dérivés d'un transfert d'activité économique du secteur public au secteur privé pourront être précédés d'une période d'adaptation parfois longue et coûteuse.

Aspects positifs:

Les administrations africaines ont nettement tendance à "s'approprier" la tâche de formulation des réformes, à devenir des partenaires de premier plan dans cette entreprise.

Dans plusieurs cas de mise en oeuvre de réformes, l'administration nationale a surmonté l'absence d'une planification précise grâce à des mesures innovatrices et efficaces (restructuration constructive) qui ont obtenu le soutien financier des bailleurs de fonds.

On reconnaît maintenant la nécessité de promouvoir la circulation des informations sur les objectifs des programmes de réforme et sur les répercussions prévues, tant au sein de l'administration que parmi les groupes de population concernés; des progrès ont été accomplis dans ce sens.

Les participants ont cité plusieurs cas où des réformes de politique agricole ont entraîné des augmentations de production (paddy au Mali, cacao au Ghana). On a toutefois fait observer que l'accroissement de production n'est pas en lui-même une solution à long terme (il faut aussi trouver des débouchés rentables). La mise en oeuvre de programmes de réforme doit aller au-delà du court

terme et prévoir les conséquences d'une réussite des réformes. Dans d'autres cas, les réformes introduites n'ont pas eu l'effet escompté sur la production agricole. Ceci était dû en partie au fait que ces réformes restaient impuissantes à cause du manque de ressources financières, humaines et techniques appropriées.

**Rapport du groupe de travail
sur la réforme financière et budgétaire**

La discussion des questions budgétaires assez animée, a suivi de près le schéma de la communication du Dr. Ramakrishnan. La discussion et la communication peuvent être résumées comme suit:

L'équilibre financier d'un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne est extrêmement fragile et plusieurs de ces nations s'efforcent à l'heure actuelle de rationaliser les dépenses publiques, de réduire les déficits budgétaires et de rétablir une certaine stabilité financière dans le cadre de programmes de réformes économiques globales visant à stabiliser et à restructurer leur économie. L'expérience a montré qu'en Afrique subsaharienne, des réformes réussies dans le domaine des finances publiques sont une condition essentielle du succès des réformes dans d'autres secteurs. Il semble cependant que les responsables des finances publiques n'aient pas pris, à l'appui des programmes de réformes économiques, des mesures suffisantes pour corriger les problèmes fondamentaux de structure des budgets nationaux et repenser les priorités des dépenses publiques.

Cet état de choses pourrait s'expliquer par la "méthode des objectifs" suivie dans plusieurs des pays en cause et qui consiste à essayer d'atteindre des objectifs fixés à court terme pour le total des dépenses, en empruntant sans chercher à résoudre les questions fondamentales de politique nationale et d'organisation qui affectent les dépenses publiques. La communication du Dr. Ramakrishnan examine donc certaines des questions auxquelles il faudra prêter attention si l'on veut rétablir l'équilibre financier tout en veillant à ce que les dépenses publiques favorisent les mécanismes de croissance avec une efficacité accrue.

La communication se divise en quatre sections. La première est une introduction. La seconde passe rapidement en revue les expériences menées dans les pays ainsi que la documentation portant sur les réformes budgétaires appliquées en Afrique subsaharienne, et met en lumière trois principaux aspects des finances publiques de ces pays qui suggèrent des possibilités de réformes supplémentaires: base de revenus faible et instable, absence de contrôle des dépenses publiques et rôle important joué par la réforme budgétaire comme condition préalable du succès des autres voies de réforme.

Il est indispensable de résoudre trois des problèmes les plus cruciaux et les plus fréquemment observés en Afrique subsaharienne, si l'on veut rétablir l'équilibre financier de façon durable. Il s'agit: (i) de la politique de l'emploi de la fonction publique, qui semble mener à une utilisation peu rentable des effectifs, personnel de niveau moyen et supérieur notamment; (ii) de la politique des dépenses qui aboutit à une sous-utilisation de la capacité économique et à l'émergence du problème des coûts récurrents; et (iii) du problème posé par un portefeuille trop ambitieux de projets de développement et d'investissements, qui, grevant lourdement les ressources et surchargeant l'administration, aboutissent à des retards dans l'exécution des travaux et la production des avantages prévus.

Ces problèmes n'ont pas de solutions universelles, et chaque pays devra trouver le moyen de les résoudre à sa manière. La réforme budgétaire exige qu'une solution satisfaisante soit trouvée à ces problèmes ou tout au moins que les intérêts contradictoires des différents ministères soient conciliés. Ceci nécessitera en premier lieu un remaniement considérable des opérations budgétaires, qui doivent devenir plus prévisibles, plus transparentes et le moyen exclusif de contrôler les dépenses publiques. Ce remaniement est nécessaire au rétablissement des objectifs traditionnels de responsabilité financière, de limitation des dépenses et de rendement. Il faudra en outre réorienter le processus de manière à l'adapter à des conditions de plus grande austérité et à améliorer les mécanismes d'allocation des ressources. C'est seulement par une telle réorientation que l'on pourra mettre en place un processus budgétaire fondé sur des critères bien définis, atténuer les pressions poussant à des dépenses accrues, renforcer la discipline et augmenter la productivité et le rendement des dépenses publiques. Les directions particulières de ce remaniement et de cette réorientation devront être définies par chaque pays; les grands axes de ces changements se présentent cependant comme suit:

- établissement d'une structure macro-économique pour les opérations budgétaires;
- établissement de normes de dépenses et de directives à l'intention des ministères qui entreprennent ces dépenses;
- élaboration d'un plan de dépenses s'échelonnant sur plusieurs années et qui servira de guide préliminaire à l'établissement des budgets annuels.

Les discussions des deux jours de rencontres ont approfondi les sujets soulevés dans la communication du Dr. Ramakrishnan.