

DIALOGUE

N°4 - December 1995

CONTENT

Editorial

Article 1 : Le travail urbain en Afrique Subsaharienne : l'informalisation de l'économie, le chômage et l'emploi

Article 2 : Appropriation, gouvernance, dépendance : une réponse aux dilemmes de la conditionnalité

EDITORIAL

This fourth issue of Dialogue ([download](#)) presents two articles on matters of importance for the future of Africa. The [first \(download 1k\)](#) concerns urban labour markets, their recent evolution and prospects. In particular, it highlights the future implications on the economic, social and political fronts of the rising unemployment and the "informalization" of the African economies which marked the past decade. The [second article \(download 1k\)](#) questions the conditionality of adjustment programmes, their relative effectiveness and their relevance to the present circumstances of the region. It underlines the specificities of the African countries and proposes an adaptation of this conditionality to their characteristics.

The themes of these two articles - admittedly very different - provide a good illustration of the orientations DIAL has established for its medium-term work programme. During its 1995 meeting, the Board of our institution has in fact identified three main axes for our work in the coming years. It might be useful to mention them here so that the priorities and themes that define our work programme will be better known.

The first axis concerns the insertion of developing countries in the world economy. In this regard, DIAL will be investigating the competitiveness of African exports, the debt of the countries in this region, and the adaptation of foreign aid to their situations.

The analysis of economic policies constitutes the second axis of our work. In this respect, the studies already undertaken by DIAL on the macro-economic situation, outlook and policies of various countries will be continued ; these studies will be supported as necessary by the preparation of economic models.

Finally, the third axis relates to the analysis of the impact on long-term growth of structural changes in resources (population, human capital, environment) and their distribution (public finances, incomes).

To conclude this editorial, we should mention that the first PhD dissertation prepared within DIAL has been brilliantly completed. Ms Mesple-Somps defended successfully her thesis " Public intermediate goods and general equilibrium. An analysis of public expenditures shocks in an open economy undergoing adjustment " in December 1995 and received the congratulations of the committee, with a proposal for a prize and a grant for the publication of her thesis. DIAL is of course extremely proud of this outstanding success ; we will endeavour to keep up the standard so established when defending future dissertations...

Le travail urbain en Afrique sub-saharienne

L'informalisation de l'économie, le chômage et l'emploi

La dernière décennie aura été pour la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne une période de fortes turbulences. Suite à des chocs externes (effondrement des termes de l'échange, accroissement des taux d'intérêt) et aux déséquilibres macro-économiques induits, ces pays sont entrés, depuis la fin des années 70 pour certains (Sénégal, Côte-d'Ivoire) et à partir du milieu des années 80 pour les autres (notamment les pays pétroliers), dans une phase de récession prolongée dont ils ne sont pas encore sortis. La conjonction d'un environnement international défavorable, de mesures de stabilisation et de restructuration ont conduit à une dépression marquée de l'activité économique.

I. L'Afrique peut-elle suivre l'exemple asiatique ?

Cette conjoncture défavorable s'est directement répercutée sur les conditions de vie des ménages avec un accroissement prononcé de la pauvreté. Les économistes, dans le sillage de la Banque Mondiale, ont pris conscience de ce phénomène et ont engagé un certain nombre de recherches dans ce domaine, dont le bilan à ce jour reste toutefois décevant.

De façon surprenante, la thématique du marché du travail est longtemps restée le parent pauvre de cette réflexion. Cet état de fait était d'autant plus paradoxal que, d'une part, l'activité professionnelle est la source quasi exclusive des revenus des ménages en Afrique, et que d'autre part, dans les pays développés, les économistes concentraient justement leurs efforts théoriques et empiriques sur l'analyse du chômage et du fonctionnement du marché du travail.

Fort heureusement, cette lacune est en passe d'être en partie comblée, la Banque Mondiale consacrant par exemple au monde du travail son dernier Rapport sur le Développement dans le Monde (voir repères bibliographiques en fin d'article). Les conclusions qui sont tirées de ces travaux pour l'Afrique restent néanmoins très largement normatives faute de données spécifiques. Ainsi, les auteurs de l'étude intitulée "*Labor and the Growth Crisis in Sub-Saharan Africa*", qui a servi de document régional de base pour la rédaction du Rapport sur le Développement dans le Monde 1995, en sont largement réduits à décliner le discours libéral de la Banque autour du thème du travail.

Le Rapport de la Banque Mondiale fait reposer l'amélioration du sort des travailleurs sur une allocation plus efficace des ressources (en particulier par l'insertion de ces pays dans le commerce mondial) d'une part, sur l'obtention de gains de productivité de long terme, d'autre part. Il est difficile, à ce niveau de généralité, de contester cette thèse. Les économies d'Asie de l'Est et du Sud-Est, données en exemple, ont effectivement satisfait ces deux conditions et le salariat y a progressé, le poids du secteur informel y a diminué, et les conditions de l'emploi et de rémunération des travailleurs s'y sont améliorées.

Concernant les problèmes d'emploi en Afrique, quelles leçons peut-on tirer, de ces exemples asiatiques ? Il est indéniable que l'ouverture commerciale favorise une spécialisation suivant les avantages comparatifs et est ainsi porteuse d'efficacité à long terme. A court terme, cependant, le Rapport sur le Développement dans le Monde reconnaît que la remise en question des accords préférentiels de l'Afrique va se traduire par des destructions d'emplois et cite une étude du GATT sur les effets de l'Uruguay Round, qui chiffre à ...0% le gain de pouvoir d'achat des salaires dans la région à l'horizon 2005. Par ailleurs, pour l'Afrique, la spécialisation sur ses avantages comparatifs *actuels* la confinerait à l'exportation de matières premières, aux cours instables et déclinants : une spécialisation qui ne paraît pas à même de résoudre les problèmes des marchés du travail *urbains* en forte expansion. L'évolution des avantages comparatifs vers une spécialisation plus industrielle reste bien sûr théoriquement possible, à l'image encore des pays asiatiques. Elle est cependant, sans doute, moins

spontanée et implique des politiques gouvernementales plus interventionnistes que celles qu'est prête à considérer la Banque Mondiale. Dans ces conditions, on peut douter que les recettes de l'ajustement, telles qu'exprimées dans ses derniers rapports, suffisent à résoudre les problèmes de l'emploi urbain sur le continent.

Les travaux de synthèse de DIAL sur les marchés du travail en Afrique, ainsi que les résultats de deux enquêtes réalisées au Cameroun et à Madagascar, en collaboration avec les instituts nationaux de la statistique de ces deux pays, permettent de faire le point sur la dynamique récente de ces marchés et les principaux enjeux pour les années à venir.

Nous centrerons notre analyse sur les zones urbaines, dans la mesure où c'est dans les villes que les effets de la crise sont les plus visibles et que les rares données existantes sont disponibles.

II. Des ménages qui s'adaptent, mais restent impuissants à contrecarrer l'ampleur des chocs macro-économiques

Contrairement à l'idée souvent avancée, un ajustement a bien eu lieu (et est encore à l'oeuvre) sur les marchés du travail urbain en Afrique. Il ne s'agit cependant pas, en général, de l'Ajustement Structurel, porteur d'une nouvelle croissance, tel que tentent de l'instaurer les politiques en vigueur. Paradoxalement, l'ajustement constaté se caractérise en fait par certains effets inverses de ceux qui étaient escomptés. En particulier, il se traduit par une croissance des effectifs employés dans les secteurs abrités de biens non échangeables.

Jusqu'aujourd'hui, en effet, les entreprises du secteur moderne (public et privé) se sont principalement ajustées par une nouvelle régulation de leurs effectifs, plutôt que par la baisse des salaires nominaux. Dans les entreprises privées et le secteur public de production, on a procédé à des licenciements, sans toutefois obtenir de gains substantiels de productivité. Mais c'est sans doute dans l'administration publique que le changement dans la politique de recrutement a été le plus important. Si effectivement, il n'y a pas eu de compression sensible des effectifs, quelques pays mis à part (Ghana, Guinée, Bénin), le gel des embauches a cassé l'une des composantes centrales du mode de régulation antérieure, à savoir l'automatisme du lien diplôme/emploi public.

Les années 80 ont donc été celles d'un véritable bouleversement du marché du travail, dont les traits principaux furent les suivants :

- ε blocage des recrutements dans la fonction publique ;
- ε augmentation du niveau de formation de la main-d'oeuvre ;
- ε baisse du rendement économique des diplômés ;
- ε baisse des salaires réels et de la rémunération par tête du travail ;
- ε régression des taux de salarisation ;
- ε informalisation de l'activité ;
- ε croissance du chômage.
- ε montée des taux d'activité féminins ;

Reprenons plus en détail ces trois derniers points.

Un secteur informel en expansion rapide

Le blocage des recrutements dans le secteur public ne s'est pas accompagné d'une relance forte de l'investissement dans le secteur privé moderne. L'émergence d'activités industrielles nouvelles, intenses en main-d'oeuvre, compétitives et productives au niveau international, ne se produit que lentement. Ainsi, le blocage de la demande de travail dans le secteur moderne, voire dans certains cas sa régression, conduit le secteur informel à jouer un rôle croissant dans la stratégie des ménages à la recherche de nouvelles sources de revenus. Ce phénomène est d'autant plus notable en ville que la pression démographique reste forte et que l'exode rural se poursuit, malgré des flux de migration de retour vers les campagnes dans certains pays.

A l'heure actuelle les emplois créés en milieu urbain relèvent, dans leur écrasante majorité, d'activités informelles de survie. Ainsi, 85% des emplois créés à Yaoundé en 1993, et 60% à Antananarivo en 1994 l'ont été dans le secteur informel. De plus, le secteur informel, qui ne représentait à Yaoundé que 35% des emplois en 1983, procurait du travail à plus de la moitié de la main-d'oeuvre dix ans plus tard. A Antananarivo, les emplois informels représentaient en 1995 57,5% de l'emploi total.

L'informalisation rapide de l'ensemble du système productif est la résultante de deux facteurs qui se conjuguent :

- ε une dérive des emplois vers des branches structurellement plus informelles ;
- ε une informalisation au sein de chaque branche.

Le commerce et les services se taillent la part du lion dans ce redéploiement intersectoriel. C'est dans ces secteurs, à faible productivité et peu à même de constituer un véritable "moteur" de la croissance économique, que se situent la majorité des emplois dans les activités informelles (60 % dans le cas d'Antananarivo; plus de 75 % à Yaoundé). **La concurrence des produits importés à bas prix, notamment d'Asie, étouffe les activités de production au bénéfice des activités liées à la circulation des marchandises.** Le secteur de la confection constitue le meilleur exemple de cet effet pervers de l'ouverture des frontières. Aujourd'hui, les plus redoutables concurrents des artisans informels sont les commerçants informels eux-mêmes, écoulant sur le marché les produits déclassés de la friperie, en provenance de l'étranger.

Finalement, s'il est clair que le secteur informel joue un rôle positif d'amortisseur des chocs en période de crise, la multiplication des unités de productions informelles dans un contexte de stagnation, voire de réduction des débouchés, se traduit par une précarisation croissante des emplois créés. La part des activités ambulantes ou exercées à domicile se développent au détriment du secteur informel localisé. **Pour l'instant, en fait, le développement du secteur informel renvoie plus à des logiques de survie qu'à l'émergence d'activités productives alternatives**

Une montée inquiétante du chômage dans les années 1980

La dégradation de la situation économique, parfois aggravée par ce qui semble être une saturation relative du secteur informel, a provoqué une croissance sans précédent du chômage urbain. Les données disponibles font état d'un taux de chômage d'environ 20% dans les villes africaines, largement supérieur à ceux jamais enregistrés en Amérique Latine au cours de la décennie 80, pourtant qualifiée de "décennie perdue" pour ce sous-continent. Contrairement à l'idée d'un "chômage de luxe" avancée par Myrdal à la fin des années 60 (*Myrdal G., "Asian Drama : An Inquiry Into the Poverty of Nations", The 20th. Century Fund and Pantheon Books, New York, 1968*), à propos du sous-continent indien, l'absence d'indemnisation et la faiblesse des revenus n'ont pas empêché le gonflement massif du chômage.

De plus, si l'exclusion du marché du travail touche toutes les catégories de population, elle affecte tout particulièrement les plus diplômés. Aujourd'hui en Afrique, le diplôme n'est plus un passeport pour l'emploi. Ce constat met en exergue un gaspillage de ressources humaines caractérisé par ce sous-emploi généralisé du travail qualifié, malgré la rareté relative de ce facteur de production

Taux de chômage urbain en Afrique et en Amérique latine dans les années 80

	Amérique Latine			Afrique	
	1980	1984	1989		Diverses dates
Argentine	2,3	3,8	7,6	Botswana (1984/1985)	31,2

Bolivie	7,5	13,3	10,2	Cameroun (1990/1991)	29,3
Brésil	6,2	7,5	3,3	C.d'Ivoire (1986)	20,0
Colombie	9,7	13,5	9,6	Guinée (1990/1991)	19,0
Costa Rica	6,0	7,9	3,7	Ethiopie (1981)	23,0
Chili	11,7	18,5	7,2	Kenya (1986)	16,2
Mexique	4,5	6,3	2,9	Madagascar (1989)	13,1
Panama	9,8	11,1	22,0	Mali (1989)	12,8
Paraguay	4,1	7,4	6,1	Nigéria (1985)	9,7
Pérou	7,1	10,0	7,9	Sénégal (1989)	18,6
Uruguay	7,4	14,5	8,6	Sierra Leone (1988)	14,8
Vénézuéla	6,6	14,0	9,7	Somalie (1982)	22,3
				Tanzanie (1984)	21,6
				Zambie (1986)	10,0
				Zimbabwe (1986/1987)	18,3
Moyenne	6,9	10,7	8,2	Moyenne	20,0
Médiane	6,8	10,5	7,7	Médiane	18,6

Sources: *Amérique Latine* : PREALC, "Más allá de la crisis", Santiago, 1985 ; PREALC, "Empleo y equidad. El desafío de los 90", Santiago, 1991. *Afrique* : PECTA "Troisième rapport sur l'emploi en Afrique", Addis Abéba, 1991; IIES, Discussion Papers n°47, 49, 50, Genève, 1992

Un accroissement des taux d'activité féminins traduisant la mobilisation de la main-d'oeuvre familiale

La crise a deux effets opposés sur le comportement d'activité des femmes :

- ε elle incite un certain nombre d'entre elles à se retirer du marché du travail, faute de perspectives d'emplois satisfaisantes. Cela se traduit par l'augmentation du nombre de travailleurs découragés, engendrant une flexion à la baisse des taux d'activité;
- ε A contrario, la chute des revenus du travail des membres des ménages traditionnellement employés (les hommes, les chefs de ménages) conduit certaines femmes inactives à chercher un emploi pour compenser les pertes financières subies par le ménage.

De toute évidence, c'est le second phénomène qui l'emporte en Afrique sub-saharienne. Ainsi, à Yaoundé, le taux d'activité des femmes est passé de 23% à 41% entre 1983 et 1993.

En réalité, il faut distinguer deux types de comportements suivant l'âge des femmes. Chez les plus jeunes, la montée du taux d'activité est la combinaison de deux facteurs:

- ε la mobilisation de la main-d'oeuvre secondaire en temps de crise;
- ε le changement culturel, dû notamment à la croissance du taux de scolarisation, qui fait de l'insertion sur le marché du travail une trajectoire de plus en plus naturelle.

Pour les femmes plus âgées, seul le premier facteur joue, le changement culturel ne touchant que les jeunes générations.

Ainsi, le taux d'activité féminin qui, dans le cas camerounais, est passé de 32% en 1983 à plus de 40% en 1993. Il est de 58,5% à Antananarivo en 1995. En fait ce phénomène, s'inscrit dans une stratégie globale des ménages de mise au travail de ses membres secondaires. Les jeunes d'âge scolaire font les frais de cette évolution : les retards dans la scolarisation des enfants, voire la déscolarisation, prennent une importance croissante.

Cependant, **cette mobilisation généralisée de la main-d'oeuvre des ménages**, dont la pluri-activité constitue une modalité importante, **est insuffisante face à l'ampleur des chocs**

macro-économiques qui secouent les économies du continent. Ainsi, le doublement en une décennie du taux d'activité de la main-d'oeuvre secondaire n'a pas empêché une réduction de près de 50% de la consommation réelle par tête des ménages de Yaoundé.

III. Un formidable défi pour les années à venir

Parmi les nombreux défis que devra affronter l'Afrique de demain, nous voudrions en souligner deux, qui méritent une attention particulière : le risque de "rupture générationnelle" engendré par le fardeau qui échoit actuellement aux jeunes générations, et les conséquences de l'informalisation sur la trajectoire des économies sub-sahariennes.

L'intégration des jeunes, ou comment éviter une nouvelle génération sacrifiée?

Au cours des dix dernières années, ce sont les jeunes qui ont payé le plus lourd tribut à ce qu'on a appelé "la dette sociale". Ainsi, **sur dix jeunes** camerounais se présentant sur le marché du travail urbains en 1992, **trois sont chômeurs, six passent dans le secteur informel et un seulement intègre le secteur moderne (public ou privé)**. A Madagascar, la dynamique du secteur privé moderne est plus prometteuse. Malgré tout, 12% des jeunes urbains sont au chômage, près de 60% exercent dans le secteur informel et seulement 1% intègrent le secteur public.

La conjonction du gel des effectifs salariés et d'une faible mobilité au sein du secteur moderne tend à accentuer le dualisme du marché du travail. La plupart des actifs qui jouissaient d'un emploi salarié avant le déclenchement de la crise l'a conservé, tandis que les nouveaux entrants, lorsqu'ils ne sont pas chômeurs, doivent se contenter d'emplois informels de plus en plus précaires. Cette cassure est particulièrement notable dans le secteur public, où l'âge moyen s'accroît.

Si la décennie écoulée a été pour les jeunes une période de grandes difficultés et de remise en question des modes d'insertion traditionnels sur le marché du travail, les nouvelles générations vont au devant de désillusions encore plus sévères dans un proche avenir. Alors que les perspectives d'emplois restent profondément défavorables, les jeunes ne semblent pas avoir pris la mesure de la dynamique actuelle, comme le montrent les résultats obtenus au Cameroun et à Madagascar. Lorsqu'on interroge les jeunes sur leurs projets d'avenir, on note encore un **désajustement très élevé entre leurs préférences et les opportunités réelles d'emploi**. Au Cameroun, près de 80% cherchent un emploi salarié, 40% comme cadres, plus de 70% dans le secteur moderne. Plus frappant encore, plus d'un jeune sur deux souhaite trouver du travail dans le secteur public. A Madagascar, la situation est moins contrastée, même si plus de 25% des jeunes cherchent encore une place dans le secteur public alors que seulement 1,5% d'entre eux y ont trouvé une place au cours de l'année écoulée.

La baisse générale du revenu des ménages entraîne aussi une régression des solidarités inter-générationnelles et une remise en cause des mécanismes de transferts entre actifs d'une part, chômeurs ou inactifs d'autre part. On constate par exemple une réduction de la taille des ménages vers leur noyau élémentaire (chef, épouse, enfants). Dans ce contexte, les chômeurs sont contraints de se tourner vers **l'auto-emploi** informel pour s'assurer un revenu de subsistance. Comme beaucoup de femmes antérieurement inactives, les jeunes chômeurs commencent à ajuster leurs projets de carrière en développant des activités de survie à très faible productivité.

Il semble ainsi qu'après une période de gonflement du chômage urbain pendant les années 80, jusqu'à des taux excédant souvent 20% (cf. tableau *supra*), la période actuelle soit plutôt celle d'une décrue, parallèlement à une augmentation forte de la pauvreté et du sous-emploi, visible et invisible. **Ainsi le taux de chômage est-il passé de 25% à 18% à Yaoundé entre février 1993 et mai 1994**, à la suite d'une baisse drastique de 40% des salaires des fonctionnaires et de la dévaluation du FCFA. **Le taux de chômage à Antananarivo n'est que de 6% en 1995. Moins de chômage, plus de pauvreté, telle pourrait être l'équation des années 1990 sur les marchés du travail urbains d'Afrique.**

Structure des emplois et projets d'avenir des jeunes : le rêve impossible
(chiffres en pourcentage)

	Administra. publiques	Entreprises publiques	Secteur privé formel	Secteur informel	Total
YAOUNDE					
Projets d'emploi des jeunes	45,0	9,2	23,8	22,0	100,0
Créations d'emplois pourvus par les jeunes en 1992	2,4	1,1	13,2	83,3	100,0
ANTANANARIVO					
Projets d'emploi des jeunes	18,2	7,3	46,4	28,1	100,0
Créations d'emplois pourvus par les jeunes en 1994	0,9	0,6	38,9	59,6	100,0

Source: Enquête 1-2-3 (93), DIAL/DSCN, Yaoundé et Enquête 1-2-3 (95), MADIO, Antananarivo, nos propres calculs. Les jeunes correspondent à la tranche d'âge 15-29 ans

D'importants efforts de rétablissement de la compétitivité macro-économique ont été entrepris dans les années 80 et 90. Ceux-ci n'ont toutefois pas encore débouché sur un accroissement de la productivité des facteurs, principal moteur d'une augmentation du revenu permanent des ménages, condition de la relance d'une demande intérieure solvable, et finalement seule garantie durable contre la pauvreté. A ce propos, on peut encore une fois regretter que le rapport de la Banque se limite à quelques incantations sur ce sujet et soit si peu loquace sur les clefs de l'accroissement de la productivité.

La nécessaire réorientation du secteur informel vers des logiques plus productives

La généralisation du salariat, qui a toujours été considérée comme un indicateur de développement, **risque de ne pas voir le jour en Afrique, même dans un avenir de moyen terme**. Dans les pays industrialisés, la relation salariale est une norme, même si elle est marginalement écornée depuis le début de la crise des années 70. En Amérique latine, si le processus de salarisation a été bloqué durant la dernière décennie, les perspectives semblent annoncer un maintien du statut quo en terme de répartition emploi formel/emploi informel. Par contre en Afrique, on observe une chute sans précédent ; la croissance rapide du secteur informel, à faible taux de salarisation, n'a pu compenser la stagnation, voire la baisse, de l'emploi salarié dans les activités du secteur formel.

La situation est d'autant plus grave que l'effort d'ajustement est loin d'être terminé. Que ce soit dans le secteur public, toujours déficitaire malgré les mesures d'ajustement des coûts, ou dans le secteur privé moderne malmené par la concurrence étrangère, rares sont les pays qui n'entreprendront pas de nouvelles compressions de personnels et/ou de baisse très sensible des salaires dans les années à venir. Il est clair que la capacité d'absorption du secteur moderne africain, inséré dans un contexte mondial hautement concurrentiel, sera nettement insuffisante pour intégrer une part croissante d'une population active, avec la pression démographique la plus forte du monde. Ainsi, avec un taux de croissance de la population active urbaine de 6% et une hypothèse de croissance de la productivité de 3% l'an (largement inférieure à celle qui serait nécessaire pour pouvoir lutter contre la concurrence extérieure), le simple maintien du taux de salarisation exigerait une croissance du secteur formel de 9% l'an. Autant dire un objectif aujourd'hui totalement hors de portée.

Parmi les difficultés qui se profilent, il convient tout particulièrement de s'interroger sur la viabilité à terme du mouvement d'informalisation, générateur d'une baisse sensible de la productivité de l'économie, sous l'effet de deux facteurs :

- la déformation de la structure productive vers des secteurs à faible productivité;

- ε la baisse probable de la productivité du secteur informel, due à la précarisation des emplois créés en période de crise.

Puisque l'informalisation des économies africaines semble inéluctable, un des enjeux majeurs va consister à apprendre à faire rimer secteur informel et développement, en trouvant les modalités d'une réorientation de ce secteur, qui a jusqu'ici servi de soupape de sécurité, vers des logiques plus productives.

De plus, il va falloir mettre en place de nouveaux types d'aménagements urbains pour gérer des mégapoles africaines où les services publics seront probablement débordés (ramassage des ordures, transport en commun, services d'éducation et de santé). Quelles que soient les solutions adoptées, de nouveaux réseaux sociaux devront émerger pour éviter que l'informalisation que nous anticipons ne se transforme en anarchie.

Références bibliographiques

- ε Banque Mondiale : *"Le monde du travail dans une économie sans frontière"*, Rapport sur le développement dans le monde 1995, Washington.
- ε Banque Mondiale : *"Labor and The Growth Crisis in Sub-Saharan Africa"*, Regional Perspectives on World Development Report, 1995, Washington.
- ε BIT : *"Le travail dans le monde"*, 1992 et 1994, Genève.
- ε Cogneau D., Razafindrakoto M., Roubaud F. : *"Le secteur informel crée-t-il sa propre demande : faits empiriques et modélisation macro-économique"*, Etude DIAL, 1994-1994-13/E.
- ε DIAL et DSCN : *"L'emploi, le chômage à Yaoundé"*, Paris, 1993.
- ε Horton S., Kanbur R., Mazumdar D. (eds) : *"Labor Markets in an Era of Adjustment"*, 2 Vols., EDI Development Studies, Banque Mondiale, Washington, 1994.
- ε Lachaud J.P. : (sous la dir.) : *"Pauvreté et marché du travail urbain en Afrique subsaharienne : analyse comparative"*, IIES, Genève, 1994.
- ε MADIO : *"L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération d'Antananarivo"*, Antananarivo, 1995.
- ε Roubaud F., *"Le marché du travail à Yaoundé, 1983-1993. La décennie perdue"*. Revue Tiers Monde, N° 140, 1994.
- ε Standing G., Tokman V. (eds) : *"Towards social adjustment : labour market issues in structural adjustment"*, ILO, Genève, 1991

Appropriation, Gouvernance, Dépendance

Une réponse aux dilemmes de la conditionnalité

Depuis quinze ans, des programmes d'ajustement structurels ont été mis en oeuvre dans la plupart des régions du monde. Alors qu'ils ont contribué au retour de la croissance dans plusieurs pays d'Amérique Latine et d'Asie, ils ont connu de faibles succès en Afrique (voir Trottignon, 1992). Cette différence d'impact ne peut apparemment s'expliquer par le degré de réalisation des différentes conditionnalités, voisin d'un continent à l'autre (Mac Cleary, 1991). En revanche, les spécialistes s'accordent pour diagnostiquer, comme source de l'inefficacité en Afrique, un manque d'appropriation au niveau national des politiques d'ajustement (La dernière évaluation de la Banque Mondiale (World Bank 1995) estime que l'appropriation (ownership) d'un programme est un facteur fortement significatif de son succès dans 73 % des cas), aboutissant à des programmes définis et mis en oeuvre de l'extérieur par les institutions de Bretton Woods (World Bank 1988; World Bank 1995; Berg; Killick 1994; CRD; European Commission 1995A).

Ce diagnostic amène à s'interroger sur le principe et les modalités de la conditionnalité. Ne conduit-elle pas à une déresponsabilisation des gouvernements ? Est-elle utile ou contre-productive lorsque le gouvernement n'est pas convaincu de la nécessité de réformes ? Ne rend-elle pas la tâche des gouvernements plus difficile, voire impossible, lorsqu'elle prend des formes trop détaillées et trop complexes ? Ne conduit-elle pas à déstabiliser les économies lorsqu'elle débouche sur un "stop and go" des transferts extérieurs ? Une telle réflexion est d'actualité : les bailleurs de fonds, coordonnés par la Banque Mondiale dans le cadre du Programme Spécial d'Assistance (PSA), se sont saisis de ce thème lors de leur réunion de novembre 1995 European Commission 1995B.

Cette réflexion coïncide avec le sentiment largement partagé que l'approche interventionniste adoptée par les donateurs est parvenue en Afrique à une certaine limite, et qu'il convient de s'orienter davantage vers une logique de sélectivité de l'aide, qui s'accorde d'ailleurs avec la réduction des budgets des donateurs. Cette aide, pour le moins celle à l'ajustement, serait en priorité destinée aux pays obtenant des résultats positifs ou faisant montre d'une capacité de gestion et d'une volonté de réformes suffisantes (Bossuyt, Laporte, Brigaldino).

Un programme d'ajustement structurel serait alors le résultat d'un processus plus intériorisé. Le pays receveur définirait un programme sur lequel, après discussion avec ses corps sociaux (et non avec les donateurs), il pourrait s'engager. Les donateurs n'interviendraient alors que pour accepter ou refuser de cofinancer ce programme (Jaycox) et le négocier à la marge, en fonction du jugement qu'ils portent sur la nature du programme, sur les résultats antérieurs du pays et sur la capacité de mise en oeuvre du gouvernement. La conditionnalité porterait alors sur les points de ce programme qui apparaissent les plus cruciaux aux donateurs.

Un tel processus est évidemment séduisant, mais répond-il réellement aux difficultés rencontrées dans l'exercice actuel de la conditionnalité en Afrique ? Ne résulte-t-il pas d'une propension à résoudre les problèmes en se plaçant délibérément dans un cas où ils ne se posent pas : le cas d'un pays désireux et capable de définir et de mettre en oeuvre un programme satisfaisant pour ses interlocuteurs financiers ?

En fait, si les programmes d'ajustement se résument toujours en un engagement réciproque - engagement de réforme pour le pays receveur, engagement financier pour l'institution financière -, les négociations pour mettre en place cet engagement prennent des formes

diverses où la conditionnalité remplit plusieurs sortes de fonctions, plus contradictoires que complémentaires (Collier) :

- ε **Une fonction de complément de l'aide.** Les donateurs sont à juste titre préoccupés de l'utilisation de leurs fonds. Les conditionnalités qu'ils retiennent ont parfois pour but l'amélioration de l'efficacité de l'appui qu'ils apportent sous forme de projets ou de fonds affectés. L'affectation budgétaire des fonds est du reste une forme de conditionnalité.
- ε **Une fonction d'incitation à l'adhésion.** Les donateurs utilisent l'aide conditionnelle pour infléchir ou orienter les politiques des pays receveurs, selon des axes qui ne rencontrent pas naturellement l'assentiment ou l'empressement des gouvernements bénéficiaires.
- ε **Une fonction de contrainte volontaire.** Les donateurs transforment les points cruciaux des engagements du gouvernement en conditionnalité. En acceptant celle-ci, le gouvernement receveur s'impose de lui-même une contrainte, sous forme d'un calendrier de réformes, qui lui permet d'acquérir crédibilité et confiance des bailleurs de fonds et des autres acteurs économiques, en particulier le secteur privé (Rodrick).

Ces fonctions répondent toutes trois à des préoccupations légitimes, du moins dans l'état actuel des pratiques, et pourtant entrent mutuellement en compétition. Les deux premières fonctions s'opposent sur la nature de l'utilisation de l'aide. Alors que la fonction de complément de l'aide concerne des utilisations prioritaires pour les donateurs et jugées moins urgentes pour les receveurs, la fonction d'incitation à l'adhésion nécessite, pour être efficace, que le receveur utilise les fonds selon ses propres axes de priorité afin de compenser les concessions faites sur d'autres plans. Ce dilemme se retrouve dans le conflit entre aide affectée et aide budgétisée. De même, ces deux premières fonctions entrent en conflit avec la troisième quant au degré d'appropriation des engagements par le gouvernement receveur, et quant au rôle, strictement financier ou de partenaires actifs du développement, des donateurs.

Le processus "idéal" de la conditionnalité, présenté en introduction, se place délibérément dans le cadre de la fonction de contrainte volontaire. Or si cette fonction a pu être effective dans d'autres continents, la pratique de la conditionnalité en Afrique relève beaucoup plus d'une combinaison des deux premières fonctions. Il est indispensable de comprendre les raisons de cet état de fait pour apprécier les contraintes liées au passage à une conditionnalité de contrainte volontaire en Afrique.

Deux différences essentielles semblent pouvoir expliquer la nature dissemblable des ajustements entre l'Afrique et le reste du monde :

- ε La première réside dans **une capacité moindre de gestion interne des programmes d'ajustement** (Guillaumont, 1994). Cela tient à de multiples facteurs que l'on peut regrouper sous le terme de gouvernance : degré de légitimité et de compétence des institutions, volonté de réforme et de progrès du gouvernement, contenu et nature du consensus sur lequel il s'appuie, capacité à agir sur les processus économiques et sociaux intérieurs.
- ε La consolidation de cette capacité de gouvernance relève du long terme, par le renforcement de la démocratie, le développement institutionnel -qui devraient être appuyés par des programmes non conditionnés-, mais aussi par une alchimie sociale dont les ressorts restent en partie mystérieux. En attendant, il peut paraître quelque peu paradoxal de voir dans cette fragilité institutionnelle une condition pour ne pas s'occuper d'aide programme, alors que l'on sait que l'aide projet non accompagnée par un minimum d'aide programme n'est guère efficace.
- ε La seconde différence procède **du déséquilibre profond qui caractérise le dialogue sur l'ajustement entre donateurs et receveurs**. Les pays africains sont, à de rares exceptions près, si dépendants des accords avec les bailleurs de fonds que le processus de négociation des programmes d'ajustement ne peut que conduire les donateurs à imposer leur vue : directement lorsque les administrations des bailleurs préparent elles-mêmes les programmes ou indirectement lorsque les gouvernements receveurs,

préparant ces mêmes programmes, se préoccupent davantage de rencontrer l'assentiment des donateurs que d'exprimer leurs propres engagements. Comment parler de contrainte volontaire quand il n'existe pas de choix ? Il est à ce titre illusoire d'invoquer un nécessaire changement d'attitude des administrateurs de l'aide (Ceux-ci sont par ailleurs soumis à de nombreuses directives et priorités de la part de leur institution, de leur tutelle et des opinions publiques, rarement compatibles avec l'intériorisation des programmes par les pays receveurs). Seule une modification du rapport de force du dialogue est de nature à déboucher sur des programmes plus internalisés.

Ces différences expliquent pourquoi la conditionnalité n'a pas eu fonction de contrainte volontaire en Afrique. Souvent, la capacité de gouvernance était insuffisante pour définir et mettre en oeuvre un programme satisfaisant (au yeux des donateurs) tandis que, par ailleurs, le déséquilibre du dialogue de l'aide empêchait que le gouvernement accroisse sensiblement son engagement dans le processus d'ajustement. Il faut partir de ce constat pour réfléchir à la réforme de la conditionnalité.

De ce point de départ, on pourrait schématiquement tenter de définir une conditionnalité plus adaptée aux cas africains à partir de trois axes de réflexion :

- ε **Les mécanismes de l'ajustement structurel et la conditionnalité doivent pouvoir s'adresser à presque tous les pays** (il existe toutefois un niveau de désordre ou d'injustice intérieur à partir duquel rien n'est possible). Sans remettre en cause le principe de sélectivité dans le sens d'une prise en compte de l'efficacité dans les logiques d'affectation de l'aide, il est nécessaire de concevoir une aide adaptée aux pays dont la capacité de gouvernance est faible. Cette aide comporterait des actions en faveur du renforcement institutionnel et de la couverture des principaux besoins sociaux. Mais elle ne se limiterait pas a priori à de l'aide projet. Elle serait faiblement conditionnelle et conçue sur le long terme. La communauté internationale doit s'intéresser aux politiques des pays à faible gouvernance, au moins sectoriellement. Il est de son devoir de tenter d'infléchir ou d'améliorer les politiques qu'elle juge par trop inappropriées, ne serait-ce que pour renforcer l'efficacité de l'aide en général.
- ε **La conditionnalité doit adopter des fonctions différentes selon la situation des pays concernés.** Pour infléchir les politiques inappropriées des pays à faible gouvernance, une conditionnalité de complément de l'aide ou d'incitation à l'adhésion peut être justifiée, même si l'on sait que son efficacité sera limitée en termes d'internalisation. Elle peut permettre d'aider les éléments les plus réformateurs de la société à faire passer certaines réformes nécessaires bien que non consensuelles. Elle sera en tous les cas préférable à la poursuite dans l'indifférence internationale de politiques manifestement dommageables et à l'enfermement dans des crises de la dette sans issue. En revanche, lorsque la capacité de gouvernance du pays receveur est plus élevée, la conditionnalité doit impérativement se rapprocher d'une contrainte volontaire exprimée par le gouvernement concerné. Cette adaptation des formes de la conditionnalité aux situations des pays sous ajustement ne se faisant pas naturellement, il convient donc de chercher des mécanismes qui permettent de la réaliser.
- ε **Le rapport de force du dialogue entre donateurs et receveurs, et donc le niveau d'intériorisation des programmes, ne doit pas être fonction du niveau de dépendance financière du pays mais de la capacité de gouvernance des gouvernements.** Il faut pour cela agir de l'extérieur sur ce rapport de force, et cela ne peut être fait que par l'intervention d'un acteur indépendant qui fixerait les règles du dialogue, selon une évaluation qu'il conduirait de la capacité de gouvernance du pays concerné.

Ces trois exigences peuvent se concilier dans un système où la conditionnalité et la nature du dialogue de l'ajustement changeraient de forme en fonction d'un **"rating" indépendant (Collier), basé sur une évaluation de la capacité de gouvernance**. Schématiquement, on pourrait imaginer une institution indépendante, spécialement créée à cet effet, et non liée aux agences de donateurs, qui évaluerait la capacité de gouvernance des pays proposés à

l'ajustement. L'évaluation s'effectuerait sur la base d'une appréciation de la situation institutionnelle actuelle (situation politique et sociale, capacité d'action du gouvernement, maîtrise budgétaire) et des résultats passés sur les plans macro-économiques et sectoriels (l'appréciation de la qualité des programmes eux-mêmes -par opposition à la capacité des pays à les concevoir et les mettre en oeuvre- resterait du domaine exclusif de l'institution financière bailleur) et selon un cadre conceptuel précis limitant, autant que faire se peut, la subjectivité des jugements. Une notation des pays proposés à l'ajustement en trois niveaux (A, B et C) permettrait d'adapter la conditionnalité aux besoins du dialogue avec les donateurs.

Un classement en niveau C serait le signe d'une gouvernance faible, rendant difficile le pilotage commun d'une politique économique appropriée. L'aide serait alors majoritairement affectée (non fongible), sous forme de projet d'investissement ou de programmes aux objectifs précis et limités. La conditionnalité reposerait sur des mesures ou des politiques, sectorielles ou globales, permettant de rendre cette aide plus efficace. La conditionnalité aurait donc d'abord une fonction de complément de l'aide, et les donateurs disposeraient d'un outil adapté pour diriger et contrôler l'utilisation de leurs fonds vers les secteurs prioritaires (secteurs sociaux par exemple). **Les donateurs adopteraient alors sans remords une attitude interventionniste.**

Un classement en niveau B (gouvernance moyenne) qualifierait un pays capable de dialoguer avec les bailleurs de fonds, mais dont les résultats ou le paysage institutionnel restent fragiles. Ce classement, témoignant d'une capacité de maîtrise budgétaire acceptable, constituerait un signe pour les donateurs pour substituer une partie de l'aide affectée en aide budgétaire fongible. La conditionnalité servirait alors aux donateurs d'incitation pour infléchir les politiques selon quelques orientations prioritaires et peu nombreuses, et au gouvernement de justification pour faire passer les quelques réformes impopulaires du programme. **Le pays et les donateurs établiraient alors ensemble les programmes d'ajustement, autour de priorités conjointement définies.**

Enfin, en cas de classement au niveau A, le pays serait explicitement reconnu comme étant à même d'établir et de mettre en oeuvre lui-même ses programmes d'ajustement. **Les donateurs et institutions financières auraient clairement le mandat de ne pas discuter ces programmes sur leur contenu**, sinon à la marge. En revanche, ces institutions porteraient un jugement global sur la conformité du programme proposé avec leurs objectifs principaux qui les conduiraient à accepter ou refuser en bloc ce programme. Le dialogue porterait alors essentiellement sur le niveau d'intervention et la conditionnalité aurait alors fonction de contrainte volontaire.

Sans doute un tel schéma ne doit-il pas être pris au pied de la lettre. A l'heure où la conditionnalité est remise en question par toutes les parties prenantes, il se veut incitation au débat. Son utilité est peut-être de rappeler que la situation actuelle est le résultat logique d'une situation complexe. De rappeler également que les agences d'aide, afin de traiter de tous les cas, ne donnent pas, et ne doivent pas donner, un rôle uniforme à la conditionnalité, de même qu'un banquier intervient de manière différente selon qu'il soutient une entreprise en expansion ou en difficulté. Et de rappeler enfin que la recherche d'une plus grande efficacité de l'ajustement et de l'aide en général, ne passe pas par une exhortation aux changements de comportement, tant des gouvernements receveurs que des administrations donatrices, mais par une transformation réelle des conditions de leurs relations.

Références bibliographiques

- ε Berg E. : "Comments" in *"Restructuring Economies in Distress - Policy Reform and the World Bank"*, Oxford University Press, 1991.
- ε Bossuyt, Laporte, Brigaldino : *"The Midterm Review of Lome and the Complementary Debate"*, ECDPM, 1993.
- ε CDR (Center for Economic Research - Denmark) : *"Structural Adjustment in Africa : A Survey of the Experience"*, 1995.
- ε Collier P. : *"Rethinking Donor Conditionality"*, note pour le groupe de travail sur la

- réforme de la conditionnalité, sous la direction de l'Union Européenne.
- ε European Commission : "*The Design of Economic Reforms in the Context of Political liberalisation*", 1995.
 - ε European Commission : "*Reformulating Conditionality in Economic Reform Programmes in Sub-Saharan Africa. An Operational Approach*", Paper prepared for the SPA Meeting, 1995.
 - ε Guillaumont P. et S. : "*Les caractéristiques de l'ajustement ou les raisons de la déception*" in "*Ajustement et Développement. L'expérience des pays ACP*", Economica, 1994.
 - ε Jaycox, E.V.K. : "*Capacity Building. The Missing Link in African Development*", Adress to the African-American Institute Conference "*African Capacity Building. Effective and Enduring Partnerships*", 1993.
 - ε Killick T. : "*The Adaptive Economy. Adjustment Policies in Small Low-Income Countries*", EDI Development Studies, 1993.
 - ε Killick T. : "*Conditionality and the Adjustment-Development Connection*", Paper presented at the conference on "*Fifty Years after Bretton Woods : The Future of the IMF and the World Bank*", 1994.
 - ε McCleary W. : "*The Design and Implementation of Conditionality*" in "*Restructuring Economies in Distress - Policy Reform and the World Bank*", Oxford University Press, 1991.
 - ε Rodrick D. : "*The Limit of Trade Policy Reform in Developing Countries*" in Journal of Economic Perspectives.
 - ε Trotignon J. : "Flexibilité et diversification à l'exportation : Deux facteurs explicatifs de la réussite de l'ajustement ? Une étude comparée des politiques d'ajustement menées en Afrique et en Asie du Sud-Est", Document de Travail DIAL, 1992.
 - ε World Bank : "*Adjustment lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*", 1988.
 - ε World Bank : "*Structural and Sectoral Adjustment. World Bank Experience 1980-92*", 1995.

- [DIALOGUE N°4: content](#) -