

# DIALOGUE

N°1 - June 1994

## CONTENT

### Editorial

Article 1 : Ethiopie : les enjeux de la transition

Article 2 : Le suivi de la dévaluation au Cameroun

Article 3 : Le secteur bancaire en Afrique de l'ouest

Article 4 : L'ajustement en Afrique selon la banque mondiale

Article 5 : Projet DIAL ORSTOM MADAGASCAR

## EDITORIAL

Welcome to the first issue of Dialogue, DIAL's newsletter. But first, what is DIAL? It is a research institute, established in 1990 by ORSTOM (the French Institute for Scientific Research in Cooperation), the CESD (European Center for training statisticians-economists from developing countries) and EUROSTAT (the Statistical Department of the Commission of the European Union), with the support of INSEE (the French Institute for Statistics and Economic Studies). Its objective is to provide French and European institutions, who are in charge of development aid, with analyses and advice for implementing the macro-economic dimension of their development, by establishing a center of expertise in this area. In addition, DIAL's specific mission is to develop concepts and instruments to help define medium-to-long term strategies for sub-Saharan African countries which are under severe financial constraints.

To achieve this, DIAL has selected a two-fold approach, combining in-depth studies of certain countries (such as Cameroon and Ethiopia) with cross-country analyses. The latter treat themes that appear especially important for implementing balanced, long-term strategies: the macro-economic dimension of competitiveness, labour employment and the macro-economic impact of the informal sector, and the adaptation of public finances to more market-oriented economies. DIAL's studies are listed on the last page of this newsletter.

Now, at the age of four, DIAL would like to begin to disseminate information on its approaches and open a dialogue with people interested in their results. That is the purpose of Dialogue, DIAL's newsletter, which we expect to publish every six months. DIAL would be grateful to its readers for their comments regarding their interest in the themes selected and the relevance of the analyses offered.

We would also like to take this opportunity to announce a change in DIAL's management. Having created DIAL, put in place its team and its network, and contributed to the development of its research themes, Guy de Monchy has gone to INSEE, and has been replaced by Jacques Loup, former Coordinator of Assistance to the LDCs in UNDP.

In this first issue of Dialogue, Guy de Monchy would also like to thank all who have contributed to DIAL's development, particularly colleagues in other institutes, European and African, who have participated in its work.

## Ethiopie : les enjeux de la transition

Depuis fin 1991, DIAL coordonne un programme d'étude sur la transition en Ethiopie, commandité par la Direction du Développement (DG VIII) de la Commission de l'Union Européenne. Ce programme a permis de rassembler les énergies et les compétences de macro-économistes européens et éthiopiens (voir encadré) pour une réflexion d'ensemble sur les différents enjeux de la transition et du développement à long terme.

### Enjeux économiques et humains pour une économie africaine en transition

Avec une population de plus de 52 millions d'habitants et un PIB par habitant de 120 Dollars, l'Ethiopie est un des pays les plus peuplés d'Afrique et des plus pauvres du monde.

Son histoire récente a été marquée par les effets dévastateurs des sécheresses (famine en 1986) et d'une guerre civile qui culmina en 1991 avec la chute du gouvernement d'inspiration marxiste de Mengistu et l'accession à l'indépendance de l'Erythrée. Un des premiers objectifs de la politique économique était donc de réorienter le financement public d'une économie de guerre vers l'effort de reconstruction, tout en accroissant le volume de l'aide internationale.

Par ailleurs, ce pays a été marqué par la forte orientation idéologique donnée par le gouvernement aux institutions, aux organisations et plus généralement à la création et à la répartition des richesses dans l'économie. De ce fait, l'Ethiopie hérite de structures économiques voisines de celles des pays d'Europe de l'Est, marquée par le caractère monopolistique de la production industrielle et des organismes bancaires et financiers, ainsi que par l'instabilité, voire l'inexistence, de droits de propriété (terres et logements).

Dans ce contexte institutionnel, une réaction vertueuse des agents économiques aux signaux de politique économique et aux prix, et la qualité même de ces signaux, ne sont pas assurées : les politiques de libéralisation et d'unification des marchés devront donc être menées avec la plus extrême circonspection et devront être coordonnées avec des réformes structurelles adaptées aux données culturelles du pays (réforme du droit de propriété sur la terre).

Enfin et surtout, les enjeux du développement de long terme du pays restent identiques à ceux du développement du continent africain. Celui-ci passe par une croissance rapide de la production agricole, dont dépend près de 80 % de la population, et qui représente plus de 40 % du PIB et la quasi-totalité des exportations du pays (majoritairement constituées de café). La prédominance d'un secteur agricole produisant à partir de techniques très rudimentaires et les mauvaises conditions de circulation des biens rendent l'économie du pays très vulnérable aux chocs tels que ceux liés aux termes de l'échange ou aux aléas climatiques.

Plus généralement, l'Ethiopie est marquée par une situation sanitaire, éducative et alimentaire préoccupante qui nécessite non seulement un retour rapide à une croissance positive par habitant, mais aussi une amélioration des services d'éducation et de santé fournis par l'Etat. En bref, la problématique du développement du pays est celle d'une transition de la guerre vers la paix, d'une économie centralisée vers une économie basée sur les mécanismes de marché, et de la pauvreté vers une croissance durable et soutenue.

### De la stabilisation vers une croissance durable

Les efforts financiers consentis par les bailleurs de fonds, et coordonnés dans le cadre de l'Economic Reconstruction and Recovery Program (fin de l'exercice fiscal 1991/1992), ont

permis d'améliorer très sensiblement la capacité d'importation d'un pays où la pénurie d'intrants importés paralysait la production et la circulation des biens. Ainsi, et grâce à des conditions climatiques favorables et à un retour à une certaine stabilité politique, l'Ethiopie a pu renouer avec une croissance de la production en 1992/1993 (+ 8%).

Dans le même temps, le gouvernement transitoire a adhéré à une politique économique basée sur l'application des mesures de stabilisation traditionnelles (réduction du déficit budgétaire et du financement monétaire du déficit, taux d'intérêt réels positifs, réforme fiscale), tout en posant les premiers jalons d'un programme de plus long terme visant à redéfinir les rapports entre l'Etat et le secteur privé : réforme du système d'allocation des devises parallèlement à la dévaluation, libération de certains prix et abolition de jure du contrôle centralisé de la production, code des investissements, code du travail. Parmi toutes ces mesures, ce sont la dévaluation du birr (octobre 1992), la réforme du système de change (mai 1993), et l'adoption d'une loi sur la régionalisation qui suscitent le plus de craintes et d'espoirs.

### *Dévaluation et réforme du système de change*

La dévaluation de plus de 50 % du birr par rapport au dollar et l'adoption d'un système de taux de change multiples doit normalement permettre une réunification du marché des changes. En dehors des effets bénéfiques attendus d'un taux de change réel plus réaliste, le retour dans le circuit officiel des importations et des exportations (dont on ne percevait que les premiers signes à la mi-1993) devrait à terme permettre à l'Etat d'élargir sa base de taxation. La dévaluation et la suppression de l'allocation prioritaire des devises aux entreprises publiques demeurent cependant des facteurs d'instabilité potentielle pour les finances publiques - malgré les progrès enregistrés, le pays reste fortement endetté - et pour le système monétaire.

En effet, le comportement étonnamment stable de l'indice des prix en 1992/1993 laisse le marché de la monnaie en situation de sur-liquidité apparente -la vitesse de circulation de la monnaie est toujours très faible (1,5) - même si la présence d'un marché parallèle des devises a conduit à surestimer cette sur-liquidité.

### **Régionalisation**

La régionalisation semble être un moyen approprié pour canaliser les particularismes ethniques ou régionaux, et ainsi maintenir la paix civile, même si l'adhésion de tous les groupes nationaux au jeu de la démocratie est encore loin d'être acquise. La loi sur la régionalisation, qui prend effet à partir de l'exercice 1993/1994, prévoit de transférer une large part des dépenses et des ressources aux autorités régionales. Mais, compte tenu des fortes disparités de développement entre les régions, et des effets redistributifs de la dévaluation en faveur des provinces du Sud, le gouvernement central sera vraisemblablement conduit à mettre en place un système de péréquation visant à assurer un développement harmonieux dans tout le territoire. Dans cette situation, l'évolution des rapports entre le gouvernement central et les autorités régionales seront d'une importance cruciale pour garantir l'efficacité de la dépense publique.

De plus, malgré la politique de redéploiement du personnel administratif, la capacité institutionnelle des régions n'est pas encore garantie, ce qui pourrait peser sur la qualité des projets proposés par celles-ci et sur leur mise en oeuvre. Cet aspect est d'autant plus important que les régions se voient maintenant chargées de la définition de leur propre politique de dépenses sociales.

### Perpectives et enjeux de long terme

Malgré la régionalisation, l'Ethiopie devrait à terme bénéficier de la compétence largement

reconnue de ses fonctionnaires. De plus, si la stabilité politique et macro-économique se maintenait, le pays pourrait à terme compter sur le rapatriement de richesses financières et humaines très substantielles.

Même si l'on peut légitimement espérer la réussite de ce pays, la gestion de la transition sera vraisemblablement très complexe. La fin des hostilités soulève le problème du reclassement des combattants, face à un marché du travail exsangue. Les travaux de reconstruction pourraient bien être à même d'absorber une partie de cette main d'oeuvre, mais la vitesse avec laquelle ces travaux seront entrepris ainsi que leur ampleur dépendront très largement des flux financiers internationaux. Par ailleurs, le niveau de pauvreté qui règne dans le pays nécessitera une orientation des dépenses publiques vers des dépenses sociales prioritaires, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui ne pourra être réalisée que grâce à un soutien vigoureux et assidu des bailleurs de fonds.

Enfin, malgré la sur-liquidité apparente, le pays devrait se trouver dans les années qui viennent dans une situation de pénurie d'épargne, qui compliquera les politiques de privatisation et de réforme financière nécessaires à la bonne allocation des ressources dans le cadre d'une économie de marché.

*Le programme Ethiopie: un exemple de coopération entre économistes européens et africains*

**Economistes Européens :**

- ε D. Bevan, P. Collier, CSAE Oxford, UK
- ε J.P. Azam, J. Mathonnat CERDI, Clermont-Ferrand, France
- ε I.W. Gunning, Free University, Amsterdam, Pays-Bas
- ε B. Soares, Universidad Nova Lisboa, Lisbonne, Portugal
- ε P. Allard, Ministère de l'Economie, Direction de la Prévision, France
- ε G. de Monchy, M-P Verlaeten, P. Izzo, DIAL, Paris, France

**Economistes Ethiopiens :**

- ε Eshetu Chole, Teshome Mulat, Taye Mengistae, University of Addis Ababa
- ε Abdulahamid Bedri Kello, Mekonnen Manyazewal, Tesfaye Asfaw Andabo, Ministry of Planning and Economic Development

## Le suivi de la dévaluation au Cameroun

Depuis sa création en 1948 jusqu'à janvier 1994, la Zone Franc n'avait pas connu de changement majeur. Une monnaie commune et convertible à un taux de change fixe avec le franc français était possible grâce aux règles de discipline monétaire et fiscale que les pays membres s'étaient imposées et grâce à leur compte auprès du Trésor français.

L'année 1993 marquera la fin de la période de ce statu quo et la reconnaissance de la portée insuffisante des politiques d'ajustement réel. Une nouvelle stratégie d'ajustement s'imposait et s'est déroulée en deux vagues successives. La première mesure a limité la convertibilité des billets CFA en dehors de la zone franc africaine ainsi que la convertibilité des billets entre les deux zones d'émission de la zone franc (UMOA et BEAC). Les objectifs visés étaient, d'une part, de contenir la fuite des capitaux qui avait atteint des proportions considérables devant les rumeurs d'une prochaine dévaluation et, d'autre part, à la fois de limiter l'hémorragie des FCFA vers le Nigeria et de contenir l'invasion des produits manufacturés en provenance de ce pays. La seconde mesure fut la dévaluation de 50% du FCFA du 12 janvier 1994. Elle s'attaque simultanément au problème de la compétitivité et aux taux de change réels censés déterminer l'allocation des ressources favorable à une croissance tirée par les exportations.

Quels seront les conséquences des mesures prises sur le niveau général des prix? La hausse de prix consécutive à la dévaluation viendra-t-elle annuler les gains de compétitivité? La dévaluation pourra réussir si une partie des agents économiques, dans les activités non échangeables, accepte une baisse réelle des revenus au profit des agents impliqués dans la production des biens échangeables. Pour ce faire, les revenus, les prix (absolus et relatifs) et les marges devront donc évoluer dans les proportions et sens souhaités.

Afin de mieux cerner les changements en cours dans la zone franc, DIAL a mis en place un exercice pilote au Cameroun, en collaboration avec la Direction de la Statistique de ce pays (DSCN), consistant en une série d'enquêtes légères sur les revenus et les prix. Ainsi, dans la ville de Yaoundé, sera effectué un suivi des revenus de deux catégories de ménages : ceux ayant la possibilité de les indexer (ménages dans le secteur informel) et ceux dont les revenus sont contractuels (salariés de la fonction publique et du secteur privé). L'objectif de cette enquête est d'étudier les modes d'ajustement des revenus et d'identifier les groupes sociaux qui supporteront le coût de la dévaluation. La typologie des ménages ainsi que les niveaux médians de revenus, issus de l'enquête 1-2-3 DIAL-DSCN, servent de base dans le choix des ménages retenus dans cette enquête légère. Par ailleurs, des observations hebdomadaires des prix au détail et de gros des produits de première nécessité ainsi que des produits impliqués dans les échanges transfrontaliers dans les villes de Garoua, Maroua, Bamenda et Douala fournissent des données cruciales sur le comportement des marges, les niveaux de compétitivité-prix des produits échangés entre le Nigeria et le Cameroun et de manière plus générale, les répercussions des variations des taux de change officiel et parallèle sur les prix.

Contact : J. Herrera, DIAL

### Le secteur bancaire en Afrique de l'ouest

Les banques en Afrique sont relativement peu actives dans le financement de l'économie. Pour comprendre quelles en sont les raisons, DIAL a étudié comment se sont effectuées la collecte et la distribution des ressources bancaires depuis 1971 au Cameroun, au Sénégal et au Ghana. La distribution des ressources a été abordée d'un point de vue micro-économique en montrant quelles sont les raisons de l'accumulation des créances douteuses, et en tenant compte de l'impact macro-économique de la distribution de ces ressources.

Au Cameroun, par exemple, la conjonction de l'effondrement des dépôts et de l'augmentation des créances douteuses a entraîné une crise financière en 1986/1987. Pour rétablir la rentabilité des banques, des restructurations ont été entreprises et la politique monétaire a été modifiée. Ces réformes n'ont toutefois pas permis aux banques d'être plus actives dans le financement de l'économie.

Afin de comprendre cet échec, l'offre et la demande de crédit ont été étudiées à travers les analyses des banquiers et les résultats d'une enquête sur l'industrie menée au Cameroun par DIAL. Cette étude montre que la faible participation des banques au financement de l'économie n'est pas due à un problème de ressources. Ce fait est confirmé par la situation des banques au Sénégal et au Ghana : dans ces deux pays, les banques participent peu au financement de l'économie alors qu'elles sont sur-liquides. L'étude poursuit cette analyse du secteur formel par une investigation des systèmes financiers informels dont la souplesse et le dynamisme contrastent avec le secteur formel.

*Joseph A. (1993) Analyse du secteur bancaire : Cameroun (Document de Travail n°93162), Sénégal (DT n°93163) et Ghana (DT n°93164) DIAL.*

## L'AJUSTEMENT EN AFRIQUE SELON LA BANQUE MONDIALE

### I. Une nouvelle approche de la Banque Mondiale sur le développement en Afrique?

La Banque Mondiale a récemment publié un rapport sur l'évolution économique du continent africain au cours des années 80 ("L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir"). Face aux critiques et aux doutes quant à l'efficacité des programmes d'ajustement, l'objectif est d'évaluer les résultats des réformes entreprises dans un grand nombre de pays de cette région.

Le diagnostic qui a présidé à la mise en oeuvre de l'ajustement structurel en Afrique (explicité par le rapport Berg et d'autres rapports de la Banque Mondiale dans les années 80) s'appuyait sur une hypothèse centrale : les faibles performances économiques de l'Afrique tiennent avant tout aux choix économiques des Etats. En particulier, la différence de dynamisme entre l'Asie et l'Afrique était rapportée à des différences de politiques économiques plutôt qu'à des contraintes d'autre nature (environnement international, spécificités nationales, etc.).

Dès la fin de la décennie, l'étude prospective de la Banque Mondiale intitulée : "L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable" mettait en avant l'importance de stratégies de long terme, complémentaires des politiques macro-économiques, dans les domaines du capital humain, de l'environnement et de la libération des initiatives. Le développement restait cependant conditionné par de "bonnes politiques économiques" et, une nouvelle fois, l'Asie de l'Est semblait montrer la voie.

Dans ce dernier rapport sur l'ajustement en Afrique, on croit cependant déceler un début de perplexité quant aux déterminants réels du développement dans cette région. "*Pendant des décennies, la croissance du PIB par habitant a été plus lente en Afrique subsaharienne qu'ailleurs, et il est peu probable que les réformes mises en place dans le cadre de l'ajustement puissent éliminer des entraves à la croissance qui sont profondément enracinées. Cela relève d'un effort plus large de développement, ce qui comprend bien plus que la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire approprié*"(p.151). L'accent est mis sur l'instauration d'un cadre incitatif au marché mais aussi sur les problèmes liés à la capacité institutionnelle des pays et à l'ancrage national des programmes.

En dépit de ces nuances, le rapport s'ouvre, dès la première phrase sur une note optimiste : "*Dans les pays africains qui ont entrepris de grandes réformes de leur politique économique et qui persévèrent sur cette voie, l'ajustement commence à produire ses effets*" (p.1). Cette introduction résume l'ensemble des résultats de l'analyse, dont l'objectif paraît être de montrer la nécessité d'une réforme des politiques macro-économiques. La nature de l'ajustement ainsi que la mesure de son succès s'en trouvent de ce fait quelque peu restreintes. Ainsi, on ne parle plus de la réussite de l'ajustement **structurel** (le titre de l'ouvrage n'en fait d'ailleurs pas mention) mais des meilleurs résultats obtenus grâce à de "bonnes politiques". Les réformes ne sont pas tant jugées par les transformations structurelles et le développement (croissance, diversification, diminution de la pauvreté) qu'elles auraient pu enclencher mais par le fait que les pays ayant appliqué les politiques préconisées, auraient amélioré leurs performances macro-économiques par rapport à leur propre expérience historique. "*Dès lors, il n'est pas juste de mesurer le succès à court terme des politiques d'ajustement en Afrique subsaharienne uniquement à la seule aune des taux de croissance enregistrés dans d'autres régions*" (p.151). L'attention est concentrée sur les conséquences des bonnes performances macro-économiques en matière d'accélération de la croissance.

## II. Que prouve au juste la Banque?

### ***Programmes d'ajustement, performances macro-économiques et croissance : des liens encore ambigus***

Suite à la controverse de 1989 entre la Banque Mondiale et la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), les évaluations de l'ajustement en Afrique se sont multipliées sans parvenir à un bilan définitif, à cause de la fragilité des méthodes. Les résultats présentés dans ce dernier rapport, qui veulent trancher en faveur de l'ajustement, n'échappent sans doute pas à la règle.

Contrairement aux études antérieures où la mise en oeuvre et la durée des réformes constituaient le critère fondamental, les performances en matière de stabilisation macro-économique (budget, inflation, taux de change) sont ici directement utilisées pour faire la différence entre bons et mauvais "ajusteurs". **Dans ces conditions, les résultats du rapport ne font que confirmer qu'une bonne politique macro-économique, définie comme celle qui conduit à de bonnes performances en matière de stabilisation, est favorable à la croissance.** Cette approche laisse toutefois sans réponse la question de l'efficacité des programmes d'ajustement mis en oeuvre sous l'égide des institutions de Bretton Woods.

Il n'y a pas, en effet, une correspondance exacte entre un classement effectué selon la mise en oeuvre effective des programmes d'ajustement et le critère utilisé par ce dernier rapport (performance macro-économique).

Le tableau ci-dessous met en évidence les divergences entre les deux approches; par exemple, parmi les 15 pays qui en 1989 étaient considérés par la Banque comme ayant un programme d'ajustement vigoureux, 4 ont montré une forte amélioration de leur performance sur la période 1987-1991, tandis que 4 ont au contraire connu une forte détérioration.

Les deux classements de la Banque Mondiale à 5 ans d'intervalle

| Réformes en 1989<br>Performances en 1993 | "Programme d'ajustement vigoureux" | "Programme d'ajustement faible " | Total |
|--|------------------------------------|----------------------------------|-------|
| "Forte amélioration"                     | 4                                  | 2                                | 6     |
| "Légère amélioration"                    | 7                                  | 1                                | 8     |
| "Détérioration"                          | 4                                  | 3                                | 7     |
| Total                                    | 15                                 | 6                                | 21    |

*Source: "L'ajustement en Afrique" et "Africa's Adjustment and Growth in the 1980s" (Banque Mondiale, 1994 et 1989)*

Par ailleurs, le nombre d'années d'ajustement n'est pas significativement différent entre les pays les mieux notés selon le critère de l'amélioration des performances macro-économiques (3,5 en moyenne) et les pays les plus mal classés (3,2), alors que la catégorie intermédiaire a appliqué des programmes d'une durée moyenne de 8 ans (7,75) sur la période 1979-1990. Le coefficient de corrélation entre la durée d'ajustement et le score de performance macro-économique est particulièrement faible: 0,28. En conclusion, il semble que les pays qui réalisent les meilleures performances du point de vue de la stabilisation macro-économique ne sont pas nécessairement ceux dont les programmes d'ajustement sont les plus vigoureux ou les plus soutenus dans le temps. Dans ces conditions, le lien entre mise en oeuvre d'un programme d'ajustement et croissance économique apparaît moins



évident que ne semble l'indiquer le rapport de la Banque Mondiale.

D'autre part, si l'on retient le classement en fonction de l'amélioration des performances macro-économiques du dernier rapport de la Banque, les conséquences de cette amélioration sur la croissance sont moins claires qu'elles n'apparaissent à première vue. L'amélioration de la politique économique d'un seul pays, le Nigeria (qui, en outre, peut difficilement être pris comme un modèle d'orthodoxie libérale), explique l'essentiel des différences entre le groupe des pays dont les performances macro-économiques se sont fortement améliorées et celui pour lequel l'amélioration est seulement légère (tableau 5.1 du rapport, p.158). Si nous retenons au contraire le classement de 1989, et comme le montrent P.Mosley et J.Weeks, l'amélioration de la politique économique du Nigeria explique encore l'essentiel des différences entre les pays ayant fortement ajusté et ceux dont l'ajustement a été faible. Dans les deux cas donc, les résultats d'ensemble sont fortement conditionnés par l'expérience d'un seul pays dont la structure et l'évolution sont essentiellement singulières. Au sein de chaque groupe de pays, la variabilité des résultats est par ailleurs très importante; on peut d'ailleurs noter que le rapport ne fournit jamais d'indicateurs de dispersion (écarts-types).

En fin de compte, le résultat central qui semble le mieux étayé par le rapport de la Banque est la relativement moins bonne performance économique des pays d'Afrique subsaharienne à taux de change fixe par rapport à leurs homologues à taux de change flexible dans la seconde moitié des années 80. La gestion du taux de change apparaît donc comme l'élément principal de la politique d'ajustement, une conclusion qui met en évidence a posteriori la nécessité de la dévaluation du franc CFA.

### ***Reformes, marché du travail et pauvreté : des effets encore mal connus***

Pour la Banque, l'objectif principal du développement reste de faire reculer la pauvreté. Pourtant en la matière, ce qui ressort du rapport, c'est avant tout l'extrême pauvreté... des données empiriques pour évaluer les conséquences des programmes d'ajustement sur les revenus et les conditions de vie des ménages. Face à cette lacune majeure, on est conduit à s'interroger sur les résultats du programme Dimension Sociale de l'Ajustement, lancé à grand renfort de publicité par la Banque en 1987 pour répondre aux critiques de l'UNICEF et d'autres institutions, et qui comprenait un important volet statistique.

En l'absence d'informations de première main, les auteurs invoquent deux arguments pour prouver les bienfaits de l'ajustement sur les pauvres :

- ε d'une part, pour les pays non africains où il existe des données, la croissance du PIB par tête tend à réduire la pauvreté;
- ε d'autre part, les modèles économiques élaborés pour évaluer l'impact des politiques économiques sur l'équité montrent que la dépréciation du taux de change peut faire reculer la pauvreté.

Le raisonnement est donc largement de nature spéculative. Cela conduit les auteurs à émailler le texte de "*probablement*", "*peut-être*", "*sans doute*", "*selon toute probabilité*", etc. Il n'en reste pas moins que l'Afrique subsaharienne est le seul continent où la pauvreté est en augmentation substantielle. Etant donné que les pauvres sont dans leur immense majorité des ruraux, seule une croissance rapide dans l'agriculture, permettant de restaurer les revenus et de créer des emplois à la campagne, pourrait renverser cette tendance.

Si ce constat est indéniable, les experts de la Banque sous-estiment fortement les problèmes d'insertion sur le marché du travail urbain. Avec des taux de chômage se situant entre 20% et 30% (et beaucoup plus élevés chez les jeunes), le phénomène de l'exclusion et de la pauvreté en ville devient aussi une priorité. En particulier, la capacité des fonctionnaires licenciés à retrouver un emploi est beaucoup plus limitée que ce qui est suggéré dans le rapport. Par exemple, les enquêtes menées par DIAL et la Direction de la Statistique et de la

Comptabilité Nationale du Cameroun montrent qu'en 1993 à Yaoundé, malgré la mise en place par la Banque Mondiale du Fonds National de l'Emploi, plus de 40% des "déflatés" depuis 1987 qui sont restés sur le marché du travail sont toujours au chômage. De plus, pour ceux qui ont réussi à se réinsérer, le secteur informel constitue le principal pourvoyeur d'emplois, et leur rémunération moyenne est inférieure d'un tiers à ce qu'ils percevraient s'ils n'avaient pas été licenciés.

### III. L'ajustement est-il structurel? Quel rôle pour l'Etat?

#### ***Investissement, industrialisation et diversification : des performances décevantes***

On reconnaît généralement qu'un développement durable repose sur la diversification de la production et du commerce extérieur. La réussite d'une politique de relance à moyen terme dépend donc des investissements productifs, de la croissance manufacturière et de la diversification des exportations. Dans ces domaines, la Banque reconnaît que l'ajustement n'a pas encore obtenu de résultats concluants; les développements qui sont consacrés à ces sujets occupent une place toutefois réduite dans le rapport.

En effet, en ce qui concerne l'investissement: "*la réaction de l'investissement et de l'épargne ne vient pas vite*" (p.174), il faut invoquer "l'expérience" (historique?) et non les faits pour supposer que "*l'investissement privé reprendra si la poussée initiale de la croissance se prolonge et si l'on donne aux entreprises des signaux clairs sur les systèmes incitatifs actuels et futurs*" (p.177). Mais la prolongation de la croissance ne dépend-elle pas en partie du redémarrage de l'investissement privé?

Un autre exemple de ce type d'argumentation circulaire peut être trouvé dans la partie du rapport consacrée à l'industrie. Cette partie s'attaque aux critiques portées contre l'ajustement selon lesquelles celui-ci serait responsable d'une désindustrialisation rampante. Tout d'abord, le rapport invoque à bon escient les lacunes et la mauvaise qualité des données industrielles, "*de sorte qu'il est impossible de régler le débat de la désindustrialisation de manière concluante*" (p.170, encadré 5.5). En outre, les statistiques officielles surestiment l'importance des grosses unités de production, dont l'efficacité est souvent médiocre; dans leur cas, le rapport considère que "*toute désindustrialisation constitue un pas vers l'efficacité*". De fait, le tableau concernant la croissance de l'industrie manufacturière (tableau A.21, p.287 à 289) est l'un des moins convaincants du rapport, dans lequel les taux de croissance des pays les plus en pointe de l'ajustement sont inférieurs à ceux des pays les moins bien notés. Selon la Banque, l'espoir viendrait des petites entreprises (sur lesquelles elle a fait réaliser des enquêtes au Ghana, au Kenya et en Tanzanie), dont le rythme de création et la capacité de création d'emplois pourraient être prometteurs. Cependant, "*la grande question est de savoir si l'activité des petites entreprises constitue une rupture structurelle avec le passé ou simplement un signe de crise*" (p.172). En effet, nombre de ces petites entreprises manufacturières relèvent plus d'un secteur informel de survie que d'un véritable comportement d'accumulation, et, faiblement transformatrices, se rapprochent parfois d'activités commerciales ou de service.

**Contrairement à la conclusion du rapport, on peut donc continuer à bon droit de s'interroger sur l'efficacité de l'ajustement dans la promotion des activités industrielles.** La libéralisation et l'ouverture des marchés semblent en fait profiter prioritairement aux activités traditionnelles. C'est aussi le cas des exportations : "*En dépit de la progression des exportations, peu de pays africains sont parvenus à en diversifier la composition. Presque tous continuent de tirer l'essentiel de leurs recettes de produits primaires*" (p.174). Au-delà même de l'amélioration des infrastructures et des savoirs techniques (p.173), des mesures incitatives spécifiques seraient sans doute nécessaires pour l'industrie, comme l'a montré l'expérience de l'Asie. En particulier, dans la lignée de son rapport sur l'Asie de l'Est, la Banque Mondiale se montre aujourd'hui beaucoup moins négative sur la protection tarifaire.

## *La différence de croissance entre l'Afrique et l'Asie : une affaire de volonté politique?*

Comme le souligne à juste raison la Banque, la stabilisation macro-économique n'est qu'une condition nécessaire d'une croissance soutenue de long terme. Celle-ci dépendrait plus de grandes orientations stratégiques initiées par les gouvernements, qui devraient s'orienter autour de trois grands principes (voir encadré 1.5, pages 45 et 46):

- ε une politique de santé et d'éducation axée sur le développement des services de base;
- ε une politique d'ouverture vers l'extérieur, par une promotion directe ou indirecte des exportations;
- ε une politique de coopération entre l'Etat et le secteur privé.

Cette stratégie, et la Banque n'en fait pas mystère, est très largement inspirée par la réussite de pays asiatiques tels que la Malaisie, l'Indonésie et la Thaïlande: "*Il est encourageant de constater que, dans les années 60, avant leur décollage économique, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande connaissaient des conditions analogues à celles de l'Afrique des années 1990*" (p.39).

Pour encourageante qu'elle soit, la comparaison reste toutefois relativement périlleuse. En effet, les conditions initiales sont bien moins semblables qu'on pourrait le croire au vu des données présentées dans le rapport. Tout d'abord, si les degrés d'ouverture à l'extérieur sont similaires, les exportations malaisiennes et thaïlandaises au début des années 70 sont plus diversifiées, portent sur des produits dont les prix fluctuent moins (caoutchouc) ou qui bénéficient d'un marché interne important et protégé (riz pour la Malaisie). Même si, comme le note la Banque, la dégradation des termes de l'échanges entre 1970 et 1985 n'est pas spécifique à l'Afrique, l'instabilité des termes de l'échange de la Malaisie et de l'Indonésie est très faible en comparaison de celle qu'ont connue les pays africains. Parmi les pays pétroliers, la variance des termes de l'échanges du Nigeria est trois fois plus forte que celle de l'Indonésie sur la même période. Si on doit reconnaître que la politique économique des pays asiatiques a été plus prudente et mieux inspirée que celle des pays africains, il est nécessaire d'ajouter que les premiers étaient sensiblement moins vulnérables aux variations des prix des produits de base que ne le restent les seconds.

De même, comme s'en inquiète la Banque, les pays africains restent trop fortement endettés, à des niveaux qui n'ont rien de comparable avec ceux des pays asiatiques à quelque moment de leur histoire que ce soit. Entre 1987 et 1991, le ratio Dette/PIB des pays africains a encore crû dans 18 pays sur 26, même si la dette concessionnelle représente maintenant plus de 50 % de l'encours total dans les trois-quarts d'entre eux.

Ainsi, la vulnérabilité aux facteurs externes des politiques budgétaires et des politiques de change semblent donc nettement plus forte en Afrique subsaharienne que dans l'Asie des années 60. Dans ce contexte, les indispensables politiques de dépenses sociales en faveur de l'éducation et de la santé, ainsi que la politique de soutien aux activités d'exportation, dont le maintien d'un taux de change réel réaliste constitue l'un des piliers, seront vraisemblablement beaucoup plus délicates à entreprendre et à maintenir qu'elles ne le furent en Asie.

### IV. Conclusion

Derrière un plaidoyer sans fard en faveur des politiques qu'elle préconise depuis plus de dix ans, la Banque Mondiale, dans son dernier rapport sur l'ajustement en Afrique, communique une certaine perplexité sur les déterminants réels du développement économique. Certes, le rapport montre qu'une stabilisation macro-économique réussie, mais surtout une dépréciation conséquente du taux de change réel, ont favorisé la remise sur pied de plusieurs économies africaines. Deux incertitudes fondamentales pèsent toutefois sur le reste de la démonstration.

D'abord, un autre regard sur les résultats de la Banque suggère que les liens entre les programmes d'ajustement préconisés et la croissance sont plus complexes et ténus qu'ils ne sont présentés dans le rapport. Ensuite, les programmes de réformes plus structurelles, dont la philosophie générale est la libéralisation des marchés intérieurs et extérieurs, n'ont pas encore atteint leurs objectifs. Ils n'ont pas réussi à renforcer de manière décisive les capacités d'adaptation et de résistance des pays face aux turbulences de l'économie mondiale, ni à les engager sur un sentier de croissance durable. La relance des investissements, le redémarrage du processus d'industrialisation, et la diversification des exportations tardent à se manifester. Le bilan de l'ajustement en matière de réduction de la pauvreté demeure hypothétique, dans un contexte de dégradation rapide du marché du travail urbain. Pour finir, la comparaison entre l'Afrique d'aujourd'hui et l'Asie des années 60, qui traverse tout le rapport et se veut encourageante dans le long terme, n'est pas entièrement convaincante. Le plaidoyer est bien argumenté et se veut objectif; il n'en met que plus en relief les incertitudes et doutes qui demeurent.

### Reformes et développement durable

#### Ajustement au détriment des budgets sociaux

La place qu'il faut accorder à l'éducation, aux services sociaux de base et à l'investissement en infrastructure, en tant que conditions préalables d'une croissance durable, est soulignée dans le rapport. On notera la reconnaissance de faibles avancées en ce domaine. Une étude de DIAL menée au Burkina, en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Sénégal montre à cet égard le non ajustement des dépenses non prioritaires (défense, administration générale) et le faible niveau des budgets sociaux et d'infrastructures. Ce défaut de restructuration des budgets, souvent masqué par des niveaux de déficits publics acceptables, est fortement préjudiciable à un développement durable ainsi bien sûr qu'au bien-être des populations.

#### Environnement et réformes: un équilibre difficile

La Banque Mondiale affiche clairement ses préoccupations à l'égard de l'environnement en lui consacrant un demi chapitre; manière de répondre aux critiques qui dénoncent son rôle dans le domaine de l'environnement. La Banque reconnaît que les réformes peuvent "*modifier les incitations qui déterminent la manière dont les particuliers et les entreprises utilisent leurs ressources naturelles*" (p 201). Mais elle se défend en soulignant que l'ajustement ne nuit pas nécessairement à l'environnement. Par exemple, la vérité des prix des ressources naturelles peut réduire leur gaspillage; la promotion des cultures d'exportation arbustives peut freiner l'érosion des sols. Si la Banque ne nie pas l'existence d'impacts négatifs, elle les attribue non pas à l'ajustement mais au manque d'ajustement. Ainsi, les dégradations environnementales ne sont pas considérées comme des effets pervers des réformes macro-économiques. Tout en confirmant la difficulté d'établir des liens précis entre ajustement et environnement, une étude de DIAL a montré que l'encouragement à la production de cultures de rente avait pu aggraver la déforestation. De même, la suppression des subventions à l'électricité ou des systèmes de péréquation des prix du carburant a pu inciter les pauvres à se reporter sur le bois de chauffe. Il est clair que le lien entre ajustement et environnement n'est pas nécessairement négatif. Mais en conclure que les conséquences de l'ajustement ont toujours été bénéfiques pour l'environnement serait aller un peu vite.

PROJET DIAL-ORSTOM A MADAGASCAR  
Les conditions macro-économiques de réussite du processus de  
transition.

Madagascar s'est engagé, sur le plan politique et économique, dans une nouvelle voie qui nécessite la définition et la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie de développement. Un nouveau projet DIAL-ORSTOM se propose d'apporter une contribution à la réflexion macro-économique sur le processus de transition. Il s'agira d'apprécier les tendances de l'économie malgache à partir de la situation actuelle, d'explorer de nouveaux moteurs de croissance et d'explicitier les mesures de politiques économiques appropriées pour assurer la reprise économique. Les axes principaux de l'analyse seront : les conditions de relance de l'offre, les contraintes et les opportunités de l'insertion dans l'économie mondiale, la sensibilité de la demande et de l'emploi à la nouvelle donnée économique, le rôle et les restructurations possibles du secteur public. La combinaison de deux approches (recherche de données sur les comportements économiques et élaboration de projections macro-économiques) devra permettre d'aboutir à des diagnostics de politiques et de perspectives économiques à moyen terme.

Cette réflexion sera le fait d'un travail en partenariat de chercheurs européens et malgaches, destiné à apporter à la fois une expertise économique indépendante et une formation à une équipe malgache. La cellule sera implantée à Madagascar auprès de la Direction Générale de la Banque de Données de l'Etat (DGBDE), et devrait débiter ses opérations avec l'arrivée de deux chercheurs DIAL, Melle Razafindrakoto et M. Roubaud au cours du mois d'août 1994.