



Repenser les économies africaines pour le développement



Repenser les économies africaines pour le développement

Sous la direction de

**Jean-Christophe Bounkou Bazika
& Abdelali Bensaghir Naciri**



CODESRIA

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
DAKAR

© CODESRIA 2010

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV
BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal
Site web: www.codesria.org

ISBN: 978-2-86978-329-4

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne doit être reproduite ou transmise sous aucune forme ou moyen électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou l'usage de toute unité d'emmagasinage d'information ou de système de retrait d'information sans la permission au préalable du CODESRIA.

Mise en page : Daouda Thiam
Couverture : Ibrahima Fofana
Impression : Imprimerie Graphi plus, Dakar, Sénégal

Distribué en Afrique par le CODESRIA
Distribué ailleurs par African Books Collective
www.africanbookscollective.com

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer plusieurs forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche ainsi à lutter contre la fragmentation de la recherche dans le continent africain à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent toutes les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui se trouve être la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani* qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie*; la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)* et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la *Revue Africaine des Médias; Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique*; *L'Anthropologue africain* ainsi que *Sélections Afro-Arabs pour les Sciences Sociales*. Les résultats de recherche, ainsi que les autres activités de l'institution sont aussi diffusés à travers les « Documents de travail », le « Livre Vert », la « Série des Monographies », la « Série des Livres du CODESRIA », les « Dialogues Politiques » et le « *Bulletin du CODESRIA* ». Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible au www.codesria.org

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, à l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI), à l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), au TrustAfrica, à l'UNICEF, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Sommaire

Les contributeurs vii

1. Introduction : Les économies africaines et l'impératif de nouvelles alternatives pour le développement
Jean-Christophe B. Bazika & Abdelali Bensaghir Naciri 1

Partie I : Le rôle de l'État dans le développement africain

2. Le rôle de l'État dans le développement économique : une comparaison
Jean-Christophe Boungou Bazika 17
3. La problématique du développement socio-économique et les objectifs d'une authentique réforme de l'État
Boutaleb Kouider 33
4. Ajustement des réformes en Afrique : la condition d'un développement réussi 59
Brahim Elmorchid
5. D'une CPGL à une autre : quelles alternatives dans les stratégies actuelles d'intégration et de coopération pour le développement ?
Arsène Mwaka Bwenge 79

Partie II : Les stratégies d'industrialisation et le développement

6. Industrialisation par substitution des importations en Afrique et compétitivité internationale
Siméon Maxime Bikoué 103
7. La contribution de la logistique à l'intégration des sous-traitants marocains du secteur textile-habillement à la logique des donneurs d'ordre étrangers
Abdelali Bensaghir Naciri 121

8. Le rôle de la Chambre de commerce et d'industrie dans la promotion des partenaires innovants : cas de l'Association Pointe-Noire Industrielle (APNI) au Congo Brazzaville
Jacques Bigala 141
9. Économie populaire, lutte contre la pauvreté et le développement durable
Gaston Nkouika-Ndingani-Nkita 155

Partie III : Le financement du développement

10. L'impact de la libéralisation commerciale sur les finances publiques de la République du Congo
Alain Donathe Koyangozo 177
11. L'utilisation viable des ressources africaines pour le développement : le cas du pétrole tchadien
Ratabaye Tordeta 197
12. L'argent de la diaspora et le financement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines de base en Afrique
Gérard Tchouassi 211
13. Fondements analytiques et propositions d'une monnaie commune de la création d'une banque centrale africaines communes
Koffi Sodokin 231

Les contributeurs

Jean-Christophe Boungou Bazika est docteur d'Etat en sciences économiques, maître assistant à la faculté des Sciences économiques de l'Université Marien Ngouabi. Il assume les fonctions de Directeur général du Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques (CERAPE) au Congo Brazzaville. Il a publié plusieurs travaux sur les questions de développement, intégration, pauvreté et entrepreneuriat.

Abdelali Bensaghir Naciri est docteur en sciences économiques, enseignant-chercheur à la faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, université Hassan II – Mohammeda – Casablanca, au Maroc. Il est l'auteur de plusieurs travaux de recherche, publications et communications nationales et internationales, dans les domaines de l'économie de transport, de la logistique et de l'économie internationale.

Boutaleb Kouider est professeur en sciences économiques, à la faculté des Sciences économiques et de gestion Université Abou Bakr Belkaid - Tlemcen (Algérie). Il fait ses recherches dans les domaines de l'économie du développement durable, la gouvernance, la planification et la gestion des entreprises. Il a publié sur la théorie de la décision, et a contribué dans plusieurs ouvrages collectifs avec une soixantaine d'articles et communications nationales et internationales sur des thèmes de l'analyse micro et macroéconomique liés au développement socioéconomique au Maghreb et plus particulièrement l'Algérie.

Brahim Elmorchid est docteur d'Etat en Sciences Economiques, enseignant-chercheur à l'Université Cadi Ayyad de Marrakech. Son domaine d'enseignement et de recherche porte principalement sur l'économie financière, l'économie institutionnelle et les politiques publiques. Il a participé à plusieurs manifestations scientifiques et publié dans des revues spécialisées.

Arsène Mwaka Bwenge est politologue et Coordonnateur du Centre d'études politiques. Il est professeur à l'Université de Kinshasa/République Démocratique du Congo. Il a comme domaine de recherche les conflits, la paix et la gouvernance locale en Afrique.

Siméon Maxime Bikoué est le Chef du département Logistique transport et commerce international à l'école supérieure de Gestion de Douala (Cameroun). Il est titulaire d'un Doctorat en économie. Il est Chargé de cours à l'Université de Douala et Chargé d'enseignement à l'Institut de gestion de l'Université de La Rochelle (France) à l'INTEG de Paris (France) et est chercheur associé au TEAM (Université de Paris 1).

Jacques Bigala est docteur en sciences économiques, spécialisé en relations économiques internationales. Il est diplômé de l'Académie des études économiques de Bucarest (Roumanie) et de l'Université Humboldt de Berlin (Allemagne). Il a occupé plusieurs postes de conseiller et de directeur au Ministère du commerce et de celui de l'industrie du Congo et au sein des institutions consulaires (chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et des métiers). Il est aussi chercheur au CERAPE, institution de recherche basée au Congo.

Gaston Nkouika-Dinghani-Nkita est titulaire d'un Diplôme d'Études Supérieures (DES) en sciences économiques, option théories économiques et recherches. Il est membre de l'Union pour l'étude et la recherche sur la population et le développement (UERPOD), de l'Association internationale des démographes de langue française (AIDLF), du Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques (CERAPPE). Il a réalisé plusieurs publications scientifiques parues dans les revues et ouvrages sur l'entrepreneuriat, la pêche, l'agriculture et les enfants marginalisés.

Alain Douathe Koyangozo est titulaire d'un master 2 en management des PME et prospective stratégique, Chercheur associé du Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques (CERAPE) dont le siège est à Brazzaville. Auteur et co-auteur de plusieurs travaux de recherche, il mène des recherches sur les stratégies de développement du secteur privé, des Accords de partenariat économique (APE) et les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Ratebaye Tordeta est Diplomate de formation, diplômé de l'ENA de Paris (Gestion internationale des conflits) et de l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC), Collaborateur de la FPAAE de Géopolitique et de Stratégie en Afrique Centrale, ses domaines de recherche concernent la gouvernance, la protection et les questions de sécurité liée à la présence des réfugiés sur le territoire national. Il est auteur de plusieurs publications, notamment « *Analyse des accords de paix : leur applicabilité (cas du Tchad)* », « *Le défi institutionnel en matière de gouvernance au Tchad* », « *La Convention d'Ottawa et la démarche tchadienne de lutte contre les mines antipersonnel* ».

Gérard Tchouassi est enseignant/chercheur à la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de Yaoundé II-Soa au Cameroun. Il est professeur invité dans plusieurs Universités, chercheur associé et membre de plusieurs laboratoires et réseaux de recherches au Cameroun et à l'étranger. Il est co-auteur d'un ouvrage sur *Afrique Centrale : Crises Economiques et Mécanismes de Survies* et a écrit plusieurs articles et chapitres d'ouvrages dans les domaines suivants : Entrepreneuriat féminin, Microfinance, Commerce transfrontalier, Nouvelle économie des migrations, Développement, Economie sociale et solidaire et Philanthropie économique.

Koffi Sodokin est le Directeur du Centre de recherche et de formation en économie et gestion (CERFEG) de l'Université de Lomé. Titulaire d'un Doctorat en Sciences économiques obtenu à l'Université de Dijon en France, il est enseignant chercheur à la Faculté des sciences économiques et de gestion (FASEG) de l'Université de Lomé.



1

Introduction

Les économies africaines et l'impératif de nouvelles alternatives pour le développement

**Jean-Christophe Bounbou Bazika &
Abdelali Bensaghir Naciri**

Depuis leur indépendance politique, les pays du continent africain sont en quête de modèles de développement de leurs sociétés. Ayant appliqué différentes stratégies allant de l'import-substitution jusqu'à l'ajustement structurel en passant par les industries industrialisantes, les pays africains n'ont pas réussi à assurer leur développement économique. Toutes les stratégies de développement adoptées n'ont fait que perpétuer les dysfonctionnements économiques, sociaux et institutionnels. Les taux d'épargne et d'investissement restent insuffisants pour assurer une croissance économique soutenue, le commerce extérieur est peu diversifié, quasiment dominé par l'exportation de produits de base dont les termes de change ne cessent de fluctuer, ce qui accentue l'exclusion de l'Afrique du commerce mondial. De 30 pour cent dans les années 60, sa participation au commerce mondial est passée à 2 pour cent aujourd'hui. Les problèmes sociaux continuent de secouer le continent avec le taux de pauvreté le plus élevé au monde (les 30 pays les plus pauvres de la planète sont localisés en Afrique) et de graves problèmes d'éducation et de santé (épidémie du Sida) qui entravent toute stratégie de développement des ressources humaines. Le cadre institutionnel dans la majorité des pays du continent est défaillant, l'absence de démocratie véritable et des droits de l'homme est à l'origine des problèmes de gouvernance, de corruption, d'instabilité et de la formation d'une économie de rente préférant le favoritisme à la compétition. Naturellement, il existe des contrastes entre les régions et les pays d'Afrique. Quelques pays tentent d'émerger du lot comme en Afrique du Nord, la Tunisie, le Maroc, l'Égypte, en Afrique australe le Botswana, Maurice. L'Afrique du Sud, longtemps considérée comme un cas à part, est le pays africain dont l'économie est la plus développée avec une production s'élevant au quart du PIB de l'Afrique.

Des initiatives furent entreprises dans les deux dernières décennies pour tenter d'assainir la situation. Dans les années quatre-vingts, les réformes économiques initiées par les institutions internationales dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ont eu pour objectif principal l'amélioration du cadre macroéconomique en corrigeant les déséquilibres aux niveaux des finances publiques, de la balance des paiements et de l'inflation. Dans les années quatre-vingt-dix, les réformes institutionnelles et politiques intervenues suite à l'accroissement de la conditionnalité liée aux aides financières internationales, ont tenté d'améliorer le cadre institutionnel (constitutions, lois, élections...) dans la mesure où c'est de la qualité des institutions que dépend le niveau du développement économique. Toutefois, l'impact de ces réformes en termes d'amélioration des structures économiques et sociales a été très limité. L'objectif fut, pour plusieurs pays, de donner une certaine image à l'extérieur en termes de stabilité économique et politique plutôt que d'entreprendre de réels changements. Le déclenchement du développement économique et social en Afrique doit au contraire être un processus endogène car le développement ne peut venir que de l'intérieur.

La crise actuelle que traversent les économies africaines remet en question bien de modèles de croissance, de stratégies de développement présentés naguère comme des solutions au développement de ces économies. La pensée économique et politique est aujourd'hui confrontée à un grand dilemme : celui de proposer de véritables alternatives au continent africain, et ce dans un environnement économique mondial où l'appui des pays industrialisés aux pays en développement en termes d'aide publique au développement est en déclin, où le traitement préférentiel dont disposaient ces pays cède progressivement la place à un traitement réciproque et asymétrique dans le cadre des dispositions de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des Accords pour le Partenariat Économique (APE), et où la grande mobilité des capitaux et les délocalisations des processus productifs ont intensifié la concurrence internationale entre pays en termes d'attractivité des investissements étrangers.

Le processus de développement de l'Afrique pour avancer doit répondre à trois questions fondamentales : la première est celle relative à l'État. Quel rôle l'État doit-il jouer pour impulser le développement ? Les politiques imposées par les institutions financières internationales ont pendant longtemps créé un brouillard sur cette question clé. Ces politiques ont échoué faute entre autres d'une connaissance sérieuse de l'État en Afrique et de son rôle dans le développement. La deuxième question se rattache aux stratégies à mettre en place pour l'industrialisation. Là aussi, le problème de l'industrialisation et de l'exportation de biens manufacturés de l'Afrique a été rejeté aux calendes grecques au profit des politiques de substitution aux importations et de stabilisation à court terme. La troisième question concerne le financement du développement. La politique d'endettement massif auprès des bailleurs de fonds étrangers a été une des plus grandes catastrophes

économiques que l'Afrique n'ait jamais connue. Étranglés par une lourde dette extérieure, les États africains ont perdu toute indépendance dans la formulation des stratégies et politiques de développement.

Les contributions originales et d'une grande richesse conceptuelle, contenues dans cet ouvrage tentent d'apporter une réponse à ces trois questions fondamentales. La diversité des aspects et des cas traités par les auteurs apporte un important éclairage par des scientifiques qui vivent de l'intérieur les expériences des pays africains.

Le rôle de l'État dans le développement africain

Repenser les économies africaines signifie tout d'abord repenser le rôle que doit jouer l'État. Ce rôle est crucial et d'ailleurs dans l'histoire économique, il a toujours été crucial parce que l'État est la seule institution qui détient le pouvoir de réguler les activités économiques et sociales, d'impulser le développement agricole et industriel, de protéger les producteurs nationaux face à la concurrence inégale venue de l'extérieur, de créer les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement des entreprises.

Il est intéressant de voir comment dans les autres régions du monde en développement, l'État a su impulser le développement. Jean-Christophe Boungou Bazika analyse cette question dans le chapitre 1, portant sur « Le rôle de l'État dans le développement économique : une comparaison Afrique-Asie-Amérique latine ». Il montre que la conception des stratégies de développement en Asie et en Amérique latine est le fait des intellectuels nationaux. Ceux-ci ont souvent émis des idées et échafaudé des programmes économiques que se sont appropriées les élites politiques en vue d'engager des réformes pour stimuler la croissance et le développement. Contrairement aux pays d'Afrique où ces stratégies ont été en général conçues par des experts étrangers qui ont tenté de formuler des projets et programmes inadaptés et ayant mené les économies africaines dans l'impasse, les pays d'Amérique latine et d'Asie se sont appuyés sur les penseurs nationaux. Il montre aussi comment les politiques publiques ont pesé négativement et engendré un coût élevé des facteurs à l'inverse de l'Asie où l'État a créé les conditions pour favoriser les investissements privés des capitalistes locaux. En Afrique, l'État a marginalisé son entrepreneuriat privé en favorisant le développement d'un secteur public déficitaire. Par ailleurs, le secteur privé en Afrique souffre de la politique restrictive des banques et de la faible qualification du capital humain. C'est ainsi qu'en Afrique, les dépenses publiques dans l'éducation ont un niveau plus faible comparativement aux pays d'Asie et d'Amérique latine. Il conclut sur l'importance pour les élites politiques africaines d'utiliser les compétences locales dans la conception des stratégies et politiques de développement.

Mais pour ce faire, il revient également aux intellectuels africains la tâche de mieux s'organiser et de produire des connaissances et des savoirs scientifiques en

mesure d'être appropriés par les élites politiques. Cette tâche nécessite de leur part la capacité de créer dans leurs pays respectifs de véritables institutions de recherche qui soient dynamiques, autonomes et crédibles. Ces institutions ne doivent pas s'enfermer dans le monde universitaire et penser que la publication de quelques revues scientifiques suffit pour influencer les politiques dans le secteur public et privé. Elles doivent savoir travailler en intelligence avec les administrations publiques, le secteur privé et la société civile parce que les connaissances scientifiques n'ont d'intérêt que si elles servent à résoudre les problèmes auxquels sont confrontés ces différents secteurs d'activité.

Dans la même perspective du rôle de l'État dans le développement à travers la conception et l'exécution des politiques publiques et l'impact considérable (positif ou négatif) sur le bien-être de la population (Boungou Bazika et al 2006; Tade Akin Aina et al 2004), il est intéressant d'étudier l'apport de la réforme des pouvoirs politiques sur le développement socioéconomique en Afrique. Ainsi, les conditions d'une bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption doivent être créées afin d'améliorer l'efficacité de l'administration publique. Dans ce sens, Boutaleb Kouider s'arrête dans le chapitre 2 intitulé « Problématique du développement et réforme de l'État en Algérie », sur la situation économique et sociale dans ce pays de l'Afrique du nord et met en évidence les réformes institutionnelles entreprises et leur faillite. En dépit de l'exploitation d'importantes ressources pétrolières, les indicateurs en termes de développement humain, de productivité globale des facteurs, de taux de croissance, de taux d'emploi et de la qualité de la gouvernance restent faibles. L'auteur montre comment la forte centralisation du pouvoir politique a conduit à vider les institutions publiques de toute leur efficacité. Il traduit cette situation en recourant à la théorie du « trou noir », théorie relevant de l'astrophysique selon laquelle « la formation céleste semble avaler toutes les énergies se trouvant dans son environnement immédiat pour se concentrer en un point extrêmement petit, mais à la puissance énergétique considérable ». Il fait remarquer que ce phénomène néfaste de la concentration du pouvoir politique caractérise beaucoup de régimes africains et devient un obstacle à la construction de régimes démocratiques et au développement.

Sortir de l'impasse nécessite une authentique réforme de l'État. Il s'agit d'assurer la neutralité de l'administration et d'intégrer les partis dans le champ politique pour en faire de véritables intermédiaires entre le pouvoir et les citoyens dans le but de faciliter l'expression des aspirations populaires. Il faut en finir avec la nature socio-historique des élites africaines qui se sentent plus proches de l'État que de la société et qui sont à la recherche permanente de sinécures au gouvernement et de l'enrichissement personnel. Il faut que les partis politiques deviennent des contre-pouvoirs réels dans le processus de démocratisation.

Les modèles de réformes et les conditions de leur application n'ont pas fait, toutefois, l'objet d'études particulières de la part des institutions financières inter-

nationales. C'est ce qui explique en partie pourquoi ces programmes réformistes ont lamentablement échoué. Ils étaient perçus par leurs auteurs dans un esprit étroit et mécaniciste, sans grande connaissance du contexte d'accueil.

Brahim Elmorchid, dans le chapitre 3, « Ajustement des réformes en Afrique : la condition d'un développement réussi », analyse les réformes menées en Afrique en présentant le bilan et les conditions nécessaires à la réussite de toute réforme. Il examine une première génération de réformes économiques au début des années quatre-vingts. Ces réformes visaient le rétablissement des équilibres macro-économiques et par la suite la restructuration des structures productives à travers la privatisation du secteur public. Les quelques résultats positifs enregistrés au niveau du rétablissement progressif de l'équilibre budgétaire, de la réduction du déséquilibre extérieur et du contrôle de l'inflation, ont conduit à l'aggravation des déséquilibres sociaux, à la faible croissance et à la lenteur des réformes sectorielles.

Une seconde génération de réformes institutionnelles a été enclenchée dans la plupart des pays africains au début des années quatre-vingt-dix. L'objectif visé était la création de conditions favorables à l'émergence d'une économie de marché à travers l'amélioration du cadre institutionnel (constitution, lois, élections, gouvernance, droits de propriété) car, la défaillance des institutions et l'énorme déficit en démocratie dans la majorité de ces pays constituent un obstacle aux efforts de développement. Quelques rares cas comme ceux du Botswana et de Maurice font exception. Ces pays ont pu améliorer leurs performances économiques grâce à la qualité de leurs institutions.

L'auteur montre par la suite que la situation de blocage dans laquelle se sont trouvées ces réformes nécessite des ajustements à trois niveaux : technique, tactique et institutionnel. Il s'agit d'identifier les parties prenantes et les groupes d'intérêt concernés, de déterminer un calendrier d'exécution des réformes et de choisir entre une approche dictatoriale ou une approche participative. Il dresse une typologie des parties prenantes des réformes comprenant quatre groupes : le groupe des perdants constitué par les opposants redoutables et les opposants pacifiques, le groupe des gagnants constitué par les sympathisants dynamiques et les sympathisants passifs.

S'agissant de l'ordonnancement des réformes pour en garantir le succès, il faut commencer par réformer les institutions pour améliorer leur qualité avant d'engager toute réforme à caractère macro-économique et structurel. De même, la réforme du cadre macro-économique doit précéder les réformes sectorielles, car le succès de la seconde est conditionné par celui de la première.

Enfin, en Afrique, un certain gradualisme dans l'application des réformes et la recherche du consensus doivent prévaloir aux visions du big bang et à la démarche dictatoriale. En effet, une application ponctuelle et brutale des réformes com-

porterait non seulement d'importants coûts d'ajustement, mais aussi un effet d'irréversibilité empêchant de mener des actions correctives opportunes.

Si les réformes institutionnelles sont indispensables au développement, il est aussi indispensable de garantir et de consolider ce développement en réalisant l'intégration régionale dans l'objectif de constituer de vastes ensembles régionaux viables. Une vaste littérature existe sur cette question (Pidika et Tchouassi 2005 ; CEA 2000; MKandawire et Soludo 1999 ; Banque Mondiale 1989, etc.). L'intégration régionale est une problématique fondamentale du développement en Afrique et dans ce processus, l'État y joue un rôle de premier plan. C'est ainsi que Arsène Mwaka Bwenge, dans le chapitre 4 intitulé « D'une CEPGL à une autre : quelles alternatives dans les stratégies actuelles d'intégration et de coopération pour le développement ? », examine la situation dans la région des grands lacs et fait un diagnostic cinglant du processus d'intégration régionale dans cette zone. Il montre que les initiatives prises dans le passé ont abouti à l'échec parce que l'instabilité et la gestion chaotique dans un État membre se sont répercutées à l'échelle des projets communautaires au niveau des secteurs bancaire et énergétique et conduit ces projets à la faillite. La relance du processus d'intégration régionale s'appuyant sur les projets économiques risque de connaître le même échec si des cadres et mécanismes institutionnels pertinents ne sont pas mis en place pour prévenir et régler les conflits politiques qui surgissent entre les États de la région des grands lacs. Ainsi, il revient aux États de la sous-région de penser ces mécanismes de régulation politique avant tout projet d'intégration économique. La stabilité politique des États et la sécurisation de leurs relations sont une priorité pour tout projet de développement économique dans une région marquée par une longue chaîne de conflits et guerres internes et externes aux conséquences ruineuses. Par ailleurs, toute nouvelle construction régionale doit dépasser le cadre élitiste des anciennes constructions, car même pendant les périodes de crise grave entre les différents États, les échanges transfrontaliers sont demeurés intenses entre les populations de cette région. Ainsi, la nouvelle construction doit être un projet d'intégration sociétal où les dynamiques sociales, économiques, politico-sécuritaires et culturelles au niveau local doivent être valorisées.

Les économies africaines ont besoin de l'intégration régionale et d'un leadership qui ait une grande vision pour le développement.

Les économies africaines, de productrices de matières premières à productrices de biens manufacturés : quelles stratégies pour l'industrialisation ?

L'industrialisation est un impératif pour le développement des économies africaines. Croire que celles-ci pourraient se développer en produisant et exportant seulement des matières premières est une grave illusion qui a d'ailleurs jusqu'à maintenant conduit à l'échec les stratégies et politiques de développement sur le

continent. Les quelques expériences qui semblent donner des résultats positifs comme celles de l'Afrique du Sud, de Maurice, de la Tunisie, du Maroc et de l'Égypte montrent clairement qu'elles se sont basées sur la promotion des industries manufacturières, même quand ces pays étaient dotés d'importantes ressources naturelles. Ainsi, les modèles de croissance et de développement basés sur l'exportation de matières premières ont clairement fait la démonstration de leurs limites. Certains économistes attribuent l'instabilité politique actuelle en Afrique au fait que les économies se basent sur la production et l'exportation des ressources naturelles (Collier 1997). Les élites se contentent de capter la rente découlant de l'exploitation des ressources naturelles et négligent l'industrialisation et la manufacture des biens car ce processus exige l'instauration d'un cadre institutionnel complexe et la réalisation d'infrastructures viables ainsi que la formation d'un capital humain de qualité, autant de facteurs contribuant à favoriser l'accumulation et le développement des industries manufacturières.

La modestie des résultats des expériences d'industrialisation dans plusieurs pays du continent africain a été ainsi une conséquence du contexte économique propre à ces pays.

Dans le chapitre 5, « Industrialisation par substitution des importations en Afrique et compétitivité internationale : une revue critique », Siméon Maxime Bikoué montre que l'industrialisation par substitution des importations ISI, adoptée à partir des indépendances de 1960, a montré ses limites en Afrique. Les faibles résultats de cette stratégie ont été une conséquence d'une part de l'environnement économique non favorable des pays africains (dépendance technologique de l'étranger, étroitesse des marchés intérieurs, absence de la concurrence, économie de rente, etc.) et d'autre part de la nature même des investissements réalisés (surdimensionnement des projets, faible productivité, inadaptation technologique, etc.).

L'auteur préconise ainsi le recours à une nouvelle stratégie d'industrialisation qui, dans un contexte de mondialisation des économies et de concurrence internationale exacerbée, renforcerait la compétitivité des entreprises africaines. Il s'agit d'une part de s'approprier sa propre indépendance technologique en partant d'un potentiel scientifique et technique autonome fondé sur l'appui public aux activités de recherche scientifique, et d'autre part, de dépasser l'insuffisance de la demande intérieure en diversifiant les débouchés, premièrement au niveau régional à travers une intégration économique avec les pays voisins dans une logique de coordination des efforts de développement, et deuxièmement, en s'imposant sur le marché mondial à travers l'exportation des produits sur lesquels ces pays disposent d'avantages spécifiques en termes de ressources naturelles et de main-d'œuvre.

La réussite de ce processus d'industrialisation et d'implantation des entreprises manufacturières exige que soit pensée et appliquée une stratégie de développement basée sur la différenciation des produits et des marchés, l'intégration des

filières de production et une coopération étroite entre le secteur public et privé. En ce sens, une plus grande intégration des opérations approvisionnement-production-marché et une réduction du temps dans l'articulation de ces opérations sont devenues une nécessité d'autant plus que la mondialisation a accentué la concurrence internationale en réduisant le temps et la distance (Torres 2001). Dans le chapitre 6, « La contribution à l'intégration des sous-traitants marocains du secteur textile-habillement à la logique des donneurs d'ordre étrangers », Abdellali Naciri Bensaghir présente le rôle important joué par la filière textile-habillement dans l'économie du Maroc avec 1700 entreprises et 44 pour cent des effectifs industriels. Il montre la nécessité pour les fabricants marocains de répondre aux exigences de quantité, qualité et délai de livraison des produits aux firmes étrangères pour conserver leur avantage concurrentiel face aux producteurs d'Europe de l'Est et d'Asie. Dans ce schéma, l'organisation logistique (transport, stockage, échange de données informatisées, etc.) constitue l'élément de base de toute nouvelle stratégie concurrentielle des exportateurs marocains des produits de la filière textile et habillement. Le transport (terrestre, maritime) doit permettre une plus grande fluidité de circulation des flux de produits (importations de matières premières et exportations de produits finis). Les supports informationnels doivent permettre d'accélérer les échanges d'informations sur les produits entre les fabricants et l'administration douanière d'une part et les fabricants et les donneurs d'ordre étrangers d'autre part. L'auteur met en évidence les limites de la stratégie des fabricants textiles cantonnés dans la seule production et la nécessité d'un redéploiement stratégique axé sur le passage de la sous-traitance à la co-traitance. Ce passage nécessite la prise en charge des tâches de production et d'acheminement des produits, la diversification des produits offerts et l'organisation des producteurs en réseau. L'écoulement ne devrait plus être laissé sous la responsabilité du donneur d'ordre. Désormais, les producteurs textiles devraient combiner les deux activités de production et de distribution, et ainsi améliorer leur marge et leur positionnement sur le marché. L'une des conditions pour y arriver est le renforcement du partenariat secteur public/secteur privé afin d'améliorer les infrastructures de transport et de faciliter les procédures douanières.

Le partenariat entre le secteur public et privé est le moyen privilégié pour l'industrialisation et la promotion des industries manufacturières en Afrique. Le continent dispose d'un tissu de micro, petites et moyennes entreprises qui ont besoin d'un encadrement et de développer des relations de réseau avec les grandes entreprises. En Asie, on observe un net développement des réseaux liant les PME aux grandes entreprises, situation qui diffère de l'Afrique marquée par une nette faiblesse des liens résilières inter-entreprises. Or le partenariat à travers la constitution de réseaux a contribué au développement industriel des pays asiatiques. Jacques Bigala dans le chapitre 7, « Le rôle de la Chambre de Commerce et d'Industrie dans la promotion des partenariats innovants : cas de l'Association

Pointe-Noire industrielle (APNI) au Congo-Brazzaville », s'interroge sur le rôle que peut jouer les institutions intermédiaires telles que les chambres de commerce et d'industrie dans le développement de partenariats innovants dans un contexte marqué par l'évolution du rôle des acteurs non étatiques, en s'appuyant sur une expérience concrète expérimentée au Congo. En effet, la chambre de commerce de Pointe-Noire a initié la création d'un réseau comprenant les grandes entreprises pétrolières et bancaires, les PME, la Mairie ainsi que les représentants de l'État. Ce réseau dispose d'un fonds permettant de financer les projets d'investissements des PME, des centres professionnels de gestion qui assistent les PME dans la gestion comptable, financière et commerciale. Il met aussi en relief les contraintes à surmonter : doter l'APNI d'un budget de fonctionnement, éduquer les PME dans l'esprit d'échanges d'expériences, améliorer les services publics et les infrastructures par l'État afin de créer les bases de la compétitivité des entreprises. L'auteur conclut que malgré les difficultés rencontrées (modestie des moyens, faible assistance de l'État aux PME), l'action des chambres de commerce et d'industrie peut constituer un cadre propice à l'épanouissement des PME.

Si l'exportation de biens manufacturés doit être une composante importante de la stratégie de développement, on doit aussi prendre en compte une autre dimension qui caractérise les économies africaines, l'existence d'un vaste secteur de micros entreprises appelé secteur informel. La littérature montre que ce secteur est marqué par un dynamisme élevé et est aujourd'hui le seul qui lutte contre la paupérisation en créant des emplois face à un secteur moderne hypertrophié, souvent constitué de quelques filiales de grandes firmes multinationales soumises aux stratégies internationales de leur société mère implantées à l'étranger. Dans le chapitre 8 « Économie populaire et lutte contre la pauvreté au Congo Brazzaville : prôner un développement durable du bas vers le haut », Gaston Nkouika-Ndigani-Nkita, tire la sonnette d'alarme sur le secteur informel sur la base de l'observation sur le terrain d'activités exercées par les agents économiques de base au Congo. Il pense que les analystes ont tendance à négliger l'apport de celui-ci dans le processus de développement. Le développement durable est impossible en Afrique sans un meilleur accès aux ressources, sans encourager l'investissement productif, sans favoriser l'épargne intérieure, sans une utilisation rationnelle des fonds investis et une participation de tous les agents économiques indépendamment de leur taille. Il souligne l'impérieuse nécessité de changer de modèle de développement. Il faut adopter un modèle qui mette l'accent non pas sur l'insuffisance de ressources disponibles, mais sur leur meilleure utilisation en mettant en œuvre des programmes offrant des opportunités aux populations défavorisées du monde urbain et rural. Face à la situation complexe résultant des stratégies inappropriées appliquées sur le continent africain, les conséquences de l'urbanisation et l'incapacité du secteur moderne à satisfaire les besoins de toutes les couches sociales de la population, l'économie du secteur informel constitue une ré-

ponse relativement appropriée dans le cadre d'une stratégie d'auto promotion des agents de base considérés comme des « entrepreneurs » capables d'adopter rapidement et de diffuser le changement. Pour l'auteur, le développement ne peut être conçu exclusivement selon une logique du haut vers le bas (politique des grands projets), mais également du bas vers le haut à travers l'appui à l'économie populaire.

Comment financer le développement africain ?

La question du financement est au centre de la problématique du développement des économies africaines. Elle a constitué, jusqu'à présent, une sérieuse entrave empêchant les pays africains de disposer de ressources stables et suffisantes pour soutenir leurs stratégies de développement. La dette extérieure qui devait financer le développement s'est avérée être un véritable goulot d'étranglement. Elle a alimenté les comptes privés et la fuite des capitaux, entraîné d'énormes dysfonctionnements des finances publiques, accentué la dépendance des États face à l'extérieur. D'autres alternatives ont été envisagées pour le financement du développement en Afrique. Une de celles-ci s'appuie sur la microfinance. Les institutions de microfinance sont présentées comme un moyen de collecter l'épargne populaire et de réaliser grâce à ces dépôts des microcrédits auprès des petites, moyennes et micro entreprises. Ce type d'entreprise est présenté comme générateur d'emplois et de revenus et comme un instrument efficace dans la lutte contre la pauvreté (Touhami Abdelkhalek et al. 2000). Toute la question est celle de savoir si la microfinance peut contribuer au développement. L'analyse faite par certains auteurs montre que la microfinance possède un impact limité sur le développement. Elle contribue beaucoup plus à la survie des entreprises qu'à leur croissance (Diata, Bounou Bazika et Mouko 2005).

Dans les schémas actuels de financement, les recettes douanières constituent d'importantes ressources comptant pour 20 pour cent au moins des recettes budgétaires de l'État en Afrique. Elles sont utilisées non seulement pour assurer le salaire des fonctionnaires, mais aussi pour réaliser et entretenir les infrastructures économiques et sociales et remplir les missions du gouvernement. Or, dans le contexte de libéralisation commerciale impulsée par l'OMC et de celui des négociations entamées entre l'Union Européenne et les pays ACP pour la signature des Accords de partenariat économique (APE), ces recettes douanières sont menacées. C'est ce qu'explique Alain Douathe Koyangozo dans le chapitre 9 sur « L'impact de la libéralisation commerciale sur les finances publiques du Congo ». Il montre que l'application du principe de réciprocité contenu dans les APE devra entraîner la réduction et la suppression à terme des droits de douane dans les échanges entre les pays africains et l'Union Européenne. Ainsi, en s'appuyant sur l'exemple du Congo Brazzaville, il estime l'impact de la réduction de 10 points du tarif extérieur sur les recettes douanières de ce pays. Une telle réduction devrait entraî-

ner une chute de plus de 50 pour cent des recettes douanières de l'État. Face à cette situation, il recommande que les États africains adoptent une libéralisation graduelle et sélective afin de limiter l'écart de développement entre pays européens et pays africains. Une solidarité de ces États pendant les négociations commerciales s'avère nécessaire. Une chute brutale des recettes douanières aurait comme conséquence d'accentuer le déficit budgétaire et d'entraver le développement des pays africains.

Comme on peut le constater, les ressources publiques jouent un rôle de premier plan dans le financement du développement. Ces ressources sont considérables pour les pays africains possédant d'importantes richesses pétrolières. Au cours de la période actuelle de boum du cours du pétrole sur le marché mondial, ces ressources financières ont décuplé. La grande question est celle de savoir comment les énormes excédents générés par le pétrole peuvent-ils servir au financement du développement africain ? Alexandre Tordeta Ratebaye tente d'apporter une réponse à cette question en analysant l'expérience du Tchad. Dans le chapitre 10 portant sur « L'utilisation viable des ressources africaines pour le développement : le cas du pétrole tchadien », l'auteur présente les expériences d'autres pays africains où la contribution des ressources pétrolières au développement a été très limitée dans la mesure où les revenus pétroliers ont eu souvent un effet déstructurant sur le tissu économique. Ils ont entraîné la marginalisation des productions non pétrolières, l'inefficacité et la faible productivité des dépenses publiques et le développement des activités de rente. Il note cependant l'originalité du projet Tchadien basé sur un dispositif législatif et institutionnel qui consacre le partenariat entre l'État, les compagnies pétrolières, la société civile et les institutions financières internationales et fixe les règles d'affectation des revenus pétroliers. Ainsi 80 pour cent des revenus devront être alloués aux secteurs considérés comme prioritaires à savoir l'éducation, la santé, les affaires sociales, les infrastructures, le développement rural, l'environnement et les ressources en eau. Par ailleurs, un collège composé des représentants du Gouvernement et de la société civile a été constitué. Il est chargé de vérifier, d'autoriser et de contrôler les décaissements des comptes spéciaux et le décaissement des fonds.

Il relève aussi les insuffisances du dispositif législatif qui ne couvre pas les revenus indirects, les gisements en exploration et qui affecte seulement une part modique au développement de la région productrice de pétrole (5 pour cent). Il rappelle s'agissant de ce dernier point les problèmes auxquels est confronté le Nigeria du fait de la rébellion dans la zone pétrolière du Delta parce que cette dernière s'estime lésée dans le partage des revenus pétroliers. Dans l'avenir, l'expérience originale du Tchad devra faire l'objet d'une attention particulière dans l'analyse de ses atouts et faiblesses pour en tirer des leçons utiles en matière de financement du développement à partir des excédents générés par l'exploitation d'une ressource naturelle.

L'appui extérieur aux efforts de financement peut venir également des transferts des migrants vers l'Afrique. Ces transferts dans certains pays comme le Nigeria, le Maroc, le Sénégal, le Mali, l'Éthiopie, etc. constituent des sommes considérables qui contribuent à financer des activités économiques et sociales et réduire le déficit de la balance des paiements. En 2004, les pays de l'Afrique subsaharienne auraient reçu l'équivalent de 6,1 milliards de dollars sous la forme de transferts de fonds des travailleurs migrants qui dépasseraient largement certains flux provenant de l'aide publique au développement. Gérard Tchouassi, dans le chapitre 11, « L'argent de la diaspora et le financement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines de base en Afrique », souligne que l'accès aux services sociaux de base contribue à une amélioration notable des conditions de vie des populations africaines. Les mécanismes de financement des infrastructures sociales qui existent sont limités à un nombre réduit et ne peuvent pas contribuer à un développement social du fait des contraintes qui réduisent l'offre, les échéances et le nombre limité de bénéficiaires du financement provenant du système bancaire et des institutions de microfinance. Dans ces conditions, les fonds provenant des africains de la diaspora constituent un important complément au financement de l'habitat, des routes, des points d'eau potable, du système d'irrigation de l'agriculture, des structures sanitaires et scolaires, etc. dans les villes et les villages africains. Ces transferts contribuent incontestablement au développement socio-économique. Ils peuvent aider à concevoir une politique de co-développement où actions publiques et actions associatives oeuvrent pour le développement local notamment celui des infrastructures de base. Cependant, l'auteur fait le constat qu'il existe une absence de réflexion dans le domaine de l'ingénierie financière pour imaginer des mécanismes formels pertinents permettant de mieux canaliser les fonds transférés par les migrants africains.

L'effort d'intégration des pays africains doit être également consolidé par la mise en place d'un système bancaire et financier qui répond aux exigences des besoins de financement des économies africaines. Le contexte actuel est marqué par l'existence d'un système monétaire et financier international caractérisé par de graves distorsions. À cause du dollar, monnaie de règlement international, le déficit de la balance des paiements des USA n'est pas résorbé par des recettes d'exportations accrues ou des crédits à l'étranger, mais par une simple émission monétaire.

Dans le chapitre 12, « Fondements analytiques et propositions d'une banque centrale et d'une monnaie africaine commune », Koffi Sodokin analyse les principes et les règles de l'économie internationale qui justifient l'initiative de réformer l'environnement monétaire et financier africain. La nécessité de cette réforme trouve son fondement dans la loi de l'économie de l'échange international selon laquelle les exportations servent à payer les importations. La réforme vise à assurer l'articulation entre les systèmes monétaires et financiers nationaux et régionaux et le système global africain. Une fonctionnalité efficiente de cette articulation

nécessite la mise en place d'une banque centrale africaine commune et d'une monnaie africaine commune supranationale. Ce nouveau système devrait ouvrir des perspectives nouvelles dans le financement des économies africaines.

Quelles perspectives pour les économies africaines ?

Les perspectives qui se présentent pour les économies africaines peuvent s'éclaircir à condition que celles-ci s'orientent vers la diversification d'une part et défendent une plus grande protection de leurs industries dans un contexte où la mondialisation pousse l'Afrique, contre son gré, à une plus grande ouverture de son marché domestique. Cette tentative débutée depuis les années 1990 dans le cadre de l'ajustement structurel s'est avérée suicidaire pour les économies africaines.

Aujourd'hui, après le constat de l'impasse dans laquelle se retrouvent les économies africaines, de nombreuses idées innovantes émergent et sont exprimées par les contributeurs du présent ouvrage pour édifier de nouvelles stratégies de développement. Celles-ci s'appuient sur l'expérience réussie des pays d'Asie et d'Amérique Latine, sur une nécessaire réforme de l'État et un engagement plus poussé de celui-ci dans l'impulsion du développement. Les intellectuels africains sont interpellés afin qu'ils assument leurs responsabilités en produisant de nouvelles connaissances novatrices susceptibles d'être appropriées par les décideurs de l'État, du secteur privé et de la société civile. La question de l'industrialisation et de la diversification des économies africaines est de nouveau soulevée face à une spécialisation étriquée ayant accru la vulnérabilité aux chocs et marginalisé d'avantage le continent dans le commerce mondial (Collier 1997; CEA 2007). Il est demandé qu'une attention particulière soit accordée à ces milliers de micro-entrepreneurs qui constituent la dynamique des économies africaines. L'intégration régionale continue à susciter un vif intérêt sur les plans théorique et pratique. La stratégie d'intégration est de plus en plus considérée comme un élément incontournable pour le développement d'un continent constitué de pays de petite taille et en proie à une grande instabilité politique. La question du financement du développement revient à l'ordre du jour et de nouvelles idées sont émises pour mieux canaliser les ressources provenant des migrants ainsi que les recettes publiques et bâtir un système monétaire et financier plus viable.

Le développement n'est pas une fin en soi, c'est un processus de transformation long et complexe. Ce nouveau millénaire peut conduire à un changement quantitatif et qualitatif des économies africaines. Le CODESRIA en adoptant et en organisant la réflexion sur le thème des nouvelles alternatives au développement africain à sa 11e Assemblée générale de décembre 2005, témoigne une fois de plus de la grande vitalité de la pensée africaine et montre à l'élite intellectuelle, politique et économique la voie à suivre.

Plan de l'ouvrage

La structure de l'ouvrage est organisée en trois parties qui se présentent comme suit :

La première partie traite du rôle de l'État dans le développement de l'Afrique. Ce rôle est perçu comme vital dans le domaine de l'économie, des infrastructures et du capital humain (chapitre 1), dans la réforme des institutions (chapitre 2), dans l'ajustement des réformes (chapitre 3) et dans la mise en place des mécanismes favorisant la stabilité politique et garantissant la bonne marche de l'intégration régionale (chapitre 4).

La deuxième partie analyse les stratégies d'industrialisation devant conduire au développement des pays africains. L'exigence de développer les exportations de biens manufacturés (chapitre 5), la diversification des produits et des marchés et l'articulation entre la production et la distribution (chapitre 6), la mise en place d'un réseau comprenant les grandes entreprises, les petites, l'État (chapitre 7), la nécessité de prendre en compte les micro-entreprises et les agents de base du secteur informel dans les stratégies de développement (chapitre 8), constituent l'essentiel des analyses de cette partie.

La troisième partie aborde la problématique du financement du développement. Les réflexions mettent l'accent sur l'impact négatif de la libéralisation commerciale sur les ressources financières de l'État (chapitre 9), sur l'enjeu d'une allocation efficiente des ressources générées par l'exploitation d'une ressource naturelle (chapitre 10), sur l'importance de mieux canaliser les transferts des migrants pour améliorer les infrastructures économiques et sociales (chapitre 11), ainsi que sur la nécessité de construire une nouvelle architecture monétaire et financière (chapitre 12).

Références

- Abdelkalek, T., Fischer, K., Sinzogan, C., Barona, B. Lamberte and M, Côté, D., 2000, *Microfinance, a Market Approach*, April, Quebec: Laval University, Québec, CA.
- Akin Aina, T., Seithy, L., Chachage and Annan-Yao, E. (ed.), 2004, *Globalization and Social Policy in Africa*, Dakar : CODESRIA.
- Banque Mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable, Rapport*, Washington : Banque Mondiale.
- Boungou Bazika, J.-C., Makosso B., Dzaka-Kikouta T, Yila J., 2006, *La pauvreté au Congo et l'impact des politiques publiques, Rapport de recherche*, Nairobi : CREA.
- Diata, H., Boungou Bazika, J.-C. et Mouko, F., 2004, *La microfinance et le développement au Congo, Rapport de recherche*, Dakar : CODESRIA/IRD.
- CEA, 2007, *La diversification des économies africaines, Rapport*, Addis-Abeba : CEA. Collier, P., 1996, *Globalization : Implications for Africa*, in Iqbal and Khan (ed.), *Trade Reform and Regional Integration in Africa*, Chapter 6, Washington D. C. : IMF.
- Mkandawire, T. et Soludo, C., 1996, *L'Afrique, notre continent, notre avenir*, Dakar : CODESRIA/CRDI.
- Pidika et Tchouassi, G. (ed.), 2005, *Les crises en Afrique centrale et les stratégies de survie*, Dakar : CODESRIA.
- Torres-Blay, O., 2000, *Économie de l'entreprise, organisations et stratégie à l'aube de la nouvelle économie*, Paris : Economica.

PARTIE I

Le rôle de l'État dans le développement africain



2

Le rôle de l'État dans le développement économique : une comparaison Afrique-Asie-Amérique latine

Jean-Christophe Bounou Bazika

Introduction

Le développement économique est une œuvre de longue haleine qui se fonde sur les ressources disponibles, les stratégies et politiques adéquates mises en place par l'État et la qualité des hommes dont dispose la nation. La construction de l'économie nationale est une tâche de grande complexité qui se déroule sur une période couvrant plusieurs décennies. Elle requiert de multiples réformes institutionnelles, structurelles. Elle connaît des retours en arrière et des bonds en avant. L'État joue un rôle central dans le développement économique tel que le montre l'expérience historique des nations qui ont connu le développement dans le passé et ceux qui ont accédé récemment à ce stade. L'État y joue un rôle déterminant en tant que superstructure dotée du pouvoir politique, économique, culturel, réglementaire et répressif (Bounou Bazika 2004).

L'objectif de la présente analyse est de montrer les points communs et les divergences du rôle de l'État dans le développement économique entre trois régions constituées par des pays en développement : l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine et de tirer quelques enseignements utiles pour l'Afrique, continent le moins développé des trois et qui souffre le plus de la pauvreté et du manque de développement.

Ainsi, la démarche adoptée est constituée de plusieurs points : la définition de la stratégie de développement, le rôle de la politique fiscale et des monopoles publics, l'État et l'entrepreneuriat national, la crise asiatique et la comparaison avec l'Afrique, l'État et le capital humain. En conclusion, il est mis en relief quelques enseignements majeurs pour l'Afrique à partir de l'expérience positive de l'Asie et de l'Amérique latine.

L'élaboration des stratégies de développement

L'approche adoptée dans chaque continent diffère quant à la méthodologie ainsi que les finalités visées. Il est important de voir comment sont conçues les stratégies et politiques de développement pour mieux comprendre les résultats obtenus. De façon générale, il existe deux options : la première est celle qui met en avant les facteurs nationaux avec ses particularités. La définition de la stratégie de développement n'est pas un processus purement formel. Elle s'appuie sur une vision qui sous-tend d'abord l'intérêt national. Ainsi, l'approche adoptée revêt un caractère endogène. Elle est le fait d'acteurs nationaux. Elle se veut scientifique car fondée sur des analyses qui privilégient la recherche-développement.

La deuxième option est l'inverse. Ici, la définition des stratégies et politiques de développement revêtent un caractère exogène. Elle découle généralement d'un processus provenant de l'extérieur. Ce sont les institutions internationales ou celles d'un pays « ami » qui réalisent les études nécessaires et qui cherchent à imposer au pays bénéficiaire son orientation. Les experts étrangers sont mis à contribution sous le prétexte que les nationaux n'ont pas les compétences nécessaires. Ceux-ci élaborent les schémas de développement à leur image et les calquent sur le pays en développement. Il importe de préciser que les études sont souvent partielles car elles abordent les questions qui intéressent directement les institutions internationales. Dans les domaines dans lesquels celles-ci n'ont pas intérêt, les politiques menées sont souvent inspirées par l'empirisme et l'improvisation.

S'agissant de la première option, elle est appliquée par les pays d'Asie et d'Amérique latine. Yergin et Stanislaw (2000) citent dans leur ouvrage sur les marchés, de nombreux faits qui montrent comment les dirigeants de ces deux continents s'appuient sur les facteurs endogènes dans la définition de la stratégie et des politiques de développement. En Asie, l'élite politique planifie le développement de l'économie et fixe des objectifs aux entreprises du secteur privé. Elle utilise les entreprises du secteur public pour créer les conditions plus favorables au secteur privé, leur accorde des subventions, les aide à se doter d'une main d'œuvre qualifiée et favorise les innovations scientifiques et technologiques pouvant accroître la productivité, améliorer la qualité des produits et conquérir les marchés extérieurs. Les capitaux étrangers sont utilisés comme appoint et non comme facteur déterminant dans le développement.

En Amérique latine, les dirigeants adoptent un comportement similaire. Même si la plupart sont des anciens étudiants des universités américaines, ceux-ci, une fois rentrés chez eux, mènent des études et recherches pour mieux comprendre la réalité des pays dont ils sont ressortissants et échafaudent des programmes pour le développement économique. Ces programmes sont appropriés par les partis politiques qui lorsqu'ils prennent le pouvoir tentent de les appliquer. Le processus des réformes économiques est dans beaucoup de pays d'Amérique latine enclenché par les intellectuels latino-américains eux-mêmes. Ce qui est remarquable,

c'est le fait que ce processus est véritablement réfléchi et cette réflexion peut se réaliser dans des cercles et groupes de réflexion mis en place par des professeurs latino-américains ayant étudié à Harvard ou à Massachusetts (MIT). Au Chili par exemple, les intellectuels ayant étudié à l'Université de Chicago ont joué un rôle de premier plan dans les réformes économiques qui ont contribué à améliorer les performances de l'économie chilienne. En Bolivie, ce sont des intellectuels qui ont commencé à mener les premières réflexions face à la crise et à l'hyperinflation qui minaient le pays et bloquaient son processus de développement (Yergin et Stanislaw 2000). C'est la même tendance au Brésil, en Argentine, au Mexique, etc. Même si les résultats sont parfois mitigés comme en Argentine pendant la période des années 80 et que le poids des interventions des USA et du FMI est considérable, le fait est que les intellectuels ont une certaine influence sur le processus de définition des politiques économiques et sociales. Les dirigeants politiques ont tendance à utiliser leur compétence pour procéder aux réformes et parfois mêmes s'opposer aux politiques dictées par les institutions internationales.

À l'inverse, l'Afrique présente une autre démarche dans la définition de la stratégie et des politiques de développement. Ce processus est nettement exogène. Les intellectuels africains ont très peu pesé dans la chaîne de décision de politique économique et les choix de stratégie de développement. À ce propos, Bekolo-Ebe, économiste camerounais écrit : « l'élaboration des politiques et les décisions stratégiques en matière de développement restent l'apanage de l'assistance technique étrangère dans le cadre des coopérations techniques bilatérales et multilatérales » (Bekolo-Ebe 2002).

Cette prépondérance de l'analyse étrangère au continent se convertit même en monopole à la faveur de l'ajustement structurel où la réflexion et l'analyse sont totalement et exclusivement accaparées par les fonctionnaires du FMI et de la Banque Mondiale qui, à partir de la fin des années 70, mettent progressivement, totalement et systématiquement les économies africaines sous séquestre, en faisant habilement jouer les diverses conditionnalités pour écarter toute velléité de réflexion autonome (Bekolo-Ebe 2002 : 142).

Les experts étrangers ont, depuis l'indépendance des pays africains jusqu'à nos jours, influencé la définition des stratégies et politiques de développement. Dans ce processus, les experts des anciennes puissances coloniales ont joué un rôle déterminant jusqu'aux années 1970. Puis, avec le poids grandissant des institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale), ceux-ci ont pris la relève et ont commencé à imposer leurs idées dans les programmes d'ajustement structurel et les stratégies pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Dans la stratégie d'intégration régionale, en Afrique francophone, ce sont les points de vue de la France qui ont joué un rôle décisif et ont conduit à la nouvelle approche de l'intégration mise en place au milieu des années 1990 adoptée par les pays membres de la zone franc.

On peut donc dégager quelques points de similitude et de divergence. Le principal point de similitude est l'injonction des grandes puissances dans les stratégies de développement des pays en développement. La dette et le capital étranger sont utilisés comme facteurs permettant de rendre incontournable cette intervention en Afrique, Asie et Amérique latine.

Le point de divergence est le rôle des intellectuels nationaux dans la définition du processus de développement. Si en Asie et en Amérique, les intellectuels de ces pays ont joué un rôle de premier plan, en Afrique, cela n'a pas été le cas. Ce sont au contraire les experts occidentaux qui ont principalement pesé dans les orientations prises par le développement, marginalisant ainsi leurs homologues africains confinés au simple rôle de pourvoyeur de données.

Un autre aspect important est le comportement des chercheurs africains notamment ceux qui évoluent dans les universités africaines. Ceux-ci sont souvent mal organisés, écrivent peu sur leur réalité et sont plus attirés par les postes politiques que par les activités de recherche. Cette situation fait qu'ils ne disposent pas de crédit nécessaire et ne jouent pas leur rôle dans la réflexion indispensable pour la mise en œuvre des politiques viables. À l'inverse, les intellectuels d'Amérique latine et d'Asie déploient d'importants efforts pour organiser et structurer la recherche sur leurs réalités et suggérer, sur la base de ces travaux de recherche, les réformes aux Pouvoirs Publics. Ceux-ci les consultent et une interaction entre décideurs et chercheurs existe, contribuant à éclairer les stratégies et politiques de développement.

Le rôle de la politique fiscale et des monopoles publics

En Afrique, contrairement à l'Asie, l'État joue un rôle négatif à travers la politique de fiscalisation qu'il applique à l'égard des entreprises. C'est entre autres la fiscalité qui explique le coût élevé des facteurs de production. C'est le cas des prélèvements abusifs opérés par les caisses de stabilisation. Ils ont constitué des ponctions au détriment des producteurs de cacao ou de café africains. Le cas de la Côte d'Ivoire est révélateur de cette politique inadéquate qui par ailleurs a conduit à la suppression de la Caistab (caisse de stabilisation en Côte d'Ivoire) comme une des mesures de réajustement de la filière cacaoyère. En Afrique, la fiscalité indirecte tend à obérer les coûts de facteurs. Elle peut représenter jusqu'à 25 pour cent des coûts de revient des biens vendus par les entreprises.

Dans beaucoup de pays africains, les services de distribution de combustibles, les sociétés de distribution de courant électrique, d'eau, des services téléphoniques ont des surcoûts. La qualité de la production et des prestations laisse à désirer. Cette situation a une incidence directe sur les charges supportées par les entreprises situées en aval. Les données ci-dessous (tableau n°1) montrent clairement le grand écart entre le coût des facteurs africains et asiatiques. En plus, les prix asiatiques indiquent une tendance à la stabilité alors que ceux africains montrent une

tendance inflationniste pendant la période considérée. Cela peut signifier une certaine difficulté à maîtriser l'évolution des coûts en Afrique comparativement à l'Asie en dépit de la fixité de la parité existant en zone franc. Ainsi, les prix de l'essence, du gasoil ou de l'ammoniac sont non seulement faibles en Indonésie, mais ils tendent à la baisse alors que les prix de ces mêmes produits au Cameroun sont fluctuants et sont marqués par une nette tendance haussière. Le coût de l'électricité en Asie est moins de la moitié de celui en Afrique, soit 41,6 pour cent.

Tableau 1 : Évolution du coût des facteurs en Asie et en Afrique (en \$ US)

	SOCFIN (Indonésie)					HEVECAM (Cameroun)				
	1985	1986	1987	1988	1989	1985	1986	1987	1988	1989
Ethrel	16,45	17,45	13,61	13,28	7,37	17,51	21,88	20,83	22,15	20,48
Ammoniac	0,99	0,94	0,74	0,72	0,68	-	1,38	1,95	2,22	1,98
Tasse à latex	0,27	0,27	0,35	0,40	0,38	0,11	0,13	0,16	0,18	0,14
Couteau saignée	1,49	2,05	-	2,05	1,95	2,04	2,56	3,60	3,54	3,25
Essence super	0,35	0,30	0,23	0,23	0,22	0,38	0,50	0,60	0,78	0,91
Gas oil	0,22	0,16	0,12	0,12	0,11	0,31	0,39	0,47	0,55	0,55
Électricité (kwh)	0,05	0,04	0,03	0,03	0,04	-	-	0,11	0,12	0,11

Source : Hirsch 1993

En Amérique latine, après une phase d'étatisation poussée pendant les années 60, à la fin des années 80, on est passé à la privatisation des entreprises publiques. Les compagnies privatisées ont permis d'améliorer les performances et la qualité des services fournis à la clientèle. Les exportations ont acquis une compétitivité sur le marché international. Sur cette base, les expériences au Chili et en Argentine ont été utilisées pour justifier la privatisation dans les autres pays en développement, principalement en Afrique subsaharienne.

État et entrepreneuriat national

L'État impulse le développement en stimulant le capital national et en l'aidant à compétir sur le marché mondial.

En Amérique latine, l'État a aussi joué un rôle important dans le développement économique. Au Brésil par exemple, l'État a imposé que les investisseurs étrangers s'engagent à former le personnel local, à transférer la technologie dans le pays et à réduire graduellement l'utilisation d'experts étrangers, condition devant déterminer l'autorisation accordée à la firme pour s'implanter sur le marché brésilien. Ces conditions sont exigées afin de permettre véritablement au pays d'accueil d'acquérir les compétences nécessaires en connaissances et en technologies pour réaliser son indépendance économique en devenant capable d'effectuer

les processus de production complexes nécessitant une forte intensité de travail qualifié. Ainsi, le Brésil a été capable de mettre sur pied des industries de haute technologie dans des secteurs de pointe comme l'aéronautique, la construction des gros ouvrages, l'ingénierie, l'automobile, etc. Ce pays est devenu capable d'exporter des produits complexes et de concurrencer dans une certaine mesure les pays industrialisés sur le marché mondial.

En Asie, plusieurs auteurs soulignent le rôle de premier plan joué par l'État dans le renforcement de l'entrepreneuriat local (Yergin et Stanislaw 1999 ; Ponson 1998 ; Lindauer et Roemer 1994 ; Judet 1981, etc.). Ce rôle volontairement omis par les théoriciens néo-libéraux dans leurs analyses, saute aux yeux lorsque l'on veut approfondir les causes de l'essor des pays d'Asie comme la Corée du Sud, Singapour, Taiwan, la Malaisie etc. et aujourd'hui la Chine.

Le cas de la Malaisie, plus proche de la situation des pays de l'Afrique subsaharienne mérite d'être évoqué (Lindauer et Roemer 1994). En effet, ce pays avait connu pendant longtemps la domination d'un groupe d'hommes d'affaires d'origine chinoise pendant que les malais vivaient dans une grande pauvreté. Selon Yergin et Stanislaw (2000), le tournant se situe en 1969, avec les émeutes antichinoises, déclenchées lors des élections où les candidats issus de la communauté chinoise avaient réalisé un pourcentage relativement important de voix. Les Malais, dont les trois quarts vivaient en dessous du seuil de pauvreté, voyaient soudain leur échapper le peu de pouvoir politique en mesure de les aider à changer leurs conditions sociales. L'État prit alors les choses en main et la démocratie fut suspendue. Il élabora « la nouvelle politique économique ». Ce faisant, il poursuivait deux objectifs : assurer une croissance rapide de l'économie et garantir une redistribution des richesses sur une base plus équitable. La nouvelle politique économique impulsée par l'État était basée sur la préférence ethnique et les quotas. Elle avait pour objectif de faire sortir les « bumiputras », Malais du sol (fils d'origine) de leur situation de pauvreté, de leur ouvrir les portes des écoles et des universités et de favoriser leur accès à la classe moyenne. Ce vaste programme qui ne laissait rien au hasard prévoyait que les entreprises recrutent au moins 30 pour cent de Malais parmi leur personnel. Les bumiputras bénéficiaient de taux d'emprunt plus bas que de ceux consentis aux non bumiputras.

Quels ont été les résultats ? Le taux de croissance de la Malaisie à la fin des années 1970 s'élevait à 7,8 pour cent. Entre 1970 et 1982, le revenu moyen par habitant passa de 2.300 F à 11.500 F. L'unité nationale était réalisée et l'ensemble des habitants bénéficiaient de cette croissance (Yergin et Stanislaw 2000 : 221).

Quant à la fin des années 1980, le secteur public commençait à connaître des difficultés, l'État prit la décision d'instaurer une plus grande libéralisation en favorisant la privatisation des entreprises publiques. Ce qui est important de noter, c'est le rôle de l'État dans la conduite de la politique économique. Celui-ci en

fonction des circonstances peut intensifier ou réduire son intervention dans l'économie, sans que cette orientation lui soit imposée de l'extérieur.

Un autre exemple qui illustre l'intervention de l'État et son rôle prépondérant dans le développement est Singapour. Les Pouvoirs publics, sous la direction de Lee Kwan Yew et de Goh, docteur en économie, ont créé un organe chargé de planifier le développement de l'économie nationale. Cet organe est appelé Bureau du développement économique. Par la suite, ils ont institué des entreprises d'État en leur dotant de cadres compétents. S'appuyant sur la propension des Chinois à l'épargne, l'État mit en place un fonds de prévoyance qui prélevait jusqu'à 50 pour cent des salaires, pour les réinvestir dans les infrastructures, l'industrie et le logement. L'exemple du développement des infrastructures le plus célèbre à Singapour demeure la transformation du Jurong, vaste marécage, en un parc industriel (Yergin et Stanislaw 2000 : 218).

Une des grandes priorités de l'État à Singapour était l'éducation. En 1968, le pays ne formait aucun ingénieur. Dans les années récentes, il s'est fixé l'objectif de former 20.000 ingénieurs. « Tout au long de ce processus de modernisation, l'État loin de freiner s'est montré un partenaire diligent. Il programmait, planifiait, aidait à la prise des décisions stratégiques, et gérait les ressources » (Yergin et Stanislaw 2000 : 218).

Taiwan est un autre exemple en Asie où l'État a joué un rôle décisif dans le développement économique. Pendant les années 1950, face la Chine populaire qui revendiquait de récupérer cette île, les USA apportent une aide massive en capitaux à Taiwan. Ces capitaux lui permettent d'investir dans les équipements et d'assurer ses importations. Mais, à la fin des années 1950, pressentant que cette aide n'allait pas durer éternellement, le pays devait bâtir une économie sur des bases solides et concevoir la stratégie basée sur l'exportation de produits manufacturés. À l'origine, le principal produit d'exportation était le sucre. Le gouvernement incita les industries manufacturières à s'implanter grâce à des prêts à faible taux d'intérêt, des tarifs douaniers réduits frappant les importations destinées à générer des produits à l'exportation. L'État stimula également les innovations technologiques. L'investissement étranger direct était également favorisé afin de permettre les transferts de technologies et l'amélioration de la qualité de la production. Les résultats de cette stratégie mise en place par l'État furent spectaculaires : les exportations s'accrurent de 123 millions de \$ à 3 milliards de \$ de 1963 à 1972. En 1980, Taiwan abordait une nouvelle étape fondée sur la promotion de la haute technologie et la recherche-développement. Le revenu par habitant est passé de 600 francs en 1949 à 84.000 francs aujourd'hui. Pendant plusieurs années successives, la Banque centrale taïwanaise est demeurée détentrice de la plus grande réserve mondiale de réserves en devises étrangères. L'île produit 30 pour cent des ordinateurs portables et 50 pour cent des claviers, moniteurs, scanners et cartes mères du monde (Yergin et Stanislaw 2000).

Un fait mérite d'être souligné : alors que les grands conglomérats industriels dominent en Corée du Sud, à Taiwan, le développement économique est largement basé sur des entreprises de taille petite ou moyenne, appartenant souvent à une famille et opérant en réseaux.

En Afrique, l'État a pendant longtemps étouffé les entreprises privées pour promouvoir les entreprises publiques et favoriser le capital étranger. Cette orientation très marquée dans les pays africains ayant adopté la stratégie de développement de type soviétique (Congo, Bénin, Guinée Conakry, etc.) a pris des proportions démesurées. L'État s'est retrouvé propriétaire de plusieurs centaines d'unités de production dans les filières les plus variées telles que l'hôtellerie, le commerce, la distribution des hydrocarbures, l'exploitation du bois et la construction des logements. Ces entreprises ont brillé par les déficits chroniques et la médiocrité de la qualité des biens et services fournis à la clientèle. Actuellement, l'État s'est désengagé du secteur productif, mais continue à conserver le comportement de méfiance face au secteur privé, ne favorisant pas la collaboration et le partenariat qu'exigent la mondialisation et l'intensification de la concurrence internationale. Ponson (1995), dans une étude comparative intéressante sur les entrepreneurs africains et asiatiques, souligne la « suspicion des Pouvoirs publics (africains) face aux puissances d'argent et aux concurrences d'autorité qui pourraient en résulter ».

En outre, l'entrepreneur national n'est pas mis au même pied d'égalité que l'entrepreneur étranger. Les codes d'investissements accordent toutes sortes de faveurs, y compris de généreuses exemptions fiscales au capital étranger alors que le capital national est surfiscalisé et souvent contraint de passer au secteur informel pour échapper aux tracasseries des administrations fiscales (Mouko 2005). Il importe aujourd'hui que l'État en Afrique défende d'abord les entrepreneurs nationaux au lieu de défendre les investisseurs étrangers au détriment des entrepreneurs nationaux (Collier 2002).

La crise asiatique : différences et similitudes avec la politique industrielle en Afrique

De 1997 à 1998, une grave crise économique a frappé les pays asiatiques dans un contexte d'euphorie générale marqué par un degré d'optimisme et une surestimation des capacités des économies asiatiques.¹ C'est pourquoi, la crise asiatique a constitué « un coup de tonnerre dans un ciel bleu et serein ». Une des causes de cette crise a été les distorsions micro-économiques. Cette crise a permis de mettre en évidence les relations étroites entre banques et entreprises en Asie.

La principale différence entre les deux continents est la relation entre le système bancaire et le secteur privé. Alors qu'en Asie, les banques tendent à faire d'importants crédits aux entreprises privées dont une grande partie est libellée en devises, en Afrique, les banques ne prennent pas beaucoup de risques et la politique de crédit apparaît beaucoup plus restrictive à l'égard des entreprises (Le Noir

1998 ; Bekolo-Ebé 1992). Ainsi, en Asie, on constate une confiance exagérée des banques à l'égard des entreprises dont l'une des conséquences est le pourcentage élevé de prêts à haut risque. La mondialisation a accentué ce phénomène négatif. Les entreprises locales ont même bénéficié de prêts en devises engendrant un alourdissement de leurs charges d'emprunt et de fortes tensions budgétaires lorsque les monnaies asiatiques se sont dépréciées. Par contre, on peut dire qu'en Afrique, les banques font montre d'une méfiance exagérée face aux entreprises privées.² Les taux d'investissement élevés en Asie et faibles en Afrique pourraient découler de cette relation différenciée entre banques et entreprises.³

Le principal point commun est la manière dont la gestion est opérée dans les deux continents. En effet, la crise asiatique a révélé les asymétries d'informations, le manque de transparence dans la gestion des entreprises. Cette situation est similaire en Afrique car les entreprises ont tendance à masquer la réalité, à ne pas diffuser les données relatives à leur gestion et même parfois à ne pas se préoccuper d'organiser les services habilités à produire les données comptables, commerciales et statistiques indispensables à une bonne gestion des affaires. La politique de l'information dans l'entreprise en Afrique demeure un véritable problème auquel il importe d'apporter de solutions afin d'améliorer les performances de celle-ci.

En définitive, on peut affirmer que si le manque de transparence dans la gestion est un point commun entre les entreprises africaines et asiatiques, par contre leur différenciation est axée principalement sur les coûts de facteurs, le prix de vente des produits, la nature des marchés à l'exportation et les relations avec l'État et les institutions bancaires.

État et capital humain

Place de l'éducation

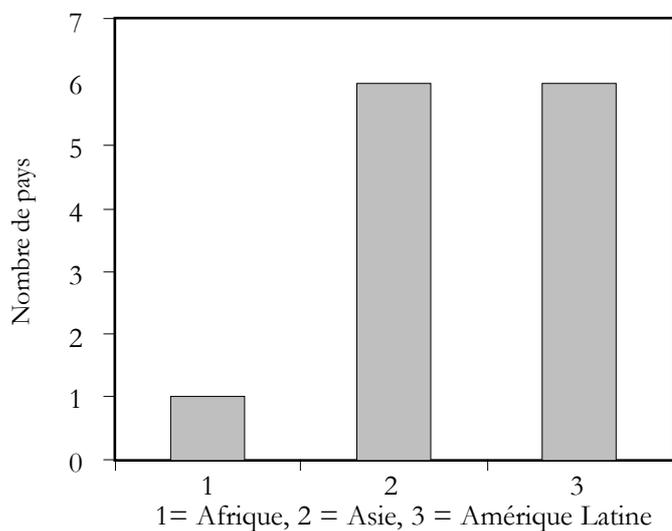
Le capital humain joue un rôle déterminant dans le développement. L'économiste américain Théodore Schultz, prix Nobel d'économie, a montré que le capital humain représente le facteur déterminant qui contribue à garantir le progrès économique et social dans un pays. Cela est dû au fait que ce sont les hommes qui sont les principaux créateurs des richesses de par leurs connaissances, leur capacité de production et d'innovation. C'est pourquoi, plus le capital humain est élevé, plus un pays connaît un degré de développement élevé.

Le classement des pays en développement en fonction du niveau du développement humain donne des résultats très contrastés, mettant ainsi en évidence les disparités entre les continents dans la promotion du capital humain et du développement économique et social.

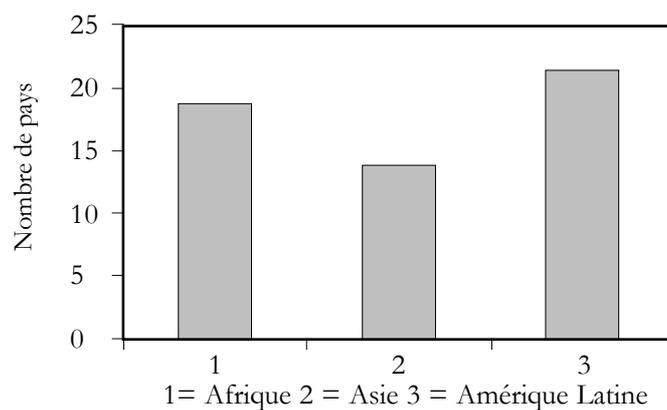
Tableau 2 : Répartition des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine en fonction du développement humain

Niveau de développement humain	Continent	Nombre de pays	Pourcentage
Élevé	Afrique	1	01,88
	Asie	6	11,32
	Amérique latine	6	11,32
Moyen	Afrique	19	22,89
	Asie	14	16,86
	Amérique latine	21	25,30
Faible	Afrique	29	82,85
	Asie	6	17,15
	Amérique latine	0	0

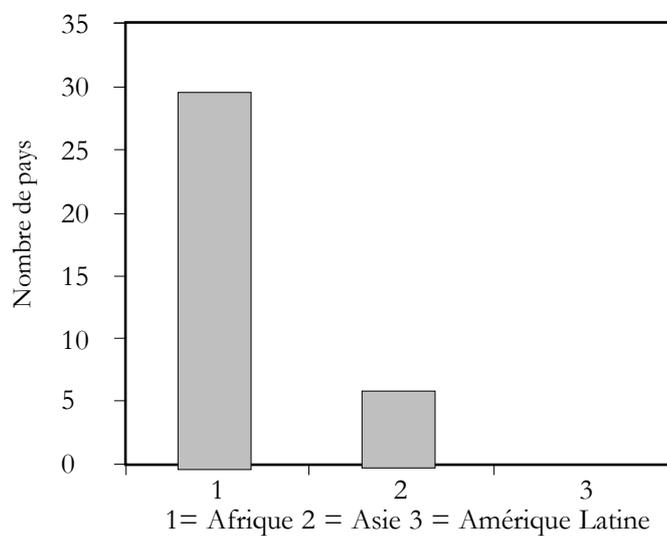
Sources : Calculs de l'auteur à partir des données du PNUD (2002)

Graphique 1 : Répartition des pays selon le niveau élevé de développement humain

Source : Auteur sur la base des données du PNUD

Graphique 2 : Répartition des pays selon le niveau moyen de développement humain

Source : Auteur sur la base des données du PNUD

Graphique 3 : Répartition des pays selon le niveau faible de développement humain

Source : Auteur sur la base des données du PNUD

Sur un total de 53 pays dans le monde classés comme étant des pays où le degré de développement humain est le plus élevé (PNUD 2002), on compte un seul pays du continent africain (les Seychelles), 6 pays d'Asie et de l'Orient (Hong

Kong, Singapour, Corée du Sud, Koweït, Émirats arabes unis, Qatar) et 6 pays d'Amérique latine (Argentine, Chili, Uruguay, Trinité et Tobago, Antigua et Barbuda).

83 pays enregistrent un niveau moyen de développement humain. Si on procède par comparaison, la région de l'Amérique latine est celle qui possède le pourcentage le plus élevé de pays connaissant un développement humain moyen (25,30 pour cent), suivi de l'Afrique (22,89 pour cent) et de l'Asie (16,86 pour cent).

35 pays dans le monde connaissent un niveau de développement humain faible. Le fait le plus marquant est qu'une proportion très élevée de pays faiblement développés est localisée en Afrique, soit 82,85 pour cent. Très loin derrière se trouve l'Asie (17,15 pour cent) alors que l'Amérique latine se caractérise par l'absence de ce type de pays.

Le contraste est très important et une telle situation interpelle l'État et met en cause son rôle dans le développement du capital humain. En Asie et en Amérique latine, l'État conçoit des politiques pour accroître de façon quantitative et qualitative les ressources humaines. Les taux d'alphabétisation des adultes en Amérique latine et en Asie sont relativement élevés ainsi que les taux de scolarisation. Ces taux dénotent également de la qualité du capital humain disponible.

Tableau 3 : Taux d'alphabétisation et de scolarisation

Pays	Taux d'alphabétisation	Taux de scolarisation*
Nigeria	63,9	45
Kenya	82,5	51
Ouganda	67,1	45
Sénégal	37,3	36
Cameroun	75,8	43
Congo	80,7	63
Indonésie	86,9	65
Corée du Sud	97,8	90
Thaïlande	95,5	60
Malaisie	87,5	66
Argentine	96,8	83
Brésil	85,2	80
Nicaragua	66,5	63
Bolivie	85,5	70
Colombie	91,7	73

Source : PNUD 2002.

* Il s'agit des taux combinés du primaire et du supérieur.

On peut observer que les pays africains comparativement aux autres pays situés en Asie et en Amérique latine possèdent les taux d'alphabétisation et de scolarisation les plus faibles (50 pour cent et même moins). Cela explique la faiblesse du capital humain en Afrique.

Les dépenses publiques d'éducation

Un indicateur permet de comprendre la faiblesse du capital humain et de situer le rôle joué par l'État dans cette faiblesse. Il s'agit de la part des dépenses publiques affectées à l'éducation. Les pays d'Amérique latine et d'Asie atteignent des performances remarquables parce que l'État réalise une proportion importante des dépenses publiques dans l'éducation (Mexique 5,3 pour cent du PIB et 24,3 pour cent des dépenses totales ; Costa Rica : 5,1 pour cent du PIB et 22,4 pour cent des dépenses totales ; Hong Kong : 4,4 pour cent du PIB et 23,3 pour cent des dépenses totales). En Afrique subsaharienne, à part quelques rares cas comme le Botswana et le Kenya (4) la plupart des pays consacrent entre 10 et 17 pour cent de leurs dépenses publiques à l'éducation, proportion nettement en deçà des pays d'Amérique latine et d'Asie cités plus haut.

Tableau 4 : Dépenses publiques consacrées à l'éducation en 2000-2002

Pays	Dépenses/PIB (%)	Dépenses/Dépenses totales (%)
Hong Kong	4,4	23,3
Corée du sud	4,2	15,5
Thaïlande	5,2	28,3
Chili	4,2	18,7
Costa Rica	5,1	22,4
Mexique	5,3	24,3
Colombie	5,2	15,6
Botswana	2,2	25,6
Congo	3,2	12,6
Togo	2,6	13,6
Cameroun	3,8	17,3
Éthiopie	4,6	13,8
Kenya	7,0	22,1

Source : PNUD 2005

Conclusion

La comparaison entre l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine montre quelques points de similitude mais beaucoup de points de divergence dans la voie choisie pour le développement économique. Deux enseignements majeurs peuvent se dégager de cette analyse comparative.

Le premier est que le développement présuppose que l'État utilise les compétences locales pour la définition et l'élaboration des stratégies et politiques économiques. Tant que cette exigence n'est pas appropriée par l'élite politique africaine ainsi que l'intelligentsia du continent, le développement ne sera qu'un lointain idéal. Les penseurs ne sont pas une génération spontanée. Ils naissent et agissent dans un contexte particulier marqué par des contraintes. Actuellement ces intellectuels existent en Afrique même si leur nombre demeure limité et qu'une partie a tendance à retourner travailler en Occident, en quête de meilleures conditions de vie et de plus de liberté. Les intellectuels se doivent de mettre l'accent sur la réflexion et la recherche, de prendre des initiatives pour organiser celle-ci en équipe, la rendre dynamique grâce aux échanges, la mettre en forme par des publications ayant un contenu rigoureux et riche et la diffuser auprès des décideurs. Ce n'est qu'ainsi qu'ils s'imposeront peu à peu auprès de l'élite politique et des bailleurs de fonds. Il revient aux intellectuels africains la lourde tâche de mieux s'organiser pour pouvoir mener la recherche de façon efficiente et de ne pas réduire cette activité essentielle à la seule préoccupation de la promotion de la carrière individuelle, mais une activité de grande importance sociale. Les expériences intéressantes des intellectuels en Amérique latine et en Asie confirment cette voie.

Le deuxième est que le développement est une voie qui découle d'une action planifiée au centre de laquelle se trouve l'État. Le marché tout seul n'est pas capable de guider le processus de développement parce qu'un certain nombre de facteurs à la base du développement comme les routes, les écoles, etc. ne sont pas des biens marchands. La littérature a depuis longtemps montré que ces biens qui ont un caractère public parce que collectifs sont promus par l'État car, les individus ou groupes d'individus ne peuvent pas soutirer un gain substantiel en réalisant de tels biens. Adam Smith qui pourtant est connu comme le père du libéralisme a bien montré l'importance de l'État dans la réalisation de biens collectifs dans son œuvre sur la cause de la richesse des nations (1776). En Asie et en Amérique latine, la quantité et la qualité des infrastructures et les investissements dans l'éducation ont contribué à l'expansion économique. L'Afrique a besoin de consolider son capital humain, d'améliorer ses infrastructures qui sont les fondements de son développement et cette responsabilité incombe avant tout à l'État.

Notes

1. La plupart des analyses tendaient à montrer la solidité des économies asiatiques et à ériger celles-ci en exemples pour les pays africains. Même la Banque Mondiale qui pourtant fait preuve d'un grand réalisme n'a pas hésité à qualifier les performances asiatiques de « miracle ».
2. La situation diffère pour les entreprises publiques. Ces dernières ont bénéficié d'importants crédits qui d'ailleurs ont détérioré le portefeuille des banques et aggravé la dette de l'État (Ossié 1998).
3. Selon Le Noir, 0,07 pour cent seulement des ressources des banques de la zone BEAC (Banque des États de l'Afrique Centrale) sont transformées en investissements pour les entreprises.
4. Le Botswana affectent 25,6 pour cent des dépenses publiques et le Kenya 22,1 pour cent au secteur éducatif (PNUD 2005).

Références

- Bekolo-Ebé, B., 2002, « Le NEPAD et la réflexion sur le développement », in Hammouda et Kassé (ed.), *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, Paris : Maisonneuve et Larose.
- Boungou Bazika, J.-C., 2004, « L'État et la construction de l'économie nationale », *Identity, Culture and Politics, an Afro-Asian Dialogue*, Vol 5, n° 1 et 2, pp.19-36, CODESRIA.
- Judet, P., 1981, *Les nouveaux pays industriels*, Paris : Éditions Économie et humanisme.
- Collier, P., 2002, *Economic policy in post conflict societies, special workshop of post conflict economics*, Kampala : AERC.
- Mouko, F., 2005, « Entrepreneuriat et renforcement de l'économie sous-régionale », in Pidika et Tchouassi (ed.), *Afrique centrale, crises économiques et mécanismes de survie*, chapitre 11, Dakar : CODESRIA.
- PNUD, 2002, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris : Economica.
- PNUD, 2005, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris : Economica.
- Ponson, B., 1995, « Les entrepreneurs africains et asiatiques : quelques comparaisons », in Ellis et Fauré (ed.), *Les entreprises et entrepreneurs africains*, Paris : Karthala.
- Yergin, D. et Stanislaw, J., 2000, *La grande bataille, les marchés à l'assaut du pouvoir*, Paris : Odile Jacob.



3

Problématique du développement et réforme de l'État en Afrique : analyse du cas de l'Algérie

Boutaleb Kouider

« Des usages, des méthodes, des institutions, des traditions jadis honorées et respectées sont en voie d'écroulement et pour toujours »

Maurice Allais (*Prolegomènes*)

Introduction

La problématique du développement socio-économique dans le monde, en Afrique plus particulièrement, bute incontestablement sur celle de la réforme de l'État et du pouvoir. Cette problématique n'est certes pas nouvelle (Austruy 1968). Mais son appréhension en termes de gouvernance, de démocratie et de droits de l'homme à travers le renouvellement des théories du développement (Dumont 1973), a permis une prise de conscience généralisée, notamment par les organisations internationales en charge du développement (Banque Mondiale, PNUD, etc.). C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les réformes à caractère strictement économique dans le cadre de programmes dits d'ajustement structurel, mais sur la nature des systèmes socio-économiques en place et la logique de leur fonctionnement considérés désormais comme sources de corruption, d'inégalités, de pauvreté. Il est vrai que l'amélioration des formes d'intervention des États pour répondre aux préoccupations du développement est une quête perpétuelle qui interpelle à des degrés divers toutes les sociétés. Mais en Afrique, sans doute plus qu'ailleurs, la « mal gouvernance » illustrée notamment par le phénomène de la corruption a pris des proportions telles qu'elle a totalement altéré les idéaux de justice et de bien-être des peuples qui ont consenti pourtant, comme en Algérie, tant de sacrifices pour se libérer du joug colonial. La pratique de la corruption à grande échelle a induit en effet comme l'ont exprimé certains observateurs (Bouaouiche 1999) un dysfonctionnement, voir une paralysie des écono-

mies nationales, une crise d'éthique sociale et individuelle, une dangereuse altération des valeurs de justice et d'équité, une perte de confiance en soi vis-à-vis des symboles de la communauté nationale.

Il n'est pas étonnant ainsi que le continent Africain se soit appauvri au point de ne plus soutenir la comparaison avec des situations qu'on croyait à jamais dépassées. Pratiquement tous les pays du continent sont concernés même ceux qui comme l'Algérie disposent de ressources importantes. Il n'est pas non plus étonnant que nombreux sont les pays africains qui ont sombré dans de quasi-guerres civiles. Les fuites de capitaux représenteraient selon certaines évaluations 37 pour cent de l'épargne nationale en Afrique contre 17 pour cent en Amérique Latine et 3 pour cent en Asie. On estime que, si l'Afrique réduisait les fuites de capitaux au niveau asiatique, son stock de capital augmenterait de 50 pour cent (Freeman et Landauer 2004).

Nous considérons, et c'est là une hypothèse, qu'il est impossible de développer les pays sans des États nationaux, crédibles, modernes, au service du plus grand nombre. Cela signifie que si les États et les pouvoirs politiques ne sont pas profondément réformés, les pays Africains continueront à subir des crises de tous genres et l'économie sera toujours soumise aux aléas et aux comportements prédateurs des hommes qui en ont la charge. C'est ce que nous tenterons d'expliquer dans cette contribution.

Pour ce faire, nous reviendrons dans un premier point sur ce qui fonde désormais toute stratégie de développement (humain durable), à savoir la bonne gouvernance au sens entendu notamment par le principal théoricien de ce nouveau paradigme de développement en l'occurrence A. Sen (prix Nobel d'économie en 2001) dont les travaux ont beaucoup inspiré les nouvelles orientations adoptées par les institutions internationales en matière de développement (notamment le PNUD qui en fait explicitement référence). Nous aborderons ensuite les principales réformes institutionnelles réalisées en matière de gouvernance politique en Algérie et en Afrique en général. Nous montrerons ensuite à travers le cas de l'Algérie le caractère formel des réformes à travers l'emprise des structures informelles sur les institutions publiques. Cette évaluation, malgré toutes les critiques dont elle fait l'objet, nous montrera en effet combien le fossé est grand entre le caractère formel des réformes exprimées par la mise en place d'institutions et l'adoption de lois devant permettre théoriquement une régulation efficace du système socioéconomique et leur fonctionnement réel totalement dévié. Ce qui confirmera que les institutions ne sont pas réductibles à des règles formelles, décrétées par l'État. Le changement institutionnel ne peut se résumer au simple transfert de modèles institutionnels théoriques comme l'ont déjà souligné d'autres chercheurs (Kerzabi 2005).

Enfin, nous tenterons de caractériser, avant de conclure, la nature du pouvoir qui anime l'État à l'exemple de l'Algérie qui est loin d'être un cas singulier (sauf éventuellement par rapport aux ressources dont dispose le pays) pour montrer en quoi le développement socioéconomique bute sur la réforme de l'État et du pouvoir politique et en déduire par voie de conséquence les objectifs qui devraient présider à une authentique démocratisation du régime politique en Algérie et au-delà en Afrique.

Les fondements des réformes de l'État et du pouvoir : la quête de la bonne gouvernance

Le nouveau paradigme du développement : le développement humain durable

Ce concept est pluridimensionnel. Comme le souligne H. Bartoli, « Il analyse toutes les questions relatives à la société – croissance économique, échanges, emploi, libertés politiques, valeurs culturelles, etc. – du point de vue des individus. Il se concentre donc sur l'élargissement des possibilités de choix et s'applique de la même manière aux pays en développement et aux pays industrialisés ». Ce concept de développement humain semble ainsi « comporter tous les éléments nécessaires à la substitution d'un nouveau paradigme au néolibéralisme économique : démocratie, droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, obligation pour l'État de mettre en valeur la ressource humaine, équité, et, par l'accent qu'il met sur les priorités humaines, fournit un cadre de référence pour tous les objectifs du développement économique » (Bartoli 1999).

Cette conception impliquerait l'existence d'un dialogue social véritable, ouvert à toutes les forces économiques et sociales ; ce dialogue étant lui-même l'une des garanties de la « bonne gouvernance » qui est à la base de cette approche du développement.

Cela exige une autre architecture des pouvoirs fondés sur la légitimité des urnes et des gouvernements capables de gérer efficacement les ressources dont ils peuvent disposer au profit de tous les citoyens. Ainsi, comme cela est de plus en plus souligné et réaffirmé,

un bon gouvernement est la condition sine qua none d'un développement durable. Des politiques économiques rationnelles et des institutions démocratiques solides répondant aux besoins de la population et des infrastructures améliorées sont indispensables pour maintenir la croissance économique, réduire la pauvreté et créer des emplois. La liberté, la paix et la sécurité, la stabilité intérieure, le respect des droits de l'Homme, y compris le droit au développement, et de l'État de droit, l'égalité entre les sexes, des politiques fondées sur l'économie de marché et la volonté générale de créer des sociétés justes et démocratiques sont également nécessaires et synergiques (COM 2002).

Le texte fondateur du NEPAD (New Economic Partenariat for African Development) porte également, au titre des conditions essentielles de réalisation de ses objectifs, la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité (Mesple-Somps 2002).

Les fondements du concept de bonne gouvernance

Une abondante littérature a déjà été consacrée à ce concept de bonne gouvernance. De nombreuses définitions lui ont été attribuées privilégiant souvent un aspect sur d'autres en fonction des objectifs poursuivis par les auteurs ou les organisations internationales en charge du développement dans le monde qui se sont saisis de ce concept. Pour simplifier et éviter une discussion ardue sur les éléments définitionnels que recouvre ou devrait recouvrir un tel concept, retenons en rapport avec notre sujet celle qui veut que la bonne gouvernance soit un mode d'exercice de l'autorité dans la gestion impartiale, transparente et efficace des affaires politiques, fondé sur la légitimité. Une telle définition est proposée à partir des travaux qui considèrent que le terme gouvernance signifie « la gestion efficace des affaires publiques par la génération d'un régime (ensemble de règles) accepté comme légitime, visant à promouvoir et à améliorer les valeurs sociales auxquelles aspirent individus et groupes (Carlick 1999).

Selon Amartya Sen, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon, l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement » (Sen 2000). Remarquons que pour illustrer le fondement de cette philosophie du développement, Sen a évoqué notamment le sort des esclaves avant l'abolition de l'esclavage, soulignant que malgré un revenu moyen élevé, l'abolition de leur statut a été un objectif prioritaire, fut-il opéré au détriment de ce revenu :

La comparaison entre le panier des biens de consommation des esclaves et le revenu de la main d'œuvre agricole libre tourne en faveur des premiers. Par ailleurs, l'espérance de vie des esclaves n'apparaît pas, en termes relatifs, spécialement basse, elle est à peu près identique à celle qui prévalait alors dans des pays aussi développés que la France ou la Hollande et encore plus longue que celle des citoyens employés dans l'industrie, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe. Cependant, comme on le sait, les esclaves cherchaient à s'enfuir et l'on a toutes les raisons de penser que le système esclavagiste ne servait pas leurs intérêts. De fait, après l'abolition, les tentatives successives pour attirer les nouveaux affranchis dans les formes diverses d'organisation du travail, calquées sur le modèle servile, mais en échange, cette fois, de rétributions élevées, ont toutes abouti à l'échec (Sen 2000).

Comme il étudie aussi la cause des famines et aboutit au constat que les famines ne proviennent pas d'un manque de nourriture disponible, mais bien de l'incapacité des personnes à accéder à la nourriture qui pourtant existe. Cette incapacité provient du manque de revenu, mais aussi d'une carence de droits et de démocratie. Selon Sen, « Au cours de la terrible histoire des famines survenues dans le monde, il est en fait difficile de trouver le cas d'une famine qui se soit produite dans un pays doté d'une presse libre et d'une opposition active, au sein d'un système démocratique ». Poursuivant dans cette logique, Sen conclut que « le pilotage unilatéral, y compris s'il est le fait des meilleurs des experts, ne saurait en soi constituer une solution » (Sen 2000).

C'est ce qui expliquerait et à contrario vérifierait que toutes les réformes économiques qui ne s'accompagnent pas d'une articulation réussie entre marché et démocratie, de l'acquisition de la capacité de gestion politique et institutionnelle et de l'aptitude à assurer un bon fonctionnement du système, débouchent sur des situations critiques qui entravent considérablement le développement (Sen 2001).

Ce sont ces fondements théoriques, mais aussi les réalités empiriques des expériences de développement qui ont fait incontestablement évoluer l'attitude des organisations financières internationales sur le rôle de l'État dans le développement économique comme on le verra plus loin. Néanmoins, beaucoup de critiques ont été adressées à ce concept de bonne gouvernance. Très succinctement, ces critiques ont porté essentiellement sur :

- l'ethnocentrisme de cette notion et la faiblesse des catégories publiques qu'elle mobilise, parce qu'elle émane d'un contexte autrement plus différent que celui dont on voudrait la voir appliquer;
- les relations entre la gouvernance, la mondialisation, la démocratie et le développement. On considère dans cette optique que le phénomène de mondialisation accroît les dépendances des PVD et dissout les souverainetés économiques autant que politiques. Par ailleurs on estime que les capacités régulatrices et gestionnaires des ONG sont très limitées.

Ces critiques ne remettent cependant pas en cause la pertinence du concept et les politiques qui lui sont inhérentes. Un large consensus est désormais parfaitement établi pour faire de la bonne gouvernance une matrice de réformes incontournables pour un réel développement socioéconomique. Comme en témoigne entre autres l'acte constitutif de l'organisation de l'Union africaine qui conditionne l'ambition de réussite de cette nouvelle organisation, qui a remplacé officiellement l'OUA au 37^e Sommet de Lusaka (9-11 juillet 2001), par la promotion « des principes démocratiques et la bonne gouvernance » en les considérant parmi les objectifs de première urgence pour une Afrique enfin réconciliée et retrouvée qui doit s'affirmer en ce début du III^e millénaire (Kacher 1999). La perception du

rôle de l'État dans la conduite du développement a subi elle aussi une évolution concomitante. Pouvait – il en être autrement ?

Les nouvelles perceptions du rôle de l'État dans le développement

La crise des systèmes étatistes, l'écroulement du bloc socialiste et l'incontournable transition à l'économie de marché préparée par des programmes d'ajustement structurel pilotés par les organisations financières internationales (le FMI en l'occurrence), ont quasiment partout remis en cause la gestion par l'État des économies nationales. La désétatisation devient alors le nouveau credo dans le Tiers Monde et dans les ex-pays socialistes (Dahmani 1999). Avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), c'est tout le modèle économique basé sur le rôle prépondérant de l'État qui est rejeté. L'adaptation des structures économiques prend la forme générale d'un désengagement de l'État et la réhabilitation et /ou l'encouragement du secteur privé. Dans cette optique, libérale faut-il le souligner, le marché est la condition de l'optimum économique et l'action de l'État doit se limiter à l'exercice de ses fonctions régaliennes (Fontanel 2000). Cependant, l'État minimum prôné par les institutions financières internationales, en l'occurrence le FMI et la BM, n'a pas été suivi, dans la majorité des cas, d'une amélioration des performances de l'économie, ni d'une grande efficacité des appareils de production. La pauvreté s'est considérablement étendue sans pour autant que l'État soit devenu plus efficace.

Les systèmes mis en place par et autour de l'État pendant près de trois décennies ont été déstabilisés sans que leur soit substituée une alternative crédible et cohérente. Ce qui souvent constitue un « tout combiné, rendant possible une certaine cohésion sociale et politique, faite de coercition il est vrai, mais aussi d'échanges, de transferts, de réciprocité et d'obligations, a été laminé sans solution de rechange viable » (Sindzingre 2001). Ainsi, dès 1987, la Banque Mondiale commence à réviser ses thèses sur le désengagement de l'État. Désormais, on considère que l'État peut jouer un rôle en complément du marché. L'État doit en particulier fixer les règles du jeu en matière d'emploi, de propriété, des conditions de transferts d'actifs physiques, financiers et technologiques, etc.

L'évolution est encore plus perceptible et plus importante en 1994 où les experts de la Banque Mondiale estiment qu'il ne peut y avoir de développement en l'absence de l'État. « Aujourd'hui avec le recul on comprend que l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance ». Il faut que l'État « laisse jouer les mécanismes du marché lorsqu'ils peuvent fonctionner et qu'il agisse rapidement et efficacement lorsqu'ils ne le peuvent pas ». Les experts de la Banque Mondiale poursuivent encore dans ce sens en faveur de l'importance du rôle de l'État ... « L'intervention de l'État n'est pas mauvaise en soi. Bien au contraire, elle est essentielle à de nombreux égards si l'on veut exploi-

ter au mieux le potentiel d'une économie ». Et d'avancer une nouvelle problématique du développement, la nécessaire réforme de l'État comme préalable à toute action de développement : « repenser l'État », revivifier ses institutions, rendre « l'État plus efficace » (la bonne gouvernance) plus adapté à son rôle et ses missions de développement (PNUD 1994).

Nonobstant les considérations théoriques et doctrinaires, l'infléchissement de la position de la B.M est dû, sans doute surtout, aux résultats catastrophiques engendrés par les politiques de libéralisation économique dans le cadre des PAS dans nombre de pays du Tiers Monde et sans doute plus encore, à ce qui est présenté comme le miracle asiatique. Pendant longtemps, l'expérience des « nouveaux pays industriels » a été présentée comme le résultat du libre jeu des forces du marché, alors que la réalité de ces pays (Corée du Sud, Taiwan, Singapour ...) est au contraire marquée par le protectionnisme, la multiplicité des réglementations, les politiques industrielles, la manipulation des prix dans les secteurs prioritaires. Ce pilotage a été assuré et mené par des États interventionnistes et autoritaires. Des États forts, au sens défini par Myrdal, c'est à dire des États capables de faire appliquer leurs orientations et leurs décisions en opposition avec des États mous qui, sous l'apparence de la force et de la puissance, ne peuvent résister aux pressions des groupes, clans, lobbies.

Dans le premier cas, l'État est actif. Il incite et encourage les entreprises à l'amélioration permanente et à la performance croissante ; les entreprises bénéficient ainsi d'un fonctionnement relativement autonome par rapport à l'État. Dans l'autre cas, l'État est plutôt inhibiteur, multipliant les contrôles tatillons et sans objet réel, les entreprises étatiques, comme c'est le cas en Algérie, obéissent à des principes différents, dans la mesure où leur fonctionnement ainsi que leur budget dépendent de l'État qui supporte leurs déficits pour des raisons sociales et politiques. « Les entreprises sont ainsi conçues comme de simples courroies de transmission du pouvoir politique qui leur assigne des fonctions sociales largement au-dessus de leurs capacités ou simplement en contradiction avec les impératifs de gestion économique. La concurrence locale ou étrangère est restreinte favorisant les rentes de monopole et la routine, décourageant tout esprit de création, d'innovation et de recherche » (Dahmani 1999). D'où la quête d'une bonne gouvernance qui est même érigée en conditionnalité pour l'octroi de l'aide multilatérale ou bilatérale.

En effet, ce n'est pas tant le rôle économique de l'État en lui-même qui est en définitive déterminant, mais la gouvernance, c'est-à-dire la manière dont il assume ses fonctions, sa capacité de régulation et d'impulsion, son aptitude à piloter la société. C'est ce qui expliquerait sans doute les initiatives prises par tous les États d'engager des réformes pour rendre les systèmes politico-administratifs plus efficaces. C'est ce qu'ont tenté de réaliser les nombreux États Africains en imitant

dans le détail près ce qui fonde formellement les architectures des pouvoirs et de la démocratie dans les pays occidentaux.

Les réformes institutionnelles entreprises en Afrique et en Algérie

En matière de réformes institutionnelles, d'énormes progrès ont été réalisés ces dernières années partout en Afrique.

Changements institutionnels et droits de l'Homme

Toutes les réformes initiées dans ce contexte n'ont pas été dans tous les cas imposées de l'extérieur mais beaucoup sont le fruit, comme le souligne le Conseil National Économique et Social (CNES 2002) à propos de l'Algérie, d'une revendication qui remonte au temps des luttes pour la libération nationale. Le respect des droits de l'homme est revendiqué en effet par les peuples en Afrique plus particulièrement comme une nécessité dans la mesure où la lutte pour les indépendances était en priorité une lutte pour la reconnaissance des droits de l'homme en terre d'Afrique.

Partout, les différents textes de loi depuis le recouvrement des indépendances politiques ont surtout été consacrés à l'affirmation du droit à l'identité, des droits sociaux, culturels, etc. Cependant, si les efforts ont porté sur les droits de l'Homme à l'égard de l'État, tout reste à faire dans l'exercice de ces droits vis-à-vis des concitoyens (violence, groupes maffieux, corruption) comme on le verra plus loin. Par ailleurs, les mutations économiques engendrées par les réformes posent, en des termes nouveaux, la problématique des droits de l'Homme (au sens large, droits économiques, sociaux...) dans le contexte de la transition vers une économie de marché.

Sur le plan politique, les régimes se sont aussi partout, formellement du moins, profondément transformés. Le pluralisme syndical et politique a été institué pratiquement dans tous les pays. La vie associative s'est développée et la liberté de la presse est consacrée notamment par la multiplication de journaux privés. En même temps, des organisations de défense des droits de l'Homme ont été agréées, de nouvelles institutions de concertation ont été créées et les conventions internationales relatives à la protection de la personne humaine ont été ratifiées. Ainsi, les régimes mono partisans ont été quasiment partout abolis. Les nouvelles constitutions reconnaissent la possibilité de créer des partis politiques et le renouvellement des différentes assemblées élues ainsi que l'élection du Président de la République s'effectue désormais, quasiment partout, dans un cadre pluri partisan.

La séparation des pouvoirs et la consécration du pluralisme démocratique

Les constitutions ou leurs révisions, adoptées par référendum, ont réaffirmé les principes de la séparation des pouvoirs et du pluralisme démocratique déjà en fait énoncés dans la plupart des cas. Le droit de créer des partis politiques est ainsi partout reconnu et garanti.

Dans beaucoup de pays comme en Algérie, on a même consacré le régime bicaméral, par l'institution d'un parlement composé d'une Assemblée Populaire Nationale (parlement) d'une part, et d'un Conseil de la Nation (sénat) d'autre part. Si les députés siégeant au parlement sont élus au suffrage universel direct et secret, les membres du sénat sont pour les deux tiers élus au suffrage indirect et secret par et parmi les membres des conseils municipaux (Assemblées Communales) et les conseils régionaux (Assemblées de Wilaya) et pour le tiers restant, choisis par le Président de la République parmi les personnalités ayant des compétences particulières telles que stipulées du moins dans les textes.

Outre les deux chambres du parlement, les constitutions ont quasiment partout prévu la création d'un Conseil d'État en tant qu'institution chargée de réguler l'activité des juridictions administratives, ainsi qu'un Conseil constitutionnel dont le statut est tel que ni le Gouvernement, ni le législateur, soumis à son contrôle, ne peuvent remettre théoriquement du moins en cause ni ses attributions, ni son indépendance. Celle-ci est, d'ailleurs, « garantie » par le fait que le mandat de ses membres n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel aux termes de ses attributions veille au respect de la Constitution et exerce son mandat au travers de larges compétences relatives au contrôle de la constitutionnalité des textes juridiques internes et au contrôle électoral. Il a également pour attributions d'émettre des avis sur les projets de ratification des traités et des conventions internationales et de veiller à leur insertion dans le bloc de constitutionnalité. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil constitutionnel émet des avis, si le contrôle s'exerce à priori, et des décisions, s'il s'exerce à posteriori. C'est du moins ce qui est transcrit formellement, la réalité étant toute autre.

La constitution de 1989 en Algérie a fortement souligné la volonté de « se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qui réalisent la justice sociale, l'égalité et la liberté de chacun et de tous » et de « consacrer plus solennellement que jamais la primauté de la loi ».

La Constitution de 1996 réaffirme cette orientation vers la consécration d'une conception plus libérale des droits fondamentaux et libertés publiques qui devrait favoriser théoriquement l'émergence d'une société civile plurielle et mettre en place les éléments de nouveaux rapports entre l'État et la société. Mais comme le souligne le CNES (2002), si l'indépendance institutionnelle de la Justice résultant de la séparation des pouvoirs est consacrée par la Constitution, l'indépendance statutaire, elle, est loin d'être réalisée. La Commission Nationale de Réforme de la Justice (instituée en Algérie en 1999) a relevé en grande partie les lacunes et insuffisances qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement de la justice.

L'institution des systèmes d'élections pluralistes

Les élections pluralistes pour renouveler la composante des assemblées élues, adopter les révisions des Constitutions, élire les Présidents de la République ont quasiment partout été consacrées par des textes de lois. L'élection présidentielle

fait désormais l'objet d'une compétition ouverte à laquelle prennent part au moins deux candidats de sensibilité politique et représentant des partis différents. Les taux de participation ne sont souvent pas assez élevés. Ils sont très différents de l'unanimité qui caractérisait les élections mono-partisanes. À titre d'exemple, le Président A. Bouteflika a été élu au premier tour du scrutin avec 7.088.618 voix, soit 61 pour cent des suffrages exprimés lors de son premier mandat.

Il est à noter que les élections présidentielles, locales et régionales se déroulent sous le contrôle de commissions de surveillance qu'on qualifie d'indépendantes. Pour authentifier (légitimer) ces élections notamment les élections présidentielles, on fait souvent appel partout à des observateurs internationaux.

Dans le domaine syndical, l'ouverture démocratique s'est traduite par la remise en cause des monopoles en vigueur jusque-là. De nombreuses organisations d'entrepreneurs privés et publics ont été créées ainsi que des syndicats de travailleurs qui ont commencé à s'activer, concurrentement aux ex-centrales syndicales uniques. En effet, les organisations syndicales et patronales ont connu en Algérie un essor significatif depuis la promulgation de la loi 90-14 du 02 juin 1990 relative aux modalités d'exercice du droit syndical. A la fin du mois de mars 1999, 77 déclarations de constitution d'organisations syndicales à vocation nationale ont fait l'objet d'un enregistrement auprès du ministère du travail. Ces syndicats se répartissent en 58 organisations de travailleurs salariés et 19 organisations d'employeurs dont 2 relevant du secteur public et 17 du secteur privé (CNES 2002). Le pluralisme syndical n'a manifestement pas permis aux différentes catégories socioprofessionnelles de mieux défendre leurs droits, même s'il a débouché sur la création d'espaces de concertation, voire même de décisions, entre les différents partenaires sociaux.

Par ailleurs, la libéralisation du droit des associations a représenté sans doute bien plus que l'ouverture politique ou syndicale, un puissant levier dans la constitution et le développement d'une « société civile », c'est-à-dire d'une société de citoyens prenant en charge, dans le cadre d'une association à but non lucratif, leurs préoccupations, qu'elles soient d'ordre catégoriel, régional, caritatif, humanitaire, spirituel ou sportif. C'est ce qui explique sans aucun doute la forte expansion du mouvement associatif au niveau local et national partout en Afrique. En Algérie, on compte aujourd'hui quelque 50 000 associations environ, dont près d'un millier d'envergure nationale.

Si auparavant, le mouvement associatif était circonscrit au niveau de quelques activités dont le nombre était forcément réduit, son développement récent a favorisé l'émergence d'une société civile certes plus dynamique et plus participative

... mais encore souvent pour des objectifs admis et encouragés par les Pouvoirs Publics, inscrivant son action dans des limites circonscrites.

La réforme administrative et la fonction publique

Les réformes de l'administration ont partout polarisé l'attention devant la déliquescence prononcée des services publics (on verra plus loin les propos tenus par le Président Algérien A. Bouteflika sur le fonctionnement de l'administration algérienne). Ce qui dans beaucoup de pays a poussé à mettre en place des institutions chargées de la réforme administrative. Celles-ci ont même été érigées dans beaucoup de cas en ministères. Les efforts de décentralisation, de réforme administrative et de refonte des textes fondamentaux traduisent la recherche de formes d'organisation et de gestion de nature à améliorer la performance et l'efficacité de l'administration, et à la rapprocher des citoyens. En ce sens, les réformes engagées s'inscrivent formellement dans le double mouvement d'ouverture démocratique et de libéralisme économique qui se développe depuis la fin des années quatre-vingts. Partout, on tente d'adapter constamment l'administration territoriale aux réalités nouvelles, à travers notamment, la refonte des codes communaux et régionaux, dans le cadre d'un réexamen de la définition du degré d'autonomie de l'administration locale. En effet, le statut et le rôle de la commune et de la région sont nécessairement différents dans le contexte d'ouverture démocratique et de réformes économiques. En Algérie, la réforme des structures et des missions de l'État a touché formellement de nombreux volets de l'appareil administratif : la consultation, la régulation et le contrôle, les collectivités territoriales et l'administration locale, les établissements publics et organismes gérant un service public, les agents de l'État. Mais, à ce jour les plus importantes réformes attendues n'ont pas encore vu le jour, notamment le nouveau code communal.

Dans l'attente de l'application de cette réforme, des mesures sont prises dans le cadre de programmes d'action destinés, affirme-t-on, à accroître « la crédibilité et la performance de l'administration ».

La liberté de la presse

Le droit à l'information a été consacré par toutes les Constitutions. Cependant, ce droit est resté souvent quelque peu formel jusqu'à l'ouverture du champ médiatique à la presse privée. La presse, qui était sous monopole gouvernemental dans la plupart des pays, a été ouverte à l'initiative privée. Cela a permis non seulement l'émergence de débats contradictoires dans la presse écrite, mais également l'expression de points de vue critiques sur les politiques des gouvernements. Le développement de la presse privée, dans sa version écrite, a été spectaculaire. À titre d'exemple, en Algérie, le nombre des titres est passé de 49 (tous publics) en 1988 à 79 en 1997 (dont 72 pour cent privés) et à plus de 800 en 2001. La presse privée est désormais prépondérante, tant en ce qui concerne le nombre des titres que

pour le nombre d'exemplaires vendus (87 pour cent). Par catégories d'organes, la presse privée contrôle 66 pour cent des quotidiens et 87 pour cent du lectorat, 84 pour cent des hebdomadaires et 83 pour cent du lectorat qui s'y rattache ainsi que 86 pour cent des périodiques et 52 pour cent de leur lectorat (CNES 2002).

Mais, si l'envahissement du champ médiatique par les capitaux privés a été spectaculaire, toutes les créations n'ont pas duré. Le taux de disparition des titres de la presse écrite est en effet très élevé. On a calculé que « pour 75 naissances on enregistre 63 décès annuellement ». À l'heure actuelle 129 titres continuent de paraître (El Watan 2005).

Le champ de l'audiovisuel par contre est encore fermé en Algérie au privé. Il demeure toujours sous le monopole de l'État.

Le droit à l'information a été conforté généralement par la ratification du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques qui énonce, dans son article 19, que l'État partie prenante du Pacte s'engage à mettre à la disposition du citoyen tous les moyens matériels, techniques et éducationnels qui le rendent apte à la jouissance de son droit à une information objective et complète concernant sa vie en tant qu'être humain et surtout en tant que citoyen à travers les moyens de communication mis en place.

La loi protège également formellement les professionnels de l'information, c'est-à-dire les journalistes. Des Codes de l'information consacrent généralement le pluralisme médiatique, garantissant le droit d'atteindre les sources de l'information, protégeant le secret professionnel tout en consacrant le droit de réponse pour le citoyen cité. Cependant, partout ces codes de l'information ne font pas l'unanimité. Ils sont jugés insuffisants non seulement par les professionnels de l'information, mais aussi par des partis politiques. Des débats portant sur des amendements à apporter à ces codes (lois) ont partout été initiés. Ces débats, toujours en cours, portent sur la codification des moyens à mettre en œuvre en vue de permettre une meilleure concrétisation du droit du citoyen à l'information et à la liberté d'expression ainsi qu'à assurer une meilleure protection du journaliste dans l'exercice de sa profession.

La liberté d'expression constitue incontestablement comme le relève le CNES, l'un des plus importants acquis que l'Algérie a enregistrés durant cette dernière décennie. Malgré les rapports conflictuels qui caractérisent souvent les relations entre la presse privée et les pouvoirs publics, la liberté d'expression a connu, durant cette période, un développement significatif incontestable.

Comme on peut le constater pratiquement, toutes les réformes nécessaires à la construction d'États démocratiques ont été formellement réalisées. Toutes les institutions qui lui sont inhérentes ont été adoptées ainsi que les lois qui régissent et garantissent leur fonctionnement. Quelle est cependant la portée réelle de ces réformes ? Manifestement, ces édifices institutionnels conçus à l'image de ce qui

existe dans les démocraties occidentales ne semblent guère avoir réalisé une authentique transformation de la nature des pouvoirs en place au-delà des hommes qui s'y alternent. La preuve réside dans l'appréciation de la qualité de la gouvernance telle qu'elle est approchée par les experts de la Banque mondiale malgré toutes les critiques qui peuvent être adressées à cette méthode d'évaluation. C'est ce que révèlent aussi les différents rapports du PNUD notamment sur le développement humain. Ces rapports montrent la stagnation sinon le recul en matière de développement économique et social des pays africains. À titre d'exemple, nous présentons la situation de l'Algérie qui ne représente guère un cas singulier.

L'évaluation de la situation en l'Algérie

Malgré toutes ces réformes qui vont dans le sens préconisé par les organisations internationales notamment le PNUD, sur la base de la définition de la bonne gouvernance adoptée, de nombreux États africains se débattent dans des processus de transition douloureux qui sont encore loin d'aboutir comme en témoigne la valeur des principaux indicateurs de gouvernance qui lui sont attribués par les institutions internationales. La situation de l'Algérie est sans aucun doute très explicite à cet égard.

Le classement dans l'IDH

Selon le rapport 2004 du PNUD sur le développement humain, l'Algérie est classée dans les « pays prioritaires en matière de développement ». Ce rapport révèle que l'IDH a connu une nette régression. Rappelons que l'IDH est un indice synthétique de développement humain qui chiffre le niveau moyen atteint par un pays à travers trois aspects essentiels (la longévité et la santé, l'instruction et l'accès au savoir, le niveau de vie moyen perçu à travers le PIB/hab.). Chacun de ces aspects est mesuré par un indice. La somme arithmétique de ces trois indices donne l'IDH du pays concerné. Les données sur lesquelles se base le PNUD sont fournies par la Banque Mondiale.

L'IDH établi pour 173 pays membres de l'ONU classe l'Algérie à la 108e place en 2004. Pour rappel, l'Algérie était classée 106e en 2002 contre 100e en 2001 et 82e en 1994. Ce classement traduit la régression du niveau de vie reflétée par la chute du PNB/habitant sur une aussi longue période. Évalué à 2300\$ en 1980, il sera de l'ordre de 1580 en 1997 ; 1545 en 1998 et 1540 en 1999 et stagne depuis autour de cette valeur. Par ailleurs, le salaire réel a chuté de 35 pour cent entre 1993 et 1997 et le pouvoir d'achat des cadres de 41 pour cent entre 1989 et 1995. De ce fait, la pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40 pour cent de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque Mondiale (500\$ par an et par personne) (Aïtziane et Amini 2003).

La Banque Mondiale, de son côté, a classé l'Algérie en 2001 dans la catégorie des pays à « revenus les plus faibles ». L'écart de classement selon le PIB/hab. et

selon l'IDH tel qu'il apparaît dans les rapports mondiaux 2001 et 2002 était de -26 en 1999 et -22 en 2000. L'écart est relativement important, ce qui révèle un déséquilibre dans la répartition de la richesse et un problème dans l'allocation des ressources, dans leur efficacité et équité.

La productivité globale des facteurs

En Algérie, la productivité globale des facteurs (PGF) est négative depuis au moins deux décennies comme le souligne le rapport du Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Économiques (FEMISE 2002). Ce que confirme une étude réalisée par le FMI (2003) selon laquelle le problème ne se situe ni dans l'insuffisance de l'investissement matériel ni dans celui du capital humain qui ont connu des taux assez élevés.

Ainsi, si le capital humain et le capital physique ont augmenté plus vite que la production, il ne peut y avoir qu'une seule interprétation possible à savoir la croissance de la productivité des facteurs a été négative. Il faut noter que la mesure de la P.G.F est la méthode économétrique la plus simple et la plus utilisée pour évaluer la performance passée et future de croissance d'une économie, les capacités de rattrapage vis-à-vis d'autres économies et les différences de niveau de revenu et de croissance. Pour la quantifier, les experts du FMI ont utilisé une fonction de production du type Cobb-Douglas avec le capital humain, le matériel et le travail comme facteurs de production. Plutôt que de produire une seule évaluation de la PGF, une série de données a été basée sur deux scénarios afin de conforter la validité des résultats obtenus :

- le premier scénario (hypothèse basse) est fondé sur un rapport d'un tiers pour le capital matériel et de deux tiers pour le travail et le capital humain combinés. Ce scénario fournit une PGF particulièrement faible (- 2,1 pour cent annuellement en moyenne) ;
- le second scénario (hypothèse forte) est fondé sur des estimations plus conservatrices de la croissance du capital humain (4,5 pour cent en moyenne, identique au capital matériel) et prend en compte une augmentation de la part du capital à une moitié. Même dans un tel scénario optimiste, la croissance de la PGF reste négative (- 0,5 pour cent annuellement).

Tableau 1 : Algérie : comptabilisation explicative de la croissance

PGF (H. basse)	PGF (H. haute)	PIB	Capital matériel	Travail	Capital humain (H. basse)	Capital humain (H. haute)
-------------------	-------------------	-----	---------------------	---------	------------------------------	------------------------------

1965/70	3,9	5,2	6,4	22	0,3	5,0	0,0
1970/75	-1,3	-0,2	5,2	7,1	3,3	9,1	4,1
1975/80	-4,6	-3,2	6,2	10,3	6,8	14,8	9,8
1980/85	-2,3	-0,9	5,2	5,3	9,5	9,0	6,3
1985/90	-4,2	-2,6	0,1	3,0	1,4	8,5	3,5
1990/95	-4,3	-2,1	0,3	1,0	3,5	9,0	3,7
1995/2000	-1,8	0,3	3,1	1,3	4,7	8,7	3,7
1965/2000	-2,1	-0,5	3,8	4,5	3,4	9,5	4,5

Source : FMI « Algérie country Report » mars 2003

* H. = hypothèse

Comme on peut le constater, la PGF de l'Algérie est devenue négative dans les années 1970 et l'est demeurée jusqu'au milieu de 1990. La croissance ralentie de l'économie algérienne peut donc être attribuée à l'utilisation inefficace des facteurs de production plutôt qu'à une éventuelle insuffisance de capital humain ou matériel. Une légère amélioration de la croissance de la PGF est enregistrée en 1995 même si elle reste négative. Ce qui correspond à la période au cours de laquelle le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) était en voie de réalisation (1994 début d'application du PAS). Mais, alors que les réformes devaient théoriquement assainir l'économie et la mettre sur un sentier de croissance sain, croissance créatrice d'emplois et de valeur ajoutée, la situation n'a pas évolué ainsi.

La croissance économique

L'évolution du taux de croissance

Le taux de croissance en Algérie a été pendant une longue période, depuis l'éclatement de la crise dans le pays suite à l'effondrement des prix des hydrocarbures sur le marché international intervenu en 1986, négatif ou très faible. Il est devenu positif depuis 1995, au début de l'application du Programme d'Ajustement Structurel en 1994 avec la compression drastique de la demande et la forte dévaluation de la monnaie nationale (le Dinar Algérien) de 40 pour cent, de l'ordre de - 2,2 pour cent et - 0,90 en 1993 et 1994 respectivement. Le taux de croissance est passé à 3,8 pour cent en 1995 et 4,1 pour cent en 1996 selon les données de l'Office National des Statistiques (ONS). En 1997, il chute cependant à 1,1 pour cent à cause d'une baisse sensible de la production agricole notamment. Il s'est stabilisé ensuite à 3 pour cent environ en moyenne (3,2 pour cent en 1999, 2,4 pour cent en 2000, 2,1 pour cent en 2001 et 4,1 pour cent en 2002). En 2003, il s'élève à 7,2 pour cent suite au Plan National de Relance Économique (PNRE). Les prévisions pour 2004 étaient de l'ordre de 5 à 6 pour cent.

Ces taux de croissance enregistrés ces dernières années sont certes assez élevés, mais il faudrait s'interroger sur leur contenu et leurs déterminants pour pouvoir apprécier la dynamique qui les a engendrés et les impacts qu'ils ont eus (Boutaleb 2004).

Les déterminants et le contenu de la croissance

La croissance n'a pu être obtenue en effet que grâce à des déterminants exogènes qui tiennent au niveau élevé du prix des hydrocarbures sur le marché international, à une relative bonne pluviométrie durant ces dernières années qui a permis des augmentations importantes de la production agricole et sans doute surtout les effets du PSRE (Plan de Soutien à la Relance Économique) dont l'engagement financier a été évalué à plus de 7 milliards de dollars US, ressources provenant des recettes décuplées des hydrocarbures grâce à une conjoncture favorable des prix sur le marché international.

La croissance économique a été ainsi générée essentiellement par les hydrocarbures et les services marchands tout au long de la période 1985-2002. La part revenant aux hydrocarbures, fortement dépendante du cours du baril de pétrole, qui se fixe sur le marché international et échappe donc à toute maîtrise interne a atteint 28,6 pour cent en 1985, et 40,1 pour cent en 2002. C'est dire le poids que représente le secteur des hydrocarbures dans l'économie nationale. En effet, les hydrocarbures et l'agriculture constituent plus de 50 pour cent du PIB (43 pour cent pour les ressources non renouvelables et 9,4 pour cent pour les ressources agricoles), alors que l'industrie manufacturière ne dépasse pas 7 pour cent et que les services atteignent 37 pour cent. Cette tendance s'est accentuée depuis plusieurs années. En 1994, le secteur primaire ne constituait que 32 pour cent du PIB (dont 18,2 pour cent pour les hydrocarbures), contre 11,5 pour cent pour l'industrie manufacturière et 56,5 pour cent pour les services.

C'est là un schéma complètement inverse de tous les pays émergents. A titre d'exemple, en 2002, la structure du PIB de la Corée du sud se répartit comme suit : 55,1 pour cent pour les services, 40,9 pour cent pour l'industrie et 4 pour cent pour l'agriculture (Goumeziane 2004). Cette spécialisation est aggravée par le fait que les hydrocarbures constituent 97 pour cent des recettes d'exportations du pays et constituent le principal déterminant de la croissance. La structure de la valeur ajoutée hors hydrocarbures, des secteurs public et privé montre une tendance à la baisse de la part de la valeur ajoutée des secteurs de l'industrie et du BTPH en raison, notamment, de l'affaiblissement continu du secteur public et une tendance à la hausse des services marchands dont la part a connu une forte augmentation entre 1985 et 2002 passant respectivement de 37,6 pour cent à 47,30 pour cent.

Le chômage

Le chômage est demeuré extrêmement élevé avec un taux quasiment constant de plus de 27 pour cent avec une légère baisse enregistrée en 2003. En 2004 cependant, ce taux a connu un fléchissement inattendu : 17 pour cent. Cette importante chute du taux de chômage fortement controversée est due sans aucun doute à des changements opérés dans le mode d'évaluation antérieur. Quoiqu'il en soit et au-delà des controverses relatives à sa mesure, le chômage est une réalité tangible en Algérie, ce qui pousse à s'interroger sur les performances des politiques économiques dans ce domaine sensible de la création d'emplois productifs.

Si on considère que le chômage a effectivement reculé ces dernières années nonobstant les controverses inhérentes à son mode d'évaluation, ce recul serait cependant dû principalement aux différents dispositifs de lutte contre le chômage mis en place par les Pouvoirs publics. Pour la seule année 2004, 306 000 nouveaux emplois temporaires ont été créés à travers les dispositifs ESIL, IAIG, TUPHIMO et CPE¹, etc.

Ainsi, en dépit d'une croissance économique positive qui se confirme d'année en année, l'emploi précaire se généralise et l'emploi informel se développe en Algérie. En effet, il a été enregistré un recul de la part du salariat de 65 pour cent en 2003 à 60 pour cent en 2004, une augmentation des indépendants où prédomine l'informel (23 pour cent en 2003 et 32 pour cent en 2004) et une augmentation plus rapide des emplois temporaires (18 pour cent par rapport à 2003, contre 3 pour cent pour les emplois permanents). De ce fait, toute politique de long terme de création d'emplois ne peut qu'être inscrite dans des politiques multidimensionnelles de recouvrement de la croissance. Une croissance réelle est fondée sur une meilleure allocation des ressources et, par conséquent, génératrice d'emplois productifs.

Cette situation révèle un grave problème dans l'allocation des ressources et dans leur efficacité, ce qui signifie que les ressources dont dispose le pays et qui sont loin d'être négligeables (si on tient compte des revenus des hydrocarbures qui ont généré grâce à la flambée des cours durant ces dernières années des réserves monétaires évaluées présentement à plus de 46 milliards de dollars) sont mal gérées. Ainsi, l'économie algérienne a besoin incontestablement d'une plus grande efficacité dans l'utilisation et l'allocation de facteurs de production de façon à parvenir à une croissance soutenable dans le long terme. Ce qui pousse à s'interroger sur le processus institutionnel et son incapacité à se réformer véritablement.

Le changement institutionnel entravé par l'emprise des règles informelles

En Algérie et dans de nombreux pays notamment Africains, il est aisé de constater qu'il n'existe pas de véritables institutions, c'est-à-dire des structures organisationnelles qui fonctionnent selon des règles bien établies et surtout ou s'exerce une

autorité, un « morceau de pouvoir » pour reprendre l'expression de l'économiste algérien A. Bouzidi (2005). La tradition dans nos contrées demeure la tendance jacobine et la règle est celle de la concentration du pouvoir en un centre de gravité par où passent toutes les décisions importantes (on verra plus loin la théorie du trou noir).

Comme on peut l'observer, « La multiplication des constitutions et des révisions conjoncturelles qui ont été faites n'a pas apporté une accumulation institutionnelle assurant la stabilité. Elle a conduit de nombreuses voix à demander que l'on mette fin à la pratique de confection des constitutions sur mesure. D'autres ont appelé à un retour au point de départ par l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle constitution. Cela est encouragé par une situation constitutionnelle délétère, la tendance à l'irrespect des textes, la confusion des compétences qui, dans de nombreux cas, a débouché sur des violations graves du principe de la séparation des pouvoirs. Les institutions constitutionnelles en sont arrivées à s'opposer au lieu de se compléter » (Mehri, 2004).

Poursuivant sa pensée, Mehri ajoute à propos des élections : « Les multiples élections organisées au cours des dernières années dégageaient une carte politique conforme aux vœux du pouvoir sans refléter l'image de la société, ni exprimer ses mouvements profonds. La gestion des affaires de l'État et du pays sur la base de cette carte a mené, dans de nombreux cas, à des erreurs qui auraient pu être évitées. Parmi elles, la constitution des assemblées élues qui a ouvert la voie toute grande à l'arrivisme et à l'opportunisme, minant le champ politique pour des cadres compétents qui, dans un environnement ouvert, auraient pu être mis à profit au service de la nation ».

Enfin, l'auteur qui a longtemps fréquenté les hautes sphères du pouvoir en Algérie, connu pour sa modération, n'hésite pas à affirmer pour conclure son texte que : « Le produit des politiques qui ont couvert la dernière décennie est une construction d'un régime d'apparence démocratique pouvant leurrer l'observateur lointain mais qui ne constitue pas un cadre réel pour la gestion de l'État et de la société, ni pour un véritable lien entre gouvernants et gouvernés. Les multiples phases de transition qui ont marqué cette période n'ont pas construit les bases saines de l'édification de la démocratie » (Mehri 2004).

Les pratiques, tant politiques qu'économiques sont finalement comme l'attendent de nombreux observateurs peu ouvertes sur les institutions, en dépit des textes de loi qui accordent à celles-ci certaines prérogatives et un rôle à jouer. Ces institutions n'ont finalement, compte tenu du rôle effectif qu'elles remplissent et la place qu'elles tiennent dans l'organisation du pouvoir qu'une existence purement formelle, pour ne pas dire décorative.

Les deux chambres du parlement, de par les procédures par lesquelles elles ont été formées et leurs composantes humaines, ne sont que des appendices du pouvoir central (Bouzidi 2005). Ce dernier fait montre, souligne encore le pro-

fesseur A. Bouzidi, de par sa myopie, le pouvoir se supprime à lui même des espaces de démocratie et de délibération qui lui sont pourtant nécessaires pour se revivifier. Les institutions économiques pour leur part, comme le CNES ou la Tripartite, sont complètement abandonnées, pour ne pas dire ignorées pour la première et laissées sans statut juridique et sans prérogative pour la seconde. Ce n'est certainement pas en étouffant tous ces espaces de débat, de concertation et de maturation des décisions stratégiques que le processus d'institutionnalisation progressera dans le pays.

Les objectifs d'une authentique réforme de L'État

Comme on vient de le voir à travers le cas de l'Algérie, les réformes institutionnelles engagées depuis plus d'une décennie pour asseoir une économie de marché performante et son corollaire une démocratie parlementaire assurant les contre-pouvoirs nécessaires au fonctionnement d'un État de droit, ont été purement formelles. Elles n'ont entraîné aucun changement notable dans le fonctionnement des institutions politiques, économiques et administratives, dans le sens d'une plus grande efficience en termes socioéconomiques et moraux (équité).

L'analyse du cas de l'Algérie le montre clairement. Le déficit démocratique est à la base de ces contre-performances. C'est ce qui expliquerait pourquoi on s'accorde d'une manière générale à reconnaître que l'absence de démocratie est une des causes majeures de la persistance du sous-développement en Afrique (Nzongola-Ntalaja 2003). Ainsi, si la qualité de la gouvernance est déterminante dans la promotion du développement socioéconomique et par conséquent traduit l'efficacité du rôle de l'État dans la conduite du développement, alors l'ouverture démocratique doit être la pierre angulaire des réformes. Une authentique réforme doit être appréhendée à travers la remise en cause du monopole du pouvoir politique qui est une réalité incontestable, et dont est inhérent le fonctionnement bureaucratique des administrations centrales, locales et autres institutions administratives (impôts, douanes, domaines...) source de gaspillage et de corruption. La monopolisation du pouvoir est génératrice de frustrations qui s'expriment de plus en plus par l'émeute compte tenu de l'absence d'autres voies réelles de concertation et de recours (en dépit de l'existence de textes de lois).

Sortir du « trou noir »

La monopolisation du pouvoir politique demeure à ce jour une des caractéristiques essentielles de nombreux États africains, malgré les ouvertures formelles réalisées et l'existence de partis politiques qui théoriquement devraient disputer le pouvoir et se constituer le cas échéant en contre pouvoir. Beaucoup d'analyses

convergent pour mettre en exergue ce caractère constitutif des systèmes étatistes à l'exemple de l'Algérie. Certains auteurs soulignent que « Le volume des richesses concentrées entre les mains de la classe politico-administrative est théoriquement de peu d'importance au regard de la concentration du pouvoir politique lui-même » (Dahmani 1997).

Pour expliquer autrement le phénomène de concentration du pouvoir politique caractérisant les régimes politiques dans le contexte du monde arabe, les rédacteurs du rapport sur le développement humain dans les pays arabes pour l'année 2004 (rapport qui a fait couler beaucoup d'encre PNUD 2004) se sont référés à la théorie du trou noir. Rappelons que cette théorie relève de l'astrophysique. Dans ce domaine, le trou noir est cette formation céleste qui semble avaler toutes les énergies se trouvant dans son environnement immédiat pour la concentrer en un point extrêmement petit, mais à la puissance énergétique considérable.

Les dirigeants arabes au sommet font exactement ce que fait le trou noir dans l'espace sidéral, c'est-à-dire qu'ils éliminent toutes les institutions ou relais autonomes se trouvant dans leur périphérie immédiate, concentrant toutes les prérogatives de ces institutions à leur niveau, laissant autour d'eux un appareil institutionnel vide de prérogatives. Ce qui fait qu'au final, le responsable au sommet reste seul disposant de pouvoirs considérables, avec un contre pouvoir réduit à l'état d'appareil sans vie puisque toutes ses composantes, les relais institutionnels, auront été dépossédés de leur énergie c'est-à-dire de leurs prérogatives. Ce que les rédacteurs du rapport ont voulu mettre en évidence, c'est la similitude de ce mouvement de concentration des pouvoirs entre les mains d'une personne unique qui se produirait dans tous les systèmes qu'ils soient républicains ou monarchistes, le mouvement étant le même.

Dans les pays dit républicains (Algérie, Tunisie, Mauritanie, Égypte, etc.), on serait passé ainsi du système de parti unique au système de pouvoir unique représenté par la personne du président de la république. En monarchie (Maroc, Jordanie, Arabie Saoudite, Qatar, etc.), alors que dans le passé le monarque était choisi par l'ensemble des membres de sa famille ou de sa tribu, ce choix ne relève désormais plus que de celui qui règne, qui seul choisit son successeur à la tête du royaume, privant ainsi la famille ou la tribu à laquelle il appartient d'une prérogative qui date d'avant l'islam. Ces systèmes ne peuvent concourir à la construction d'une démocratie véritable, affirment sans complaisance les rédacteurs du rapport (qui sont des intellectuels arabes [une centaine au total] spécialistes dans de nombreux domaines des sciences socio politiques et économiques).

Certes, toute généralisation serait abusive. Mais ce phénomène de concentration du pouvoir politique caractérise certainement beaucoup de régimes africains même avec la disparition des chefs charismatiques. De ce fait, un des premiers objectifs d'une authentique réforme de l'État, essentiel car déterminant tout le reste, consisterait à sortir du ce « trou noir », autrement dit, assurer une vraie

ouverture démocratique par la démonopolisation du pouvoir. Peut-on, en effet, raisonnablement entreprendre une réforme de l'État sans s'interroger en même temps sur le système politique qui anime les mécanismes du pouvoir, gère les conflits et répartit les ressources ?

La réponse ne peut être que négative sauf à entreprendre une réforme administrative, c'est-à-dire comme cela a toujours été le cas, se contenter d'une adaptation des modes d'attribution et d'exercice des compétences de l'administration pour accroître l'« efficacité » du travail administratif, sans changer fondamentalement sa nature et son sens. Posée en ces termes, la réforme de l'État se trouve inséparable de celle du régime politique lui-même et plus précisément du mode de répartition des responsabilités au sein de l'exécutif, de la place du législatif dans le travail gouvernemental et enfin de l'autonomie du judiciaire comme gardien de l'État de droit.

En ce sens, toute la problématique de la réforme de l'État se ramènerait à la redéfinition des rapports entre la pratique du pouvoir d'État (relation entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et les appareils administratifs, à la nature de leur confusion ou à leur relative et réciproque correspondance. Le plus grand obstacle des réformes est en effet, d'abord politique, parce que les réformes économiques supposent une redistribution des pouvoirs dans le champ de l'État et un rééquilibrage entre l'État et les agents du champ économique.

La modernisation de l'État passerait par la neutralisation des moyens occultes de pouvoir au sommet de l'État, l'abolition dans les faits de la bipolarité du pouvoir d'État (pouvoir réel et pouvoir formel), l'autonomisation de la justice pour mettre fin à la corruption, la protection de la presse, la soumission aux règles de l'État et à la législation en vigueur de tous les agents économiques, la libération de la société civile de la tutelle de l'administration publique (syndicats, associations, journaux, etc.). Tout un programme qui demande aux plus puissants acteurs du champ politique de renoncer à leurs privilèges, pacifiquement, ou de continuer à subir la pression des acteurs sociaux au niveau interne mais aussi externe (conditionnalité du respect des droits de l'homme, de bonne gouvernance... imposée par les bailleurs de fonds internationaux), laquelle pression devient chaque jour plus forte. La rupture finira par s'opérer, c'est une question de temps, dans la mesure où « la brèche résultant des facteurs de rupture (facteurs psycho-politiques, facteurs socio-économiques, facteurs politico-culturels) gagne de proche en proche l'ensemble des valeurs de l'ordre institué, en mettant en cause les nœuds institutionnels dominants » (Noah 1999).

Intégrer les partis dans le champ politique

De tous les travaux sur le phénomène partisan, nous dit L. Addi, il ressort que la fonction d'un parti, comme organe de médiation entre l'État et la société et de

vecteur des conflits politiques, est d'intégrer les demandes des populations au système politique afin de pacifier le rapport entre celles-ci et l'État (Addi 2003).

Le rôle joué par les partis politiques constitue une des causes essentielles dans le processus de résistance sinon de blocage de la transition démocratique en Afrique. En effet, compte tenu des crises qui persistent un peu partout en Afrique, on peut considérer avec les uns (Roubaud 2001) que les partis politiques n'ont pas joué leur rôle, avec les autres que la structure du pouvoir n'était pas adaptée à leur intégration dans le champ politique (Addi 2003). En effet, souligne L. Addi, « les partis et associations politiques sont amenés à assumer une mission de plus en plus importante dans le fonctionnement de la vie publique. En tant qu'institutions charnières, ils ont pour vocation d'assurer l'intermédiation entre le pouvoir et les citoyens. Véritables courroies de transmission entre la base et le sommet, ils sont censés faciliter l'expression des aspirations populaires. Ces dernières mobilisent les partis politiques, comme instances de représentation, tout particulièrement au moment des compétitions électorales. Les formations politiques sont d'autant plus nécessaires que les pays africains sont de faible tradition démocratique où la société civile a été bridée pendant longtemps ».

Beaucoup d'expériences l'attestent et pas uniquement en Algérie. Beaucoup de pays ont vu la création d'un nombre parfois impressionnant de partis et associations politiques. Si ce nombre élevé de partis politiques peut être considéré comme le signe d'un certain renouveau après de nombreuses années de répression de la vie politique, il induit aussi de dangereux effets pervers pour le fonctionnement de la démocratie comme l'a souligné une étude à propos de Madagascar (Roubaud 2001). En effet, on peut considérer que partout en Afrique, nonobstant l'épisode aux conséquences tragiques du FIS en Algérie, que la multitude de formations, la réversibilité des alliances, l'absence de véritables coalitions gouvernementales, basées sur une convergence de partis, avec un véritable programme politique commun, ont plutôt favorisé l'instabilité politique.

Cet aspect découle lui-même du phénomène de la versatilité des hommes politiques, qualifiée par certains auteurs de « nomadisme politique » qui passent sans état d'âme d'une formation à l'autre (le cas du RND en Algérie est très illustratif ; un parti qui s'est constitué par la volonté du pouvoir, du jour au lendemain par le transfuge des cadres du FLN et dans la foulée, quelques mois à peine après sa constitution, il s'érige en parti dominant en obtenant la majorité des sièges au parlement lors des élections législatives qui ont suivi la révision constitutionnelle de 1996). Non seulement, les hommes politiques se déplacent sur l'échiquier politique au gré des circonstances, mais les partis eux-mêmes sont dépourvus d'idéologie bien tranchée et stable dans le temps. Il est quasiment impossible d'identifier des principes structurants d'oppositions qui régularaient les échiquiers politiques dans les États Africains à quelques exceptions près.

C'est sans doute ce qui expliquerait dans une large mesure aussi le désaveu de la classe politique par les citoyens qui conduit directement à la démission civique. On peut en revanche se demander, comme le souligne L. Addi à propos de l'Algérie, pourquoi les partis d'opposition ne présentent pas de projets de réformes. La réponse ne peut être recherchée, affirme cet auteur, que dans la nature socio-historique des élites africaines qui se sentent plus proches de l'État que de la société, et qui sont donc plus attirées par des positions confortables dans l'État que par des projets dans l'opposition. C'est pourquoi la problématique des réformes économiques n'est pas simple et l'opération en elle-même n'est pas aisée.

Intégrer les partis dans le champ politique, les amener à jouer leur rôle d'intermédiation entre l'État et la société, d'être des contre-pouvoirs réels dans un processus de démocratisation en construction constituerait l'autre objectif déterminant dans la quête d'une authentique réforme de l'État et du pouvoir politique.

Au-delà de l'application de certaines mesures expérimentées dans beaucoup de pays pour tendre vers cet objectif, certains facteurs sont nécessaires: conditions minimales de représentativité pour la constitution des partis politiques, transparence et réglementation de leur mode de financement et des campagnes électorales, obligation de déclaration sur la fortune des représentants, mesure contre l'enrichissement personnel, etc. C'est la volonté politique d'œuvrer dans ce sens, qui semble pour le moment absente et loin d'être acquise.

Conclusion

Pour conclure ce modeste exposé, nous pouvons affirmer qu'en Algérie, comme dans de nombreux pays à travers le monde et particulièrement en Afrique, le développement socio-économique relèverait désormais de la refondation d'un État fort (au sens de Myrdal), dont le pouvoir s'exerce par l'intermédiaire d'institutions réellement représentatives. Autrement dit un État de droit, légitime. Le développement a « impérativement besoin de gouvernements responsables, intègres, légitimes, ayant une préoccupation majeure, la croissance et l'équité » ... « et il n'y a pas de fonctionnement de l'économie sans un État fort avec des lois et des règles qu'il est capable de faire appliquer » (Berthelot). Soulignons que cette problématique a depuis longtemps été perçue en Algérie, depuis le défunt président H. Boumediène qui affirmait vouloir construire un État et des institutions qui survivront aux hommes et aux événements jusqu'à l'actuel président A. Bouteflika qui a constitué une commission nationale de réflexion sur la réforme de l'État dès son investiture en 1999 devant le constat sans complaisance qu'il a lui-même dressé lors de sa première campagne électorale. Si on ne peut mettre en doute la sincérité d'hommes d'État de cette envergure, en Algérie comme dans de nombreux autres pays en Afrique en l'occurrence, de vouloir bâtir des États forts, efficaces, capables de « piloter le développement », on peut cependant affirmer qu'au-delà des

hommes dont tous ne sont pas corrompus, des systèmes se sont constitués autour de privilèges et de rentes que nulle réforme ne peut remettre en cause si leur essence même n'est pas touchée. Autrement dit, toute réforme est vouée à l'échec si la question du pouvoir constitutif du politique est niée, ce qui a été apparemment le cas.

Sans doute, s'agit-il dans les urgences d'aujourd'hui de rétablir l'autorité de l'État, de réhabiliter ses règles de fonctionnement et d'adapter son organisation aux nouveaux pôles d'exigences et surtout de reconstruire la confiance à travers un mode pertinent de gouvernance. Mais, pourrait-on ignorer que les « dysfonctionnements » des appareils de l'État ne procèdent pas seulement des retards de l'organisation administrative et des déperditions de sa pratique, mais qu'elles relèvent fondamentalement du monopole du processus de prise de décision et de la précarité du contrôle politique. Sans doute, le droit de l'administration vise à conférer à celle-ci une certaine autonomie et alimente toute l'idéologie de sa neutralité... Mais concrètement, l'administration (centrale et territoriale) fonctionne au rythme du politique, instrumentalise son droit aux injonctions du politique et par voie de conséquence, illustre et polarise toutes les incertitudes et les défaillances du mode de gouvernance publique.

Aussi, souscrire à une vision globale de la réforme relativise-t-il toute la pertinence d'une reconstitution de l'organisation et des missions de l'État. On confondrait ainsi les causes et les effets pour ne traiter que des conséquences administratives d'un problème se situant au centre du mode d'organisation, du processus de décision et du contrôle des activités publiques. En définitive, ce que montre l'expérience de l'Algérie et au-delà, celle de nombreux pays africains, c'est que le développement reste conditionné par la refondation de l'État et la reconstruction des institutions publiques de qualité qui puisent dans le passé des indépendances les sources de leur vitalité.

Note

1. Emplois temporaires très faiblement rémunérés :
 - ESIL : emplois salariés d'initiatives locales
 - IAIG : indemnité d'activité d'intérêt général
 - TUPHIMO : travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'œuvre
 - CPE : contrats de préemploi

Références

- Addi, L., 2004, « Réformes économiques et obstacles politiques », *Le Quotidien d'Oran*, 24 juin.
- Addi, L., 2003, « Les partis politiques en Algérie et la crise du régime des grands électeurs », *Le Quotidien d'Oran*, 12 octobre.
- Aït Ziane, K. et H. Amimi, 2003, « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie », *Revue Économie et Management*, n° 2, mars, Tlemcen.
- Austry, J., 1968, *Le scandale du développement*, Paris : Rivière.

- Banque Mondiale, 1987, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D.C : BM.
- Banque Mondiale, 1989, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth : A Long Term Perspective*, Washington D.C : BM.
- Banque Mondiale, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.: BM
- Bartoli, H., 1999, *Repenser le Développement*, Paris : Economica UNESCO.
- Bouaouiche, A., 1999, « L'Algérie à l'aube de l'an 2000 », *El Watan*, 28 novembre.
- Boutaleb, K., 2004, « La problématique de l'efficacité des politiques économiques dans les PVD : le cas de l'Algérie », Communication au colloque international sur « L'évaluation des politiques économiques : réalités et perspectives », novembre, Tlemcen.
- Boutaleb, K., 1992, « Du mythe socialiste à l'illusion libérale », *El Wattan*, 22 janvier.
- Bouzidi, A., 2005, « Le processus d'institutionnalisation » *Le Quotidien d'Oran*, 18 août.
- Bouzidi, A., 2004, « Des statistiques fiables : un besoin urgent », *Le Quotidien d'Oran*, 11 novembre.
- Carlick, R., 1999, « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », in *Démocratie et Développement : Mirage ou espoir raisonnable*, Paris, Antananarivo : Karthala /Omaly Sy Anio.
- CNES, 2002, *Rapport sur le développement humain 2001*, Alger : CNES.
- CNES, 2003, *Rapport sur le développement humain 2002*, Alger : CNES.
- Dahmani, A., 1999, *L'Algérie à l'épreuve : l'économie politique des réformes (1980-1997)*, Alger : Casbah Editions.
- Dumont, R., 1973, *L'Afrique Noire est mal partie*, Paris : Édition du Seuil.
- FEMISE, 2002, *Rapport 2002 sur le partenariat Euro-Méditerranée*, Heba Handoussa, Economic Research Forum, Egypte Jean-Louis Reiffers, Institut de la Méditerranée, France, Coordonnateurs.
- FMI, 2003, *Algeria country Report*, mars, Selected Issues and Statistical Appendix.
- Fontanel, J., 2000, *Les fondements de l'action économiques de l'État*, Grenoble : UPMF.
- Freeman, R. B., Lindauer, D. L., 2004, *Why Not Africa?* NBER Working papers n° 6942, February.
- Goumeziene, S., 2004, *Algérie : un système archaïque*, CEDETIM, 6 mai.
- Jessol B., 1998, *L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique*, RISS, mars.
- Lamchichi, A., 1991, *Algérie en crise*, Paris : Harmattan.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zaido-Lobaton, P., 1999, *Governance Matters*, Lieu d'édition : Banque Mondiale.
- Kacher, A., 1999, « L'OUA à l'aube du 3e millénaire », *Revue IDARA*, vol. 9, n°1, Alger.
- Kerzabi, A., 2005, « Les réformes institutionnelles : le cas de l'Algérie », communication au colloque international sur « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs », Alger.
- Mehri 2004, « Mémoire envoyé à son excellence A.BOUTEFLIKA, Président de la République » 05 Mars, www.Algeria-Watch.org.
- Mesple-Somps, S., 2002, « Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD », Document de travail, DIAL, juin.

- Noah, H. M., 1999, « Démocratie et transformation sociale en Afrique », *Revue IDARA* (Alger), Volume 9 ; numéro 2.
- Nzongola-Ntalaja, G., 2003, « Gouvernance et Développement », Conférence donnée à Holmenkollen Park Hotel, Oslo, 25 mars, Norvège.
- Ouellet, L., 1994, « Gouvernance et rôles changeants de l'État moderne », communication au séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso- Novembre.
- PNUD, 1997, *Reconceptualizing Governance*, New York: PNUD.
- PNUD, 1994, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris : Economica.
- PNUD, 2004, *Rapport sur le développement humain dans le monde arabe 2004*, Regional Bureau for Arabe States, New York, USA.
- Roubaud, F., 2001, « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar », Document de Travail, DIAL DT/2001/03.
- Sen, A., 2000, *Un nouveau modèle économique : Développement, Justice, Liberté*, Paris : Odile Jacob.
- Sen, A., 1999, *L'économie est une science morale*, Paris : La Découverte.
- Sen, A., 2001, *Development as Freedom*, Alfred A. New York : Knopf.
- Sindzingre, A., 2001, « Dimensions économiques des réformes de l'État en Afrique subsaharienne », in *L'Afrique politique, réformes des États africains*, Paris : CEAN, Karthala.

4

Ajustement des réformes en Afrique : la condition d'un développement réussi

Brahim Elmorchid

Introduction

L'initiation et l'application des réformes dans une organisation est un exercice difficile. Elle l'est dans les familles et les entreprises qui sont pourtant réputées plus flexibles, adaptables et ouvertes au changement. Mais, elle l'est surtout au niveau de la sphère publique, qu'il s'agisse de changer les politiques suivies, les actions menées (*policy reform*), le fonctionnement et les structures du service public (*institutional reform*) ou encore le système politique (*political reform*).

La difficulté d'initier et d'appliquer les réformes s'explique essentiellement par des raisons techniques et politiques. Ainsi, au niveau technique, les réformateurs doivent être en mesure de concevoir et mettre en place de nouvelles structures, de nouvelles procédures et une nouvelle organisation ; autant d'occasions impliquant un risque de commettre des erreurs, de mal anticiper les contraintes financières et les comportements individuels et collectifs. Au niveau politique, les réformateurs sont appelés à faire des concessions, à faciliter l'adhésion des opposants aux projets des réformes, à accepter de nouvelles règles de partage et à supporter un risque de sanction très élevé.

En Afrique, et afin d'accélérer le processus de développement, nous avons assisté depuis le début des années quatre-vingts, au lancement de vastes programmes de réformes économiques. L'objectif était de rétablir les équilibres macroéconomiques et d'accroître à moyen terme les capacités de production des économies. À ces réformes à caractère économique, sont venues s'ajouter des réformes dites de *seconde génération* au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Il s'agit des réformes politiques et institutionnelles. Bien que timide, cette seconde génération reflète une certaine prise de conscience de la part des acteurs du développement (gouvernements africains, bailleurs de fonds, société civile, etc.). Les réformes à

caractère économique ne peuvent pas réussir sans l'adoption d'une approche participative et démocratique.

Un problème d'une importance cruciale est qu'il n'existe pas de réflexion suffisante à propos de la conduite et du pilotage des réformes en Afrique. Et c'est pour contribuer à la relance du débat sur cette question que nous avons choisi d'analyser l'ajustement des réformes en Afrique. L'objectif est de proposer des actions concrètes permettant de corriger les dysfonctionnements constatés lors de l'exécution des réformes dans certains pays africains.

Dans cet article, nous tenterons de répondre à deux principales questions :

- Pourquoi ajuster (ou réformer) les réformes en Afrique ?
- Comment ajuster (ou réformer) les réformes en Afrique ?

À travers la première question, nous insistons sur les dysfonctionnements et les échecs des réformes relevés à travers l'analyse de la situation des pays africains. Dans la deuxième section, nous présentons un exercice pédagogique et analytique relatif aux meilleures stratégies d'implémentation des réformes en Afrique. Nous mettons particulièrement l'accent sur le mode d'emploi des réformes (le calendrier des réformes, l'ordonnancement des réformes, le poids des groupes d'intérêt et des parties prenantes, la capacité et la motivation des réformateurs et la recherche du consensus).

Les réformes en Afrique : un bilan assez mitigé

Durant ces vingt-cinq dernières années, deux générations de réformes se sont succédées dans la majorité des pays africains : la première à caractère purement économique et la seconde à caractère politique et institutionnel.

La première génération de réformes

Cette première génération de réformes avait pour principal objectif le rétablissement des équilibres macroéconomiques : équilibre des comptes publics et de la balance des paiements courants ainsi que la maîtrise de l'inflation. Elle s'est traduite principalement par des mesures de libéralisation des prix et des échanges, l'abaissement du taux de change réel et des restrictions monétaires et budgétaires. Cette politique de stabilisation sera rapidement complétée par une politique d'ajustement structurel. À la gestion traditionnelle de la demande, s'ajoutent des objectifs à moyen et long terme, impliquant des actions sur l'offre. Les pays qui ont recours au FMI s'engagent de plus en plus à mettre en œuvre des réformes structurelles : restructuration du secteur public, privatisation, relance de l'offre exportable, libéralisation des prix des biens et services, établissement d'un système de change favorisant l'ouverture des économies, instauration de nouvelles lois favorables au capital étranger, etc.

Cette première génération de réformes a été initiée dans un contexte difficile caractérisé par l'amplification de la crise et l'incapacité des gouvernements des pays africains à y faire face pour des raisons financières. Le recours aux institutions financières internationales est devenu inévitable. Et ce sont ces institutions (Banque Mondiale et FMI) qui ont initié, encadré et supervisé l'application de la première génération des réformes en Afrique.

Parmi les résultats positifs de cette première génération des réformes, nous pouvons citer le rétablissement progressif des équilibres budgétaires, le contrôle de l'inflation et la réduction du déséquilibre extérieur. Mais, face à ces résultats encourageants, des déficiences, parfois graves et réitérées, ont été observées. Citons à titre d'exemple l'insuffisance de la croissance, la lenteur des réformes sectorielles et l'aggravation des déséquilibres sociaux.

L'insuffisance de la croissance

Sans aucun doute, un des aspects où les réformes ont montré leurs limites est l'insuffisance de la croissance. Certes, les pays africains ont fait mieux comparativement à la situation du début des années quatre-vingts, mais la réalité est que ces pays croissent très peu par rapport aux besoins générés par l'accroissement de la population. Cette faible croissance imputée en partie à l'insuffisance du taux d'investissement, est de nature à accroître le doute sur la faisabilité des réformes en Afrique.

La faiblesse de la croissance s'explique en grande partie par le faible niveau du taux d'investissement. Il n'existe aucun pays dans le monde qui ait connu une croissance soutenue sans avoir investi de façon adéquate.

La lenteur des réformes sectorielles

Les réformes sectorielles ont été plus lentes est donc moins réussies. C'est le cas de la réforme du secteur financier, de la fonction publique, ou encore des entreprises publiques. La raison de cette lenteur s'explique par le fait que ces secteurs exigent une importante capacité institutionnelle et occasionnent des coûts de transition très importants.

Ces réformes ont mis à jour les faiblesses administratives et d'exécution des gouvernements africains. Elles ont aussi fait apparaître un champ de vive tension du fait des pressions internes des donateurs qui attendaient des résultats rapides de leur assistance et du temps nécessaire aux pays bénéficiaires de créer les capacités nécessaires pour réaliser eux-mêmes les réformes.

L'aggravation des déséquilibres sociaux

L'une des conséquences néfastes de l'application du Plan d'Ajustement Structurel est l'aggravation du déficit en matière d'offre des services sociaux.

La croissance faible et irrégulière enregistrée en Afrique s'est accompagnée d'une régression dans la répartition des revenus. D'une part, la baisse du revenu

moyen par habitant a été plus sensible pour les secteurs les plus pauvres de la population que pour l'ensemble de l'économie. D'autre part, on a assisté dans certains pays à un processus d'« égalisation par le bas » d'une grande partie des revenus des ménages du fait de la baisse des salaires réels et de la disparition de l'écart de revenu entre les salariés et les petits agriculteurs et/ou artisans, ce qui a fait passer de nombreux ouvriers urbains en dessous du seuil de pauvreté. Les politiques d'ajustement, notamment la libéralisation du commerce et des activités financières, la privatisation et le désengagement du secteur public ont joué un rôle considérable dans l'érosion de la classe moyenne qui est devenue une caractéristique importante de la mauvaise répartition des revenus dans de nombreux pays africains. Parallèlement à la paupérisation de la classe moyenne, les couches les plus riches composées essentiellement de fonctionnaires, de militaires et de la nouvelle bourgeoisie urbaine se sont davantage enrichies. Ainsi, la société africaine connaît une polarisation qui ne peut que déboucher sur des situations conflictuelles et explosives très graves.

La seconde génération de réformes

Dès le début des années quatre-vingt-dix, et afin de parachever et accompagner le processus de restructuration de leurs économies, les pays africains se sont lancés dans une nouvelle phase de réformes dites de « seconde génération ». Le but était de créer les conditions favorables à l'émergence d'une économie de marché, d'assainir le paysage politique et social et d'asseoir les règles d'une bonne gouvernance.

La révision de la constitution, l'organisation d'élections présidentielles et/ou législatives, la révision des lois régissant le cadre légal des affaires (codes des investissements, système bancaire, assurance, etc.), la modernisation de l'appareil judiciaire, le renforcement des droits de l'homme sont autant de mesures prises par la majorité des pays africains dans le cadre de cette seconde génération de réformes. Il s'agit là globalement de mesures visant à améliorer la qualité des institutions qui constitue l'une des conditions majeures pour la réussite des réformes économiques.

Un grand nombre d'études réalisées ces dernières années suggèrent que les institutions sont vitales pour l'accomplissement des réformes économiques, politiques et sociales. Ainsi dans son rapport « World Economic Outlook » de 2003, le FMI s'interroge sur les causes de la prospérité des nations et sur les raisons pour lesquelles certaines nations se développent plus vite que d'autres. La réponse du FMI est claire et nette : c'est la qualité des institutions qui fait la richesse des nations.

En quoi consiste exactement cette qualité des institutions ? Il s'agit de l'ensemble des règles formelles et informelles qui régissent les interactions humaines entre les acteurs économiques, politiques et sociaux. On retient généralement trois mesures des institutions : la qualité de la gestion des affaires publiques ou de gouvernance (degré de corruption, protection des droits, efficacité du secteur public, etc.), la protection légale de la propriété privée (existence de lois proté-

geant la propriété privée et application de ces lois) et le niveau des limites institutionnelles encadrant les responsables politiques et empêchant ainsi leur interventionnisme excessif.

Selon le FMI, compte tenu de la mobilité du capital international, les estimations sur les réalités institutionnelles et la façon dont elles sont perçues peuvent jouer un rôle majeur dans la capacité d'un pays à attirer et à retenir des flux d'investissements. L'étude du FMI arrive à la conclusion suivante : « Le revenu par tête pourrait augmenter en moyenne de 80 pour cent (c'est-à-dire d'environ 800 à plus de 1400 dollars par an) si les institutions en Afrique subsaharienne s'amélioraient pour atteindre le niveau de celles de l'Asie en développement. Et cette dernière pourrait en gros doubler ses revenus si ses institutions étaient renforcées au niveau moyen de l'échantillon ». L'étude montre également que les institutions exercent un effet robuste et significatif sur la croissance du PIB par habitant. La croissance annuelle du PIB par habitant augmenterait de 1,7 point si la qualité des institutions atteignait la moyenne de l'échantillon. Les résultats de ladite étude indiquent enfin que les institutions ont un effet marqué sur l'instabilité de la croissance. Plus la qualité des institutions est élevée, moins la croissance est instable.

Le FMI explique, entre autres, la réussite économique relative de certains pays africains par la qualité de leurs institutions. Ainsi, les bonnes performances du Botswana contrastent avec les sévères difficultés de pays limitrophes comme l'Angola et le Zimbabwe qui conservent largement des institutions inadaptées, issues du « socialisme ». On pourrait évidemment mettre aussi en avant les résultats de l'Ile Maurice, par rapport à leurs voisins restés avec des institutions archaïques opposées au libre marché.

À part ces rares exemples, il est encore très tôt pour se prononcer sur les résultats de la tentative d'amélioration de la qualité des institutions dans la majorité des pays africains. Néanmoins, les premiers signes font déjà apparaître certains dysfonctionnements. Ainsi, malgré la mise en place de nouvelles lois régissant l'appareil judiciaire, il paraît que le système n'a pas beaucoup changé. Les tribunaux et les systèmes légaux fonctionnent toujours mal et les juges et autres fonctionnaires de la justice sont souvent corrompus, ce qui rend toute réforme très difficile. À cela, il convient d'ajouter la difficulté croissante en matière d'exécution des jugements, surtout si le condamné est un acteur étatique (collectivité locale, administration, entreprise publique, etc.).

De même, des élections ont été organisées un peu partout en Afrique, parfois même en présence d'observateurs internationaux. Néanmoins, ces élections n'ont aucune valeur démocratique. En Afrique, nous continuons malheureusement à confondre démocratie et électoralisme. L'objectif d'une élection n'est pas forcément l'instauration d'une véritable démocratie participative, mais la diffusion d'une image politique fiable et non contestée à l'étranger. D'ailleurs, beaucoup d'élec-

teurs africains ont compris que le système est défaillant et commencent dès lors à se désintéresser de la politique. Ceci est d'autant plus compréhensible que dans beaucoup de pays africains, existe une structure occulte, à côté ou au sein du gouvernement officiel. Et ce sont les membres de cette structure qui détiennent véritablement le pouvoir.

Un autre point de dysfonctionnement des réformes institutionnelles concerne l'amplification de l'économie de rente. Cette amplification est facilitée par les chantiers de réformes. Ainsi, outre la poursuite de recherche de rente classique (octroi d'agrément d'importations, de taxis, de pêche, d'exploitation de carrières, etc.) de nouvelles sources de rente apparaissent. C'est le cas des compensations, souvent occultes, accordées aux opposants (fonctionnaires bureaucrates par exemple) afin de garder le silence. C'est le cas également de certains leaders syndicaux qui reçoivent des pots-de-vin pour accepter d'encadrer leurs adhérents selon la stratégie voulue par le gouvernement. La rente commence alors à répondre à un double objectif : la stabilité politique et l'étouffement des réformes, surtout celles qui impliquent des coûts sociaux élevés.

Par ailleurs, certaines bonnes réformes peuvent créer des conditions de développement d'une économie de rente (c'est un paradoxe). Un renforcement de la politique de la concurrence, au sens large, constitue peut-être l'illustration la plus évidente. Une telle initiative est généralement acceptée pour améliorer le fonctionnement du marché, mais elle vise directement les rentes dont bénéficient les entreprises qui sont en position de force sur le marché, et probablement aussi les travailleurs qui tirent avantage de ces rentes. De même, une réforme fiscale visant à élargir les bases et à abaisser les taux d'imposition va clairement dans le sens d'un gain d'efficacité. Mais les distorsions fiscales créent des rentes en faveur de ceux qui sont en mesure de les exploiter, et ce sont ces mêmes rentes qui sont visées par la réforme.

Nous pouvons ainsi avancer que les programmes de réformes en Afrique se trouvent dans une phase de blocage, aussi bien du point de vue de leur viabilité que du point de vue des rapports entre économie et institutions. Il est certain que ces programmes exigent des corrections d'ordre technique, tactique et institutionnel.

La nécessité d'ajuster les réformes en Afrique

L'ajustement des réformes en Afrique nécessite l'agrégation de trois dimensions : la dimension technique, la dimension tactique et la dimension institutionnelle. Ces trois dimensions peuvent être analysées à partir du mode d'emploi des réformes. Ainsi, afin d'assurer une bonne exécution des réformes, les réformateurs sont appelés à s'attaquer aux facteurs susceptibles de façonner lesdites réformes, en l'occurrence les groupes d'intérêts et les parties prenantes (*stakeholders*), le calendrier d'exécution des réformes et l'ordonnancement (*sequencing*) des réformes. À

ces facteurs, il convient naturellement d'ajouter la question de l'approche à suivre pour réformer (recherche du consensus ou approche dictatoriale).

Les groupes d'intérêt et les parties prenantes

Le blocage des réformes en Afrique naît souvent des choix des agents et de leurs comportements. Il est, entre autres, la conséquence d'une lutte entre groupes cherchant à minimiser leurs pertes d'utilité (groupes d'intérêt et parties prenantes). Le modèle dit de « guerre d'usure » développé par Alesina et Drazen (1991) offre une bonne illustration théorique de la lutte entre les acteurs de la réforme. L'objectif de chaque groupe est de rester sur ses positions en espérant que l'autre cédera le premier et devra donc supporter la plus grande partie des coûts de la réforme. Dans un tel contexte, les groupes subissent des pertes à chaque période, mais ils les acceptent tant qu'elles sont inférieures à l'espérance de gain.

Rodrik et Fernandez ont introduit en 1991 l'idée que le blocage pouvait avoir lieu en raison de la méconnaissance d'une position future. Les auteurs montrent l'existence de l'inaction politique dans un contexte de libéralisation des échanges. Ils démontrent comment un jeu à somme positive peut ne pas apparaître si les groupes d'intérêts ne connaissent pas ex-ante la distribution des gains et des pertes. Ce modèle a été repris sous des variantes différentes en y introduisant des possibilités de marchandages (Dur et Swank 1998 ; Rodrik 1998 ; Visser et Hemerijck sur « le mal hollandais » 1999). Dur et Swank développent le cas néerlandais pour montrer comment les décideurs sociaux et politiques ont voulu avec les accords de Wassenaar mettre en place des mesures compensatoires pour les perdants. De plus, ils démontrent que l'adoption d'un « package » de réformes, mis en place sur plusieurs périodes, mais au sein d'un même mandat électoral, facilite l'acceptation de ces dernières par les agents. Visser et Hemerijck se sont particulièrement intéressés au rôle des syndicats néerlandais depuis 1980. Ils expliquent que les syndicats sont passés d'une opposition systématique à une attitude extrêmement coopérative, par le fait qu'ils se sont rendus compte qu'un blocage plus long leur serait très préjudiciable en termes de représentativité et de légitimité.

Dans le même ordre d'idées, Adams (2000) développe un modèle fondé sur l'existence de divers groupes sociaux au sein d'un pays en voie de développement avec la présence d'une institution internationale qui propose des réformes. Ces dernières ne seront acceptées qu'avec l'appui non pas de la majorité des groupes mais plutôt de leur « poids » politique. En effet, chaque groupe a une certaine capacité d'influence mesurée par la distinction entre groupes urbains et groupes ruraux (travailleurs urbains et planteurs par exemple, groupes structurés et groupes non organisés, etc.). Adams arrive à la conclusion qu'il faut proposer des réformes rassemblant assez d'appui au sein de la population et chercher à isoler les groupes opposés aux réformes. Dans ce modèle, le statu quo est dû à la

possession d'une rente par certains groupes qui ont suffisamment de poids pour empêcher le processus d'exécution des réformes.

En considérant les économies africaines, nous constatons que les groupes d'intérêt et les parties prenantes ont joué et jouent encore un rôle important dans le processus de réformes. Pour les impliquer correctement dans ce processus ou les neutraliser, nous proposons une action composée de trois étapes. Dans une première étape, les groupes d'intérêts et les parties prenantes potentiellement affectés par les réformes doivent être recensés. Il s'agit là d'un exercice ingrat nécessitant un travail d'équipe composée d'experts honnêtes et relevant de plusieurs disciplines (sociologie, économie, droit, religion, etc.). Parmi les groupes les plus souvent identifiés, nous pouvons citer les fonctionnaires, les associations professionnelles, les groupement ethniques, les groupements religieux, les étudiants, les militaires, mais aussi l'État lui même.

Dans une deuxième étape, les réformateurs sont tenus de classer les groupes d'intérêts et les parties prenantes en fonction de deux critères : le degré d'intervention dans le processus de réforme (fort ou faible) et les résultats attendus (gain ou perte) de chaque projet de réforme. Cette action doit naturellement se situer dans la dynamique car, les parties concernées n'ont pas forcément les mêmes stratégies. Alors que les groupes d'intérêts et les parties prenantes cherchent à capter une rente le plus tôt possible, les réformateurs considèrent une stratégie d'équilibre macroéconomique souvent de longue durée. La combinaison de ces deux critères permet la construction de la matrice suivante :

Tableau 1 : Typologie des parties prenantes

		Capacité d'intervention	
		Forte	Faible
Situation du groupe	Perdants	Opposants redoutables	Opposants pacifiques
	gagnants	Sympathisants dynamiques	Sympathisants passifs

Source : auteur

La matrice fait apparaître quatre catégories de groupes de pression : les sympathisants dynamiques, les sympathisants passifs, les opposants redoutables et les opposants passifs.

Les sympathisants dynamiques sont ceux qui ont plus à gagner qu'à perdre à la réforme et disposant d'un fort pouvoir d'intervention (*capacity building*). Ce type d'intervenants joue un rôle moteur dans le processus de réformes car, il dispose d'atouts lui facilitant la contribution à la mise en œuvre et le pilotage du change-

ment (soutien des autorités publiques et des institutions financières internationales, les moyens financiers, etc.). La capacité d'action de ce groupe résulte également de la qualité de son organisation et sa facilité d'accès à l'information. Les grands opérateurs économiques (associations des industriels, associations des grands exploitants agricoles, grandes entreprises minières, etc.) peuvent être classés dans cette catégorie.

Les sympathisants passifs sont ceux qui ont plus à gagner qu'à perdre à la réforme et disposant d'un faible pouvoir d'intervention. Ce sont des cavaliers clandestins qui adhèrent au projet de réforme sans avoir l'audace de s'impliquer activement dans le processus de réalisation dudit projet.

Les opposants passifs sont ceux qui ont plus à perdre qu'à gagner à la réforme et n'ayant que peu de pouvoir d'action. A l'évidence, les membres de ce groupe ne peuvent que se résigner au sort qui leur sera fait, même si celui-ci leur déplaît.

Enfin, les opposants redoutables constituent le véritable obstacle à l'initiation et l'accomplissement des réformes. Ils ont un très grand pouvoir d'intervention leur permettant de bloquer l'adoption d'un projet de réforme ou au moins de nuire gravement à sa mise en œuvre. Ils doivent dès lors faire l'objet d'une attention particulière de la part des réformateurs. Ces derniers sont appelés à leur donner des gages ou des contreparties susceptibles d'atténuer leur opposition.

La troisième et dernière étape consiste à réduire le camp des opposants, à conforter la position des sympathisants dynamiques et à accroître la capacité d'action des sympathisants passifs afin de les transformer en véritables moteurs.

En effet, chaque opposant réagit négativement chaque fois qu'un projet de réforme présente pour lui plus de menaces que d'opportunités ou encore plus de pertes que de gains. Dans ces conditions, un mécanisme de régulation doit être instauré dont l'ampleur dépend de l'appréciation du réformateur et surtout du degré de menaces ou pertes subies par les opposants. Ainsi, pour certains opposants, les réformes présentent certes une menace. Mais parallèlement, les opportunités ne manquent pas ; elles sont simplement hors de leur portée. C'est le cas des fonctionnaires de certaines entreprises publiques privatisées qui perdent leur emploi, mais qui peuvent toujours obtenir d'autres perspectives de carrière dans le secteur privé. Pour tenter de rallier les opposants relevant de cette situation, le réformateur devra leur proposer les moyens de saisir les opportunités et de s'adapter au nouveau contexte de travail (financement de la formation de reconversion, politique de logement pour encourager les déménagements, encouragement de l'auto-emploi, etc.). Pour d'autres opposants (ceux capables de bloquer la réforme), il n'y a vraiment aucune opportunité personnelle attachée à la réforme. Dans ce cas, la seule porte de sortie pour le réformateur consiste soit à dédommager les pertes subies, soit à coupler le projet de réforme en cause avec d'autres

mesures, manifestement bénéfiques aux groupes concernés. C'est ainsi par exemple que les réductions d'effectifs dans la fonction publique, qui impliquent une charge de travail accrue pour les fonctionnaires restants, doivent s'accompagner d'une hausse des rémunérations des intéressés.

Si, malgré le dédommagement, les opposants redoutables refusent d'adhérer au projet de réforme, il est nécessaire de changer de tactique ou de stratégie. Il s'agit par exemple de faire durer la négociation pour attendre un moment où la conjoncture sera plus favorable pour les réformateurs et défavorable pour les opposants. Une autre tactique consiste pour les réformateurs à ignorer leurs opposants et à concentrer leur énergie sur leurs sympathisants (la règle de 20 pour cent-80 pour cent). En d'autres termes, les réformateurs sont appelés à consacrer 80 pour cent de leur énergie à leurs alliés et 20 pour cent seulement à leurs adversaires. Une troisième tactique consiste pour les décideurs publics, à rallier au projet de réforme certains leaders de l'opposition en leur proposant des compensations substantielles (agréments, promesse de postes de travail pour leurs familles, promesse de sièges au parlement, etc.). Cette tactique qui vise à affaiblir l'opposition a toutes les chances de fonctionner dans les pays africains où certains opposants sont toujours en quête de rente (*rent seeking*).

Signalons enfin que le poids de certains groupes diffère selon les phases du projet de réformes. Ces groupes adhèrent souvent audit projet au moment de sa préparation, mais lors du processus d'exécution, ils manifestent une opposition redoutable. Une telle opposition est souvent source de gaspillage car elle pousse les réformateurs à abandonner leur projet avant même son aboutissement. Ce changement de tactique de la part de ces groupes d'intérêt s'explique souvent par des considérations d'apprentissage et d'asymétrie informationnelle. Plus le projet de réforme avance, plus il apporte de nouvelles informations. Cela permet aux membres de chaque groupe d'intérêt ou de chaque partie prenante d'améliorer son niveau d'apprentissage sur le tas (*learning by doing*) et de réagir en conséquence.

Le calendrier des réformes

Lors du processus de réformes économiques ou politiques en Afrique, faut-il adopter une stratégie de big bang ou réformer de façon progressive (le gradualisme) ?

Le gradualisme consiste à introduire les réformes de façon progressive afin de réduire les coûts d'ajustement et atténuer l'impact des groupes d'intérêt. Quant à l'approche du Big Bang, elle vise à mettre en œuvre les réformes d'une manière ponctuelle et rapide. L'objectif est d'éviter le prolongement du processus des réformes et les blocages dus aux réactions imprévues des divers acteurs impliqués. Bien entendu, la vitesse d'ajustement des réformes est plus rapide dans le cas de l'approche big bang en comparaison avec l'approche graduelle. À l'évidence, l'adoption de telle ou telle approche affecte la légitimité des décideurs et celle de

leur programme de réformes. Sur cette question, les thèses des auteurs divergent (Nsouli et al. 2002 ; Rodrik 1999 ; Ruis and van de Walle 2003 ; Murphy, Shleifer et Vishny 1992 ; Dewatripont et Roland 1995 ; Wei 1997).

Les adeptes du big bang comme Murphy, Shleifer et Vishny (1992), soulignent l'importance des complémentarités entre différentes réformes. D'autres, comme Lipton et Sachs (1991), invoquent l'idée que les gouvernements nouvellement en place doivent profiter de leur état de grâce afin de réaliser en une seule fois des réformes dont le coût social est élevé. On trouve également l'idée que le big bang crée des irréversibilités qui peuvent ainsi empêcher le pays de revenir en arrière en inversant le cours des réformes (Boycko, Shleifer et Vishny 1995). Rodrik (1995) avance trois arguments en faveur du big bang : un argument constructiviste (il faut engager le plus rapidement possible des politiques irréversibles de passage à l'économie de marché afin d'éviter tout retour en arrière), un argument lié aux anticipations rationnelles (la mise en œuvre d'une bonne politique économique n'est pas une condition suffisante d'efficacité ; il faut en plus que les agents économiques accordent une certaine crédibilité à cette politique ; celle-ci doit être engagée par les autorités politiques de façon résolue, lisible et rapide) et un argument lié aux fenêtres d'opportunités qui s'offrent aux nouvelles équipes au pouvoir (la population est prête à accepter de profondes réformes durant la période de l'état de grâce).

Quant aux avocats du gradualisme, ils invoquent l'idée que l'adoption d'une telle stratégie permet un séquençage approprié des réformes de manière à créer une dynamique de soutien politique à la poursuite des réformes. Ainsi, les défenseurs de cet argument prétendent généralement qu'il faut commencer par les réformes qui ont le plus de chance de succès de manière à faire adhérer les plus réticents aux réformes (Litwack and Qian 1998 ; Wei 1997). De même, le gradualisme permet de gagner de l'information quant à l'opportunité de poursuivre les réformes. L'argument de complémentarité invoqué par Murphy, Shleifer et Vishny (1992) est alors renversé, dans le sens où plus les réformes sont complémentaires et plus la première réforme mise en œuvre apporte une information sur la faisabilité et les gains de l'ensemble des réformes, et par conséquent plus le gradualisme a de la valeur.

Le tableau suivant résume les caractéristiques des deux approches : le big bang et le gradualisme.

Tableau 2 : Les deux stratégies de mise en application des réformes : big bang et gradualisme

Catégorie	Big Bang	Gradualisme
Coûts d'ajustement	Des réformes Big-bang permettent de réduire les coûts d'ajustement si elles ancrent les anticipations sur la nécessité de réallouer les ressources productives de l'économie.	Une approche graduelle peut minimiser les coûts d'ajustement car, elle est moins onéreuse à court terme et génère moins d'op-position politique.
Crédibilité	Une approche Big-bang assure une plus grande crédibilité.	Une approche graduelle peut être plus crédible si les bénéfices mesurables de court terme sont suffisamment importants.
Faisabilité	Établir un calendrier précis de réformes à mettre en oeuvre est pratiquement irréalisable ; en conséquence, les réformes doivent être menées aussi rapidement que possible.	Les réformes nécessitent du temps pour être mises en oeuvre. Une approche graduelle est nécessaire compte tenu de la difficulté d'accommoder les chocs macroéconomiques liés à ces réformes, dont les effets sont parfois contradictoires.
Risque	Des réformes partielles amoindrissent l'efficacité de la réallocation des ressources productives diminuant les effets sur le PIB et le bien-être. Des réformes partielles peuvent empêcher la création de marchés suffisamment concurrentiels.	Une approche globale peut conduire à une hausse du chômage sur le court terme qui diminue le soutien politique en leur faveur et peut conduire le gouvernement à les abandonner. Une approche globale augmente le risque de contagion entre oppositions politiques.

Source : FMI working paper n°02/132

Les études récentes sur la question des réformes dans certains pays africains (Global development network 2004) ont montré que la stabilisation macroéconomique entamée au début des années quatre-vingt a été rapidement appliquée. L'objectif était de rassurer les créanciers, en particulier le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Par contre, les réformes structurelles (libéralisation des prix, libéralisation commerciale, ...) ont plutôt obéi à l'approche graduelle. Certes,

ce choix est judicieux, mais la mise en application de l'une ou l'autre approche n'a pas été efficace. Ainsi, l'instauration rapide de l'austérité budgétaire, qui constitue le pilier de la réforme macroéconomique, a donné lieu à des soulèvements sociaux parfois violents, ce qui a poussé les réformateurs à faire marche arrière. Ce recul a pris la forme de renonciation à certaines augmentations de prix et la poursuite des programmes de subventions au profit des biens de première nécessité. De même, bien qu'elles soient graduelles, certaines réformes structurelles n'ont pas été menées jusqu'au bout. C'est le cas de la libéralisation financière, des privatisations et de la modernisation du marché de change.

À notre sens, l'approche du big-bang est potentiellement supérieure au gradualisme dans une économie où les coûts des réformes sont très faibles et où les sympathisants dominent les opposants (coopération future du peuple). Et puisque ces deux conditions ne sont pas encore réunies en Afrique, nous recommandons aux pays africains d'opter pour le gradualisme. C'est une approche qui a une supériorité informationnelle sur le big bang. En effet, lorsque le peuple découvre que le gouvernement exécute des réformes profitables à l'ensemble de l'économie, il coopère davantage et augmente ainsi le degré de succès des réformes. Le gradualisme a donc l'avantage de révéler les intérêts privés au cours du jeu et de permettre une meilleure coopération entre le peuple et l'élite au pouvoir. Le peuple préfère le gradualisme du fait qu'il lui permet de gagner de l'information sur la nature de l'élite. Ceci est cependant conditionné par l'existence d'un système informationnel transparent (absence d'asymétrie d'information). Par ailleurs, nous insistons sur le degré d'irréversibilité plus faible du gradualisme. Une telle approche a un coût ex-ante plus faible que le big bang, permettant ainsi un retour en arrière moins coûteux pour la société. Un autre argument en faveur du gradualisme est son succès dans d'autres pays en transition. Ainsi, l'expérience des pays en transition révèle que les pays les plus performants sont ceux qui ont libéralisé graduellement. Mis à part Hong Kong, tous les pays de l'Asie du Sud-Est ont adopté des politiques gradualistes. L'Inde qui a connu un bon développement dans les années 90, a également adopté une politique gradualiste.

L'ordonnancement des réformes

La question de l'ordonnancement des réformes s'impose avec acuité aussi bien au niveau global qu'au niveau sectoriel. Au niveau global, tous les auteurs s'accordent aujourd'hui sur le fait que la stabilisation macroéconomique doit précéder les réformes structurelles. Cette proposition s'appuie sur l'idée selon laquelle toute réforme à caractère structurel nécessite l'assainissement de l'environnement macroéconomique. Toutefois, l'assainissement n'est pas une fin en soi. Il devrait contribuer à dégager les ressources nécessaires au financement de l'infrastructure sociale (voir Mansouri, Elmorchid et al. 2005). De même, l'échec des réformes économiques de première génération s'explique, entre autres, par la présence de condi-

tions institutionnelles défavorables. En réalité, il fallait commencer par réformer les institutions et améliorer leur qualité avant de procéder aux réformes économiques.

Certes, la crise au début des années quatre-vingts était tellement profonde que la recherche de stabilisation macroéconomique s'est imposée comme une priorité, mais il était possible de continuer de corriger les déséquilibres macroéconomiques tout en entamant le processus d'ajustement institutionnel. Comme ce type d'ajustement implique des coûts élevés pour la société, il est nécessaire de procéder à l'ordonnancement des mesures institutionnelles en commençant par celles qui ont un effet bénéfique immédiat sur le programme de réformes économiques et qui favorisent à la fois la stabilité et le changement. C'est le cas des médias, de l'appareil judiciaire et des règles de droit. Ainsi, les médias peuvent faciliter la discussion publique s'ils sont entre des mains privées et s'ils sont libres de critiquer le gouvernement sans crainte de représailles. Ils peuvent également faciliter la moralisation de la vie publique en dénonçant certaines pratiques illégales telles la corruption et le népotisme. Quant à l'appareil judiciaire, il joue le rôle de chien de garde des valeurs institutionnelles et surveille l'honnêteté des autres pouvoirs. Il est par ailleurs censé rassurer les acteurs économiques privés, en particulier les investisseurs. On comprend dès lors pourquoi il est nécessaire de faire fonctionner le système judiciaire de façon efficace, indépendante et transparente. Quatre mesures peuvent être utilisées : la formation, la responsabilisation, la motivation et la dissuasion.

Enfin, la réforme des règles de droit doit toucher essentiellement le droit administratif et le droit de propriété. Ainsi, le droit administratif devrait faire l'objet d'une attention particulière afin de veiller à l'existence du niveau approprié de participation et de responsabilité. L'objectif est de rendre plus difficile la dissimulation des pratiques corrompues en imposant une forme de contrôle judiciaire des moyens et des résultats. De même, le droit de propriété constitue un gage pour la relance de l'initiative privée.

Cette première série de mesures est de nature à dynamiser l'économie de marché, ce qui permettra de dégager des recettes susceptibles d'être utilisées pour le financement d'autres projets de réformes stratégiques, en particulier le système éducatif, la recherche scientifique et la modernisation de l'administration.

Dans une troisième étape, il faut s'attaquer à la réforme de l'appareil militaire. L'objectif est de construire une armée professionnelle, instruite, à effectif réduit et qui ne se mêle pas aux affaires politiques et économiques. De même, il faut démocratiser le système politique en permettant aux citoyens de choisir et de contrôler librement leurs dirigeants. Un tel changement permettra une meilleure efficacité économique et une meilleure redistribution des ressources. Rodrik (2000) évoque trois canaux par lesquels la démocratie favorise de meilleures politiques économiques : i) le débat, ii) les règles qui empêchent une redistribution et iii) des règles procédurales qui favorisent la coopération inter-temporelle.

Notons que les réformes susceptibles de rencontrer des obstacles à caractère culturel et religieux, comme l'intégration de la femme et la mise à niveau du domaine religieux doivent être menées avec une plus grande prudence. Nous insistons également sur une meilleure coordination des mesures visant l'amélioration de la qualité des institutions.

Au niveau sectoriel, les réformateurs ont intérêt à commencer par les réformes qui ont le plus de chance de réussir ; ceux qui impliquent moins de coûts sociaux ou qui constituent des pré requis pour la réussite d'autres réformes. Ainsi, par exemple, au niveau fiscal, il vaut mieux commencer par réformer les impôts indirects. La raison tient au fait que les contribuables sont plus sensibles à ce qui touche directement leur richesse, en particulier l'impôt sur le revenu ou sur la fortune. De même, au niveau de la libéralisation extérieure, compte tenu de la volatilité potentielle des capitaux, il est généralement recommandé de libéraliser le commerce extérieur avant le compte de capital.

Un autre exemple de conditionnalité concerne la privatisation. Beaucoup de pays africains avaient entamé le processus de privatisation dans un contexte défavorable, caractérisé par le manque de capital domestique, l'étroitesse du marché boursier, une grande aversion au risque de la population et le manque d'expérience en matière d'évaluation d'entreprises publiques. À cela vient s'ajouter la défaillance financière, organisationnelle et managériale de la plupart des entreprises privatisables.

Pour finir, nous proposons d'accompagner toute réforme sur le marché des biens et services d'une libéralisation du marché du travail. Cette combinaison de réformes aurait un double avantage. D'une part, la dérégulation d'un secteur entraîne souvent l'augmentation des salaires réels (notamment par la réduction des coûts qu'elle implique), qui tendrait à compenser le mouvement inverse que tend à provoquer une flexibilité de l'offre de travail. D'autre part, un marché du travail plus souple permet de minimiser les coûts de restructuration et d'en accélérer le processus.

L'approche des réformes

Une dernière question qui mérite une attention particulière est celle relative à l'approche des réformes. Doit-on rechercher le consensus avant de réformer ou opter pour une stratégie dictatoriale ? La réponse à cette question n'est pas chose aisée. En effet, chaque stratégie a ses points forts et ses points faibles. D'où la nécessité de procéder à un arbitrage entre les avantages et les inconvénients de chaque type de stratégie.

Le consensus préalable à l'initiative et la mise en œuvre d'une réforme présente quatre avantages : la réduction des conflits (absence de contestations), un meilleur respect des décisions prises, une plus grande qualité et pertinence des mesures adoptées et enfin une participation plus active du public aux consulta-

tions le concernant. Mais ces avantages sont souvent contrebalancés par un certain nombre d'inconvénients. En effet, l'exigence du consensus comme préalable à la réforme aboutit à déresponsabiliser le gouvernement. Les élus et/ou l'administration ne seraient plus alors que des facilitateurs de la négociation entre groupes d'intérêts, au mieux un acteur de plus dans le jeu, et non plus l'autorité mandatée démocratiquement et sanctionnée en cas d'échec. En outre, l'accent porté sur le consensus conduit inévitablement à changer la finalité des décisions publiques. Il s'agit d'éviter de contrarier les intérêts les mieux représentés dans le processus politique et non servir l'intérêt général.

Une étude empirique (Coglianese 2001) a montré que la réforme par consensus donne lieu à un certain nombre de dysfonctionnements :

- elle incite à concentrer l'effort de réforme sur les sujets les moins litigieux, plutôt que sur les sujets les plus importants ;
- elle engendre l'imprécision. Les décisions sont souvent formulées de manière ambiguë afin de masquer les divergences potentielles qui émaneraient d'une expression plus nette ;
- elle décourage l'audace et l'ambition dans la conduite du changement. L'accord se fait toujours sur le plus petit commun dénominateur ;
- elle consomme du temps et de l'énergie, alors même que le besoin de réactivité des Pouvoirs Publics devient plus pressant ;
- elle crée des frustrations car la mise en œuvre effective d'une décision publique suppose des étapes diverses (par exemple : rédaction d'un projet de loi, vote du texte par les assemblées parlementaires, contrôle de constitutionnalité, rédaction des décrets d'application, ...)
- elle engendre de nouvelles sources de conflit sur la désignation des parties prenantes au processus de négociation ou encore sur l'interprétation des termes de l'accord.

Tenant compte de l'ensemble des arguments avancés, il paraît que l'approche dictatoriale est plus efficiente. Ceci est d'autant plus vrai qu'en Afrique, la propagation de l'analphabétisme, le désintéressement politique et la faible implication de certaines couches sociales dans le processus des réformes ne facilitent pas le lancement d'un large débat préalablement à l'initiation et à l'exécution des réformes. Néanmoins, dans le contexte actuel, l'approche dictatoriale risque de créer des ennuis aux réformateurs et au système politique en général. En effet, au sens des groupes de pression étrangers (organismes financiers internationaux, ONG, gouvernement des pays développés), seule l'approche participative, fondée sur un large consensus est source d'efficacité et d'équité. De ce fait, les pays en déve-

loppement, en particulier les pays africains, doivent opter pour l'approche participative.

La recherche de consensus nécessite également une meilleure coordination des actions. Un certain conflit d'intérêt apparaît souvent entre les politiciens qui se sont chargés d'initier les réformes et les technocrates (les exécutifs) qui se sont chargés de les exécuter. De même, lors de l'exécution, le système d'information est souvent défaillant. Les technocrates ne reçoivent pas suffisamment d'informations aussi bien au niveau vertical qu'au niveau horizontal. A cela, il convient d'ajouter la démotivation et la faible capacité de certains réformateurs exécutifs, mais également de l'État lui-même. Il n'est donc pas étonnant à ce qu'un grand nombre de projets de réformes en Afrique échouent dans leur phase d'exécution.

Les réformateurs exécutifs en Afrique sont généralement démotivés à accomplir une réforme. Ce sont des personnes qui n'ont plus le goût de s'occuper des affaires des citoyens ; leurs méthodes de travail n'assurent pas une transparence sur les actions publiques et leur responsabilité est loin d'être effective pour exécuter les tâches qui leur sont assignées. La défaillance du cadre de travail et du système de rémunération, l'absence d'un mécanisme efficace de gestion des carrières et la défaillance du système éducatif sont autant de facteurs qui expliquent ce type de comportement. À cela, il convient d'ajouter les pressions sociales exercées par la famille sur ses membres fonctionnaires. En effet le fonctionnaire africain fait souvent partie d'une famille nombreuse, avec tout ce que cela signifie en matière de solidarité. Il a donc l'impression d'exercer non pas un métier, mais un sous-métier car son revenu ne lui permet pas de subvenir à ses besoins et à ceux de sa grande famille. Pour arrondir les fins de mois, il se lance naturellement dans la recherche de rente sous forme de corruption.

Pour ce qui est de la capacité, nous pouvons avancer sans risque d'erreur, que les réformateurs exécutifs sont incapables d'agir pour une bonne réforme. Cette situation s'explique essentiellement par le manque de fonctionnaires compétents dû à la défaillance du système éducatif, à la mauvaise qualité des institutions et surtout à l'absence du civisme et d'esprit de citoyenneté.

Réformer par consensus soulève également la question de la capacité de l'État. Les politiciens au pouvoir doivent être capables de mobiliser toutes les compétences et toutes les forces afin de transformer l'insatisfaction de certains groupes en un programme concret, qui cristallise les problèmes et montre la manière de les résoudre. À l'évidence, cette capacité est redevable à l'existence d'une véritable démocratie ou plus précisément d'une politique participative.

Conclusion

Tout au long de cet article, nous avons mis l'accent sur les modalités pratiques pour neutraliser l'échec, au moins partiel, des réformes menées en Afrique depuis le début des années quatre-vingts. Pour cela nous avons proposé d'agir sur le mode d'emploi des réformes. L'action sur le comportement des groupes d'intérêt et des parties prenantes, un meilleur ordonnancement et calendrier des réformes et une forte mobilisation autour des projets de réformes constituent des stratégies propices pour une meilleure exécution des réformes.

Les projets de réforme en Afrique ont été longtemps négligés. Certes des tentatives ont été observées pendant les années soixante et soixante-dix, mais elles consistaient souvent à tenter « d'affronter » tardivement les problèmes, ou à faire un pas en avant puis un pas en arrière. Ce n'est qu'avec le déclenchement de la crise économique et sociale au début des années quatre-vingts que les pays africains ont pris conscience de la nécessité de réformer.

Nous pensons que toute réforme significative exige la combinaison de deux facteurs qui ne vont pas souvent de pair : l'opinion largement partagée par la population que « les choses doivent changer », et des dirigeants motivés et capables de transformer cette insatisfaction générale en un programme concret efficace et équitable. Il n'y a donc pas de « recette miracle » pour réformer. Il faut être capable de diagnostiquer, d'analyser et de proposer des solutions à des problèmes. Le gouvernement doit opter pour une politique de communication non pas forcément pour expliquer son projet par souci de pédagogie, mais surtout pour maximiser ses chances de réussir les réformes. Son discours doit donc être orienté, soit dans l'objectif de renforcer le groupe auquel appartiennent les sympathisants, soit dans l'objectif de marginaliser les opposants redoutables.

Références

- Adams, R., 2000, 'The Politics of Economic Policy Reform in Developing Countries', *Policy Research Working Paper*, n° 2443, World Bank.
- African Institute for Democracy, 1997, *Bonne Gouvernance et Développement en Afrique*, Dakar : Éditions Démocraties Africaines.
- Alesina, R. and Drazen, A., 1990, 'Why are Stabilizations Delayed?', *Papers in Political Economy*, The University of Western Ontario.
- Basu, A. M., 2003, 'Social Impact of Reform', *Thematic Paper* n°4, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17 January, Cairo, Egypt.
- Brunetti, A. et al., 1998, 'Credibility of Rules and Economic Growth : Evidence from Worldwide Survey of the Private Sector', *The World Bank Economic Review*, Vol.12, N°3.
- Coglianesi, C., 2001, 'Is Consensus an Appropriate Basis for Regulatory Policy?' John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series, n°RWP01-012, Avril.
- Drazen, A. and Easterly W., 2001, 'Do Crises Induce Reform? Simple Empirical Test of Conventional Wisdom', *Economics and Politics* 13 (2), 129-157.

- Drazen, A., 1996, 'The Political Economy of Delayed Reform', *Journal of Policy Reform* 1(1), 25-46.
- Drazen, A., 2000, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Dur, R. and Swank, O. H., 1998, 'The Role of Government Agreements in Breaking Political Deadlock', *European Journal of Political Economy*, Vol. 14, No. 4, pp. 561-72.
- Fanelli, R.M. and Popov, V., 2003, 'On the Philosophical, Political and Methodological Underpinning of Reforms', Thematic Paper n°10, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17 January, Cairo, Egypt.
- Fidrmuc, J. and Noury, A.G., 2003, 'Interest Group, Stakeholders, and the Distribution of Benefits and Costs of Reforms', Thematic Paper n°2, GDN Workshop on Understanding Reforms, 16-17 January, Cairo, Egypt.
- Gonzalo, C., 1994, 'Five Alternative Methods of Estimating Long-Run Equilibrium Relationship', *Journal of Econometrics*, 60.
- Haggard, S. and Kaufman, R., 1992, 'The political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries', WPS N°44, World Bank, Washington, D.C.
- Haggard, S. and Webb, S., 1993, 'What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?', *The World Bank Research Observer*, Vol.8, N°2.
- Krueger, A., 1991, *Economic Policy in Developing Countries*, Oxford: Blackwell.
- Krueger, A., 1993, 'Virtuous and Vicious Circles in Economic Development', *American Economic Review*, Vol 83, n°2, pp. 351-355.
- Krueger, A., 1974, 'Political Economy of Rent-Seeking Society', *American Economic Review* 64, 291-301.
- Liew, L., Bruszt, L. and He L., 2003, 'Causes, National Costs, and Timing of Reform', Thematic Paper GDN.
- Litwack, J. and Y. Qian, 1998, 'Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones As Catalysts for Transition', *Journal of Comparative Economics*, 26(1): 1-25.
- Mansouri, B., Elmorchid, B., Ziky, M. and Rigat, S., 2003, 'Understanding Reforms: the Case of Morocco since early Eighties', First Draft, GDN, Washington D.C.
- Rodrik, D., 1993, 'The Positive Economics of Policy Reform', *The American Economic Review*, Vol.83, n°2, May, pp 356-361.
- Rodrik, D., 1995, 'The Dynamics of Political Support for Reform in Economies in Transition', *Journal of Japanese and International Economies* 9, 403-425.
- Rodrik, D., 2000, 'Institutions for high quality growth: What they are and how to acquire them', *Studies in Comparative International Development* 35(3): 3-31.
- Rodrik, D., 2002, 'After Neoliberalism, What?', Cambridge, Mass., Harvard University (unpublished).
- Rodrik, D., 1996, 'Understanding Economic Policy Reform', *Journal of Economic Literature* XXXIV (March), 9-41.
- Sachs, J., Woo, W. et Yang, X., 2000, 'Economic Reform and Constitutional Transition', Working Papers n°43, Center for International Development, Harvard University, April.
- Shleifer, A. and Murphy, K., 2004, 'Persuasion in Politics', *American Economic Review, Economic Papers and Proceedings*, Vol. 94, n°2, May, 2004.
- The World Bank, 1994, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* Washington, The World Bank.

- The World Bank, 1995, *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*, Washington: The World Bank.
- Tommasi, M. and Velasco, A., 1996, 'Where Are We in the Political Economy of Reform?', *Journal of Policy Reform* 1, 187-238.
- Visser, J. et Hemerijck, A., 1997, *A Dutch Miracle, Job, Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam : A. Uni. Press.
- Visser, J. et Hermerijck, A., 1999, « Quel modèle Hollandais? », *Revue Socialiste*, n°1, pp 65-80, 2^{ème} trimestre.
- Wei, Shang-Jin, 1997, 'Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms', *Canadian Journal of Economics*, November.
- Williamson, J. and Haggard, S., 1994, 'The Political Conditions for Economic Reform', In John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform*.

5

D'une CEPGL à une autre : quelles alternatives dans les stratégies actuelles d'intégration et de coopération pour le développement ?

Arsène Mwaka Bwenge

Introduction

La Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) est en voie d'être relancée après une décennie de dysfonctionnement consécutif aux conflits politiques qui ont profondément miné le Rwanda, le Burundi et la RDC, ses États membres. Fondée le 20 septembre 1976, la CEPGL vise l'intégration économique et la coopération transfrontalière pour le développement de la région des grands lacs africains. Bien des études ont démontré que cette organisation aux visées intégrationnistes était beaucoup plus formelle et que ses institutions étaient largement dominées par les relations interpersonnelles des dirigeants politiques que par les rapports réellement étatiques (Kabamba 2000 : 229-344 et Mutabazi 2004 : 116-127). Il est un fait que le bilan de deux décennies de son existence s'est avéré largement négatif. Les ambitions de bon voisinage, de paix et de développement collectif sont loin d'avoir été amorcées au regard de la détérioration de la situation sécuritaire, humanitaire et économique des États et des populations.

Des orientations alternatives s'imposent devant cette impasse. Dès le début de la décennie 1990, l'idée d'une conférence internationale de la région des grands lacs a émergé en vue d'une approche plus globale aux crises qui déchirent les États de cet espace. Les résolutions 1291 du 26 février 2000 et 1304 du 16 juin 2000 ont désigné l'insécurité de cette partie du monde comme une menace réelle contre la paix internationale. C'est dans ce cadre qu'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement a été proposée comme une des stratégies de sortie de crise. S'inscrivant dans l'approche du nouveau régionalisme (*new regionalism approach*) bannissant le statocentrisme caractéristique

des anciennes méthodes, les différentes couches de la société civile dont les femmes et les enfants ainsi que les gouvernements ont pris part à cette conférence. Une déclaration d'intention dite de Dar es Salam a clôturé ces travaux. Des structures appuyées par la communauté internationale s'activent pour la relance d'une nouvelle CEPGL à élargir à de nouveaux États membres et vers de nouveaux projets collectifs. Dans quelle(s) mesure(s) ce nouveau projet dépasse les impasses constatées et innove dans les stratégies d'intégration et de coopération pour le développement ? Quelle(s) alternative(s) pour la pacification et le développement collectifs ?

Cette réflexion soutient l'idée que les déterminants qui sous-tendent la relance de la CEPGL procèdent d'une lecture postulant que les situations d'instabilité politique et institutionnelle provoquées par les guerres africaines actuelles et qui entravent le développement des États procèdent de l'avidité (*greed*) des acteurs que des griefs (*grievances*) (World Bank). Le triomphe de ces lectures inspirées des institutions financières internationales et qui reproduisent une expérience dont les limites sont déjà perceptibles n'innove pas suffisamment. Ces analyses méritent d'être revisitées à la lumière des évolutions sociopolitiques internes des États dans leur interaction avec l'objectif d'explorer des pistes alternatives d'une coopération et d'une intégration pour le développement.

Nous structurons le présent article autour de trois principaux points. Premièrement, nous dégagons les raisons de l'échec de la CEPGL durant deux décennies. Deuxièmement, nous tentons de saisir les alternatives qui se dégagent de la lecture globale dégagée par la conférence internationale pour la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des grands lacs. Troisièmement et enfin, nous dégagons les perspectives d'une CEPGL, outil réel et efficace d'intégration et de coopération pour le développement.

La CEPGL face à ses objectifs : regard sur deux décennies d'échec

La Communauté Économique des Pays des Grands Lacs, CEPGL en sigle, une communauté de plus,¹ a été créée le 20 septembre 1976 par le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo, trois pays de l'ancienne Afrique sous colonisation belge.

Objectifs de la CEPGL

À sa création, la CEPGL visait les objectifs suivants (CEPGL, 1986 : 16) :

- assurer avant tout et d'abord la sécurité des États membres et de leurs populations de sorte qu'aucun élément ne vienne troubler l'ordre et la tranquillité sur leurs frontières respectives ;
- concevoir, définir et favoriser la création et le développement d'activités d'intérêt commun ;

- promouvoir et intensifier les échanges commerciaux et la circulation des personnes et des biens ;
- coopérer de façon étroite dans les domaines social, scientifique, culturel, politique, militaire, financier, technique et touristique et plus spécialement en matière judiciaire, sanitaire, énergétique, de transport et de communication.

Pour atteindre ces objectifs, la CEPGL s'est dotée d'un secrétariat exécutif permanent basé à Gisenyi au Rwanda, chapeauté par un conseil des ministres des États membres dont les travaux sont souvent sanctionnés par un sommet des chefs d'État à présidence rotative. Cinq organes spécialisés ont été créés pour matérialiser l'intégration et la coopération entre ces trois États. Il s'agit de la Banque pour le développement des États des Grands Lacs (BDEGL), de la Société internationale de l'énergie des Grands Lacs (SINELAC), de l'Institut de recherche agronomique et zoologique (IRAZ), de l'Organisation de l'énergie des pays de Grands Lacs (EGL), de la Société commerciale et industrielle de gaz (SOCIGAZ).

D'une manière générale, la CEPGL et tous ses organes ont continué à fonctionner jusqu'en 1996. La première guerre de la R. D. Congo en octobre 1996, précédée par les ébranlements des régimes et des assassinats successifs des chefs d'État au Rwanda et au Burundi ont occasionné l'arrêt quasi-total des activités de la CEPGL. À ce sujet, quel bilan critique peut-on établir de ces deux décennies de fonctionnement de la CEPGL par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixée dès sa création ?

Le bilan de cette stratégie de développement intégré et collectif a été largement négatif. La CEPGL n'a pas fait exception de ce constat malheureux. Elle a été un fiasco « *avant tout et d'abord* » pour la sécurité des États membres et de leurs populations et sur le plan de l'intégration et de la coopération économique.

La CEPGL, un échec de sécurisation des États membres et des populations

La région des grands lacs est actuellement symbolisée par les horreurs de ses violences : conflits ethno-politiques, guerres, massacres à grande échelle, viol, génocide, cannibalisme, etc. Le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo connaissent des conflits dont les racines se situent dans un passé lointain et récent, idéologiquement chargé et intellectuellement manipulé,² mais dont les cultures des peuples sont plus similaires que différentes.³ Nous n'allons pas nous attarder ici à cette démonstration, mais plutôt savoir comment et pourquoi il n'a pas été possible de gérer et de prévenir les conflits locaux, nationaux et régionaux dans la dynamique de la CEPGL.

En effet, rappelons que la CEPGL s'était fixée pour premier objectif :

Assurer avant tout et d'abord la sécurité des États membres et de leurs populations de sorte qu'aucun élément ne vienne troubler l'ordre et la tranquillité sur leurs frontières respectives.

Pourtant, aucune structure spécifique d'ensemble chargée de la prévention et de la gestion des conflits n'a été mise en place par les États membres. Seuls les conseils ministériels et les sommets des chefs d'États de la région se réunissant périodiquement se penchaient sur des questions de sécurité. La question que l'on est en droit de se poser est celle de connaître le destinataire de cette sécurité ? Il est bien clair qu'il s'agissait de la sécurité des régimes politiques et des individus au pouvoir soutenus parfois de l'extérieur. Ce qui a été à la base des rapports de puissance à l'intérieur de la CEPGL et où, Mobutu, le « grand frère », trônait sur ses deux « cadets ». L'insoumission de l'un d'entre les deux pouvait aller jusqu'au renversement de régime. Muhinduka explique en partie cette hégémonie mobutienne par son audience internationale et les facilités ainsi mises à sa disposition par les puissances étrangères et les institutions financières internationales qui ont renfloué les caisses de la CEPGL (Muhinduka 2004 : 5). Ce qui a fait dire à de nombreux observateurs qu'à l'instar de l'OUA tant critiquée, la CEPGL n'était qu'un « club de trois chefs d'État » plutôt qu'un regroupement de trois États.

Mais à voir de plus près, la CEPGL était plutôt une institution incapable de prendre en charge tous les problèmes des États membres. Pendant longtemps, les relations entre Kigali et Kinshasa – plutôt Habyarimana et Mobutu – sont restées cordiales alors qu'entre Kigali et Bujumbura, Kinshasa et Bujumbura, elles sont restées tendues. En plus de l'implication de Kinshasa dans le renversement de Bagaza par Buyoya, plusieurs incidents autour des frontières nationales, ont émaillé les relations entre les deux États. Il en a été de même pour le Rwanda et le Burundi dont les relations sont longtemps restées tendues.

Par ailleurs, là où les relations ont paru plus tendres et cordiales comme entre le Rwanda et le Zaïre de Mobutu, la suite a démontré que la sécurité envisagée n'était que pour le maintien au pouvoir des dirigeants. Les problèmes identitaires longtemps couvés et qui n'ont pas été institutionnellement pris en charge par la CEPGL ont fini par éclater successivement dans les trois États jusqu'au génocide et massacres massifs. Pourtant, bien des initiatives des autorités locales frontalières ont été multipliées sans qu'elles ne soient prises en charge par les politiques nationales et régionales (infra).

Résumons-nous en disant que l'absence des institutions chargées de la prévention et de la résolution de conflits tant domestiques que nationales et régionales ont été pour beaucoup dans l'intensification des tensions. Les racines de cette conflictualité sont à situer bien loin dans l'histoire précoloniale, coloniale et postcoloniale. Bien qu'ayant ciblé le problème majeur de cette région – la sécurisation des personnes et de leurs biens – les États membres ont plus axé leur attention vers l'économique, non seulement parce que ce sont les problèmes économiques qui étaient plus urgents, mais sous l'hypothèse que les échanges économiques ainsi que les projets économiques communs sont de nature à pousser, non seulement les populations, mais aussi les gouvernants à voir plus objectivement le

monde. Ce serait un matelas nécessaire pour que certains conflits trouvent leur solution dans l'économie, qui, dans le marxisme mécaniste, expliquerait en dernière instance les conflits sociaux. Il est dès lors important de savoir comment, concrètement, l'histoire s'est déroulée.

Mais bien avant de répondre à cette question, réitérons ici notre idée directrice selon laquelle il n'est pas réaliste de construire un ensemble régional viable sur le plan économique et politique avec des États déchirés dans leurs pluralités politique, culturelle et identitaire. Ces diversités et leurs divisions sont souvent manipulées par les politiciens dans des États dominés par l'insuffisance des ressources matérielles (le cas du Burundi et du Rwanda), les politiques d'ajustement structurel imposées par les institutions financières internationales et surtout la mal gouvernance (principalement pour le cas de la R. D. Congo). Les contextes monolithiques ont donc favorisé ces dérives prédatrices qui, avec le retrait du soutien des puissances extérieures avec la fin de la guerre froide ont sensiblement affaibli ces régimes dont la seule préoccupation est restée l'imagination des stratégies de survie et de reproduction. La R. D. Congo est un des pays où le régime Mobutu a préféré laisser pourrir la situation pendant sept ans avant d'être militairement renversé dans le cadre d'une coalition régionale qui est allée au-delà des pays de la CEPGL (Ouganda, Angola, ...) et qui ont laissé libre cours à une calamité humanitaire où sont mêlés prédation, pillages, conflits identitaires, course au pouvoir politique, etc.

La CEPGL, un échec d'intégration économique et de coopération pour le développement

L'analyse de deux des cinq initiatives de la CEPGL est susceptible d'éclairer sur le mal qui a rongé cette organisation jusqu'à lui faire rater ses objectifs d'intégration et de coopération. Il s'agit de la Banque de développement des États des Grands Lacs (BDGL) et de la Société internationale d'énergie des Grands Lacs (SINELAC). A ce sujet, notre choix se justifie par l'ampleur et les implications de ces deux organisations dans l'espace interlacustre de l'Afrique.

La Banque de Développement des États des Grands Lacs (BDEGL)

La BDEGL a été créée le 9 septembre 1977 et a eu son siège à Goma, à l'Est de la R. D. Congo. Elle a été assez fonctionnelle entre 1984 et 1994 avant de tomber en faillite. Elle s'était assignée les objectifs suivants :

- promouvoir le développement économique et social des États membres ;
- renforcer la coopération entre les États membres en finançant les projets communs, communautaires et nationaux visant l'intégration de leurs économies ;
- mobiliser les ressources financières publiques et privées, intérieures et extérieures à des fins de développement des États membres ;

- fournir aux États membres et à leurs institutions nationales de développement l'assistance technique dans les études, la préparation et l'exécution des projets.

Entre 1984 et 1994, la BDEGL a su mobiliser un capital de 23.258.786 DTS dont les pertes cumulées au 31 décembre 1994 s'élevaient à 21.799.204 DTS. Ses actionnaires s'étaient répartis comme suit une fois ce capital libéré : Burundi 18,65 pour cent, Rwanda 18,5 pour cent, R.D. Congo 35,55 pour cent, BZCE/RD Congo 0,45 pour cent, BRD/Rwanda 0,26 pour cent, Regideso/R. D. Congo 2,15 pour cent, SONARWA/Rwanda 1,6 pour cent, SONAS/R.D. Congo 2,65 pour cent, BCR/Rwanda 0,21 pour cent, BCZ/R.D. Congo 0,43 pour cent, Banque de Kigali 0,21 pour cent, NBK/R.D. Congo 0,43 pour cent, INSS/R.D. Congo 0,43 pour cent, Méridien/R.D. Congo 0,12 pour cent, BAD 8,43 pour cent, Belgoïse 0,28 pour cent et Royaume de Belgique 9,56 pour cent.

Ci-dessous, un tableau de la répartition par pays de crédits financés par la BDEGL :

Tableau 1 : Répartition par pays des crédits financés par la BDEGL pendant la période 1984-1993 en DTS

Pays	Coût total des projets	Part financée par la BDEGL	Nombre de projets
Burundi	19.288.500	1.993.300	7
Rwanda	26.477.000	5.839.000	7
R.D. Congo	88.894.000	29.052.000	31
Projet commun SINELAC	63.967.000	1.500.000	1

Source : BDEGL, *Rapport annuel*, 1993

Comme on peut le constater, de trois États membres de la CEPGL, la R.D. Congo – le plus grand actionnaire – s'est taillée la part du lion : 76 pour cent, soit 31 projets. Le Rwanda et le Burundi se sont respectivement répartis 15 pour cent pour 7 projets et 5 pour cent pour 7 projets alors que le seul projet commun n'a pris que 4 pour cent. A ce jour, que sont devenus ces crédits et comment ont-ils été gérés ?

À ce sujet, nous allons plus nous appesantir sur le cas de la R.D. Congo sur lequel nous avons pu accéder à quelques données. En effet, autant cet État membre a libéré le gros du capital, autant il est resté le plus grand débiteur. Il y a lieu de penser qu'il est même à la base de la faillite de cette banque communautaire. Voici ce qu'en dit Mutabazi (2004 : 120) :

En R.D. Congo, les 29.000.000 DTS financés en dix ans ont porté essentiellement sur les activités de production. Malheureusement, la gestion chaotique du pays qui a créé l'hyperinflation, les pillages, la destruction de l'outil de production, la baisse du pouvoir d'achat, la balkanisation mais aussi le financement de projets non viables ont emporté la plupart de projets financés. Pour ne citer que le cas du Kivu sur 14 projets financés pour 11.502.000 DTS, aucun n'est viable à ce jour ; la plupart étant tombé en faillite.

Le contexte de mauvaise gouvernance qui a caractérisé la R. D. Congo pendant la période de ces financements a contribué à l'invention des mécanismes de couverture des entreprises débitrices. L'Office de gestion de la dette publique (OGEDEP) a été chargé de combler les pertes encourues par les clients congolais de la banque dans les opérations de change dans ce contexte d'hyperinflation dont le taux annuel a flotté entre 233,2 pour cent et 4.692 pour cent durant la décennie 1990 (Kabuya et Matata 1999 : 50). Un fonds de garantie de risques de change sur les emprunts garantis par l'État congolais a ainsi été créé en 1987. Dans ces mécanismes d'appui aux investisseurs congolais, l'État congolais s'est pratiquement retrouvé débiteur de la presque totalité de ces emprunts privés, l'inflation ayant créé une situation favorable à la plupart de vrais débiteurs de se débarrasser facilement de leurs dettes sous le couvert du fonds de garantie de risque géré par l'OGEDEP.

Ce cas illustre pratiquement toutes les « escroqueries » organisées par le régime Mobutu à l'endroit de personnes morales et physiques tant intérieures qu'extérieures. L'économie de la R. D. Congo a été organisée dans la criminalité. Elle a procédé par la nationalisation des biens des expatriés (opération dite *zairianisation*, 1973), les démonétisations non suivies d'échanges satisfaisants (1977 et 1993), les pillages, les jeux de hasard (Nguma, Bindo promotion, 1991 et 1992) desquels les gouvernants n'étaient pas absents. C'est de ce désordre dont a souffert une organisation régionale dans laquelle le plus grand pays de l'ensemble, de part ses potentialités économiques, a pu mobiliser des capitaux pour être le plus grand actionnaire et finalement le plus grand débiteur. Les autres actionnaires semblent avoir été escroqués. Ce qui fait croire à certains, comme les rwandais, qu'il faudrait exclure la R. D. Congo de certaines de ces institutions. Les perspectives actuelles de relance de la CEPGL restent fragilisées par ce débat objectif autour du désordre économique qui prévaut en R. D. Congo depuis des années. L'évolution de la SINELAC n'est pas non plus loin de celle de la BDEGL dont nous venons de parler.

La Société Internationale d'Énergie des Grands Lacs (SINELAC)

Le projet commun d'électricité en Afrique des Grands Lacs a été créé dans le but de raffermir les relations entre les États membres à travers une interdépendance qui allait en résulter. Il s'agissait d'une des premières réponses concrètes au défi d'intégration physique des unités à intégrer.

Société à caractère commercial et industriel ayant son siège à Bukavu à l'est la R. D. Congo, SINELAC a été créée depuis le 17 février 1984 pour l'exploitation d'une centrale hydroélectrique de Ruzizi II, à Mumosho en territoire congolais. C'est à partir de Mururu au Rwanda qu'une interconnexion met en réseau les trois pays. Dans ce projet, seules les sociétés nationales sont clientes exclusives de l'électricité produite à partir d'un capital chiffré à 63.967.000 DTS financé par le Fonds Européen pour le Développement (FED), la Banque mondiale, la BDEGL et les États membres de la CEPGL pour un capital social de 120.000.000 DTS. La situation de la production et de la vente de cette électricité se présente de la manière suivante entre juillet 1989 (date de début de fonctionnement) et 30 juin 1996:

Tableau 2 : Situation cumulée des ventes par la SINELAC aux sociétés nationales entre juillet 1989 et juin 1996

Clients	Quantité en MW	Valeur facturée en DTS	factures impayées	
			En valeur DTS	% de valeur
REGIDESO/ BURUNDI	188.306	9.161.172	5.984.388	65
ELECTROGAZ/ RWANDA	524.460	23.525.608	15.664.243	66
SNEL/ R.D. CONGO	197.806	9.966.780	9.158.824	92
TOTAL	910.572	42.651.350	30.805.445	72

Source : D. Muhinduka (2004 :7)

Encore fonctionnelle, la difficulté majeure de la SINELAC est l'insolvabilité de ses acheteurs/distributeurs exclusifs. Si le plus grand État insolvable reste encore la R. D. Congo, le plus grand consommateur reste le Rwanda. En effectuant la proportion, la débâcle de la société n'est pas entièrement congolaise comme pour le cas de la BDEGL totalement en faillite. En matière d'énergie, le Rwanda semble plus proche de la vérité des prix. ELECTROGAZ, la société nationale rwandaise applique la vérité des prix dans sa politique économique libérale. Par contre, au Burundi tout comme en R. D. Congo, une certaine politique sociale fait que le prix de vente de l'électricité de la SINELAC est plus bas qu'à l'achat. Les États en crise sont appelés à fournir des efforts supplémentaires pour subventionner la distribution de cette électricité face à leur option politique.

En R. D. Congo, l'alignement des prix d'électricité à l'est du pays (particulièrement au nord Kivu et au Sud Kivu) à ceux pratiqués à l'ouest bénéficiant des couvertures des rentrées financières de l'électricité d'Inga exportée par la SNEL au Congo-Brazzaville et en Afrique australe crée logiquement une impossibilité de paiement des factures de la SINELAC. Il faut ajouter à cela la mauvaise gestion financière et les nombreux détournements en ce domaine qui font que les subventions de l'État soient faites en pure perte.

Ici encore, la R. D. Congo, cet « éléphant malade », est pointée comme le fossoyeur de la SINELAC. C'est pourquoi Kigali prône la privatisation de cette société et dans une certaine mesure la suspension de la participation de Kinshasa au regard d'une certaine politique anarchique qui caractérise sa gestion énergétique. En avril 2004, les nouveaux mandataires de la R.D. Congo ont été refusés de siéger alors qu'à l'ordre du jour était inscrite la privatisation de cette entreprise, malgré tout, communautaire (Muhinduka 2004 : 7).

La SINELAC se trouve sur les traces de la BDEGL. Sa survie reste menacée. Une fois de plus, ce sont les instabilités politiques, la mauvaise gestion, la prédation et la précarité de la situation politique interne aux États qui sont responsables de la quasi-absence d'un pouvoir d'achat dans la région. L'absence des activités commerciales et agro-industrielles significatives susceptibles de créer une classe moyenne ne permet pas de compenser les manques à gagner enregistrés par les sociétés nationales d'électricité. En fait, les situations délicates internes aux États se reproduisent de façon chaotique dans les projets communautaires et hypothèquent les chances de la poursuite des objectifs d'intégration et de coopération fixés au départ. Les réunions de la communauté passent de ce fait comme des occasions de faire des leçons de bonne gouvernance et de se justifier les uns vis-à-vis des autres.

Quelques atouts et acquis

La circulation des personnes et des biens dans l'espace CEPGL date de la période précoloniale. Elle a été revitalisée par la création de la CEPGL qui a permis aux populations d'aller d'un État à un autre sans visa et sans se soumettre à de longues procédures et tracasseries administratives et policières. La CEPGL a pu capitaliser cet atout qui a survécu à la conflictualité et au manque de confiance entre dirigeants qui ont dominé les rapports interétatiques. Néanmoins, cette circulation des personnes et des biens dans des États mal gérés et caractérisée par des fortes démographies ont eu à cristalliser des vieux problèmes d'insécurité transfrontalière et de nationalité des personnes provenant des ethnies situées à cheval entre différents territoires nationaux. C'est le cas de la nationalité des Hutu et Tutsi rwandais dont l'identification, la participation politique et l'occupation des terres ont posé problème depuis la période coloniale en R. D. Congo.

Au-delà de cet objectif de circulation des personnes, des biens et des services, il y a lieu de signaler qu'un rapprochement progressif des autorités locales commençait à être observé d'en bas et au-delà des mécanismes d'intégration conçus au niveau intergouvernemental. On pouvait observer des discussions et des échanges circonstanciels entre préfets et commissaires des entités voisines autour des échanges et des problèmes que les citoyens éprouvaient dans leurs déplacements.

Mais, il convient de reconnaître que l'impact de ces échanges n'était perceptible qu'entre populations frontalières sans que le reste du pays ne se sente concerné. Cette affirmation se vérifie plus pour la R.D. Congo, ce vaste pays non intégré économiquement, où la CEPGL n'a pas d'effets perceptibles sur la vie des citoyens congolais loin des zones frontalières. Ce qui a longtemps réduit la rhétorique de l'intégration et de la coopération par la CEPGL à une réalité limitée aux seules provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu sur les onze que compte le pays. La situation est différente pour le Rwanda et le Burundi par exemple en ce qui est de l'électricité de la SINELAC qui reste perceptible à la majeure partie des citoyens de ces pays ou du moins dans leurs principales villes. Ce débat ressurgit encore aujourd'hui mais dans un contexte où les guerres ont sensibilisé les populations congolaises sur les insécurités attribuées à ses trois voisins orientaux.

Enfin, la décennie de la prévalence des rapports de forces entre États par rébellions et milices interposées constitue une dernière leçon à tirer de la possibilité d'avoir un cadre de concertation et d'intégration. La déstabilisation des régimes voisins a, à chaque reprise, provoqué la déstabilisation de l'État initiateur. Si le régime actuel du Rwanda est le fruit d'un soutien Ougandais, il n'est pas surprenant de constater que les opposants ougandais trouvent de plus en plus de soutien au Rwanda. Il en est de même du soutien congolais aux opposants des deux États. Par ailleurs, les effets pervers de ces guerres se sont facilement transposés dans ces États de façon endémique. Ces éléments constituent des nouvelles données susceptibles d'innover et d'éviter que les erreurs d'hier se répètent. Dans quelles mesures l'actuel projet de relance de la CEPGL augure de nouvelles alternatives pour l'intégration et la coopération pour le développement ?

Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement en Afrique des grands lacs et relance de la CEPGL : quelles alternatives ?

Comme signalé plus haut, la nécessité d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement en Afrique des grands lacs s'est imposée comme une des voies pour trouver une solution durable aux conflits ethnopolitiques ainsi qu'aux problèmes de développement. Aussitôt arrivé au pouvoir en mai 1997, le Président Laurent-Désiré Kabila a tenté de s'appro-

prier l'initiative. En mai 1998, il convoque une conférence internationale de l'Afrique des grands lacs à Kinshasa avec à l'ordre du jour la sécurité, la paix et le développement. Chacun de ses principaux invités trouvera des excuses et la conférence n'aura pas lieu. Ce rendez-vous manqué qui cachait un malaise sera suivi d'un déclenchement des hostilités qui impliqueront principalement, dès octobre 1996, les invités d'hier comme le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi.

Objectifs de la conférence

Fin décembre 1999, le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, M. Kofi Annan, charge son Représentant spécial pour la région des grands lacs de recueillir les vues des dirigeants de la région concernant ce projet. Cette volonté est rapidement renforcée par les résolutions 1291 du 24 février 2000 et 1304 du 16 juin 2000 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui mettent en exergue les menaces pour la paix et la sécurité internationales que représente la situation de guerre en République Démocratique du Congo. Cette conférence internationale devait :

inaugurer un processus dans le cadre duquel les dirigeants des pays de la région des Grands Lacs seront invités à se réunir en vue de parvenir à un accord sur un ensemble de principes et de formuler et lancer des programmes d'action visant à mettre fin au retour cyclique des crises et à garantir une paix, une sécurité, une démocratie et un développement durables dans la région. Ce processus sera conçu de façon à être aussi ouvert que possible et l'on s'efforcera d'y associer d'autres parties prenantes, et notamment les acteurs non étatiques et la communauté internationale des bailleurs de fonds. La conférence sera organisée de façon à manifester l'appui collectif de la communauté internationale aux efforts déployés par la région en faveur de la paix, de la stabilité et du développement (International Conference on Peace, Security and Development in the Great Lakes Region 1999 : paragraphe 27).

C'est en définitive en novembre 2004 que le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement a lieu à Dar es-Salaam et se termine par une déclaration d'intention de différentes délégations. Les onze délégations (Angola, Burundi, Centrafrique, République du Congo, R. D. Congo, Kenya, Rwanda, Soudan, Ouganda, Tanzanie et Zambie) décident de construire une région des grands lacs ouverte à d'autres régions du continent en bâtissant leur coopération autour des axes prioritaires que sont la paix et la sécurité, la démocratie et la bonne gouvernance, le développement économique et l'intégration régionale, les questions humanitaires et sociales.

Causes de l'instabilité et axes stratégiques d'intervention

Dans l'axe « paix et sécurité », la lecture des conflits cycliques dans les pays de la région des grands lacs est basée sur une analyse qui situe les causes à deux niveaux : interne et externe.

Malgré tout ce qui les sépare, la République démocratique du Congo, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi sont unis dans une même conviction, à savoir que le déclenchement, l'aggravation et la persistance des conflits à l'intérieur de leurs territoires respectifs sont entièrement le produit des machinations de leurs voisins (International Conference on Peace, Security and Development in the Great Lakes Region 1999 : paragraphe 17 et Déclaration de Dar-es-Salam 2004 : paragraphe 5). C'est pourquoi ces États signataires se sont engagés à :

- appuyer les processus nationaux de paix dans la région ;
- coopérer de façon bilatérale et régionale grâce à l'adoption et l'application effective de pactes de non agression et de défense commune ;
- mettre en place un cadre régional de sécurité pour la prévention ;
- gérer et régler pacifiquement les conflits ;
- lutter contre le génocide ;
- renforcer la coopération en matière de défense et sécurité et promouvoir la confiance ;
- promouvoir les politiques communes de lutte contre la prolifération et le trafic illicite des armes légères et de petit calibre, ainsi que des mines anti-personnel ;
- sécuriser les frontières communes dans le cadre de stratégies de gestion de proximité des questions transfrontalières, en consultation avec les populations de ces zones ;
- empêcher tout soutien direct et indirect, toute livraison d'armes ou toute autre forme d'assistance aux groupes armés opérant dans la région ;
- adopter et mettre en œuvre des programmes nationaux de désarmement, de démobilisation et de réinsertion et assurer une coordination régionale pour le rapatriement et la réinstallation ;
- intensifier la lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme ;
- protéger les groupes vulnérables, les impliquer dans les efforts de paix, la lutte contre la violence sexuelle et mettre en œuvre une stratégie régionale de lutte contre la pandémie du sida.

Dans l'axe « démocratie et bonne gouvernance », les États signataires de la déclaration de Dar-es-Salam se sont engagés à promouvoir dans leurs États et dans la région, des politiques et stratégies dictées par le respect des valeurs, des principes et normes de démocratie et de bonne gouvernance ainsi que le respect des droits de l'homme. Ils se sont, en outre, accordés de combattre la discrimination et les

idéologies de différence, le génocide et le terrorisme. Enfin, ils ont décidé d'encourager la coopération politique et juridique entre les États de la région en matière de crime, de génocide, de crime contre l'humanité et de guerre ainsi que les actes de terrorisme.

Dans l'axe « développement économique et intégration régionale », les signataires de la déclaration de Dar-es-Salam se sont convenus de promouvoir une vision partagée du développement économique et de l'intégration régionale qui appuie un développement global et durable. C'est à travers l'harmonisation des instruments de coopération économique, les stratégies pour la convergence macroéconomique et les politiques régionales pour la libre circulation des personnes, des biens et des services, la création d'un espace économique unique en vue de l'éradication de la pauvreté, l'harmonisation des organisations régionales existantes et l'établissement des pôles/zones de part et d'autre des frontières et la promotion de la coopération régionale dans les secteurs du commerce, des politiques monétaires, de l'énergie, du transport, du tourisme, de la culture, de l'environnement, des nouvelles technologies de l'information et de communication, etc. L'agriculture, la pêche, l'élevage et l'agro-industrie sont à inscrire dans une stratégie régionale de développement. Il en est de même des domaines comme la recherche scientifique, l'éducation, l'environnement, l'accès aux marchés internationaux et l'intégration accélérée du marché régional. Enfin, la déclaration de la région des grands lacs comme « Zone spécifique de reconstruction et développement » dotée d'un fonds spécial pour la reconstruction à mobiliser dans la région et dans la communauté internationale (Groupe des amis de la Région des Grands Lacs, l'ONU, les institutions financières internationales ...) permettrait d'atteindre ces objectifs de développement économique et d'intégration régionale.

Dans l'axe « questions humanitaires et sociales », le respect, la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux et régionaux sur les droits de l'homme à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la convention des Nations Unies de 1951 relative aux réfugiés ... sont mis en exergue. Le respect des normes et principes du droit humanitaire, la recherche des solutions durables aux problèmes des populations déplacées et des réfugiés, la création d'un mécanisme régional d'alerte et de réponse rapide aux catastrophes naturelles et humaines, la protection des réfugiés retournés dans leurs pays et la promotion de l'utilisation du Kiswahili comme langue de travail dans la région des grands lacs contribueraient à la réalisation de l'objectif de bonne gestion régionale des questions humanitaires et sociales.

En fin de compte, des consultations politiques régulières permettront de consolider la coopération sous forme d'un Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement, la mise en place d'un comité régional interministériel chargé de préparer des projets spécifiques, soutenu par un comité préparatoire régional et les représentants de la société civile.

Au-delà de ces axes de démarrage d'une intégration régionale, la relance de la CEPGL dans toutes ses institutions spécialisées vise le réchauffement des relations entre les trois anciens membres. C'est à ce titre que la rencontre des ministres des affaires étrangères du Burundi, de la R. D. Congo et du Rwanda en novembre 2004 à Bujumbura a permis l'adoption du principe de relance de la CEPGL. Ce projet à élargir à quelques autres États reste en discussion.

Analyse critique

Trois observations méritent d'être faites au regard de ce nouveau projet avant qu'une nouvelle expérience ne soit relancée. La première, c'est que comme pour l'expérience malheureuse de la CEPGL ci haut décrite, la dynamique de la conférence internationale pour la paix, la sécurité, la démocratie et le développement, a mieux posé le problème de l'instabilité de la région et de son sous-développement en dégageant ses dynamiques internes et externes. Il est vrai que les dimensions historiques internes et externes ne ressortent pas assez et ne font pas l'objet d'une quelconque disposition particulière. De même, l'analyse des causes externes s'arrête aux seuls États voisins, alors que les évolutions des conflits dans des pays comme la RDC montrent qu'il faut aller au-delà et les identifier dans les États qui se portent sapeurs-pompier. Les écrits de Baracyetse (2000), Kibanda (2003) démontrent que les réseaux et filières d'entrepreneuriat d'insécurité gravitent autour des matières précieuses et des intérêts géostratégiques. Les préoccupations sécuritaires sont prioritaires pour toute action publique et privée de développement dans cet espace.

Tout porte à croire qu'une fois de plus, on se retrouve en face d'un bon répertoire de problèmes qui justifient la relance de la CEPGL et l'initiative de la conférence internationale. La preuve a été donnée par le chef de l'État Rwandais qui, moins d'un mois après la signature de la déclaration de Dar es-Salaam a menacé de traverser la frontière pour s'occuper de son opposition armée basée en R. D. Congo. Il en est de même de l'Ougandais Kaguta Museveni qui a proféré les mêmes menaces en octobre 2005. Il est vrai que la marche vers la paix est longue et que la sécurisation des régimes politiques vient toujours avant la sécurisation des populations. Ce registre fait qu'en créant le cadre régional, différents régimes tentent de se dérober de leurs responsabilités sécuritaires internes et de ne voir l'ennemi que dans les machinations et la méchanceté des voisins. Ici, la question devrait s'orienter vers une préoccupation qui date des temps antiques : comment faire pour qu'États voisins ou ressortissants étrangers ne soient pas toujours perçus comme ennemis, traîtres, des fossoyeurs et prédateurs de l'économie ? C'est là que nous revenons à l'idée soutenue ici : la viabilité de la région à créer et à intégrer, est fonction de la situation interne des États membres. Une identification préalable et sans complaisance des problèmes internes à chacun des États dans leurs embranchements avec l'extérieur devrait précéder cette sorte d'amalgame

globalisant qui fait que tous les États de la région passent pour des jumeaux dont les crises ne s'expliquent que par les deux dynamiques internes et externes et pour lesquels chacun voit la menace chez son voisin. Les pays des grands lacs sont des faux jumeaux dont les conflits internes méritent d'être décryptés. Si les dimensions régionales méritent absolument un regard, il n'est pas dit que la solution est nécessairement à chercher au-delà des frontières comme l'allèguent les politiciens en quête de justification des situations chaotiques qui prévalent dans leurs États respectifs. Le grand piège serait d'entériner ces prétextes.

Deuxièmement, il est vrai que l'expérience passée de la CEPGL a démontré qu'il ne suffit pas d'avoir des projets communs pour que l'espace se développe. Les nouveaux projets peuvent refuser de marcher par le fait des désordres internes des États qui se transposent sur l'espace commun. Il en a été ainsi de la BDEGL où la mafia congolaise a joué au fossoyeur de la banque quand bien même le Congo était actionnaire majoritaire. De même, les échanges existants déjà entre populations de la région peuvent servir de base d'une intégration économique réelle plutôt que décrétée. Une des questions est de savoir dans quelle mesure le nouvel espace résout le problème que les autres organisations existantes n'ont pas résolu.

Toutefois, l'extension de la CEPGL aux autres États, principalement limitrophes de la R.D. Congo comme la Centrafrique, l'Angola, la Zambie, la république du Congo, le Soudan ... apporterait une nouvelle dimension à l'intériorisation populaire de l'organisation dont la portée ne se limitait qu'à quelques provinces orientales de la R.D. Congo. Mais dans le même sens, que signifierait cette organisation pour les autres États dans leurs rapports mutuels ? C'est le cas des rapports Burundi/Centrafrique, Rwanda/Congo-Brazzaville, Soudan/Zambie, Ouganda/Centrafrique, Kenya/Angola ... dont les échanges n'existent presque pas actuellement ? C'est à ce point qu'un travail sur l'intégration physique de l'espace serait bénéfique de peur de forcer une région dont les économies ne déboucheraient que sur des éléphants blancs qui ne contribueraient qu'à la division des États membres.

Troisièmement et enfin, ce projet apporte un plus en matière culturelle. La promotion du swahili comme langue de travail africanise davantage le projet et contribue au rapprochement des peuples et entre eux les structures régionales.

Au-delà des impasses, quelles pistes innovatrices pour l'intégration réussie et le développement harmonieux de l'Afrique des grands lacs ?

Les réflexions actuelles sur la coopération et l'intégration régionales pour le développement en Afrique des grands lacs est restée dominée, cette dernière décennie, par l'idée que leur succès passe par l'organisation d'une conférence internationale chargée de déboucher sur un accord et le lancement de programmes communs

entre les États de la région. Cette conférence a déjà été lancée en présage d'un nouvel ensemble politique et économique avec des objectifs identiques à ceux de la plupart de multiples organisations existantes en Afrique. Pour ne citer que ceux de l'espace des grands lacs, il est présenté ci-dessous un tableau synoptique des objectifs similaires visés par ces multiples organisations.

Tableau 3 : Les objectifs comparés des organisations régionales de l'espace actuel des grands lacs

Organisations	Objectifs				
	Paix et Sécurité	Circulation personnes, biens et services	Marché commun	Coopération économique et développement	Consolidation des liens de longue date parmi les peuples
CEPGL	x	x	-	x	-
CEEAC	x	x	-	x	-
CEMAC	x	x	x	x	x
SADC	x	x	x	x	x
EAC	x	x	x	x	x
COMESA	x	x	x	x	-

Source : auteur

Au regard de ce tableau et de l'analyse précédente, nous pouvons dégager les pistes ci-dessous.

Construire sur les initiatives riveraines et les échanges locaux

La faiblesse tant décriée dans la plupart des initiatives de coopération et d'intégration régionales est d'une part liée à leur faible enracinement social et même psychologique. Elles se font remarquer, généralement, comme des organisations d'élites situées au niveau macro sociétal dans les réglementations d'harmonisation de douane, d'échanges, de banque, de construction d'infrastructures, etc. alors qu'au niveau micro sociétal s'observent des initiatives de la société civile, des autorités locales et traditionnelles, du clergé, des commerçants et trafiquants, des artisans et artistes, souvent ignorées des autorités centrales et des initiateurs des regroupements régionaux. Ces dynamiques sociales, culturelles, économiques et même politico-sécuritaires qui s'enracinent dans les survivances des filières sociopolitiques et économiques précoloniales sont à capitaliser dans les nouvelles constructions supra étatiques.

À titre d'illustration, les zones frontalières de la R. D. Congo avec l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie, le Congo Brazzaville et l'Angola ont une longue histoire d'échanges basés à la fois sur la proximité et sur les relations interculturelles homogènes des peuples riverains. Il en est ainsi des Nande/Konzo, des Kakwa, des Alur, Hema/Nyoro du Congo et de l'Ouganda ; des Teke et Kongo/Lari du Congo Kinshasa et Congo Brazzaville ; des Hutu, Tutsi et Twa/Mbuti du Rwanda, Burundi et Congo-Kinshasa ; etc. Les échanges et les mouvements de populations de ces zones frontalières sont intenses depuis des années et se passent parfois des humeurs des politiciens au niveau macro sociétal. Le cas le plus éloquent est celui des échanges qui ont subsisté entre trafiquants et commerçants du Rwanda, du Burundi et de la R.D. Congo au plus fort de la guerre dans laquelle ces trois premiers pays ont été désignés comme agresseurs.

Ce contexte a conduit à la fermeture des représentations diplomatiques de ces trois pays à Kinshasa. Paradoxalement, en plus de l'Ouganda, les corridors d'échanges suivants sont restés mouvementés par le petit commerce entre les trois pays de l'ensemble au plus fort des crises : Bujumbura (Burundi)/Uvira (R. D. Congo), Goma (R. D. Congo)/Gisenyi (Rwanda), Cyangugu (Rwanda)/Bukavu (R. D. Congo), Butare (Rwanda)/Kayanza-Ngozi (Burundi), Butembo-Beni-Kasindi (R. D. Congo)/Kasese-Kampala (Ouganda), Beni-Oïcha-Mbau-Batalinga (R.D. Congo)/Bundibugyo-Toro, Goma-Rutshuru-Bunagana (R.D. Congo)/Kabale-Kampala (Ouganda), Byumba-Gatuna (Rwanda)/Kabale-Katuna (Ouganda), Idjwi-Bukavu (R.D. Congo)/Kibuye (Rwanda), Bunia-Mahagi-Aru (R.D. Congo)/Arua-Kampala (Ouganda), Bunia-Kasenyi-Chomia (R.D. Congo)/Toro-Kampala (Ouganda), etc. Bien d'autres exemples peuvent être trouvés entre l'Ouganda et le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, l'Angola et la R.D. Congo, la Zambie et l'Angola, etc.

Par ailleurs, une certaine dynamique politique locale a mis les autorités frontalières face à leurs responsabilités. La faillite des appareils étatiques centraux et surtout les absences étatiques constatées au cœur de la société, ont poussé les autorités locales à inventer et parfois bricoler des mécanismes de sécurisation des frontières communes et de facilitation des échanges. Il en a été ainsi des rencontres régulières entre territoriaux et agents de sécurité des provinces, districts et autres entités locales de la zone frontalière entre la R. D. Congo et l'Ouganda. L'ouverture des consulats congolais et ougandais respectivement à Kasese et à Goma durant la décennie 1990 par les autorités centrales de deux États à l'issue du sommet de Gbadolite n'a été qu'une exécution d'une résolution de ces rencontres. Malheureusement, l'option de gérer les rapports entre les deux États par rébellions, milices et bandes armées interposées l'a emporté sur ces louables passerelles qui n'étaient pas insérées dans le cadre d'une intégration régionale.

En définitive, la dynamique actuelle du nouveau régionalisme qui veut que la société civile soit associée dans les délibérations des politiques publiques commu-

nes constitue un pas. Mais si les nouveaux projets peuvent primordialement être recherchés dans le contexte des initiatives riveraines et les échanges locaux, les nouveaux regroupements s'ancreraient davantage dans les consciences collectives et dans la vie quotidienne des populations. Ils seraient plus réels, utiles que proclamatoires.

« Liboke ya moninga... » : sortir des chantiers de l'extraversion et de la dépendance

Un maxime congolais dit : « *liboke ya moninga basombela kwanga te* » (on n'apprête pas de la chikwangu en comptant sur le *liboke*⁵ du voisin). Autant il n'est pas normal que tout le projet d'intégration de la nouvelle configuration de l'Afrique des grands lacs repose sur les promesses de « déversement des sommes d'argent en faveur des projets communs et intégrateurs », autant il n'est pas acceptable que les débats dans les différents ateliers nationaux et les débats des sociétés civiles ne voient que cet aspect des choses.

Le financement des projets de coopération entre les États semble plus stimulé par la disponibilité des financements extérieurs, l'annulation de la dette, l'appui du groupe dit « les amis de la région des grands lacs », bref le fonds spécial pour la reconstruction que par les nécessités locales. C'est cette idée d'une aide partagée entre les États dans une approche régionale qui touche certaines susceptibilités. Certains dirigeants politiques actuellement bien cotés dans les milieux financiers internationaux craignent de sombrer dans le cadre d'un ensemble sur lequel ils ne peuvent pas s'imposer. Ils préfèrent maximiser leur chance de coopération bilatérale avec des puissances occidentales. Dans nos multiples entretiens avec les dirigeants et les élites de certains pays comme le Rwanda, le Burundi, la R. D. Congo, etc. , il se manifeste une certaine peur de voir certains appuis actuels se diluer dans la perspective de cette approche régionale de l'aide qu'impliqueraient le nouveau regroupement et le financement de projets pour lesquels les sociétés civiles sont mises à contribution.

Le projet de relance de la nouvelle CEPGL élargie à neuf autres États dont huit, à part le Kenya, qui entourent la R.D. Congo intéresse certaines puissances par la prédominance de la conviction que l'insécurité de cette région menace la paix mondiale et la sécurité internationale. Avant la fin de la guerre froide, la CEPGL était financée selon les jeux et enjeux de la guerre froide. Avec la dislocation du bloc soviétique, l'attention de ces bailleurs de fonds s'est tournée vers l'Europe de l'Est. Dès lors que la peur de l'insécurité envahit le monde et que de ce fait l'attention est une fois de plus tournée vers cette région, loin de nous l'idée de croire qu'il faille refuser cette aide. Nous pensons qu'il faille avoir l'idée que cet espace n'intéressera pas toujours ces bailleurs de fonds et savoir que la solidité du nouveau projet en cours d'appropriation africaine dépend des financements africains. La pauvreté des populations de cet espace, les maladies qui y prévalent, le

sous-développement croissant, les violences cycliques déplorées et au sein desquelles les contradictions des intérêts de cette même communauté internationale ne sont pas absentes, sont autant de causes qui doivent préoccuper et mobiliser plus les africains que l'aide extérieure dont la répartition et la gestion divisent comme nous l'avons vu pour les institutions spécialisées de la CEPGL.

Au-delà de l'économie, construire sur les impératifs sécuritaires et politiques actuels

Plus deux entités intensifient leurs échanges économiques et plus elles se livrent à peu de concurrence et à plus de coopération, plus elles s'offrent des facilités de règlement pacifique de différends politiques éventuels. Ce postulat reste central dans la pensée politique africaine et constitue une des raisons de la multiplicité des regroupements actuellement observés. Cette vision est présentement réappropriée dans les paradigmes néo-libéraux qui sous-tendent la mondialisation. Les organisations et regroupements se présentent aujourd'hui comme des relais et des instruments de la mondialisation. De même, comme nous l'avons énoncé dans notre introduction, la prédominance dans les milieux de la communauté et des institutions financières internationales de la thèse de l'avidité des acteurs comme cause de la guerre fait que les solutions économiques soient les plus privilégiées. Pourtant, il est démontré qu'au plus fort de la guerre entre les États, les échanges économiques n'ont pas cessé et les commerçants restent demandeurs. Il subsiste des problèmes sécuritaires et politiques entre dirigeants au sommet des États qui ne contribuent pas à l'amélioration de la sécurité de la région.

C'est pourquoi nous sommes tentés de croire que l'Afrique construirait solidement sur ses problèmes politiques que sur l'économie qui est souvent ralentie et même détruite par l'intrusion du politique. Les pillages, la fraude, les pertes et les évasions financières énormes dans les projets communs, la léthargie au sein des institutions spécialisées d'une organisation comme la CEPGL, la croissance de la pauvreté, etc. sont principalement le fait des problèmes politiques souvent internes aux États et qui connaissent des implications et manipulations extérieures face à leur mauvaise gestion. La région de l'Afrique des grands lacs, de par l'accumulation de ses problèmes depuis la période coloniale, ne cessera pas de sitôt de connaître les tensions et les conflits identitaires, les problèmes de représentation, l'insécurité transfrontalière. Ils subsisteront encore longtemps tant que les Africains croiront qu'il faille prioritairement investir économiquement sur des volcans sociopolitiques. Autant il faut avoir des banques communes, autant il faut avoir des structures sécuritaires communes ; autant il faut des projets locaux de développement, autant il faut avoir de cadres et mécanismes permanents de prévention de conflits.⁶ Les coûts humanitaires, politiques, économiques et financiers de l'absence de ces structures autres qu'économiques sont plus exorbitants que ceux qui seraient engagés dans le cadre des structures permanentes de prévention.

La stabilité politique des États membres comme gage du développement du nouvel ensemble sous régional

Un débat a prévalu autour du lancement de la conférence internationale des pays des grands lacs. Certains pensaient qu'il fallait laisser les processus nationaux de pacification s'éclorer au Burundi et en R.D. Congo pour enfin penser à un quelconque processus de pacification et d'intégration régionale. D'autres, par contre, pensaient qu'il fallait y aller au niveau régional et que de la symbiose des deux processus se dégagerait une pacification solide.

La situation en Afrique des grands lacs est celle des États ayant accumulé des crises multidimensionnelles dont les équilibres précaires internes personnifiés se sont rompus avec la fin de la légitimation extérieure, l'absence des enjeux de la guerre froide qui justifiaient l'intéressement immédiat des puissances occidentales et le lancement des processus de démocratisation dans la plupart des États. Les déstabilisations successives de « trois hommes forts »⁷ de la CEPGL dès le début de la décennie 1990 ont ouvert les États et la région à un jeu d'alliances et d'intérêts des « hommes forts » proches et lointains. L'entrée en jeu de l'Ougandais Museveni, du Zimbabwéen Robert Mugabe, de l'Angolais Dos Santos ... ont débouché sur la catastrophe connue : génocide, massacre à grande échelle, cannibalisme, viols systématiques, banditisme généralisé, montée régionale de la haine ethnique, etc.

Sans pour autant ignorer les principes sociologiques de totalité et de globalité qu'impose l'analyse de faits sociaux, retenons que la déstabilisation interne des États a, à chaque fois, précédé les conflagrations⁸ cycliques déplorées en Afrique des grands lacs. Les causes et les formes actuelles des conflits en R. D. Congo, ne dévoilent pas tous les mécanismes et toutes les subtilités des conflits observés au sein des autres États. Nous soutenons qu'il faille analyser les situations pour chaque cas afin d'apporter des solutions, stabiliser le pays, rationaliser la gestion pour espérer à un regroupement plus fort. L'état des regroupements régionaux ne vaut que celui de ses composantes. Seuls les États gérés de façon cohérente sont susceptibles de dégager une organisation régionale viable profitable à la coopération.

Conclusion

Les déterminants économiques qui sous-tendent le processus actuel de relance de la CEPGL restent liés aux paradigmes néo-libéraux qui accompagnent la mondialisation. La dynamique de la suppression des barrières douanières au commerce international en vue de la circulation aisée des personnes, des biens et des services dans l'objectif de faire du monde un seul marché fait que le projet de relance de la CEPGL se résume en un bon répertoire des problèmes. Ces problèmes gangrèment la région et les États depuis bien des années sans que des signaux clairs s'annoncent dans la conception des mécanismes durables de gestion des brûlantes questions politiques. Tout semble, une fois de plus, être orienté vers

des stratégies économiques qui, au regard des leçons de la première expérience malheureuse de la CEPGL, ne sont pas de nature à générer la stabilité politique dans la région. Les désordres et l'anarchie des politiques internes risquent encore de se reproduire dans les projets communs et pousser les États membres à s'accuser et à s'affronter. Seuls les États viabilisés sur le plan politique, social et économique résisteront dans un regroupement dont les contours touchent d'autres ensembles visant des objectifs similaires toujours non atteints. Ainsi, sera-t-il possible de dépasser les problèmes de leadership régional, les récurrentes questions identitaires qui font incursion et bloquent toute initiative de progrès. Tant que l'enjeu central de cette relance ne sera pas le bien être du plus vulnérable, cette nouvelle tentative d'intégration sera d'avance condamnée à l'échec.

Notes

1. À elle seule, l'Afrique compte treize regroupements visant l'intégration, la coopération et le développement des États. Pour Makhtar Diouf (« Mondialisme et régionalisme. Le «nouveau régionalisme» en Afrique », www.oit.org/public/english/wcsdg/docs/diouf.pdf) cette situation, unique au monde, constitue déjà un handicap sérieux pour la réussite de cette intégration économique tant visée en plus de l'absence d'intégration physique des États. Une carte intéressante indiquant les adhésions respectives des États peut être lue dans Onu, in *Afrique relance*, n° 15, www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/Vol16n2/mapfr.pdf.
2. Sur l'ensemble de la région et principalement le Rwanda et le Burundi, lire :
 - Chrétien, J.-P., 2003, *L'Afrique des grands lacs. Deux mille ans d'histoire*, Paris : Flammarion.
 - Chrétien, J.-P., 2004, « Dimension historique de la question identitaire dans la région des grands lacs. En quête d'un équilibre moderne », *Regards croisés*, n° 12, pp.15-17. Pour la R. D. Congo, lire :
 - Mwaka, A. B., 2003, *La nationalité en R.D. Congo : gratification ou sanction ? Appel pour une nationalité bien comprise*, Kinshasa : Centre d'Études Politiques, pp.27-53.
 - Mwaka, A. B., 2005, « Researching ethno-political conflicts and violence in the Democratic Republic of Congo », in E. Porter et al. (ed.), *Researching Conflict in Africa: Insights and Experiences*, Tokyo : United Nations University Press, pp.90-109.
 - Mwaka, A. B., 2005, « Conditions et défis du dialogue sur la sécurité civile en République Démocratique du Congo : le rôle des intellectuels et des animateurs des ONG », in S.M. Thomson et Z. Wilson (ed.), *Rwanda and the Great Lakes Region : Ten Years On From Genocide*, Nova Scotia : International Insight, Special Issue, pp.167-188.
3. À ce sujet, je ne saurais pas être trop affirmatif comme J-P. Chrétien pour qui : « La crise est générale dans la région depuis le début des années 1990. Elle touche des pays partageant une même culture linguistique, politique et religieuse, des structures économiques, sociales et politiques analogues » (Chrétien 2004 : 15).
4. Pour plus de détails sur ces corridors voir INICA, www.inica.org/webdocuments.
5. Le *liboke* est un plat congolais fait du poisson pimenté, braisé dans un feuillage et ayant souvent pour accompagnateur de la chikwangue. Celle-ci est une pâte de manioc fermentée

- bouillie dans un feuillage ; elle est aussi appelée au Cameroun *miando* ou « bâton de manioc ».
6. Par ses résolutions 1291 du 24 février 2000 et 1304 du 16 juin 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé que la situation en République Démocratique du Congo sur le plan de la sécurité constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est cette idée qui a été déterminante dans les efforts déployés pour la convocation d'une conférence internationale pour cette région impliquée dans la crise du Congo qui, évidemment, de l'avis de nombreux observateurs, avait les caractéristiques de tous les autres conflits de la région.
 7. Lire à ce sujet Musila, C. « La prévention des conflits dans les Grands Lacs, mission impossible ? », Paris, 18 février 2003, <http://www.irenees.net/fiches/fiche-analyse-30.html> (consulté le 24 juillet 2005).
 8. Expression de Musila, C. « Instrumentalisation des conflits et paix dans la région des Grands Lacs », <http://www.irenees.net/fiches/fiche-analyse-33.html> (consulté le 24 juillet 2005).

Références

- Baracetyse, P., 2000, « L'enjeu géopolitique des sociétés minières internationales en République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) », in OBSAC, <http://membres.lycos.fr/obsac/OBSN3V35-Baracetyse.html> (consulté le 20 mars 2004).
- CEPGL, 1986, Dix ans après 1976, p.16.
- Déclaration de Dar-es-Salam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, 2004, premier Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement Dar-es-Salaam, 19-20 novembre, paragraphe 5.
- International Conference on Peace, Security, Democracy and Development in the Great Lakes Region, 1999, Concept Paper.
- Kabamba, B., 2000, Interrégionalité des pays des Grands Lacs africains. Élaboration d'un modèle d'intégration régionale et son application à la région des Grands Lacs africains, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Faculté de Droit, Université de Liège.
- Kabuya, F. K. et Matata, P. M., 1999, L'espace monétaire kasaïen. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997), Tervuren : Institut Africain; Paris :L'Harmattan.
- Kibanda, M., 2003, « Les ressources géostratégiques, les conflits armés (1996-2003) et les défis de la paix et de la construction de la République Démocratique du Congo », Communication à la conférence sous-régionale du CODESRIA, Douala.
- Muhinduka, D., 2004, Perspective sur la durabilité de la Société Internationale d'Électricité des pays des Grands Lacs (SINELAC), communication présentée aux XXe journées ATM-CREDES. Droits et Développement, Nancy.
- Mutabazi, N., 2004, « Politique d'intégration économique des pays des grands lacs : lecture d'un échec », in Reconstruction de la République Démocratique du Congo. Le rôle de la société civile, *Cahiers des droits de l'homme et de la paix en région des Grands Lacs*, vol. 1, n° 1, 116-127.
- World Bank, *Economics of Civil War, Crime and Violence*, www.worldbank.org/research/conflict.

PARTIE II

Les stratégies d'industrialisation et le développement



6

Industrialisation par substitution des importations en Afrique et compétitivité internationale : une revue critique

Siméon Maxime Bikoué

Introduction

L'industrialisation, conçue à la fois comme une multiplication des activités industrielles et comme transformation des processus de production par utilisation de machines, est au cœur de tous les développements économiques. Pour un pays en développement, l'industrialisation signifie plus que le simple fait d'augmenter le revenu et le volume de production. Elle constitue pour lui un moyen de moderniser sa structure primitive de production et de transformer toute la tradition socio-économique qui y est associée (ONUDI 1990 /1991).

Au lendemain des indépendances, dans les années 1960, la stratégie de l'industrialisation était au centre de la planification économique des États africains. Son objectif premier était de garantir l'autonomie économique nationale par la création d'une capacité industrielle de substitution aux importations et de transformation pour l'exportation hors du continent des produits agricoles et miniers. Cette stratégie a progressivement montré ses limites à partir des années 1970, conduisant à sa profonde remise en cause dans les années 1980. Aujourd'hui, la problématique de l'industrialisation africaine se pose dans un contexte très différent, celui de l'internationalisation et de la mondialisation des économies, des mutations technologiques rapides et des politiques de désengagement de l'État de l'activité économique et appelle en conséquence à une redéfinition que l'on pourrait formuler en ces termes : comment renforcer la compétitivité¹ des entreprises africaines dans un monde où la concurrence internationale est exacerbée ?

L'objet de la présente contribution est de montrer que la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI), adoptée jusqu'ici par les pays africains n'a pas été payante et que le contexte actuel, caractérisé notamment par la

généralisation des lois du marché à l'échelle planétaire, nécessite de rectifier le tir et de redéfinir une nouvelle problématique de l'industrialisation de ces pays, avec pour finalité, de relever le niveau de compétitivité extérieure du continent.

La première partie de l'article expose le paradigme traditionnel de l'ISI et sa remise en cause en Afrique. La seconde jette les bases d'une nouvelle approche de l'industrialisation africaine adaptée au néolibéralisme ambiant en même temps qu'elle relève les contraintes dont il faudra tenir compte lors de sa mise en œuvre.

ISI en Afrique et ses insuffisances en termes de compétitivité internationale

Le modèle de l'ISI demeure encore de nos jours, à bien des égards, la solution au problème de l'industrialisation du continent africain. Ce modèle, en fait prôné par R. Prebisch (1950), principal représentant avec C. Furtado de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine, 1948), a influencé la politique d'industrialisation de l'ensemble des pays en développement (PED) après la seconde guerre mondiale. L'idée apparemment séduisante, n'a pas répondu aux espérances des pays africains. Pour étudier les causes de cet échec, il convient tout d'abord d'analyser les moyens utilisés par le modèle de l'ISI et de voir ensuite comment ce modèle a illusionné puis désillusionné les pays africains.

Les moyens de l'ISI

Le modèle de l'ISI trouve son fondement à partir de l'interrogation suivante : pourquoi, dans un premier temps, ne pas privilégier les activités industrielles au plan local pour lesquelles, ainsi qu'en témoignent les importations, une demande intérieure existe ? Pour mettre en œuvre ces activités, l'ISI utilise comme principaux moyens : les tarifs factories, les taux de change multiples, la création d'économies externes (Neme 1991).

Les tarifs factories

Les droits de douane élevés sur les produits finis et nuls ou très faibles sur les inputs favorisent, en raison de l'effet de consommation et de la protection effective élevée, l'implantation d'industries de montage à partir des pièces détachées. C'est ainsi que s'est implantée l'industrie automobile au Nigeria, Maroc, Égypte et Afrique du Sud.

Les taux de change multiples

Les taux de change multiples consistent à adopter des taux différents selon la nature des importations (par exemple : un taux officiel élevé pour maintenir le prix des importations indispensables et un taux libre, plus déprécié, pour décourager les importations de luxe) ou selon les devises (avoir un taux moins déprécié avec tel pays duquel on veut encourager les importations, et un autre taux avec le reste du monde). Les taux de change multiples ont les mêmes effets qu'un contin-

gent. Ils sont beaucoup plus faciles à mettre en œuvre que les droits de douane et les contingents, car ils n'exigent pas une administration compétente et incorruptible, ce qui est difficile à trouver dans les PED.

La création d'économies externes

Les partisans de la priorité accordée à l'industrialisation privilégient surtout le jeu des économies d'échelle et des économies externes. Ainsi, Hirschman (1964) distingue deux types d'investissements :

- ceux qui concernent les activités directement productives (ADP) pour lesquels le critère de choix est celui de la rentabilité économique ;
- ceux qui ont trait aux infrastructures économiques et sociales (IES) qui conditionnent le développement en créant l'environnement approprié à l'essor de l'investissement productif.

Le critère de choix entre les deux grands types d'investissement est celui de la productivité marginale sociale : il faut répartir le fonds d'investissement entre les ADP et les IES de façon à dégager le maximum d'emploi et de valeur ajoutée au moindre coût. Un raisonnement « méso économique » et dynamique invite en outre à mettre l'accent sur les phénomènes de complémentarité. Si les ressources d'investissement sont rares, il faut opter pour les projets dans les secteurs à forts effets inducteurs et pour les industries motrices, c'est-à-dire des unités jeunes, dynamiques, distribuant de hauts revenus, induisant des activités complémentaires d'échange, de financement ou de revenus, et ayant la possibilité de vendre à des prix compétitifs. Si l'on admet que les investissements réalisés dans l'ordre A puis B n'ont pas les mêmes effets que les investissements réalisés dans l'ordre B puis A, la détermination des séquences d'investissement serait donc le problème majeur. La concentration de l'effort d'investissement peut également être spatiale autour des pôles de croissance.

La matrice input-output révèle des liaisons intersectorielles verticales potentiellement puissantes. En amont, on aura les secteurs fournissant les intrants à d'autres secteurs (sidérurgie, chimie de base et pétrochimie, mécanique industrielle, métaux non ferreux, etc.). En aval, on trouvera les secteurs fournissant les biens pour la consommation finale ; ces biens sont en général de plus petite taille et à plus faible intensité en capital.

Trois types d'effets résultent des liaisons intersectorielles verticales :

- *les effets de liaison vers l'amont* qui sont le résultat d'une demande supplémentaire émanant de secteurs de consommation résultant d'un bien d'approvisionnement ;
- les effets de liaison vers l'aval qui surviennent avec la capacité de production des biens produisant des intrants et avec l'apparition d'un débouché.

Quand, par exemple, un produit de base devient disponible (engrais, par exemple), alors les utilisateurs potentiels seront incités à se porter acquéreurs de ce bien, ce qui aura pour conséquence d'accroître la production en aval, et la productivité. Le caractère automatique d'un tel effet est moins évident que le précédent. Il ne suffit pas que le produit de base existe, encore faut-il qu'il soit effectivement disponible à un prix compatible et que son utilisation se justifie par un accroissement des débouchés finaux ;

- *les effets « boomerang »* et les remontées de filières. Les effets de liaison vers l'aval – s'ils se produisent – engendrent un accroissement de la demande des secteurs aval vers l'amont (effet de liaison vers l'amont) et inversement, d'où un processus en chaîne ou en « spirale » jouant de manière interactive.

On peut donc dire en vertu de cette approche que la croissance ne peut donc se réaliser qu'à travers une série de déséquilibres successifs dans l'évolution des divers secteurs. Dans le contexte africain toutefois, la mise en œuvre d'une stratégie reposant sur l'ISI n'a produit que peu d'espoirs et davantage de désespoirs.

Les illusions et les désillusions de l'ISI en Afrique

Le rappel historique rend compte de l'application de l'ISI en Afrique, caractérisée par l'euphorie des années 1960 et le désarroi des années 1970-1990.

L'enchantement : les années 1960

La décennie 1960 a été caractérisée par une intervention permanente de l'État dans le processus d'industrialisation. Trois thèmes prévalaient alors (Jacquemot et Raffinot 1993) :

- les retards et les handicaps étaient tels que l'on ne pouvait s'engager dans la voie de l'industrialisation qu'au prix d'un effort, à la fois conscient, massif et dirigé ;
- la mise en œuvre de grands projets technologiques, vecteurs de l'indépendance, était prioritaire ;
- la concentration autour de quelques pôles de croissance géographiques et sectoriels, vecteurs de la croissance en économie ouverte, constituait un choix de souveraineté nationale.

Les instruments de choix politique étaient la nationalisation des unités stratégiques, la planification globale et sectorielle et l'organisation du système bancaire au service de l'industrie. Face à l'anémie de l'investissement privé et devant la nécessité de mobiliser les gisements de production et d'économiser les devises autour de quelques pôles de croissance en amont, les industries de base : sidérurgie, cimenterie, électricité, chimie ; en aval, les industries de valorisation des produits du cru

pour l'exportation et le marché local), l'extension du secteur public est alors apparue comme l'axe essentiel de la politique économique.

En termes de taux de croissance, l'industrie africaine s'est bien comportée, au début progressant de 10 pour cent entre 1965 et 1973 (Banque Mondiale 1989). La base industrielle de départ était restreinte et la première vague de substitution aux importations, assise sur l'aide extérieure et sur les recettes provenant des exportations, a été vigoureuse.

Le désenchantement : les années 1970-1990

Dès le début de la décennie 1970, on a dénoncé les gros investissements inadaptés et les « cathédrales dans les déserts » (Judet 1980). L'espoir placé dans la grande industrie comme dans les pôles industriels a été déçu. Qu'il s'agisse d'ensembles sidérurgiques et chimiques ou de complexes mécaniques, ces réalisations n'ont pas réussi à faire la preuve de leur capacité d'impulsion de la croissance. L'inefficacité de l'industrie africaine semble augmenter avec l'intensité des qualifications qu'exige la mise en place des installations. En même temps, il a été démontré qu'il ne suffit pas de remplacer les biens importés par des produits fabriqués localement pour garantir l'indépendance économique et l'efficacité technique. En effet, les industries de substitution sont restées fortement tributaires des importations d'intrants, de pièces détachées et d'équipements et cette situation a perduré (Steel et Evans 1984). Les liens avec l'économie locale sont restés limités aux matières premières, alors que les pièces détachées et les biens intermédiaires, les services techniques et de conseil, comme les technologies ont continué d'être largement importés. Lorsque les cours des produits de base ont chuté, que les rentes ont été amenuisées et que les coûts de l'énergie ont augmenté, la vulnérabilité de la stratégie s'est avérée cruelle.

Les années 1980 ont été déclarées Décennie du développement industriel de l'Afrique par l'ONUDI et la CEA.² Les résultats de la première partie des années 80 sont restés importants pour le Cameroun (8,5 pour cent de croissance par an entre 1980 et 1987), le Congo (9,7 %), la Côte d'Ivoire (8,2 %) et l'Île Maurice (10,9 %). On peut également joindre à cette liste le Kenya et le Zimbabwe qui sont parvenus à maintenir un flux positif d'investissements étrangers et qui disposent aujourd'hui d'une industrie fortement diversifiée (industries alimentaires, métallurgie, chimie, pétrole, textile, etc). Dominée par la présence de quelques grandes entreprises, l'ex-Rhodésie peut fabriquer actuellement une gamme de plus de 6000 produits industriels à des coûts compétitifs.

Pourtant, par suite d'une forte dépendance aux intrants importés, en raison du surdimensionnement des unités, de leur inadaptation aux évolutions technologiques et de marché et d'une politique d'endettement inconsidéré, le secteur industriel a presque partout régressé par la suite. Après trois décennies de tentative d'industrialisation, le constat est douloureux : la plupart des unités manufacturières

restent isolées des marchés internationaux; elles ont des prix de revient élevés et la productivité demeure faible. Le manque d'entretien et des pièces détachées entraînent la dégradation des installations. Avec, en plus, la contraction de la demande interne par suite de la baisse des revenus et des mesures de stabilisation, on a donc assisté dans de nombreux pays, à un processus de désindustrialisation, caractérisé par une baisse des indices de la production manufacturière. En moyenne pour l'Afrique subsaharienne, la part de l'industrie dans le PIB est passée de 18 pour cent en 1965 à 33 pour cent en 1980, pour retomber à 28 pour cent en 1987 (Banque Mondiale 1989). Parmi les pays les plus touchés, figurent le Bénin, le Ghana, le Liberia, Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre.

Dans certains pays, la capacité de production industrielle utilisée est tombée en dessous de 30 pour cent.³ La conjoncture défavorable des années 1980 a révélé, tout en les accentuant, les fragilités du système industriel. On a alors noté une désindustrialisation des économies dans un contexte de réduction de la protection, de privatisation, de libéralisation et de baisse de la demande (Hugon 1999). Ceci a eu pour conséquence d'alimenter les critiques qui, à bien des égards, soulignaient les dysfonctionnements de l'ISI en Afrique.

Dans la décennie 1990, comme dans les deux décennies précédentes, le modèle de l'ISI a été source de rigidités structurelles, liées à l'absence de concurrence (oligopoles ou monopoles) et à une rentabilité axée sur la rente (et non le profit). Si l'on tient compte de la faiblesse des emplois créés, de l'existence d'énormes surcapacités de production, le modèle a débouché sur une caricature de « stagflation » (Oman 1994).

Les dysfonctionnements industriels

Au moins quatre facteurs de dysfonctionnement ont été mis en avant pour expliquer l'impasse des politiques industrielles en Afrique (Hugon 1999) : les choix de politique économique, les problèmes organisationnels et de gestion, les facteurs macroéconomiques, l'environnement international.

Les choix de politique économique

L'industrie africaine est le plus souvent mal localisée, surdimensionnée, mal maîtrisée du point de vue de la technologie. Les protections effectives élevées des industries (+50 pour cent), les taux d'intérêt réels longtemps négatifs, la surévaluation des taux de change, les politiques régionales sont autant de signes d'une industrialisation volontariste et conçue hors des critères de rentabilité, d'efficacité et de compétitivité. La rationalité sociopolitique l'a remporté sur les critères financiers et économiques. La mauvaise localisation économique s'explique par des critères d'équilibre régional. Le surdimensionnement et la sous capitalisation sont liés aux modalités de financement et aux rentes prélevées par les décideurs politiques. Les duplications de projets industriels au sein des unions régionales résultent des surenchères des États.

Les problèmes organisationnels et de gestion

L'appropriation des gains l'emporte sur la création de la valeur ; il y a généralement surinvestissement et mal investissement, manque de fonds propres des entreprises et surendettement. Les compétences sont mal utilisées et il n'y a pas toujours des relations entre le salaire et la productivité.

L'évaluation des systèmes de soutien à l'industrie a mis en évidence une complexité et un désordre des mécanismes de subvention et de production : interventions contradictoires ou instables, protection négative de branches, effets pervers des protections en escalier sur la production nationale d'intrants, absence de coordination dans l'organisation d'une filière. Les critiques ont permis de mettre en évidence le fait que les objectifs affirmés dans les plans de développement (l'intégration nationale ou régionale, notamment) avaient laissé la place à d'autres objectifs moins explicites, mais puissants.

À cet égard, J. Coussy (1992) estime que le modèle de développement que les protections, subventions, taxations prétendaient servir, a fait l'objet d'une démythification montrant que l'objectif d'accumulation pouvait cacher un objectif de création d'entreprises créatrices de prébendes et que l'évocation d'un besoin de protection pouvait masquer une gestion inefficace et une économie distributive. L'incohérence des politiques industrielles et commerciales ne résulte donc pas seulement des difficultés instrumentales, mais aussi de la multiplicité des objectifs qui leur étaient assignés, des objectifs conjoncturels, circonstanciels, catégoriels, politiques, sociaux.

Les facteurs macroéconomiques

Parmi les facteurs d'ordre macroéconomique, le plus important se situe dans l'étroitesse des marchés nationaux (Norro 1998). Cette étroitesse a été un facteur essentiel d'échec des politiques d'ISI en Afrique. Elle constitue aujourd'hui encore dans ce continent un des obstacles principaux à la mise en route de tout projet industriel ambitieux.

La dimension d'un marché intérieur dépend de la demande (c'est-à-dire des seuls besoins solvables) et est donc étroitement liée au volume du PIB. Le montant absolu du PIB étant particulièrement faible dans les pays africains, ces derniers constituent, sauf rares exceptions, des marchés insuffisants pour rentabiliser une activité industrielle. Il faut ajouter que dans certains pays africains, des mesures administratives, officielles ou officieuses (péages illicites) et le mauvais état des infrastructures contribuent encore à la segmentation des marchés intérieurs (Giri 1986).

Vouloir créer dans ces conditions une industrie orientée vers le seul marché intérieur apparaît comme suicidaire, à tout le moins comme un pari très risqué et qui a peu de chances d'être gagné. Mais il y a plus. Il ne suffit pas que le marché intérieur puisse quantitativement absorber la production de l'industrie nouvelle pour que la mise en route de celle-ci deviennent économiquement justifiée. En-

core faut-il que l'investissement en cause soit rentable pour le pays et le soit plus que toute affectation concurrente des ressources nationales. Si ce n'est pas le cas, il y a gaspillage des ressources. Ainsi, les exemples de mauvais investissements industriels sont, hélas monnaie courante. La Banque Mondiale (1991) donne un exemple qui illustre de manière caricaturale les mauvaises tendances que l'on retrouve, peu ou prou, dans bon nombre de projets industriels des années récentes : il s'agit de la Morogoro Shoe Company, entreprise d'État créée en 1980 en Tanzanie.

Cette entreprise « devrait être l'une des plus grandes fabriques de chaussures du monde et exporter plus de 80 pour cent de sa production. Mais l'usine a été mal conçue et mal construite. Les problèmes se sont multipliés dès le début. L'utilisation des capacités n'atteint pas 4 pour cent en moyenne. Elle n'a pas exporté une seule paire de chaussures. Les dirigeants de l'entreprise n'ont pas été à la hauteur de la tâche, le produit a été mal conçu et les contrôles de qualité sont restés inexistantes. La valeur ajoutée de la production est négative aux prix mondiaux. Au milieu des années 80, il en coûte un demi-million de dollars par an à l'économie pour maintenir l'entreprise en état de fonctionner sans compter les intérêts et le principal à rembourser sur les 40 millions de dollars de frais d'investissements » (Banque Mondiale).

L'environnement international

Aujourd'hui, le secteur industriel africain est plus démuné que jamais. Il est même en déclin depuis quelques années comme en témoigne le constat établi en juillet 2004 par l'ONUDI. Dans son Rapport sur l'état et les perspectives de l'industrialisation en Afrique, l'ONUDI (2004) dresse le bilan des vingt années écoulées (1980-2000). La mesure de la valeur ajoutée des industries – prenant en compte le degré de transformation des matières premières locales ou importées – est à ce sujet très éclairante : entre 1980 et 2000, la part de l'Afrique subsaharienne a diminué, passant de 1 pour cent du total mondial à 0,8 pour cent. Sur la même période, les autres régions du monde ont augmenté leur part plus ou moins fortement : de 1,5 pour cent à 2,4 pour cent pour l'Afrique du Nord, de 0,8 à 1,8 pour cent pour l'Asie du Sud et, surtout, de 4,1 pour cent à 13,9 pour cent pour l'Asie de l'Est. Ces chiffres tiennent compte de l'ensemble des activités de transformation, y compris celles qui sont liées aux matières premières. Pour toute l'Afrique, la valeur ajoutée industrielle représentait 200 milliards de dollars en 2000 contre 95 milliards en 1980. Pendant le même laps de temps, l'Asie de l'Est a multiplié par cinq sa contribution (de 154 milliards à 863 milliards de dollars).

L'environnement international devenu plus instable est en quelque sorte caractérisé par la montée en puissance de nouveaux concurrents, asiatiques pour la plupart et par la financiarisation des relations. En ce sens, les politiques de baisse de la protection et la contrebande ont souvent conduit à un déclassement des appareils industriels. Les ajustements de change n'ont pas eu, compte tenu de la

forte composante en facteurs de production payés en devises, les effets attendus de la compétitivité extérieure. On note par exemple qu'en dépit de la dévaluation de janvier 1994, les pays africains de la zone franc n'ont pas retrouvé leur compétitivité extérieure. La part du commerce extérieur de l'ensemble du continent dans le commerce mondial quant à elle est passée de 20 pour cent dans les années 1960 à moins de 2 pour cent actuellement, traduisant de ce fait le caractère moribond et régressif de l'industrie africaine et la très faible compétitivité internationale de ses entreprises.

Il apparaît donc urgent et nécessaire dans un contexte de concurrence internationale tous azimuts, de mondialisation des économies, de définir une nouvelle approche de l'industrialisation que l'on peut qualifier de « moderne », cette approche constituant une rupture avec le modèle traditionnel de l'ISI.

Industrialisation africaine centrée sur la compétitivité internationale et les contraintes du marché

En tirant les leçons des expériences malheureuses d'industrialisation, les pays africains doivent opter pour une réorientation « moderne » de leur industrialisation consistant à renforcer la compétitivité de leurs entreprises dans un contexte de mondialisation des économies, de concurrence internationale accrue. Les efforts pourraient porter à la fois sur l'offre et sur la demande de leurs produits manufacturés. Mais ces efforts devront tenir compte des contraintes liées aux marchés de ces produits.

Les efforts sur l'offre et la demande des produits manufacturés

Du côté de l'offre, le problème est d'abord technique. Du côté de la demande, l'aspect économique est prédominant.

L'offre

Les conditions d'offre font appel à cinq éléments : la maîtrise de la technologie, l'organisation de la production, la compétitivité, les investissements directs étrangers (IDE), et la protection commerciale des industries naissantes.

Le progrès technique : l'importance des technologies nouvelles

Est-il possible pour les pays africains de savoir quelles sont les activités porteuses d'avenir dans le contexte très évolutif du marché mondial ? Ne faut-il pas limiter la politique industrielle à des actions souples d'accompagnement qui laissent un rôle accru aux entreprises dans le choix des innovations technologiques ? Les nouvelles technologies débouchent sur des combinaisons productives radicalement neuves et sont sources de gains de productivité. Elles réclament une qualification accrue de la main-d'œuvre.

Les principaux changements technologiques de ces dernières décennies concernent les domaines les plus variés, par exemple les nouveaux matériaux, les

énergies nouvelles, les technologies de l'information (informatique, robotique, bureautique, télécommunications), les sciences de la vie et les biotechnologies, l'agro-industrie, la valorisation des océans et celle de l'espace. Ces nouvelles technologies présentent toutes des caractères communs :

- elles comportent une forte dose de recherche-développement ;
- elles intègrent des processus de programmation, de modélisation et de contrôle ;
- elles associent le langage de l'informatique dans la collecte et le traitement des informations ;
- elles mettent en œuvre des mécanismes de communications qui permettent de transférer l'information plus vite et plus loin.

Au cœur de la question de l'appropriation technologique, figure la notion de *Potentiel Scientifique et Technique National* (PSTN) (Jacquemot et Raffinot 1993). Il se définit par ses composantes : nombre et équipements des centres de recherche, qualification des chercheurs, aptitude des entreprises locales à mettre en œuvre les nouvelles technologies. Un PSTN est qualifié de complet ou d'autonome s'il intègre quatre activités : la recherche fondamentale et appliquée, la recherche-développement, la production et la commercialisation. Les pays africains, exception faite de l'Afrique du sud, ont jusqu'à présent au mieux un PSTN « imitateur », c'est-à-dire une capacité partielle de recherche fondamentale et appliquée, de recherche-développement, de production et de commercialisation et le plus souvent, un PSTN « utilisateur » qui développe seulement l'activité de commercialisation des innovations technologiques. L'enjeu pour ces pays est de passer d'un PSTN « utilisateur » à un PSTN « autonome ». Ceci est rendu possible grâce à la mise en place par les Pouvoirs Publics d'une politique industrielle stratégique, – à la lumière de la nouvelle théorie du protectionnisme due à J. Brander et B. Spencer (1983) –, qui consisterait pour ces Pouvoirs Publics d'une part à financer la recherche fondamentale et appliquée, et d'autre part à subventionner la recherche-développement des entreprises nationales permettant ainsi à ces dernières d'avoir des coûts unitaires de production inférieurs aux entreprises étrangères concurrentes et d'être compétitives sur les marchés internationaux.

L'organisation de la production : l'« économie industrielle »

Les entreprises sont les acteurs de l'industrialisation. Il faut les concevoir comme des « unités adaptatives » : elles cherchent leur viabilité au sein des contraintes multiples ; elles ne peuvent qu'être sensibles aux informations et aux aides de l'État qui réduiront la portée des obstacles rencontrés dans leurs efforts d'adaptation.

L'économie industrielle, en tant que méthode d'analyse, donne d'utiles indications sur les problèmes d'organisation du secteur. Elle prend pour point de départ la firme, son organisation interne, ses objectifs, ses contraintes d'offre et de demande, pour voir comment elle peut saisir les opportunités de la croissance.

Ensuite, elle positionne l'État qui représente l'intérêt de la collectivité et qui peut intervenir en soutien, en régulateur ou en censeur. L'intérêt général exige de la part des entreprises certaines performances et la plus grande efficacité au niveau de la production, de la technologie, de l'emploi et de l'allocation des ressources nationales. Si cet idéal d'efficacité n'est pas atteint, c'est parce qu'il y a des distorsions qu'il faut localiser et supprimer au niveau des comportements et des structures.

La compétitivité : la référence au marché international

Jusqu'à une période récente, la recherche de la compétitivité ne semblait concerner que les pays engagés dans la lutte commerciale et épargnait les pays africains. Pourtant, dès l'instant où les produits d'origine locale sont mis en concurrence, sur le marché intérieur ou sur les marchés étrangers, la question de la compétitivité se pose. Avec l'ouverture des frontières, la compétitivité est désormais devenue l'élément essentiel de l'évaluation des systèmes de production. Refuser de s'inscrire dans une telle relation de compétition reviendrait à s'enfermer dans un monde autarcique régressif.

Les IDE

Les IDE, à travers les multinationales restent encore pour les entreprises africaines actuellement le principal vecteur de la diffusion des techniques. Ils le font par divers canaux : la vente de biens d'équipement, la cession de brevets, les accords de licence, les ventes d'unités clés en main, l'implantation directe ou l'assistance technique. L'équation à résoudre est celle qui doit permettre aux pays africains d'adapter cette technologie importée en fonction des intérêts nationaux. On peut par exemple penser au clonage sur le plan local des produits manufacturés étrangers que rendrait possible cette technologie importée

La Protection commerciale des industries naissantes

La théorie des industries naissantes repose sur l'idée qu'une protection est justifiée lorsqu'une industrie nouvelle a de fortes potentialités en économies d'échelle et en effets d'induction sur les autres secteurs. Ces avantages virtuels, pour la branche concernée et pour toute l'économie nationale, doivent être pris en compte de façon dynamique. Ils se traduiront ultérieurement par une baisse des coûts marginaux de l'industrie bénéfique à tous. Les surcoûts initiaux doivent donc, à terme, être pris en charge par la collectivité, soit sous la forme d'une subvention, soit sous la forme d'un droit de porte allégé, jusqu'au moment où les coûts marginaux de l'unité baisseront pour atteindre le coût social marginal (fin de la subvention), soit le prix de référence international (fin du droit de porte de protection). Les systèmes d'incitations industrielles par le protectionnisme « éducateur » trouvent ainsi leur légitimité théorique. En fait, le débat concerne surtout l'efficacité du tarif douanier (Kindleberger et Lindert 1978). Les droits de douane introduisent une distorsion de la répartition des revenus. Sous des conditions de bonne utilis-

tion des gains, leur justification tient à deux éléments : la protection est transitoire, elle permet d'accroître la production jusqu'au moment où elle devient inutile. Elle donne aussi droit à un prélèvement fiscal dont le produit pourra être utilisé à des fins de développement.

La demande

En dépit des efforts portant sur l'offre, il n'en demeure pas moins que la plupart des marchés intérieurs africains resteront encore longtemps étroits pour une industrialisation un tant soit peu significative. Or, l'existence d'une demande suffisante est une condition nécessaire de rentabilité. En conséquence, il est impératif de prévoir, dès aujourd'hui, pour les productions industrielles nouvelles, des alternatives à la seule demande nationale.

Deux voies d'élargissement du marché sont à priori possibles :

- l'intégration économique régionale, permettant d'étendre le marché intérieur aux marchés des pays voisins ;
- l'exportation des produits manufacturés vers le marché mondial où existe une demande potentielle dès lors que les produits sont compétitifs.

L'intégration régionale

L'intégration économique des pays africains constitue une des principales recommandations du Plan d'Action de Lagos (1980). Pour les États africains, elle s'inscrit dans l'objectif souhaité d'autonomie (« *self-reliance* ») et en constitue une condition nécessaire de réalisation. Cependant, elle apparaît aussi davantage comme une idée-force que comme un programme d'action. Rien n'est vraiment précisé ni quant aux modalités de réalisation, ni quant aux moyens d'empêcher que les échecs antérieurs ne se reproduisent.

Il n'est donc pas étonnant que le calendrier de libéralisation des échanges n'ait pas été respecté. En 1985, les Chefs d'État africains réunis à Addis-Abeba ont décidé d'appliquer ce qu'ils avaient déjà adopté en 1980 ! Et en 1991, à Abuja (Nigeria), 49 gouvernements ont signé un nouveau traité établissant une Communauté économique africaine (CEA) dont la réalisation a été prévue pour 2035. Quelles en sont les chances de réalisation ?

Pour être efficace, une intégration économique exige, selon M. Norro (1998), une certaine dose d'intégration politique, ce qui signifie : arbitrage obligatoire entre les intérêts nationaux et communautaires au profit de l'intérêt de la communauté et impulsion d'un centre de décision supranational. Tant que chaque décision importante requiert l'accord unanime et irrévocable de tous les États participants, l'échec est pratiquement inévitable. En d'autres termes, la mise en place d'organismes supranationaux et, en corollaire, la disparition du mythe d'une souveraineté nationale sans limites constituent des préalables à une véritable intégration économique régionale.⁴ Or, comme le fait remarquer P. Moukoko Mbonjo

(1993) à propos de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, la préoccupation stratégique a été de réaliser l'intégration plutôt que d'utiliser celle-ci pour stabiliser et /ou renforcer les constructions étatiques.

Mais l'absence de réelle volonté politique n'est pas la seule raison qui explique l'échec des tentatives africaines d'intégration économique. Il faut aussi fustiger la mauvaise conception que l'on se fait de ce qu'est réellement un tel processus. Suivant en cela le courant dominant de la pensée économique contemporaine, les responsables politiques africains voient en effet d'abord en celui-ci un processus de désarmement douanier. Selon cette conception, la logique des mouvements d'intégration est essentiellement une logique négative.⁵ Il s'agit de supprimer l'ensemble des obstacles artificiels qui freinent le libre jeu des forces du marché. Et même les rares mesures d'harmonisation – l'intégration dite « positive » – ont, dans cette optique, moins pour fonction de promouvoir des politiques communes que de supprimer les disparités qui faussent la concurrence.

En réalité, le problème de l'intégration économique, intégration par ailleurs souhaitable, des États africains doit être abordé de façon différente. Que doivent-ils rechercher en définitive ? Une demande suffisante pour rendre rentables des activités nouvelles et notamment des activités industrielles. En conséquence, ce qui est essentiel dans les accords régionaux, c'est que les produits nouveaux de chaque État puissent, dès le lancement, avoir accès à un marché plus vaste.

L'intégration doit être conçue d'abord comme une coordination du développement, la libéralisation des mouvements de biens venant en soutien. Dans cette perspective, l'intégration régionale peut d'ailleurs au départ se limiter à quelques secteurs (par exemple, aménagement de bassins fluviaux et des réseaux routiers, coordination des transports maritimes ou aériens, sidérurgie, raffinerie de pétrole, industrie chimique lourde, métallurgie, etc.). Toutefois, rapidement, la recherche de l'efficacité devrait pousser à une certaine coordination des politiques méso et macroéconomiques (BAD 1993).

Elle doit impérativement aboutir à une répartition globalement équilibrée des avantages entre États participants. Elle ne pourra néanmoins réussir que si le développement industriel se fait à des coûts compétitifs et ne peut donc être tenu pour un moyen d'échapper aux contraintes du marché mondial.

Les industries d'exportation

La structure des échanges des pays en développement se modifie profondément et cette modification est un fait économique majeur, tant pour le marché mondial où elle redistribue les cartes que pour les pays qui en sont les artisans et en tirent des bénéfices importants.

Or, dans ce mouvement de fond, les pays africains sont restés jusqu'ici à l'écart. P. Harrold (1995) estime que les produits manufacturés (produits chimiques, machines et équipements de transport notamment) interviennent pour plus de 50

pour cent des exportations des pays en développement en général alors que leur part dans le commerce africain reste inférieure à 20 pour cent. Dans beaucoup de pays, elle n'atteint même pas 10 pour cent et l'île Maurice, avec ses 68,1 pour cent est le seul pays africain qui dépasse la moyenne des pays en développement. Pourquoi cette différence d'évolution ? Les pays africains auraient-ils intérêt à réorienter leurs efforts ? Si oui, comment y parvenir ?

L'un des avantages que les pays africains trouvent à exporter leurs produits manufacturés résulte de ce que le marché mondial fournit une demande préexistante. Ces pays retrouvent ainsi, *mutatis mutandis*, pour les produits industriels nouveaux, une situation comparable à celle qu'ils avaient connue autrefois pour leurs produits primaires et échapper aux contraintes d'un marché intérieur étroit.

Pour avoir accès au marché mondial, il faut et suffit, dans la logique de l'économie de marché, que les producteurs soient concurrentiels par rapport aux fournisseurs existants. Pour les pays africains, il s'agit conformément au schéma théorique traditionnel, de tirer parti de leurs avantages spécifiques : ressources naturelles disponibles, mais aussi et surtout main-d'œuvre.

Certes, le monde réel n'est pas celui de la théorie et l'accès au marché mondial est parsemé d'obstacles qui tiennent à la structure de la production industrielle, à l'organisation des marchés, aux groupes de pression que constituent les actuels producteurs des pays importateurs (associations professionnelles, syndicats, etc.). L'exemple des nouveaux pays industrialisés montre toutefois que ces obstacles ne sont pas insurmontables.

En outre, cet accès au marché mondial permet à l'industrie nouvelle d'atteindre, dès le départ, une dimension conforme au seuil de rentabilité. Si, comme nous l'avons vu, la faiblesse de la demande intérieure constitue un des principaux facteurs qui freine la mise en route d'activités industrielles nouvelles, l'ouverture sur le marché mondial apparaît comme un moyen d'échapper à cette contrainte.

Les contraintes liées aux efforts de « modernisation » de l'industrie africaine

Les contraintes d'une industrialisation moderne de l'Afrique vont également porter sur l'offre et la demande étrangère de produits manufacturés africains.

Les contraintes liées à l'offre

On a souvent souligné que la technique actuelle, élaborée pour les pays développés, pouvait se révéler inadaptée aux pays africains. Dans ces conditions, il est souhaitable pour ces pays de consentir des efforts en vue de mieux utiliser les facteurs locaux et de tenir compte des besoins les plus urgents.

Mais il faut se méfier des slogans et des conclusions hâtives et rappeler que le coût d'une adaptation n'est pas nécessairement négligeable. En d'autres termes, les avantages que les pays africains retireront de l'adaptation devront être comparés aux coûts de sa mise au point. En outre, comme le faisait remarquer A.

Emmanuel (1982 ou 1992), il faut se garder de vouloir « ajuster la technologie aux paramètres mêmes du sous-développement, au lieu de chercher à modifier ces paramètres en fonction des possibilités technologiques existantes », faute de quoi on risque de se retrouver avec une « technologie sous-développée ».

Par ailleurs, il serait dangereux que l'Afrique, sous prétexte d'être arrivée tardivement dans l'univers industriel, se contente simplement de copier servilement les techniques anciennes « qui ont fait leurs preuves ». Il faudra rapidement qu'elle devienne partie prenante dans l'évolution technologique contemporaine et notamment dans le développement des technologies nouvelles et naissantes (techniques de l'information, micro-électronique, biotechnologie).

L'absence de l'Afrique dans cette « révolution technologique » la marginaliserait davantage et serait lourde de dangers pour l'avenir, risquant de lui faire perdre ses avantages comparatifs au profit de concurrents plus dynamiques.

Les contraintes liées à la demande

On peut en recenser au moins trois :

- L'intégration économique régionale et l'exportation des produits manufacturés ont souvent été présentées comme antinomiques, la première étant analysée comme une politique de « découplage », conforme à un développement de type autocentré, en rupture avec le marché mondial, tandis que la deuxième consisterait en une modulation nouvelle de l'inféodation traditionnelle des économies à ce marché.
- Dans les traités d'intégration, les pays africains ont voulu commencer par ce qui était considéré comme le commencement, c'est-à-dire la libéralisation des échanges. Mais que peut-on attendre d'une libéralisation des échanges quand elle s'effectue entre pays qui commercent essentiellement, non entre eux, mais avec le monde extérieur ?
- Stimuler les industries d'exportations ne signifie pas l'absence totale de mesures protectionnistes. Il signifie au mieux la modération de ces mesures. Or, une mesure protectionniste comporte nécessairement deux faces. Si elle favorise certains secteurs, elle le fait inévitablement au détriment d'autres. Parmi ces derniers, se trouvent les secteurs non protégés ou moins protégés orientés vers le marché intérieur : les mesures protectionnistes à la fois diminuent le revenu réel des consommateurs et donc la demande pour leurs produits et tendent à accroître les prix de leurs inputs et donc leurs coûts de production.

Conclusion

L'objet du présent article était de montrer que la stratégie de l'ISI encore appliquée de nos jours en Afrique n'a pas été payante et qu'il fallait repenser l'industrialisation de ce continent, pour l'adapter au contexte mondial actuel du credo libéral ambiant. En effet, vers la fin de la décennie 80, le schéma théorique de l'ISI qui

fondait les certitudes du développement en Afrique s'est effondré. L'ISI a été décriée pour les inconvénients ci-après : elle n'a ni réduit les importations de l'Afrique mais en a seulement modifié la structure, ni rendu la production du continent compétitive, ni encore moins créé de véritable tissu industriel ; elle a plutôt aggravé les tensions sociales et a pour ainsi dire déclenché un véritable mouvement de désindustrialisation.

Aujourd'hui, l'Afrique a besoin d'une politique d'industrialisation « moderne », qui soit le reflet d'au moins cinq éléments fondamentaux : une appropriation des technologies (PSTN autonome), une protection des industries naissantes, une compétitivité extérieure des prix et des produits, une organisation rationnelle de la production, un clonage des produits manufacturés importés.

Mais cette « nouvelle » industrialisation de l'Afrique devra tenir compte des contraintes environnementales tant nationales (taille des marchés, dotations factorielles) qu'internationales (évolutions permanentes des technologies).

Notes

1. La compétitive d'une économie, d'une industrie ou d'une entreprise donnée, traduit sa capacité à vendre sur les marchés extérieurs.
2. Organisation des Nations Unies, Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique : Un programme pour la décennie du développement industriel pour l'Afrique, New York, ONU, 1983. Une évaluation de ce programme a été faite lors de la Conférence des ministres africains de l'industrie à Harare en mai 1989 qui a proclamé le lancement de la deuxième décennie du développement industriel de l'Afrique.
3. Les taux d'utilisation des capacités de production industrielle sont mal connus. L'Institut de l'entreprise (Pour un vrai partenariat avec l'Afrique. Bilan et perspectives de l'industrie africaine, Paris, 1989), dans une étude sur 343 complexes industriels construits en Afrique depuis vingt ans, révélait que 274 d'entre eux ne fonctionnaient pas (79 cas) ou mal, alors qu'une soixantaine d'unités seulement utilisaient correctement leurs capacités.
4. La CEA a reconnu cette exigence : « One major reason for the present inadequacy has been the failure of African countries to realize that multinational economic cooperation and integration is an absolute imperative , and this has , in turn , led to a lack of political will to support the creation and sustenance of regional and sub-regional cooperation » CEA , ECA and Africa's Development 1983-2008, pp.14-15, cité par J. Ravenhill (Eds), *Africa in Economic Crisis*, Londres : Mac Millan, 1986, p.100.
5. Selon M. Norro (1998), cette conception de l'intégration économique s'inscrit dans la ligne de la théorie classique et néoclassique du commerce international. Pour celle-ci, la spécificité de la « nation » se situe dans le défaut de mobilité (naturelle et artificielle) des facteurs de production, défaut de mobilité qui entraîne l'éclatement du marché ponctuel de la théorie générale et diminue l'efficacité économique (de façon caractéristique, Bastiat ne disait-il pas au 19^e siècle qu'un droit de douane était un « anti- chemin de fer » ?). Dans cette optique, la politique de libre-échange qui vise à la suppression de tous les obstacles artificiels au commerce, sera la voie royale à une meilleure efficacité.

Références

- BAD, 1993, *Economic Integration in Southern Africa, Report*.
- Banque Mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable, Rapport*, Washington D C : BM.
- Banque Mondiale, 1991, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D C : BM.
- Brander, J. A. et Spencer, B. J., 1983, « International R&D Rivalry and Industrial Strategy », *Review of Economic Studies*, vol. 50.
- Coussy, J., 1992, « Intégration interafricaine et politique de protection, échec inéluctable ou occasions manquées ? » in Fontaine, J. M., *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement*, Paris : PUF (Coll. Tiers Monde –IEDES).
- Emmanuel, A., 1992, « Les raccourcis technologiques et le développement », Rapport préparé pour le Colloque Transfert de technologie et nouvel ordre économique international, Louvain-la-Neuve, 22-24 avril, pp 3-4.
- Giri, J., 1986, *Les structures économiques de l'Afrique Noire*, Paris : Karthala.
- Harrold, P., 1995, *The Impact of the Uruguay Round on Africa*, Washington : World Bank Discussion Papers.
- Hirschman, A. O., 1964, *La stratégie du développement économique*, Paris : Ed. Ouvrières.
- Hugon, P., 1999, *L'économie de l'Afrique*, Paris : Ed. La Découverte (Coll. Repères).
- Jacquemot, P. Raffinot, M., 1993, *La Nouvelle Politique Économique en Afrique*, Paris : EDICEF/AUPELF.
- Judet, P., 1980, *La firme Multinationale, une introduction économique*, Paris : Ed. Ouvrières.
- Kindleberger, C. et Lindert, P., 1978, *Économie internationale*, Paris : Economica.
- Moukoko Mbonjo, P., 1993, « Intégration régionale et construction de l'État en Afrique de l'Ouest : un essai d'interprétation », *Afrique 2000*, n° 12, janvier-mars.
- Nême, C., 1991, *Économie Internationale, Fondements et Politiques*, Paris : Litec.
- Norro, M., 1998, *Économies africaines*, Paris, Bruxelles : De Boeck Université.
- Oman, C., 1994, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?* Paris : OCDE.
- ONUDI, 1990 /1991, *Industrie et Développement dans le monde, Rapport*, Genève :ONUDI.
- ONUDI, 2004, *Industrie et Développement dans le monde, Rapport*, Genève :ONUDI.
- Prebisch, R., 1950, *The economic development of Latin America and its principal problems*, UN.
- Steel, W. F., Evans J. W., 1984, « Industrialization in Sub-sahara Africa », World Bank Technical Paper, n°25.



7

La contribution de la logistique à l'intégration des sous-traitants marocains du secteur textile-habillement à la logique des donneurs d'ordre étrangers

Abdelali Bensaghir Naciri

Introduction

Les échanges commerciaux marocains avec les partenaires étrangers restent sensibles à leur organisation logistique. Ainsi, à côté des handicaps traditionnels du commerce extérieur marocain (forte concentration géographique, faible diversité des partenaires, faible diversité des produits), la position concurrentielle des exportateurs se trouve handicapée par les faiblesses de la chaîne logistique à l'export. Une économie exportatrice ne peut être compétitive avec une organisation logistique défaillante. Des coûts logistiques très élevés peuvent en effet nuire à toute politique de promotion des exportations.

L'organisation logistique n'influence pas uniquement la compétitivité des exportateurs marocains, mais elle est aussi à la base des décisions de délocalisation des entreprises étrangères qui essayent de s'installer au Maroc. Pendant longtemps, on s'est focalisé sur le sacro-saint avantage du coût de la main-d'œuvre pour attirer ces entreprises. Toutefois, les évolutions récentes de l'environnement concurrentiel ont montré les limites d'une stratégie fondée essentiellement sur les coûts de production. Il ne s'agit pas uniquement de produire moins cher mais également d'être plus réactif en maîtrisant les délais de mise sur le marché des produits fabriqués. À côté des coûts de production, on s'intéresse de plus en plus aux coûts de circulation des produits et des informations.

Au Maroc, l'illustration la plus significative est le secteur du textile-habillement qui travaille en quasi-totalité en sous-traitance, et pour qui, l'alignement sur les conditions des donneurs d'ordre internationaux, en termes de qualité de services et de délais, est une question de survie. Les sous-traitants marocains sont de plus en plus concurrencés par les pays de l'Asie et de l'Europe de l'Est. Un certain redéploiement de leur stratégie est en cours de se réaliser, où il s'agit de se placer sur le segment des produits aux circuits courts.

L'objet de cette communication est d'analyser dans quelle mesure l'organisation logistique des sous-traitants marocains peut contribuer à faire réussir ce redéploiement en permettant de répondre aux exigences des donneurs d'ordre étrangers.

On traitera dans une première étape les aspects théoriques de la dimension logistique des relations de sous-traitance (section I), puis on présentera les données de l'offre logistique au Maroc (section II), pour analyser ensuite les aspects logistiques de la relation des sous-traitants marocains avec leurs donneurs d'ordre (section III). Enfin, on présentera les perspectives du redéploiement de l'industrie textile-habillement marocaine (section IV).

Logistique et développement de la sous-traitance

Logistique et sous traitance industrielle

Les préoccupations logistiques des relations de l'entreprise avec ses partenaires sont le résultat de décisions stratégiques portant sur une volonté de recentrage et d'alliance, où il s'agit de maîtriser les interfaces. La logistique contribue alors à la restructuration des activités industrielles en favorisant notamment une approche de maîtrise des flux. En effet, « le processus logistique est consciemment réparti sur plusieurs acteurs internes et externes » (Fabbe-Costes 1992).

Certes, une telle orientation ne peut être considérée comme une innovation, mais elle entre dans le schéma traditionnel du « faire » ou « faire - faire » connu sous le terme de sous-traitance, à laquelle les industriels font souvent recours pour subvenir aux carences de la capacité de leurs moyens de production ou pour bénéficier de savoir-faire supplémentaire. Toutefois, les données du problème ne peuvent plus être traitées de la même manière qu'auparavant. L'accroissement de l'intérêt accordé aux problèmes de circulation des flux de produits tend vers la redéfinition des rôles des parties concernées (donneur d'ordre/entreprise-cliente, sous-traitant/fournisseur). En effet, les fournitures et les prestations de sous-traitance participent ainsi à la structuration des flux de fabrication des donneurs d'ordre dès la conception du produit. Autrefois réservée en grande partie à l'absorption des charges de travail excédentaires, la sous-traitance est aujourd'hui considérée comme une séquence de production à maîtriser (Paraponaris 1990).

En effet, le recentrage des entreprises entraîne la délégation d'autres opérations, non seulement celles considérées comme annexes telles que les opérations de transport, de conditionnement, d'emballage, d'étiquetage, de stockage., mais également, et dans certains cas, d'opérations faisant partie du processus de fabrication de l'entreprise. Cette dernière se voit ainsi se transformer en un réseau formé de plusieurs unités ou maillons dont l'efficacité est mesurée par la capacité de synchroniser les rythmes de fonctionnement en maîtrisant notamment les flux externes.

Dans un contexte de circulation physique, le problème de sous-traitance de certaines opérations de production ou de circulation ne se pose pas uniquement en termes de coûts comme c'est le cas pour l'intégration verticale. À côté des coûts induits par une décision qui choisit le marché au lieu de l'organisation,¹ il y a particulièrement des « coûts de coordination (délais, stockage...) résultant des problèmes de non synchronisation des flux de matières entre fournisseurs et sous-traitants » (Hollard et Ruffieux 1996).

On assiste à une plus grande coordination avec les partenaires extérieurs allant jusqu'à une sorte d'ingérence dans les modes d'organisation de leurs activités. Car, il est vital, pour l'entreprise de s'assurer de l'adhésion de ses partenaires à sa stratégie. L'amélioration du service obtenu des fournisseurs peut contribuer largement aux objectifs de réduction des délais de livraison de l'entreprise vers ses clients, d'amélioration de la qualité des produits et de réduction des coûts de production et de circulation.

L'intégration en effet des fournisseurs au sein d'un projet de maîtrise de la circulation des flux physiques est une tendance qui s'amplifie progressivement. Cette intégration paraît d'un double intérêt : d'un côté, elle permet au fournisseur de stabiliser son processus de production en disposant de charges de travail déterminées sur une longue période, avec tout ce que cela implique: organisation logistique, collaboration technique très étroite pour la mise au point des outils, des produits et le respect des objectifs de qualité (Laverty et Demeester 2000), de l'autre côté, elle permet à l'entreprise de traiter avec des fournisseurs qui acceptent d'adhérer à sa stratégie, et disposer ainsi d'une certaine fiabilité dans les approvisionnements.

Une telle démarche d'intégration dans la politique de maîtrise de la circulation des flux de production et de circulation se traduit par le renforcement des relations avec les fournisseurs et dans les cas les plus avancés, par l'instauration d'un cadre de partenariat dépassant le cadre des rapports commerciaux habituels, et ayant pour objectif l'amélioration de la prestation au client final. Il s'agit, en effet, de définir un ensemble de conditions à remplir dans les relations fournisseurs/clients, pour remplacer les relations fondées sur les rapports de force par une collaboration multiple ayant pour objectif la recherche conjointe d'une meilleure compétitivité.

Cette maîtrise peut être exprimée d'une façon explicite sous forme d'un cahier de charges précisant les conditions de réalisation des opérations déléguées et les modalités de contrôle des résultats.

Logistique et relations interorganisationnelles

Les exigences logistiques des donneurs d'ordre

La maîtrise de la circulation des flux externes remet en cause l'organisation des entreprises industrielles en favorisant un recentrage de celles-ci sur des segments particuliers de leur processus de production, et une sous-traitance des autres segments. Dans ce cas, ces entreprises doivent concevoir leurs réseaux de circulation physique dans le but de synchroniser les débits des différentes unités externes.

Dans ce schéma, les entreprises se voient converties en réseau de circulation des produits dont l'efficacité est évaluée par la capacité de synchroniser les flux des différents sites de production afin de faire converger leurs fonctionnements. Ainsi, l'entreprise donneuse d'ordre doit veiller à ce que les livraisons de matières premières ou des produits finis chez les sous-traitants et leur rapatriement s'effectuent dans les délais.

La planification de l'ensemble de ces flux nécessite alors une collaboration plus étroite avec les fournisseurs choisis. Les processus de production et de circulation de ces derniers deviennent une séquence du système de production et de circulation de l'entreprise, séquence qu'il faut maîtriser au même titre que les séquences internes. Une telle maîtrise passe par une capacité de concevoir et de contrôler les délais de fabrication des sous-traitants et fournisseurs, et de pouvoir réguler et fiabiliser l'ensemble des opérations de transfert des produits. L'objectif est de transformer le fournisseur en partenaire ayant pour rôle de maintenir une fiabilité des délais de livraison.

Pour réussir une intégration, le partenariat avec le fournisseur se traduit, dans ce cas, par un échange de savoir-faire et de procédures, voire un financement par le donneur d'ordre pour mettre technologiquement à niveau le fournisseur, et par une participation à la conception des produits et des processus de production.

La stratégie des entreprises sous-traitantes

En réalité, les nouvelles données de la sous-traitance bouleversée par le souci de maîtrise de la circulation des flux rendent difficile la tâche des entreprises sous-traitantes. Elles les placent dans une situation de choix en matière de stratégie de production et de transfert. C'est particulièrement l'irrégularité des commandes qui met les systèmes de production et de circulation des sous-traitants en difficulté. Ces commandes ne se renouvellent pas dans les mêmes spécifications.

En effet, les flux de production et de circulation sous forme de commandes des donneurs d'ordre, présentent trois contraintes : la première est quantitative. Il s'agit du nombre de pièces à fabriquer et de l'importance respective de chaque

type de pièces, le sous-traitant doit être capable d'offrir une quantité diversifiée de produits. La seconde est qualitative : le sous-traitant doit respecter les normes techniques des pièces et produire des biens de bonne qualité. La troisième est temporelle : il s'agit de respecter les délais pour la livraison des quantités demandées.

Certes, pour faire face à une telle situation, les sous-traitants doivent se montrer plus réactifs. À une flexibilité technique, ils doivent joindre une flexibilité organisationnelle pour garantir une réponse adéquate aux exigences des donneurs d'ordre en termes de délais, de quantité et de qualité. L'objectif est de maîtriser le cycle total de production et de circulation.

C'est alors une stratégie de réactivité très élevée du système de production et de circulation qui permet aux entreprises sous-traitantes de gérer, d'une façon rentable, les contraintes des donneurs d'ordre. Ces sous-traitants peuvent alors développer une offre très diversifiée qui leur permet de s'insérer dans plusieurs structures de circulation.

L'offre logistique à l'exportation au Maroc

L'offre logistique à l'exportation au Maroc peut être analysée en terme d'articulation des infrastructures (transports, entrepôts, plates-formes, ports, technologies) et en terme de stratégie des acteurs (organisation de chaînes logistiques).

Les infrastructures logistiques

Le transport routier²

L'offre de transport routier au Maroc reste faiblement structurée. Elle est détenue par un grand nombre de petites entreprises qui travaillent fréquemment avec un ou deux véhicules (atomicité des entreprises), n'investissent pas (l'âge moyen de la flotte des camions est de 13 ans), ne respectent pas les normes standards (réglementation sociale).

Cet état des choses peut être expliqué en grande partie par les caractéristiques propres à l'économie marocaine dans la mesure où il y a une inadéquation entre les charges à transporter et les capacités de transport engagées, par le niveau de la concurrence au sein du secteur et le recours des chargeurs au secteur informel,³ par la faible rémunération de l'activité⁴ du transport en l'absence d'une tarification de référence et par l'état des infrastructures routières.

Le transport routier fragilisé par un faible rapport qualité/prix se trouve donc dans l'incapacité de fournir un service de qualité, et par conséquent, est loin de développer une vision globale de sa prestation (offrir des services logistiques). Les entreprises de ce secteur se contentent alors d'offrir leur service d'attraction au marché interne moins sensible aux exigences de délai et de la qualité.

À l'international, la présence des transporteurs marocains relève de la figuration. Pour le TIR,⁵ activité en pleine croissance au niveau international, la part des

transporteurs marocains est de 5 pour cent dont un pourcentage très faible de transport de porte à porte.

Aux difficultés propres aux transporteurs marocains du TIR, tels que le manque de professionnalisme et de savoir-faire, les charges élevées de gestion des parcs (charges d'amortissement, pièces de rechange importées), l'atomicité des entreprises, l'importance des retours à vide, peuvent s'ajouter d'autres facteurs tels que la concurrence des opérateurs européens plus expérimentés, les difficultés administratives (procédures compliquées pour les visas des conducteurs) et les activités illégales (émigration clandestine et trafic des stupéfiants).

La loi 16/99⁶ du 13 mars 2003 a misé sur une remise à niveau du secteur par un assainissement de sa réglementation à travers l'instauration d'une régulation par le marché⁷ et la définition des conditions d'accès à la profession. Toutefois, l'insuffisance des mesures d'accompagnement de l'application de cette loi (formation professionnelle, contrôle rigoureux et continu du respect de la réglementation, non publication du coût de revient du transport de référence, absence d'incitations à l'investissement...) a eu comme conséquence un impact très limité sur l'organisation du secteur.

Le transport ferroviaire

Le réseau des chemins de fer au Maroc s'étend sur 2400 km, pourtant le transport ferroviaire reste peu ancré dans le transport des marchandises pour l'export. L'handicap majeur pour son développement reste pour le moment la faiblesse des liaisons avec les ports. En effet, en dehors du port de Casablanca pour les marchandises et du port de Jorf-Lasfar pour les phosphates, la plupart des ports marocains ne sont pas liés aux voies ferrées.

L'ONCF (Office National des Chemins de Fer) adopte actuellement une stratégie d'élargissement de ses services de transport des marchandises, notamment en édifiant un tronçon liant la ville de Tanger au prochain port Tanger Med dans l'objectif de drainer près du tiers du trafic de conteneurs de ce port.⁸ L'élargissement des activités de l'ONCF porte également sur la fourniture des prestations logistiques par l'implantation de plates-formes⁹ et l'acquisition de moyens de transport routier pour les liaisons gares/plates-formes.

Le transport maritime

Les échanges extérieurs marocains sont effectués à 95 pour cent par voie maritime. La libéralisation de ce secteur de transport a permis l'entrée en concurrence des compagnies marocaines et étrangères. Toutefois, les pratiques non concurrentielles restent toujours en vigueur. Les compagnies, essentiellement marocaines, exploitent le parcours de la traversée entre le Maroc et l'Espagne en régime de pool¹⁰ ce qui leur laisse la liberté de fixer les prix de leur prestation. Ainsi, le prix de ce parcours semble être le plus cher par rapport à la distance de la traversée.

Ce prix élevé est payé pour une qualité de service qui reste modeste en termes de fréquences et de bateaux utilisés.

Les principales liaisons maritimes entre le Maroc et l'Europe sont Casablanca-Cadix et Tanger-Algéciras, avec une fréquence des traversées entre dix-huit et vingt allers-retours par jour.

L'organisation des points de rupture des charges

Le passage portuaire

L'activité commerciale du Maroc est dominée par huit¹¹ ports qui se répartissent le trafic selon une division de travail très poussée. Toutefois, l'ouverture du Maroc sur l'extérieur se fait principalement par deux ports : le port de Casablanca qui traite la plus grande partie des flux, notamment pour les importations en conteneurs,¹² et le port de Tanger qui domine les activités de l'export notamment pour le transport par camions.

Le port Tanger-Méditerranée prévu pour 2007 changera sûrement la cartographie des flux du commerce national, et en partie celle des flux de la méditerranée.¹³

La proximité physique du Maroc par rapport à son marché de référence ne profite pas aux entreprises marocaines. Le temps de transit des flux de marchandises et d'information par les points frontaliers ne peut être réduit seulement au temps de la traversée du détroit. Les procédures administratives (douanes) et les opérations de traitement physique (manutention, transbordement, entreposage...) et informationnel (documents) sont plus importantes que le temps de la traversée.

Le dédouanement des marchandises requiert l'intervention de plusieurs acteurs (Douane, ODEP,¹⁴ transitaire, banque, assurance). L'échange de documents entre ces différents intervenants rend le temps de dédouanement un peu long, notamment pour les importations. Toutefois, un effort de facilitation des procédures douanières – contrôle sélectif et ciblé, dédouanement prévisionnel, dédouanement à l'extérieur des ports, déclaration unitaire des marchandises ... – a permis notamment d'atténuer certaines difficultés du passage douanier.

L'installation d'un guichet unique responsable de tout le circuit documentaire des marchandises peut aussi être un facteur de facilitation du passage douanier. L'effort de facilitation a été également fait dans le sens de la dématérialisation des procédures douanières par une informatisation de tous les échanges d'informations.

Jusqu'à maintenant le processus d'informatisation n'était que partiel et fragmenté. Les systèmes SADOc et SIPOR¹⁵ constituaient deux entités distinctes. Au début de l'année 2005, un nouveau Système BADR¹⁶ a commencé à remplacer progressivement le système SADOc. Ce nouveau système a l'avantage d'assurer une couverture fonctionnelle plus large des formalités douanières et d'utiliser le réseau internet pour les liaisons avec les clients, ce qui élimine le coût supporté par les usagers dans l'ancien système.

Quant à la circulation physique des marchandises au sein des ports, elle reste encore entravée par les comportements des acteurs de la communauté portuaire. On se plaint souvent du monopole de l'ODEP sur les activités de manutention à quai qui rend impossible toute concurrence, alors que la manutention à bord est réalisée par des stevedors privés dont les moyens utilisés n'ont pas évolué pour intégrer les nouvelles techniques de manutention (pannes fréquentes des grues et du matériel roulant). L'entente entre ces deux entités responsables de la manutention est absente ce qui aggrave le temps d'attente des marchandises.

Pour les marchandises en attente dans les ports, s'il n'y a pas de problèmes d'entreposage et de stockage, notamment pour le port de Casablanca dont l'activité principale se fait en conteneurs, la tendance se fait vers la création de magasins sous douanes pour décongestionner l'enceinte portuaire et accroître la fluidité de la circulation des marchandises. Ces magasins permettent ainsi d'effectuer les opérations de dédouanement à l'extérieur du port. Ce sont principalement les transporteurs internationaux qui se sont lancés dans cet investissement.

Enfin, la gestion des passages douanier et portuaire, au Maroc, a deux conséquences :

- un temps de passage relativement long, ce qui entrave la compétitivité des ports marocains. Ce temps peut devenir plus long en période de vacances où souvent la priorité est donnée aux voyageurs au détriment des marchandises.
- un coût élevé du passage portuaire et de la traversée¹⁷ pour une qualité des services très modeste.

Une réforme portuaire est en cours de finalisation. Elle aura comme objectif principal de redéfinir le rôle de l'ODEP. Il sera alors question de distinguer entre la fonction de régulation qui doit échoir à l'autorité publique représentée par l'ODEP, et la fonction commerciale où ce dernier peut intervenir à côté d'autres opérateurs privés.

Les entrepôts et les plates-formes

L'implantation des entrepôts et des plates-formes est de plus en plus réalisée au Maroc. Ce sont les prestataires étrangers qui sont généralement à l'origine de ces installations. En effet, les entrepôts qui représentent des aires de stockage des marchandises sont l'affaire des grandes entreprises marocaines qui les gèrent souvent à leur propre compte.

Pour les plates-formes qui sont des points de transit des marchandises, elles constituent bien des espaces à valeur ajoutée dans le sens où elles peuvent abriter plusieurs opérations de valorisation des flux physiques et informationnels (groupage, éclatement, palettisation, étiquetage...) et des opérations administratives (douane, banques, assurances...).

Au Maroc, les besoins en ces infrastructures sont de plus en plus pressants et plusieurs opérateurs publics¹⁸ et privés¹⁹ se sont lancés dans l'aménagement et la construction de plates-formes. La région la plus attractive est la grande région de Casablanca qui, malgré le coût élevé du foncier, voit beaucoup de plates-formes s'y installer. Cela est le résultat de la concentration de la plus grande partie de l'activité économique du pays en cette région et des infrastructures existantes (port, rail, autoroute). La région de Tanger prépare aussi sa zone franche logistique qui abritera d'importantes plates-formes dédiées en grande partie aux activités commerciales off-shore.

Il est à noter que, dans une grande proportion, ce n'est pas la construction de plates-formes qui s'avère difficile, mais c'est la gestion de ces unités qui peut soulever des problèmes par les besoins en savoir-faire logistique (technique, humain, financier) que cela nécessite. Ainsi plusieurs entreprises ont concédé la gestion de leurs plates-formes à des opérateurs logistiques mieux placés pour la réalisation d'une telle tâche.

La stratégie logistique des acteurs

L'analyse de la stratégie des acteurs peut être faite sur la base de la capacité de ces derniers à développer un management efficace de l'ensemble des infrastructures disponibles. Cela se traduira par une exploitation de ces différentes infrastructures selon une logique de chaîne où tous les maillons sont juxtaposés pour offrir une prestation logistique globale. Cela suppose une prise en charge de la totalité des opérations de circulation et de transit des flux de leur origine jusqu'à leur destination finale.

Le principal maillon de la chaîne des acteurs marocains est le transport. Le recours à ce niveau est fait à deux principaux modes qui sont le transport routier qui reste dominant sur les trajets usine/port au Maroc et port/client à l'Europe, et le transport maritime pour la traversée.

Alors qu'une stratégie de maîtrise de la circulation nécessite un décloisonnement de ces différents modes de transport pour limiter le nombre d'intervenants en traitant avec un seul interlocuteur et en élaborant un seul contrat de transport, le constat est que la chaîne des exportateurs marocains reste fragmentée. La taille des entreprises marocaines de transport et leur manque de professionnalisme constituent des entraves à la possibilité d'offrir une offre de transport couvrant tous les maillons de la chaîne. Une possibilité serait de voir les compagnies maritimes, vu leur taille, intégrer les segments routiers dans leur prestation.

Toutefois, un transporteur organisateur de chaîne ne peut être toujours propriétaire de ces moyens de production. Il suffit qu'il soit capable de concevoir des schémas de circulation et de sous-traiter la réalisation des opérations aux propriétaires de véhicules. C'est particulièrement ce qui fait défaut chez les transporteurs marocains qui se contentent d'offrir leurs services d'attraction aux

prestataires étrangers. Ces derniers travaillant pour des donneurs d'ordre internationaux, ont développé une maîtrise de la chaîne en offrant une prestation globale incluant à côté de la chaîne transport les autres opérations logistiques telles que le groupage, l'entreposage...²⁰

De plus, ce qui rend la tâche encore difficile est la faible présence du transport multimodal. L'adoption d'une telle pratique facilitera le développement de services de transport de bout en bout. Cela nécessitera la mise en place d'unités de charge qui peuvent emprunter différents modes de transport sans rupture de charge, avec tout ce que cela exige comme investissement au niveau de l'adaptation des moyens de transport, de manutention et de transbordement.

La nouvelle loi 16/99 a introduit la notion de commissionnaire de transport qui peut se présenter comme un organisateur de chaîne en se plaçant entre le chargeur et le transporteur. Le commissionnaire est alors responsable de la prestation de transport depuis le fournisseur jusqu'au client, alors que le transporteur se contente uniquement de l'exécution de l'opération du transport.

L'offre logistique au Maroc, si elle présente certains avantages au niveau des infrastructures, reste très modeste au niveau de la stratégie d'exploitation de ces infrastructures.

L'organisation logistique des sous-traitants marocains dans le textile/habillement

Le nouveau contexte concurrentiel du secteur textile/habillement

Le secteur du textile-habillement est un secteur clé de l'économie marocaine. Ses 1700 entreprises emploient 44 pour cent des effectifs industriels et produisent près de 2,5 milliards de dollars²¹ dont les deux tiers sont destinés à l'exportation. Au niveau international, ce secteur est le troisième fournisseur du marché français et occupe la 6^e place sur le marché européen avec une part de marché de 4,2 pour cent.

Le développement du secteur textile/habillement au Maroc a beaucoup profité de la volonté des grandes entreprises étrangères de délocaliser leur production dans la quête de coûts salariaux plus compétitifs. Les industriels marocains ont alors longtemps joué la carte d'une main-d'œuvre bon marché.

Toutefois, l'évolution du contexte concurrentiel international, aussi bien réglementaire (démantèlement des AMF), technologique et organisationnel et l'arrivée des concurrents à coûts salariaux moins élevés, ont mis en difficulté les entreprises marocaines, travaillant en quasi-totalité pour l'extérieur. On reconnaît aujourd'hui que la pérennité du secteur est subordonnée aux efforts de sa restructuration. Les coûts ne peuvent être les seuls déterminants de la stratégie des entreprises marocaines. Les donneurs d'ordre, pour qui ces entreprises travaillent, exigent une plus grande réactivité et plus de créativité. La tendance actuelle est que, pour le Maroc,

la fabrication des grandes séries est de moins en moins importante, on s'achemine, au contraire, vers de petites séries qui se renouvellent en permanence, et au circuit de fabrication très court.

Les types de relations dans le textile-habillement

La présence étrangère au sein du secteur du textile/habillement marocain prend différentes formes : sous-traitance, co-traitance, achat des produits finis.

Sous-traitance : le donneur d'ordre, dans ce cas, est en même temps fournisseur et client. Il sous traite la confection de ses articles à une entité externe. Le donneur d'ordre reste responsable de la gestion des approvisionnements en fournissant les matières premières (tissus, fils, accessoires), de la spécification des méthodes de travail (modèles, coupes, designs) en imposant un cahier des charges ; et du contrôle de la qualité des produits finis. Il y a donc une relation de subordination où le sous-traitant est un simple façonnier qui vend de la main-d'œuvre. La fourniture des matières premières se fait, sur le plan juridique, dans le cadre du régime du perfectionnement passif. Le sous-traitant peut travailler en exclusivité pour un seul donneur d'ordre, c'est le cas notamment quand ce dernier est à l'origine de la création de l'entreprise sous-traitante (cas des filiales des groupes étrangers). Il peut aussi s'insérer dans plusieurs réseaux de sous-traitance.

Les donneurs d'ordre sont les grandes marques, les magasins spécialisés, les distributeurs qui vendent par correspondance ou sur catalogue ou les centrales d'achat.

Co-traitance : dans ce cas, le co-traitant est responsable de ses approvisionnements pour les articles qu'il doit produire selon les spécifications de son donneur d'ordre. La distribution de ces articles se fait alors sous la marque du donneur d'ordre. La co-traitance exige de la part de l'entreprise co-traitante une capacité financière très importante vu les besoins en fonds de roulement que les achats et les stocks de matières premières entraînent.

Achat des produits finis : ce sont essentiellement des grossistes ou de grands distributeurs dont l'acte d'achat est déterminé principalement par le prix. La relation avec l'entreprise marocaine se limite à une simple relation commerciale.

Au Maroc, la sous-traitance porte essentiellement sur les produits de chaîne et trame alors que la co-traitance porte sur les produits de la maille.

Relations donneurs d'ordre et sous-traitants : exigences logistiques

La délocalisation de la production dans le secteur du T-H est dominée par une nette volonté des donneurs d'ordre de garder une certaine maîtrise des conditions de réalisation des opérations; une maîtrise qui se voit au niveau de la réalisation des opérations de fabrication et au niveau des conditions d'acheminement des matières premières et produits finis.

Relations techniques et apprentissage organisationnel

Dans la plupart des cas de sous-traitance, le donneur d'ordre est en même temps fournisseur et client. Ce dernier se trouve ainsi souvent impliqué avec son partenaire dans des échanges technologiques, de formation, informationnels, organisationnels...

Au niveau technique, à côté des exigences spécifiées dans les fiches techniques de fabrication, le donneur d'ordre, dans le but de contrôler à la source la fabrication et de s'assurer de la livraison des produits dans les normes, peut détacher des techniciens pour une période de temps limitée ou d'une façon permanente, auprès de son client. Ces techniciens aident l'entreprise dans l'organisation de la chaîne de production, dans la détection des temps morts inutiles, dans l'aménagement des machines et des outils pour avoir un milieu de travail plus productif et plus rentable, dans l'emplacement des lumières, dans la détermination et l'organisation des procédés de contrôle de qualité.

La présence technique du D O se manifeste également au niveau de la gestion de la capacité de production du sous-traitant. Ainsi, ce dernier dispose d'une charge de travail répartie dans le temps. Il s'agit donc d'informer l'entreprise sur les dates de livraison des matières premières et les délais de récupération des produits finis, ce qui lui permet de gérer la capacité nécessaire selon les délais de livraison.

Cette assistance technique est un indicateur des difficultés que vivent les sous-traitants marocains pour faire face aux exigences des donneurs d'ordre. Une stratégie d'adaptation nécessite alors l'introduction de nouveaux modes de gestion de la production. Il s'agit de simples transformations qui peuvent toucher à la planification et à la mise en oeuvre de la fabrication. Il en découle une actualisation plus fréquente du planning de production, une accélération du flux de produits dans le cycle de production avec une diminution des en-cours, un meilleur suivi de l'état d'avancement des commandes afin d'informer le client s'il le demande, une capacité de livrer rapidement et même en petites séries.

Dans la confection, les nouvelles techniques de gestion de la production, notamment le juste-à-temps, commencent à être introduites dans les entreprises marocaines notamment dans les filiales des groupes étrangers. Les résultats d'une telle organisation semblent être très satisfaisants en termes de productivité, d'amélioration de la qualité et de flexibilité de la production, ce qui permet de fabriquer aussi bien des lots de taille importante que des lots de petite taille. Leur adoption nécessite une bonne maîtrise de la gestion et une bonne connaissance de la profession, conditions qui ne se vérifient pas chez la plupart des entreprises marocaines.

Les derniers chocs subis par l'industrie textile-habillement marocaine ont montré que ce sont les entreprises ayant modernisé leurs outils de travail qui n'ont pas subi une baisse de leurs commandes.

Conditions d'acheminement des flux : organisation logistique

Le transfert des produits textiles au Maroc emprunte deux voies :

- la voie maritime par le port de Casablanca : le transfert se fait essentiellement par conteneurs ;
- la voie terrestre par le port de Tanger : le recours est fait dans ce cas au transport par camion jusqu'au port de Tanger.

Le transport maritime présente l'avantage des prix qui sont inférieurs de 30 pour cent à 40 pour cent par rapport au transport routier et l'avantage de la sécurité. En effet, un conteneur plombé présente plus de sécurité qu'un camion qui fait la route.

Toutefois le transport routier présente l'avantage de la rapidité et de la capacité avec des départs plus fréquents à partir du port de Tanger. Le prix élevé de ce mode de transfert est souvent surmonté par les groupages. Cette voie reste la plus utilisée pour le transfert des produits textiles, et le TIR reste le mode le plus sollicité. D'ailleurs, les fabricants textiles restent les principaux clients du TIR.

La responsabilité des procédures du passage douanier est souvent assumée par un transitaire. Ce dernier est chargé des relations avec l'administration pour toutes les opérations de dédouanement. Ce désengagement de la responsabilité du transit est encore ressenti au niveau juridique. Ainsi, et pour fuir la complexité du domaine maritime et des incoterms, les entreprises marocaines achètent CAF (coût et fret) et vendent FOB (Franco à bord du navire). Ce sont ces incoterms qui génèrent le moins de soucis en refilant la charge du transport, de l'assurance et de l'établissement des documents aux partenaires.²²

L'organisation non maîtrisée du transfert des matières premières et des produits finis se manifeste encore davantage au niveau de la faiblesse des pratiques de groupage des commandes ou des livraisons, ce qui peut largement minimiser le coût d'un tel transfert. En effet, le groupage peut être réalisé au niveau du transport des matières premières achetées auprès des fournisseurs différents, ou de produits finis livrés à des clients différents. Le groupage peut être également réalisé au niveau de l'instauration des plates-formes de groupage ou d'éclatement pour massifier les flux aussi bien en amont qu'en aval.

Il est à noter que les sous-traitants marocains se limitent, en général, aux problèmes de la confection des articles, la responsabilité du transfert et des procédures du passage douanier est souvent assumée par leurs donneurs d'ordre. Ces derniers livrent souvent les tissus jusqu'à l'usine du sous-traitant. Pour éviter des retours à vide, les remorques, en livrant les matières premières, peuvent transporter les articles des commandes arrivées à échéance, ou passer pour transporter d'autres produits dans d'autres entreprises qui travaillent pour le même donneur d'ordre. Ainsi certains donneurs d'ordre ont organisé des systèmes de navettes

hebdomadaires entre le Maroc et l'Europe pour maîtriser les délais d'acheminement des matières premières et des produits finis.

Les donneurs d'ordre restent donc les principaux acteurs dans le management et le contrôle de toutes les activités de la chaîne de transfert. Ils recourent pour cela aux services des prestataires internationaux installés au Maroc.²³

Les supports informationnels

La maîtrise de l'échange de données est une composante principale du processus de maîtrise de la chaîne logistique. Cet échange peut être réalisé entre le sous-traitant et son donneur d'ordre, et le sous-traitant et l'administration pour accélérer la circulation des flux d'informations avec une marge d'erreur très faible grâce à l'automatisation de la saisie et de l'échange des données. Cette dernière est de plus en plus facilitée par les progrès continus réalisés dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Au niveau logistique, il s'est développé des systèmes d'information et de communication logistique d'entreprises (SICLE) qui permettent de suivre en temps réel les flux d'informations associés aux flux physiques et de fournir une représentation fiable du processus de circulation.²⁴

Pour les sous-traitants marocains, cet échange avec leurs donneurs d'ordres porte essentiellement sur les données bureautiques. Ainsi, les documents comptables (factures...) et administratifs (Certificats...) sont envoyés par fax ou par messagerie électronique.

Sur le plan technique, l'échange de données porte sur la transmission des méthodes de travail (traçage des coupes, nombre de plis...) par la voie de systèmes informatiques installés chez le donneur d'ordre et son sous-traitant.²⁵

L'informatisation de l'échange des données permet également au donneur d'ordre de connaître en temps réel l'état d'avancement de sa commande en permettant la gestion quantitative (état) et qualitative (emplacement) des stocks de matière première, la traçabilité en temps réel des flux de marchandises, le partage des informations opérationnelles entre les différents acteurs de l'entreprise (Sampieri-Teissier 2002).

Avec l'administration, l'échange de données informatisé (EDI) porte essentiellement sur les documents douaniers. L'accès limité au système informatique de la Douane SADOc de la part des entreprises marocaines n'a pas favorisé le développement de cet échange. Le remplacement progressif de ce système par un autre système BADR qui utilise le réseau internet peut pousser ces entreprises à emprunter la voie électronique.

Le redéploiement stratégique de l'industrie textile-habillement marocain

Les industriels marocains du secteur textile-habillement reconnaissent aujourd'hui les limites de leurs stratégies et voient en la différenciation de leur offre, qui doit être une offre globale de produits finis à plus forte valeur ajoutée, en la flexibilité et la réactivité (délais), en la création des alliances et regroupements (réseaux), en la diversification des marchés, les nouveaux éléments stratégiques de leur industrie.

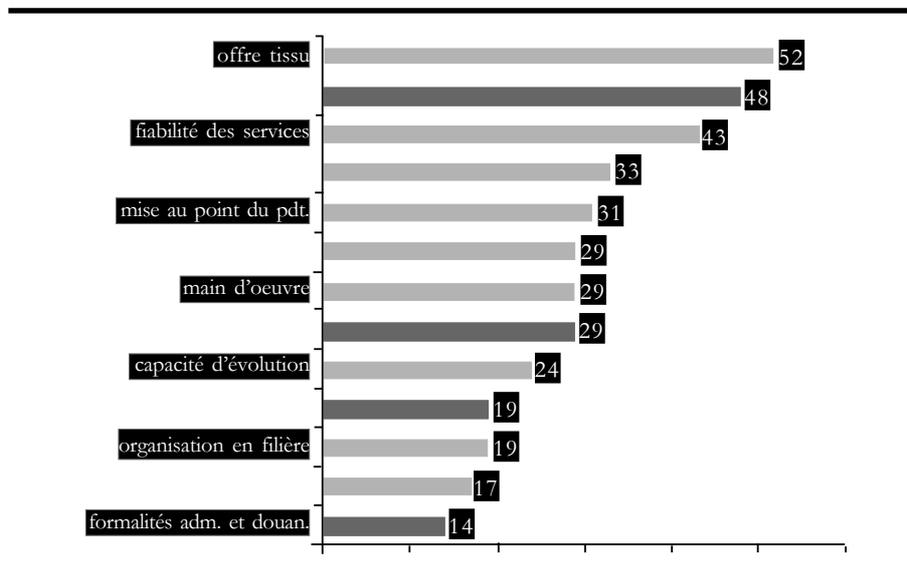
Le passage de la sous-traitance à la co-traitance

Le cadre de sous-traitance dans lequel les entreprises marocaines du textile-habillement travaillent limite leurs marges de manœuvre. D'une part, elles se contentent généralement de vendre des prestations basiques n'exigeant ni savoir faire élevé, ni technologie sophistiquée, délaissant tous les aspects technologiques, techniques et organisationnels à leurs donneurs d'ordres. D'autre part, leur capacité d'investissement se trouve très réduite suite aux faibles marges que leur permettent les opérations de sous-traitance.

Dans ce schéma, le passage d'une situation de sous-traitance limitée à une simple exécution des ordres, à une stratégie de co-traitance, exige une plus grande participation aussi bien dans la conception des produits et des processus de leur fabrication que dans les schémas de leur acheminement.

Toutefois, la co-traitance ne s'avère pas facile d'application pour les entreprises marocaines. D'une part, cela nécessite que le co-traitant se charge de la gestion de ses approvisionnements, il doit trouver facilement les matières premières et les accessoires sur le marché local. Cela est pratiquement difficile dans le cas marocain. En effet, les exportations du secteur textile-habillement au Maroc sont réalisées, dans près de 90 pour cent, par des tissus étrangers. Ce secteur importe deux fois plus de tissus européens qu'en importent les pays de l'Asie. La faible intégration de la filière textile marocaine constitue l'handicap majeur pour le changement de cette situation. De plus, les grands investissements qui se réalisent actuellement dans le textile poussent le Maroc vers une spécialisation étroite (denim).

D'autre part, la situation de co-traitance exige une grande capacité financière en fonds de roulement dans la mesure où c'est le co-traitant qui finance ses approvisionnements et ses stocks.

Graphique 1 : Les faiblesses des fournisseurs marocains

Source : « Un transport performant pour une industrie textile- habillement réactive et compétitive ». Amith, Casablanca 17 février 2004.

Le graphique ci-dessus montre surtout d'importantes faiblesses dans les procédures douanières, le management, l'organisation de la filière et le transport, autant de domaines qui nécessitent des mesures visant à améliorer leur efficacité.

La montée en gamme du secteur

Le développement qui s'effectue actuellement permet un certain écrémage du secteur et la fermeture des entreprises les moins performantes. Ce sont essentiellement les entreprises qui n'ont pas pu s'adapter aux nouvelles données de leur environnement concurrentiel qui sont les victimes. Ainsi, une certaine spécialisation se dessine au niveau des fournisseurs de l'Europe. On sollicite le Maroc de plus en plus pour les produits aux cycles courts et à plus forte valeur ajoutée, et on sollicite l'Asie pour les produits de milieu de gamme relativement standard pour lesquels le prix est le premier facteur de positionnement du produit...

Les entreprises marocaines se voient donc condamnées à satisfaire aux conditions de qualité et de délai pour pouvoir se positionner sur le segment des produits aux cycles très courts.

La prise en charge des opérations de transfert

La prise en charge des donneurs d'ordre des opérations de livraison des matières premières et de récupération des produits finis les éloigne de leurs métiers. Une stratégie d'intégration efficace nécessite de débarrasser ces derniers de ces

opérations. Ainsi le transport des produits doit être pris en charge par les fournisseurs marocains. Ces derniers doivent encore élargir leurs prestations de services pour offrir également des opérations d'entreposage des matières premières et pour constituer des plates-formes dans l'objectif d'effectuer le groupage.

Conclusion

Aux difficultés structurelles de l'industrie textile-habillement marocaine viennent s'ajouter des contraintes relatives à la fiabilité des délais et à la qualité des services. L'organisation logistique des entreprises marocaines génère, à côté de longs délais, des coûts qui pénalisent leur compétitivité. Se positionner sur le segment des produits aux circuits courts exige, au contraire, une capacité de livrer rapidement et dans les meilleures conditions en maîtrisant tous les aspects de transfert des matières premières et des produits finis.

La dimension logistique se trouve alors au cœur de toute stratégie d'intégration des entreprises marocaines à la logique de sous-traitance des entreprises étrangères. Certes, la conscience de l'importance d'une organisation logistique efficiente est actuellement plus grande. Et si on peut dire que 41 pour cent des entreprises marocaines disposent d'une fonction logistique (Sampieri–Teissier 2002), le champ d'action d'une telle fonction reste souvent très ouvert. Dans les cas des entreprises où la fonction logistique se penche réellement sur les problèmes de circulation, cela se fait sous la pression des entreprises étrangères avec lesquelles ces entreprises travaillent. Les donneurs d'ordre étrangers se trouvent alors être les initiateurs réels des pratiques logistiques au sein des entreprises marocaines du secteur textile-habillement. Le cas des filiales marocaines des entreprises étrangères est plus que révélateur. Cette filialisation se traduit par une organisation très développée des opérations logistiques.

Le développement de la logistique, au Maroc, doit être l'objet d'une action commune entre le secteur public et privé. Le secteur public doit préparer le champ en réalisant les grandes infrastructures et en investissant dans la formation et la diffusion du savoir-faire logistique. Le secteur privé doit intégrer de nouvelles méthodes de travail notamment le management logistique.

Notes

1. Pour Olivier Williamson, les coûts d'une externalisation (marché) sont essentiellement des coûts de transaction.
2. Le parc du transport intérieur de marchandises est constitué de 84000 véhicules dont 70000 camions légers, 6000 véhicules de transport pour compte d'autrui et 8000 pour compte propre.
3. Le transport informel représente 70 pour cent à 75 pour cent du marché du transport routier de marchandises au Maroc.
4. Un transporteur informel prend 5 Dhs/km, soit 0,45 USD contre 1-1,1 USD en Europe et 0,75 USD aux États-Unis.

5. La participation marocaine à l'activité du TIR est passée de 12 voyages en 1986 à 7525 voyages en 2002.
6. Les apports de la loi 16/99 :
 - la suppression du monopole d'affrètement de l'ONT et la redéfinition de sa mission en tant qu'entreprise commerciale ;
 - la professionnalisation des transports par la définition des conditions professionnelles et financières d'accès au secteur ;
 - l'intégration dans le secteur organisé des véhicules de 8 tonnes et 3,5 tonnes par une inscription au registre de transport ;
 - l'organisation de l'accès aux nouveaux métiers de transport (commissionnaires et loueurs automobiles).
7. La régulation publique se manifestait par le monopole d'affrètement de l'ONT (Office National des Transports).
8. Les prévisions sont de 150000 conteneurs EVP en 2010 ce qui équivaut à 15 fois le trafic actuel.
9. Trois plates-formes sont en programme, en 2005 à Casablanca et Fès et en 2006 à Marrakech.
10. Il y a deux pools : groupe COMARIT et IMTC avec cinq navires, et groupe COMANAV et Transméditerranéenne (compagnie espagnole) avec quatre navires.
11. Casablanca-Tanger-Agadir-Mohammedia (produits pétroliers)-Nador-Safi-Laayoune-Jorf – lasfar (phosphates).
12. En 2002, le port de Casablanca a traité, en général, près de 400000 conteneurs EVP (Équivalent Vingt Pieds) sur un total de 450000 conteneurs EVP, soit 85 pour cent ; le port d'Agadir a traité, en général, près de 40000 conteneurs EVP et Tanger près de 20000.
13. L'activité prévue pour ce port est 3 millions de conteneurs EVP principalement due à l'activité de transbordement en constituant un hub pour le trafic Est-Ouest, seul 10 pour cent de ce trafic est pour le marché interne.
14. Office de Développement des Ports.
15. SADO : Système de l'administration des douanes et de l'office des changes
SIPOR : Système d'information portuaire.
16. BADR : Base automatisée des douanes en réseau.
17. Le coût moyen du passage portuaire au Maroc est de 200 à 400 Euros pour une remorque et de 200 Euros pour un conteneur EVP, contre 120 Euros en Espagne, 183 Euros à Marseille, 155 Euros à Gênes et 148 Euros à Rotterdam. Le coût de la traversée – aller du détroit est de 600 Euros pour Tanger – Algéciras, 800 Euros pour Casablanca- Cadix et 1500 Euros pour Casablanca-Marseille.
18. Les offices : ONCF, ONT, ODEP, ONDA ; les ports : port de Tanger-Med
19. Atlantic Logistic, Sofilog (marocaine), Géodis, M&M, Maersk Logistics, Logismar. Actuellement, la surface totale construite ne dépasse pas les 30000 m², mais les projets en cours de réalisation dépassent les 100000 m² chacun.
20. Ce sont ces prestataires étrangers qui ont installé les magasins sous douane, ils disposent de plates-formes en Europe.
21. C'est l'équivalent de la moitié des exportations industrielles marocaines (4,8 milliards de dollars).

22. Alors qu'une démarche de maîtrise des flux doit favoriser le recours à des incoterms permettant la livraison au moins jusqu'au port du pays de destination.
23. À Casablanca et à Tanger, dix filiales de grands groupes de TIR (Gefco Morocco, Tibbett & Britten...) travaillent avec les fabricants textiles en offrant une livraison porte à porte.
24. Une filiale française est équipée d'un programme informatique qui lui permet de recevoir les schémas de coupe activés en France chez le donneur d'ordre.
25. La grande distribution réalise 80 pour cent de ses commandes en Asie.

Références

- Amith, 2002, « Le secteur textile-habillement : Défis et opportunités, mars, Casablanca ».
- Berrada, A., 2004, « Un transport performant pour une industrie textile-habillement réactive et compétitive », *Amith*, Casablanca, 17 février.
- Bilkint University, 2004, « Turquie et l'Université libre de Bruxelles : « L'avenir des industries Textiles-habillement des pays de la méditerranée face à la fin de l'accord Multi-fibres, l'entrée de la Chine à l'OMC, la libéralisation du commerce multilatéral et l'élargissement de l'Union Européenne », Partenariat euro-méditerranéen, rapport du FERMISE.
- Carillon, J. P., Colin, P., 1990, *Le juste à temps pour l'Europe, flexibilité et différenciation*, Paris : Les Éditions d'organisation.
- Colin, J., 1993, *Stratégies logistiques : Enjeux logistiques*, CRET-LOG, Université Aix Marseille.
- De Martino, M., Morvillo, A., 2005, « Multimodal chains and transport interoperability: the case of the textile and clothing transport chain between Morocco and Spain », *Revue marocaine d'audit et de développement*, n° 20, juin.
- Elkhayat, M., 2002, « Enjeux logistiques et compétitivité du port de Casablanca », *Revue Méditerranée*, France, tome 98.
- Elkhayat, M., 2003, *L'incidence des formalités douanières et des contrôles aux frontières sur la fluidité du transport : le cas du Maroc*, REG-MED, Premier atelier, juillet, Paris.
- Elkhayat, M., 2004, « Le transport terrestre de marchandises au Maroc : état des lieux et enjeux ». REG-MED, troisième atelier : *Les conditions pour assurer un transport multimodal efficace en méditerranée*, mars, Casablanca.
- Fabbe-Costes N., Collin, J., 1994, « Formulating Logistic Strategy », in *Logistic and distribution Planning: Strategies for Management*, London: Kogan Page.
- planning : stratégies for management*, ouvrage collectif, London.
- Fiore, C., 1994, « L'impact de la logistique sur l'industrie: la production flexible », *Revue d'économie industrielle*, n°29.
- Guilloux, V., 1995, *L'EDI au service de la filière textile-habillement : vers une logistique et un marketing plus performants*, Premières rencontres internationales de la recherche en logistique, Marseille.
- Hollard, M., Ruffieux, B., 1996, « Cohérence et pertinence des frontières d'entreprises », in *Cohérence et pertinence et évaluation*, ouvrage collectif, Paris : Economica.
- Laverty, J., Demeester, R., 2000, *Les nouvelles règles du contrôle de gestion industrielle*, Paris : Dunod.
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, 2002, *Le textile-habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe centrale : l'enjeu de la compétitivité, Les enjeux économiques internationaux*, DREE, Décembre.
- Pache, G., Sauvage, T., 1999, *La logistique : enjeux stratégiques*, Paris : Vuibert.

- Paraponaris, C., 1990, *Efficiencia logística y organización del trabajo: el rol de la maestría de los flujos en la mutación de los sistemas de producción*, Thèse de Doctorat nouveau régime ès Sciences Économiques, Université d'Aix-Marseille.
- Paraponaris, C., 1991, « Quelles pratiques organisationnelles pour la gestion de production en flux tendus », revue *Économies et Sociétés*, série Sciences de gestion, n° 17.
- Petitgenet, M., Mier, H., 2004, *Identification des problèmes associés au transport multimodal : exemple d'une chaîne dans le secteur textile*, Casablanca : REG-MED.
- Sampieri-Teissier, N., 2002, *Exigences logistiques du donneur d'ordre : des bénéfices incidents pour le sous-traitant ? Le cas d'une PMI textile-habillement marocaine*, Les 4e journées internationales de la recherche en logistique, Portugal.
- Sauvage, T., 2002, *Apport de l'analyse multicritères pour l'aide à la décision dans le domaine d'externalisation logistique*, 4^e Rencontres internationales de la recherche en logistique, Portugal.
- Sohier, J., 1999, *La logistique*, Paris : Vuibert.

8

Le rôle de la Chambre de commerce et d'industrie dans la promotion des partenariats innovants : cas de l'Association Pointe-Noire Industrielle (APNI) au Congo-Brazzaville

Jacques Bigala

Introduction

Les défis que présente la mondialisation constituent une occasion majeure pour les Chambres de commerce et d'industrie au niveau local, national et international de conforter leur rôle d'interface entre l'État et le secteur privé. Ainsi les Chambres de commerce et d'industrie doivent faire preuve d'innovation pour préparer leurs membres à relever ces défis, jouer leur rôle important de vecteur de développement.

Depuis le début des années 1990 avec l'approfondissement de la crise économique et l'échec des politiques dirigistes, une nouvelle vision de l'entrepreneuriat en Afrique émerge peu à peu. Le rôle clé de l'entrepreneur commence à acquérir ses lettres de noblesse et d'importants travaux de recherche lui sont désormais consacrés. Les réflexions actuelles sur la mondialisation sous-tendues par les doctrines du libéralisme économique peuvent être considérées comme la principale cause de l'intérêt croissant dévolu au rôle de l'entrepreneur et aux PME dans le processus de création des richesses (Boungou Bazika 2003). C'est en cela que la reconnaissance par les États et les bailleurs de fonds internationaux du rôle primordial du secteur privé dans le développement a provoqué depuis une dizaine d'années une véritable reconnaissance des Chambres de commerce et d'industrie en Afrique sub-saharienne et à Madagascar, et ce malgré une conjoncture économique pas toujours favorable.

Les Chambres de commerce et d'industrie, structures autonomes, par nature médiatrices entre les secteurs public et privé, et autres acteurs non étatiques, entre le formel et l'informel, ont un rôle primordial à jouer pour mieux expliquer les grands mouvements de fond que sont la mondialisation et la libéralisation des économies et aider les entrepreneurs à s'y adapter.

Dans les pays africains, le développement des PME doit s'inscrire dans un cadre large englobant plusieurs acteurs : grandes entreprises, petites et moyennes entreprises, collectivités locales, État, Chambres de commerce, etc. Dans un tel cadre, les PME tissent des relations en réseau leur permettant de bénéficier des avantages de proximité et de synergie avec les autres acteurs du développement. La théorie du district industriel de Marshall montre que le développement industriel d'un pays est souvent concentré dans les zones particulières favorisant les relations de réseau entre les grandes et les petites entreprises (Dana et al 2003). En même temps que l'économie se mondialise, on constate une plus grande affirmation des pouvoirs publics nationaux et locaux, poussant les grandes entreprises à recourir aux compétences des petites et moyennes entreprises pour mieux adapter leurs produits au contexte du marché local (Dana, Wright et Spence 2003).

Au Congo-Brazzaville, dans la zone de Pointe-Noire, capitale économique du pays, il s'est constitué en 2002, une structure regroupant les PME et les grandes entreprises ainsi que l'État et les ONG sous l'impulsion de la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et des Métiers : l'Association Pointe-Noire Industrielle (APNI). Cette expérience vise à favoriser les relations de réseau entre les entreprises de taille différente.

Le présent article a pour objectif :

- premièrement, de présenter le rôle des Chambres de commerce et d'industrie africaines en tant que structure intermédiaire et de médiation favorisant les partenariats innovants entre le secteur privé et le secteur public, entre les ONG et les entreprises ;
- deuxièmement, de montrer à travers l'exemple de l'APNI, que les Chambres de commerce et d'industrie peuvent jouer un grand rôle dans la promotion des partenariats innovants à travers des initiatives locales, nécessaires au développement africain.

Deux questions méritent d'être posées : quel est le rôle des Chambres de commerce dans les structures en réseau ? En quoi un tel rôle revêt un caractère innovant et contribue au développement africain ?

Le présent article est subdivisé en deux sections qui correspondent aux deux objectifs susmentionnés, à savoir le rôle de la chambre de commerce dans le partenariat innovant (section 1) et l'expérience concrète de ce rôle à travers le projet APNI (section 2).

Le rôle des Chambres de commerce et d'industrie dans la promotion des partenariats innovants nécessaires au développement africain

Les Chambres de commerce et d'industrie, acteurs solidaires du développement durable

Lors de la XXVIII^e Assemblée Générale de la Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Françaises (CPCCAF) tenue à Conakry (Guinée), les 29, 30 et 31 octobre 2002, cette organisation a réaffirmé la vitalité de la coopération inter consulaire africaine. Cette volonté d'action du monde consulaire (des Chambres de commerce et d'industrie) vient relayer celle des États du Nord et du Sud qui, à travers les Accords de Cotonou, le NEPAD, l'UEMOA, la CEMAC ou la COMESA, ont choisi de s'appuyer sur le secteur privé pour promouvoir le développement des économies africaines.

En effet, la mondialisation et la libéralisation des économies créent un espace dans lequel les structures intermédiaires, au premier rang desquelles les Chambres de commerce et d'industrie, doivent affirmer le rôle primordial qu'elles ont à jouer en tant que médiateur entre le secteur public et le secteur privé, les ONG et les entreprises, entre le formel et l'informel, ou encore en tant que structures autonomes. Pour cela, le réseau de la CPCCAF incarne, avec l'appui des bailleurs de fonds qui le soutiennent, la réalité de l'offre consulaire en matière de transferts de savoir-faire Nord/Sud et Sud/Sud. Celle-ci s'organise autour des Chambres consulaires « leader », au niveau régional ou sous-régional, dans divers domaines tels que la formation, l'information économique, l'artisanat ou l'agriculture, etc. Pour parfaire et développer cette offre, l'ensemble des Chambres consulaires membres de la Conférence Permanente ont arrêté une stratégie reposant sur cinq piliers :

1. les Chambres doivent être les résultantes de l'expression des opinions des entreprises selon une représentation arithmétique de l'économie locale en s'inscrivant dans le principe de la représentativité électorale ;
2. les Chambres doivent développer les missions consultatives et représentatives, qui sont des contributions à l'amélioration de l'environnement administratif et réglementaire, qu'il s'agisse d'obligations légales ou non ;
3. les Chambres doivent être des organismes qui identifient les formations et les mettent en place au profit de leurs mandants, à savoir les entreprises ;
4. les Chambres doivent investir dans l'appui aux entreprises, en favorisant leur création, développement, transmission et internationalisation ;
5. les Chambres doivent enfin s'impliquer dans la gestion des services industriels et commerciaux pour le plus grand bien de leurs membres et du développement du territoire (CPCCAF 2003).

Les Chambres consulaires ont donc un rôle de solidarité et de complémentarité qui vise, dans les directions Nord/Sud, Sud/Sud, la cohésion, la croissance des économies africaines et le bien-être social. Il importe aussi que les chambres consulaires de toutes natures affirment leur personnalité et affichent leurs ambitions en recherchant à chaque étape le meilleur « angle » de coopération avec l'autorité publique, en se départissant de la lourdeur bureaucratique.

Malgré la reconnaissance par les États et les bailleurs de fonds internationaux de la nécessité du développement des Chambres de commerce et d'industrie en Afrique sud-saharienne, celles-ci accusent encore cependant un manque de crédibilité (Giacometti Louis 2003).

Le degré de crédibilité actuel des structures intermédiaires

Les travaux du XXXI^e Comité Directeur de la CPCCAF ont été en partie consacrés à une large réflexion sur le rôle des structures intermédiaires dans les pays en développement à partir d'une étude réalisée par la Conférence. Il s'agissait, entre autres, d'apprécier le degré de crédibilité actuel des structures intermédiaires que sont les chambres de commerce.

De cette analyse, un certain nombre de recommandations ont été énoncées, notamment sur la définition et le respect d'une « éthique consulaire », sur une réelle capacité à communiquer et sur un élargissement par étapes de l'organisation pour répondre aux impératifs de la mondialisation (CPCCAF 2003).

Les structures intermédiaires disposent d'un argument fort pour démontrer leur crédibilité : le rôle qu'elles jouent et qu'elles auront à jouer de plus en plus dans une stratégie de développement durable. Mais des zones d'ombre et des insuffisances persistent. La responsabilité en incombe aussi bien aux contextes politiques et sociaux qui prévalent dans le pays qu'aux structures intermédiaires elles-mêmes. Dans ces conditions, de quelle fiabilité peuvent-elles se prévaloir auprès de leurs propres ressortissants et de leurs partenaires extérieurs, régionaux et internationaux ?

La crédibilité se construit et se mérite ; elle ne s'octroie pas. En effet, si elle est octroyée par l'État ou par des organismes partenaires sympathisants, elle n'est ni réelle, ni convaincante. Pour qu'elle le devienne, il revient aux Chambres consulaires de cesser de reproduire les pratiques bureaucratiques des administrations publiques et des organismes d'État et le comportement parfois ostentatoire de leurs responsables. Elles ont hérité, en bien des endroits, de la lourdeur bureaucratique et d'une hiérarchisation poussée à l'extrême, paralysante (CPCCAF 2003).

La société contemporaine et le renforcement de l'ouverture démocratique et du pluralisme posent sur le devant de la scène le rôle que doit jouer le secteur privé en tant qu'acteur non étatique du développement. En effet, avec la libéralisation et le désengagement de l'État dans les activités de production, les organisations de la société civile ainsi que les entreprises voient leur place être reconnue dans le processus de développement. L'État a montré ses limites et de plus en

plus, d'autres acteurs peuvent relayer et compléter celui-ci en vue de promouvoir le progrès économique et social (Boungou Bazika 2005).

Les alliances et la constitution de partenariats innovants, un impératif pour les petites entreprises

Pour les petites entreprises, peut-être même plus que les grandes, établir des partenariats divers avec d'autres firmes est devenu un impératif. En effet, les PME manquent souvent de ressources pour s'affirmer au niveau international, voire au niveau local, particulièrement à cause des périodes de temps restreintes qu'exige l'exploitation d'avantages concurrentiels propres. Même si elles se contentent de leur marché domestique, les PME doivent atteindre une efficacité à l'échelle mondiale, pour résister à la nouvelle concurrence de l'étranger (Dana, Wrigth et Spence 2003).

Aujourd'hui, au Congo comme dans d'autres pays de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), le problème des petites et moyennes entreprises se pose au niveau des administrations et des structures d'encadrement qui ne jouent pas leur rôle de conseil, d'accompagnement et d'assistance pour un développement harmonieux de ces PME ; ceci a été révélé et prouvé au cours de la réunion du Conseil National de Crédit de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) tenue le 13 octobre 2005 à Brazzaville. Il revient aux Chambres de commerce et d'industrie africaines de combler ce vide, entre autres, par la promotion des partenariats en réseaux dans un esprit innovant. Ailleurs, en Occident par exemple, de plus en plus on parle et on applique l'incubation pour consolider le tissu des PME. Il s'agit de constituer des cadres dans lesquels les PME obtiennent l'assistance technique, financière et commerciale nécessaire (Boungou Bazika 2003).

Illustration du rôle de la chambre de commerce à travers le projet « Association Pointe-Noire Industrielle (APNI) »

L'APNI est la résultante d'une approche théorique qui se fonde sur le développement industriel comme une interaction entre les entreprises souvent localisées dans un espace géographique bien déterminé et organisées en réseaux.

Le modèle de réseaux : une approche théorique du partenariat

Le pouvoir et le contrôle sont divisés entre les firmes indépendantes qui coopèrent volontairement pour développer les avantages concurrentiels, et tendre vers une plus grande efficacité et rentabilité. L'une des conséquences de l'économie en réseau est la fin de la firme autonome (avec une distribution hiérarchique des pouvoirs et de contrôle) comme base de la concurrence. Dans la littérature, de nombreux auteurs abordent de façon pertinente l'importance des réseaux dans le développement des PME. On peut citer à cet égard des auteurs tels que Acs et Dana (2001), Brüderl et Preisen d'Orfer (1998), Chetty et al (2000), Coviello et

Munro (1997), Dana (2001), Etemad, Wright et Dana (2001), Fontes et Coombs (1997), etc.

Selon Dana et al (2003), Stabel et Fjeldstad (1998) ont discuté d'interdépendance réciproque par laquelle les firmes atteignent les avantages concurrentiels supérieurs à ceux qui leur auraient été possible d'obtenir par elles-mêmes. Cela donne naissance à des réseaux mondiaux d'entreprises constitués d'alliances stratégiques entre firmes de tailles diverses. Les plus connus sont évidemment les réseaux entre grandes entreprises, mais en coulisse, des centaines des petites entreprises forment une constellation dynamique et montante (Jütner et Werhli, 1994). Le développement asiatique est essentiellement fondé sur la mise en place de réseaux entre petites, moyennes et grandes entreprises (Torres 2001).

L'historique et les méthodes de l'Association Pointe-Noire Industrielle (APNI)

Le projet « Association Pointe-Noire industrielle » en sigle APNI a pris corps en juillet 2002 dans le département du Kouilou, région située au sud du Congo (Brazzaville). Son objectif est de définir le nœud de blocage à l'entrepreneuriat de petite taille et de contribuer à lever ce blocage grâce au partenariat avec les grandes entreprises. Il importe de préciser que Pointe-Noire est une ville portuaire où sont concentrées les principales industries du Congo.

Le principal public visé par l'Association Pointe-Noire Industrielle comprend des entreprises professionnelles dont l'objet est de passer de la micro-activité à une véritable entreprise, viable et pérenne ; cela demande de franchir plusieurs étapes. Ainsi des critères déterminants attribués en ce qui leur concerne sont :

- la situation juridique et fiscale ;
- la situation sociale, la protection et la rémunération des employés : un travail doit permettre de faire vivre ;
- La situation financière et économique.

Pour bénéficier pleinement de l'aide de l'APNI, il faut donc :

- posséder un « profil d'entrepreneur » ;
- avoir la volonté de vivre d'une activité personnelle mais formelle ;
- accepter d'aider et de faire aider, vouloir apprendre ;
- si possible, être déjà en activité.

La méthode participative qui a été mise en place permet de rassembler 120 petites et moyennes entreprises (les PME) dans les ateliers de réflexion. À cet effet, des axes d'action prioritaire ont été définis et une association active a pris naissance.

Les membres fondateurs de cette association sont les suivants : le Forum des Jeunes Entreprises du Congo (FJEC), l'Espace Créateur, le Groupement Interprofessionnel des Artisans du Congo (GIAC), le SUECO, Agri-Congo, qui se sont retrouvés autour de la Chambre de Commerce et d'Industrie et d'Agriculture et des Métiers de Pointe-Noire. La concertation a abouti à la constitution de l'Association Pointe-Noire Industrielle en juin 2003.

Les moyens mis en oeuvre: des adhérents fournissent des ressources humaines, matérielles et financières, utilisées dans un cadre structuré (Conseil d'administration, Assemblée générale, Délégation générale, Équipe de travail, etc.).

Les résultats escomptés : mise en œuvre et suivi de plusieurs projets autour des axes d'actions, création des structures d'accueil de la PME.

L'APNI a défini quatre axes prioritaires qui sont :

- renforcement des capacités : à cet effet, 3 centres de gestion agréés (CGA) ont été créés ainsi qu'un centre de formation ;
- financement de la PME : pour concrétiser cet axe, il a été mis en place un fonds d'investissement (FI) de 71 millions de F CFA ;
- positionnement sur les marchés : un observatoire des marchés a été créé afin d'aider les PME à connaître le marché et son évolution.
- insertion dans l'espace urbain : des études de marché sont faites pour les produits maraîchers de la zone de Nkounda située en périphérie de Pointe-Noire.

Le service fourni aux PME s'établit à des prix très abordables. Il s'agit entre autres des services suivants :

- tenue quotidienne de la comptabilité ;
- arrêté des comptes ;
- conseils en gestion, mise en place des procédures administratives et financières.

Les services en cours de création sont les suivants :

- site fiscal et juridique ;
- expertise des comptes.

L'APNI est une innovation institutionnelle de grande importance. En effet, si avant les PME et les grandes entreprises fonctionnaient de façon autonome, sans un cadre leur permettant d'échanger et de réfléchir ensemble sur leurs activités, l'APNI a contribué à créer ce cadre. Si avant les grandes entreprises et les PME nouaient difficilement des liens de partenariat et de collaboration, l'APNI est une organisation qui a contribué à instituer ce partenariat de type nouveau. Enfin, si

avant les relations entre les entreprises et les pouvoirs publics se caractérisaient par la méfiance, l'APNI est un cadre qui permet d'instaurer le nécessaire dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques, stimulant ainsi les stratégies et politiques de développement basées sur la concertation et le consensus. Cela représente une innovation majeure.

Les résultats de l'APNI à ce jour et les enseignements à tirer

À ce jour, les résultats de l'APNI se traduisent par la création des structures internes d'appui et d'un fonds d'investissement.

Création de structures d'appui

Il a été mis sur pied un certain nombre de structures d'appui afin d'aider les entreprises membres du réseau à renforcer leur gestion comptable, financière et commerciale.

- a) 3 antennes s'occupent de l'appui global en gestion (comptabilité, fiscalité, stratégie) ; actuellement 38 PME sont suivies par ces antennes avec une cadence de 3 entreprises par mois.

La tenue de la comptabilité par la PME s'avère contraignante pour des raisons suivantes :

- absence de formation;
- dissimulation de livres comptables pour être à l'abri des contrôles fiscaux.

On constate que seulement 12 pour cent des PME tiennent une comptabilité (ADPME 2005).

L'APNI éduque les PME dans l'esprit d'apprécier à sa juste valeur l'importance de la tenue des livres comptables comme un instrument essentiel de bonne gestion.

- b) L'observatoire des marchés. Il est basé à la Chambre de commerce de Pointe-Noire. Il a pour objectif :

- vérifier la viabilité de l'entreprise ;
- rechercher des opportunités et des partenaires économiques ;
- trouver l'information économique fiable (études réalisées, offre prouvée, etc.) ;
- faire réaliser un business plan.

Il est en liaison avec les centres de formation et la zone maraîchère de Nkounda en vue d'identifier les besoins en formation nécessaires aux membres de l'APNI.

Les PME, quel que soit leur profil, doivent avoir un réflexe à savoir : communiquer à l'observatoire leurs besoins (clients, fournisseurs, études, etc.) et leurs données. Une base de données relatives aux statistiques des entreprises membres

de l'APNI a été constituée par UNICONGO, syndicat patronal, à partir d'une enquête de terrain.

Aujourd'hui, le besoin actuel est de développer le réseau pour obtenir des informations économiques fiables et mettre en relation les apporteurs d'opportunités (acteurs économiques). Pour ce faire, l'APNI aide les PME de la zone Nkounda à atteindre un suivi suffisamment fiable de leur production pour la proposer à de grandes entreprises adhérentes de l'APNI, comme illustré ci-dessous :

Tableau 1 : Méthode de suivi des PME

Problème identifié	Solution recommandée
Les grandes entreprises ne s'approvisionnent pas localement car les PME ont des difficultés pour répondre à leurs exigences	Pour remédier à cela, l'APNI peut aider les PME à adapter leurs produits à la demande
Les productions locales sont irrégulières car les PME n'ont pas d'objectifs de production précis et planifiés.	Aider les PME à se fixer des objectifs de production et de vente réalistes et à mettre en place des outils de suivi.
Les PME sont instables donc peu fiables car leurs méthodes de gestion sont peu développées et elles ne sont pas formalisées.	Encourager la bonne gestion des PME grâce aux Centres de Gestion Agréés (CGA)
Le réseau d'approvisionnement par l'importation est structuré, alors que celui de l'approvisionnement local est inexistant.	Mettre directement en contact le client et le fournisseur pour envisager les intérêts communs et la coopération.

Source : APNI 2004.

Le fonds d'investissements (FI)

Les petites et moyennes entreprises du Département du Kouilou expriment souvent des difficultés à financer leurs activités et en assurer leur développement. D'après l'étude réalisée par Michel Adda (2002-2003) à la Direction départementale des PME et de l'Artisanat du Kouilou, sur la participation de l'entreprise artisanale au système bancaire, seules 12 pour cent des 1149 recensés des entreprises artisanales ont un compte bancaire, par contre 88 pour cent n'ont pas de relations avec la banque. Les institutions bancaires réalisent moins d'efforts de proximité vers la micro entreprise. Certaines barrières d'accès au système bancaire sont liées au coût élevé de l'ouverture d'un compte et au faible taux d'octroi de crédits. Par contre, la banque a aussi besoin d'un minimum de garantie pour sauvegarder ses ressources dès lors que 15 pour cent seulement des micros entreprises tiennent une comptabilité.

Le fonds d'investissement permet aux PME d'accéder à des financements adaptés, en fournissant à celles-ci des prêts participatifs, pourvu qu'elles possèdent un projet de développement sérieux et viable, grâce à des avances remboursables non rémunérées accordées par des contributeurs afin de permettre aux PME bénéficiaires d'accéder à des crédits supplémentaires auprès des banques.

Les conditions à remplir par les PME sont les suivantes :

- travailler sérieusement et sur la durée avec un Centre de Gestion Agréé (CGA) ;
- faire la preuve de l'effet de levier de l'activité sur le développement de la filière ;
- accepter les modalités de remboursement.

En bref, le financement n'est pas la vocation de l'APNI. Il n'est accepté que pour des dossiers les plus avancés. Le Fonds d'Investissement a été mis en place dans l'attente d'un meilleur fonctionnement du système bancaire (prêts aux PME).

Actuellement, les PME multiplient leur capacité de financement par 4, par :

- la mise de départ de 160 millions de F CFA par Total (secteur pétrolier), Crédit Lyonnais du Congo et COFIPA (secteur bancaire).
- prêts paliers pour accéder à l'emprunt bancaire à travers déjà 2 vagues de financement par an ;
- 4 dossiers déjà acceptés (71 millions de F CFA attribués) sur 5 demandes formulées. .

Autres réalisations de l'APNI : le programme d'action Insertion dans l'espace urbain, le Projet Zone de Nkounda

Ce projet vise à mettre en relation les maraîchers avec le client final.

Depuis le 1^{er} février 2005, 20 maraîchers de la zone de Nkounda livrent à SODEXHO leurs produits. Ceux-ci ont procédé grâce à l'appui de l'APNI à la création d'un groupement d'intérêts économiques (GIE). L'objectif visé est d'apprendre à répondre aux exigences d'un client, « créer un marché à terme » des produits agricoles (recherche des clients à partir de prévisions de production finales).

Limites du projet APNI

Plusieurs limites peuvent être dégagées qui représentent autant de contraintes pour le projet. Ces limites sont identifiées au niveau du fonctionnement, des entreprises membres et de l'État.

Fonctionnement : On note une insuffisance des fonds de fonctionnement ainsi que l'absence de moyens roulants pour faciliter le suivi des PME. Il y a aussi le manque d'un fonds d'investissement destiné aux actions de suivi-évaluation des PME. Les centres de gestion agréés ne disposent pas suffisamment d'une main d'œuvre qualifiée et expérimentée pouvant contribuer à fournir un encadrement de qualité. Le projet ne disposant pas de structure de capital risque, les PME qui bénéficient de financements ne sont pas couvertes. Dans ces conditions, les financements ne sont pas octroyés aux bénéficiaires compte-tenu du risque. Ainsi, on note que 4 PME seulement sur les 120 que compte le réseau ont pu bénéficier de financement. C'est une faible performance.

PME : Il règne au niveau des PME un esprit d'assistanat qui pousse certaines d'entre elles à tout attendre du réseau sans vouloir apporter leur contribution propre. L'esprit individualiste limite l'échange d'expériences entre PME membres du réseau APNI.

État : La politique menée par l'État se caractérise par l'absence de mesures incitatives à la création des PME. Le cadre juridique demeure insuffisant. Ainsi, il n'existe pas de lois réglementant le fonctionnement des PME. Les administrations s'illustrent par la rétention de l'information et le manque de collaboration. L'État ne met pas en place une assistance visant à améliorer les compétences des PME. C'est le cas par exemple de l'administration fiscale qui attend de sanctionner une entreprise ayant mal rempli son formulaire d'impôt au lieu d'organiser des séances de formation à cet effet. Il n'existe pas de zone aménagée réservée aux PME pour leur implantation. De même, la médiocrité des services publics (eau, électricité, téléphone, etc.) ainsi que le mauvais état des routes, n'incitent pas les PME à se développer.

Conclusion

Les Chambres de commerce doivent investir dans l'appui aux entreprises, en aidant à la création, au développement, la pérennisation et l'internationalisation des entreprises. Elles doivent être aussi des structures qui identifient les formations et les mettent en place au profit des dirigeants et du personnel des entreprises.

La Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et des métiers, tenant compte du fait que malgré la situation privilégiée de Pointe-Noire (port en eau profonde ouvert sur un arrière pays potentiellement riche) constate que les activités se sont développées principalement autour des ressources pétrolières. En créant l'APNI, elle contribue à la diversification industrielle. L'APNI est un lieu privilégié de réflexion, d'échanges et d'initiatives entre les différents partenaires institutionnels, économiques et associatifs concernés par les questions de développement économique local. Cette démarche innovante doit pérenniser la dynamique industrielle du département du Kouilou en encourageant l'émergence du tissu éco-

nomique des PME locales viables. Ce faisant l'APNI a associé tous les acteurs économiques en collèges :

- a) Le collège des grandes entreprises ;
- b) Le collège des associations professionnelles ;
- c) Le collège des personnes physiques ou morales dont la Mairie de Pointe-Noire.

Ce rôle de la Chambre de commerce revêt un caractère innovant dans la constitution du réseau véritable par l'alliance de différentes entreprises selon leur taille et par la manière dont les PME sont encadrées, conseillées par les Centres de gestion agréés (CGA) jusqu'à leur intégration dans le réseau mis en place.

Enfin, le développement du partenariat conduira à coup sûr à surmonter les principales contraintes qui pèsent sur le développement des entreprises à savoir :

- la formation : le perfectionnement des chefs d'entreprise, l'alphabétisation et l'apprentissage ;
- l'accès au financement et au crédit pour la création et le fonctionnement des entreprises ;
- le manque de structures intermédiaires et l'absence de réelle autonomie des organisations existantes.

Le projet APNI comporte certaines limites qui se traduisent par l'insuffisance des fonds de fonctionnement et d'investissement, la mentalité d'assistantat des PME et l'environnement réglementaire, institutionnel et infrastructurel peu incitatif. Actuellement, un débat majeur est en cours en son sein. Il s'articule autour du rôle que doit jouer l'État. La question posée est la suivante : doit-on admettre au sein de l'APNI des représentants des pouvoirs publics ? Nous pensons qu'il est important que l'État soit associé à l'activité du réseau car il joue un rôle régulateur et qui nécessite un dialogue entre le secteur public et privé pour qu'il produise de bons résultats à l'image des pays asiatiques qui ont bâti des solides partenariats entre l'État et les entreprises et stimulé ainsi la croissance et le développement de leurs nations.

Références

- Acs, Z. J., and Dana, L. P. , 2001, « Contrasting Two Models of Wealth Redistribution », *Small Business Economics* 16(2), March, pp. 63-74.
- Adda, M., 2002-2003, Globalus et Préférenciá. Deux lois qui gouvernent l'univers et l'intelligence humaine.
- Boungou-Bazika J.-C., (2005), « L'implication des ONG dans l'élaboration des budgets nationaux », Communication au séminaire atelier sur le renforcement des capacités des acteurs non étatiques du Congo et du Parlement, Brazzaville, Ministère du Plan.

- Boungou-Bazika, J.-C., 2003, « La gestion du risque et des connaissances : le cas des Entreprises de Transport fluvial à Brazzaville », 8e Journées Scientifiques du réseau Entrepreneuriat de l'Agence Universitaire de la Francophonie, 21-24 mai, Université de Rouen.
- Brüderl J, Preisendörfer P, Ziegler R. 1998. *Der Erfolg neugegründeter Betriebe. [The Success of Newly Founded Firms]*, Duncker & Humblot: Berlin.
- Chetty Sylvie and Desirée Blackenburg-Hom (2000), « Internationalisation of small to Medium-sized manufacturing Firms: A Newwork Approach », *International Business Review* 9, and pp. 77-93.
- Coviello, Nicole E., and Hugh J. Munro , 1997, « Network Relationships and the Internationalisation Process of Small Software Firms », *International Business Review*, 6 (2), pp. 1-26.
- CPCCAF, 2003, *Le Courrier de la Conférence* n°2, 1er trimestre, Paris.
- Dana, L. P., 2001, « Networks, Internationalisation and Policy », *Small Business Economics* 16 (2), March, pp. 57-62.
- Dana, L. P., Wright, R. W., Spence, M., 2003, « Innovation managériale, dans une économie mondialisée en réseaux », 8e Journées Scientifiques du réseau Entrepreneuriat de l'Agence Universitaire de la Francophonie, Actes, 21-24 mai, Rouen.
- Etemad, H., Richard, W., Wright and Dana L. P., 2001, « Symbiotic International Business Networks: Collaboration between Small and Large Firms », *Thunderbird International Business Review*, 43 (4), pp. 481-499.
- Fontes M. and Coombs, R., 1997, « The Coincidence of Technology and Market Objectives in the Internationalisation of New Technology-Based Firms », *International Small Business Journal* 15 (4), pp. 14-35.
- Giacometti, J. L., 2002, « Le rôle des organismes intermédiaires dans les pays en développement », Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Françaises – CPCCAF – *Le Courrier de la Conférence*, hors série n°1, 2e trimestre, Paris.
- Jütner, U., and Wehrli, H. P., 1994, « Relationship marketing from a value system perspective », *International Journal of Service Industry Management*, 5(5), pp. 54-73.
- Stabel Ch. and Fjeldstad Oystein, 1998, « Configuring Value for Competitive Advantage: On Chains, Shops and Networks » *Strategic Management Journal* 19, pp.413-437
- Torres O, 2001, « Les divers types d'entrepreneuriat et des PME dans le monde », *Management International*, Vol. 6, n°1, pp. 1-5.



9

L'économie populaire, la lutte contre la pauvreté et le développement durable

Gaston Nkouika-Dinghani-Nkita

Introduction

Le monde en développement s'urbanise rapidement. Ce processus d'urbanisation, bien qu'étant universel, s'accompagne en Afrique de plusieurs problèmes socio-économiques dont l'emploi, le logement, l'insécurité alimentaire, l'accessibilité des populations aux infrastructures et services sociaux de base. En dépit des programmes et stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté mis en œuvre, la crise économique et financière sévit et se manifeste aussi, sur le plan social, par l'incapacité du secteur moderne à créer des emplois pour occuper la masse de nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Face à la situation complexe, l'économie populaire, encore appelée économie de base ou secteur informel, constitue une réponse appropriée. L'observation des faits sur le terrain montre qu'à travers une gamme d'activités exercées par ses agents économiques, le secteur de l'économie populaire ou informelle en Afrique et au Congo témoigne de sa vitalité et sa capacité de satisfaire les besoins sociaux et de s'adapter aux situations nouvelles au point qu'il pourrait représenter une base importante, peut-être même essentielle de l'avenir.

En dépit des discours et de nombreuses déclarations d'intention relatives à la volonté de réduire ou lutter contre la pauvreté, la présente étude montre que l'approche du développement du bas vers le haut n'a pas été suffisamment utilisée pour identifier et définir les priorités dans les défis socio-économiques à relever pour permettre à l'économie populaire de jouer un rôle capital dans la lutte contre la pauvreté.

De même, les stratégies mises en œuvre pour permettre aux pauvres de sortir de la situation de précarité n'ont pas optimisé l'utilisation des ressources disponibles. On constate que l'économie populaire est malheureusement souvent marginalisée. L'attention portée sur elle est timide. Bien plus, les acteurs qui y évoluent

n'accordent pas l'importance nécessaire à leurs activités; ils les considèrent en général comme des palliatifs en attendant de trouver mieux ailleurs, les amenant à vivre constamment dans le provisoire. En réalité, la marginalisation et la mauvaise représentation de ces activités traduit l'ignorance, le manque d'encadrement et d'appui dont elles sont victimes au Congo.

Cette communication s'appuie sur les résultats d'une enquête réalisée à Brazzaville en 2001 par le Bureau de recherche, d'études et d'appui du développement (BREAD) avec l'appui technique de l'Union pour l'étude et la recherche sur la population et le développement (UERPOD). Au cours de cette enquête 458 agents économiques de base avaient été interrogés à Brazzaville.

Cette enquête avait les objectifs spécifiques suivants :

- identifier les opérateurs en activité exerçant dans l'économie populaire, pouvant bénéficier d'un appui technique et financier du BREAD;
- constituer une base de données partielle sur les agents de l'économie populaire;
- proposer, à la lumière des résultats de l'étude, un projet d'appui aux micro activités intégrant les critères de choix des bénéficiaires ainsi que les mécanismes de suivi et évaluation.

Pendant l'étude, l'investigation s'est basée sur la technique de l'interview directe auprès des agents économiques identifiés. Les interviews ont été réalisées au moyen d'un questionnaire écrit, visant à collecter les données sur les caractéristiques socioculturelles et économiques, la nature des appuis reçus, les difficultés rencontrées et les perspectives d'avenir.

Pour toutes les activités relevant du domaine couvert par l'enquête, la personne cible qui a été interrogée est l'initiatrice de l'activité concernée. Les agents économiques ont été interrogés, pour la plupart, dans leurs lieux d'activités afin d'écartier ceux qui n'avaient que des intentions et n'exerçaient encore aucune activité au moment de l'enquête.

L'identification des enquêtés s'est faite à partir de l'indicateur « activité économique exercée » qui peut être une table (étalage ou kiosque) devant la parcelle, un atelier de couture, menuiserie, tissage, coiffure, un élevage ou un jardin de case, etc. Toutes ces activités ou initiatives économiques de base, peu importe le lieu où elles sont développées, expriment en effet une dynamique qui a besoin d'être catalysée. Elles sont qualifiées activités de base parce qu'elles sont exercées par la majorité des actifs et constituent le fondement et la dynamique entrepreneuriale de l'économie. On peut les considérer comme des micro entreprises.

La présente recherche rend compte de la nature des activités économiques développées, présente les profils sociodémographique et socioculturel des agents économiques, fait état des revenus procurés, montre les difficultés rencontrées avant de dégager les perspectives.

Nature et structure des activités ou initiatives économiques de base

Nature des activités et initiatives économiques développées

Ce qui est désigné ici par initiatives économiques de base concerne l'ensemble des activités « refuges » ou de survie exercées par un certain nombre d'agents économiques en tant que producteurs indépendants de biens et services. Ce sont, en d'autres termes, des activités du secteur dit informel, difficilement comptabilisables dans ou par l'économie nationale. Ces initiatives contribuent à fournir une gamme variée de biens et services destinés à la satisfaction de besoins réels à travers d'innombrables activités économiques telles que la restauration, le commerce, l'artisanat, la cordonnerie, l'agriculture, l'élevage, etc.

Parmi les activités identifiées auprès des agents économiques de base, le commerce (comprenant les commerces de divers et de produits alimentaires) est l'activité qui vient en première position avec 38,5 pour cent de réponses. Viennent ensuite l'agriculture (élevage et maraîchage y compris) et l'artisanat qui représentent respectivement 27,7 pour cent et 30,2 pour cent du total des agents économiques interrogés. L'artisanat ici couvre une gamme variée d'activités comprenant les ateliers de coiffure, couture, menuiserie, maintenance des appareils électroménagers, soudure, mécanique, poterie, peinture, vannerie, cordonnerie, etc.

Tableau 1 : Répartition des agents économiques selon la nature des activités développées.

Nature des activités	Effectifs	Pourcentage (%)
1. Agriculture	56	12,6
2. Élevage	2	0,5
3. Maraîchage	65	14,6
4. Artisanat	134	30,2
5. Restauration	16	3,6
6. Commerce des produits alimentaires	56	12,6
7. Commerce des produits divers	116	25,9
Total	444	100,00

Source : auteur à partir des données d'enquête

Durée dans l'exercice des activités

La répartition des agents économiques selon la durée dans l'activité montre que 35,6 pour cent de personnes interrogées exercent leurs activités depuis 10 ans et plus, 31,2 pour cent depuis plus d'un an et 12,5 pour cent depuis plus de 6 ans. Ceux qui n'ont pas encore atteint 1 an dans l'exercice de leur activité ne représen-

tent que 19,6 pour cent. Contrairement à ce qu'on pouvait penser, les activités enregistrées s'inscrivent dans une durée assez longue. Ainsi, l'analyse de la durée dans l'activité montre que les agents économiques de base ont pour la plupart (48,1 pour cent) accumulé une expérience non négligeable, chacun dans sa filière ou son domaine d'activité.

Tableau 2. Répartition des agents économiques selon la durée dans l'exercice de leurs activités.

Durée dans l'exercice de l'activité	Effectifs	Pourcentage (%)
1 an – 5 ans	85	19,6
Moins d'un an	135	31,2
6 ans – 9 ans	54	12,5
10 ans et plus	154	35,6
Non déclarés	5	1,2
Total	433	100,00

Source : auteur à partir des données d'enquête

Pour tous les domaines couverts par l'enquête, en dehors de l'élevage et la restauration, 20 pour cent à 55 pour cent des agents économiques interrogés ont une durée d'exercice de l'activité d'au moins 6 ans. Les activités économiques de base occupent ainsi leurs promoteurs dans une perspective raisonnablement durable.

Tableau 3. Répartition des agents économiques selon le type et la durée de l'activité

Type de l'activité	Moins d'un an	1 – 5 ans	6 – 9 ans	10 ans et plus	Non déclarés	Total
1. Agriculture	9	14	4	23	3	53
2. Élevage	2	0	0	0	0	2
3. Maraîchage	7	14	10	34	0	65
4. Artisanat	12	30	22	66	0	130
5. Restauration	2	11	1	1	1	16
6. Commerce de produits alimentaires	18	20	6	10	1	55
7. Commerce de produits divers	34	44	11	20	0	109
Total	84	133	54	154	5	430

Source : auteur à partir des données d'enquête

Degré d'adhésion aux activités

Acceptabilité à continuer l'activité exercée

Pour apprécier le degré d'adhésion à l'activité exercée, la question « comptez-vous exercer cette activité actuelle pendant longtemps? », a été posée. Les réponses obtenues sont affirmatives dans 86,3 pour cent de cas (contre 13,7 pour cent de non). Les proportions des hommes et des femmes qui déclarent vouloir exercer leurs activités actuelles pendant longtemps sont approximativement les mêmes.

Tableau 4. Répartition des enquêtés par sexe selon l'acceptabilité à continuer l'activité exercée.

Acceptabilité à continuer l'activité	Hommes		Femmes		Total	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Oui	194	86,22	165	86,39	359	86,30
Non	31	13,78	26	13,61	57	13,70
Total	225	100,00	191	100,00	416	100,00

Source : auteur à partir des données d'enquête

Raisons de l'acceptabilité à continuer l'activité exercée.

Plus de la moitié (55,4 pour cent) des agents économiques justifient leur acceptabilité à continuer l'activité exercée par le fait qu'elle procure des moyens de subsistance. Les autres raisons renvoient à l'amour de l'activité exercée (16 pour cent) et l'importance des revenus procurés par l'activité (12,9 pour cent). D'autres encore sont contraints d'exercer leurs activités actuelles par manque d'alternative (12,1 pour cent).

Tableau 5. Nature des raisons de l'acceptabilité à continuer l'activité.

Raisons de l'acceptabilité à continuer l'activité	Effectifs	Pourcentage
1- Activité qui procure des revenus	51	12,9
2- Amour de l'activité exercée	63	16,0
3- Absence d'alternatives et de choix	48	12,1,
4- Activité procure les moyens de subsistance	218	55,4
5- Non déclarées	13	3,6
Total	393	100,00

Source : auteur à partir des données d'enquête

Autres occupations des agents économiques de base

La plus grande partie des agents (64,8 pour cent) ne s'occupe donc que des activités exercées à partir desquelles ils ont été identifiés lors de l'enquête. En deuxième position vient le commerce exercé par 16,1 pour cent.

Tableau 6. Répartition des enquêtés selon les autres occupations

Nature des occupations	Effectifs	(%)
1- Salariés du secteur étatique	27	6,8
2- Salarié du secteur privé	10	2,5
3- Retraité (e)	12	3,0
4- Élève/étudiant (e)	26	6,5
5- Rien d'autre	258	64,8
6- Commerce	64	16,1
7- Artisanat	1	0,3
Total	398	100,0

Source : auteur à partir des données d'enquête

Opinions et sentiments des enquêtés par rapport aux activités exercées

A la question « êtes-vous satisfaits de vos activités ? », 90,8 pour cent des enquêtés ont répondu par oui contre 9,2 pour cent.

Motif de satisfaction

La plus grande partie des personnes interrogées (66,7 pour cent) est satisfaite par le fait que l'activité assure la subsistance. Viennent ensuite celles qui justifient leur satisfaction par les revenus procurés (20 pour cent), et par le fait qu'elle correspond à leur vocation professionnelle (7,8 pour cent), ou par le fait qu'elle assure leur sécurité (4,9 pour cent).

Tableau 7. Répartition des enquêtés selon le motif de satisfaction

Motif de la satisfaction	Effectifs	Pourcentage
1. Activité de subsistance	256	66,7
2. Sources de revenus	77	20
3. Vocation professionnelle	30	7,8
4. Passe-temps	12	3,1
5. Activité exercée par contrainte	5	1,3
6. Activité bénéfique	7	0,8
7. Faible revenu	1	0,3
Total	384	100,0

Source : auteur à partir des données d'enquête

Motif d'insatisfaction

La cause de l'insatisfaction pour la plus grande partie (39,4 pour cent) des personnes interrogées est le fait que l'activité exercée n'assure que la subsistance. En second lieu, viennent ceux qui exercent leurs activités actuelles par contrainte, n'ayant pas la possibilité de faire autre chose, soit 24,2 pour cent. Enfin, ceux qui pensent que les activités exercées procurent de faibles revenus représentent 21,2 pour cent.

Profil sociodémographique et culturel des agents économiques**Âge des agents économiques**

De la structure démographique des agents économiques enquêtés, il ressort que 434 des 458 agents économiques interrogés, ont déclaré leur âge et leur sexe. On constate qu'il y a un peu plus d'hommes (53,2 pour cent) que de femmes (46,8 pour cent). Dans l'ensemble, la population de l'enquête a en moyenne 38 ans et la moitié d'entre elle a entre 15 et 36 ans. C'est donc une population essentiellement jeune. En comparant les hommes et les femmes, les âges moyens et médians montrent que les hommes sont globalement un peu plus jeunes que les femmes.

Tableau 8. Structure par groupe d'âge et par sexe des personnes enquêtées.

Groupe d'âge	Homme	Femme	Total
15 – 19	2	4	6
20 – 24	28	20	48
25 – 29	42	22	64
30 – 34	47	30	77
35 – 39	35	30	65
40 – 44	28	27	55
45 – 49	18	21	39
50 – 54	7	21	28
55 – 59	7	19	26
60 – 64	9	4	13
65 – 69	5	2	7
70 – 74	3	1	4
Non déclaré	0	2	2
Total	231	203	434
Age moyen	36 ans	39 ans	38 ans
Age médian	34 ans	39 ans	36 ans
Age modal	32 ans	28 ans	35 ans

Source : auteur à partir des données d'enquête

Situation matrimoniale des agents économiques

Les agents économiques sont en grande partie des célibataires (32,6 pour cent). Les mariés et ceux qui vivent en union libre s'élèvent respectivement à 29,5 pour cent et 25,4 pour cent. Mais, à l'intérieur de ces catégories, les célibataires, les personnes vivant en union libre et en séparation sont plus des hommes que des femmes, tandis que les mariées, les divorcées et les veuves sont en majorité les femmes. On voit ici que les situations de veuf et de divorcé se remarquent nettement pour les agents économiques femmes que pour les hommes (23 contre 3 et 18 contre 1).

Tableau 9. Répartition des agents économiques selon la situation matrimoniale

Situation matrimoniale	Effectifs	Pourcentage
1. Célibataire	146	32,6
2. Marié	132	29,5
3. Union libre	114	25,4
4. Séparé	10	22
5. Divorcé	19	4,2
6. Veuf	27	6
Total	448	100

Source : auteur à partir des données d'enquête

Niveau d'instruction

Parmi les 370 agents économiques de base enquêtés qui ont déclaré avoir été à l'école, le niveau scolaire atteint chez la majorité se situe au secondaire général 1^{er} degré avec un pourcentage de 46,84 pour cent, suivi du secondaire général 2^e degré (17,71 pour cent), du primaire (16,21 pour cent) et du supérieur (9,90 pour cent). L'enseignement technique est moins représenté parmi les enquêtés avec un pourcentage de 4,20 pour cent pour le secondaire technique 1^{er} degré ; 3,60 pour cent pour les écoles professionnelles et (1,50 pour cent) pour le secondaire technique 2^e degré.

Tableau 10. Répartition des agents économiques selon le niveau scolaire atteint

Niveau scolaire	Effectifs	Pourcentage
Primaire	54	16,21
Secondaire général 1 ^{er} degré	156	46,84
Secondaire Technique 1 ^{er} degré	14	4,20
Secondaire général 2 ^e degré	59	17,71
Secondaire technique 2 ^e degré	5	1,50
Supérieur	45	13,50
Total	333	100

Source : auteur à partir des données d'enquête

Revenus procurés par les activités

Revenus des activités

Revenus selon la période

Les revenus ont été exprimés par jour, par semaine, par mois et par année. Le tableau 11 ci-dessous présente les moyennes journalière, hebdomadaire, mensuelle et annuelle. La plupart des répondants ont pu déclarer leur revenu journalier, soit 68,56 pour cent de l'ensemble des enquêtés. Ce pourcentage passe à 29,04 pour cent, observant ainsi une tendance à la baisse des répondants capables de déclarer leur revenu hebdomadaire. Les revenus mensuel et annuel sont encore difficiles à saisir auprès des micros entrepreneurs. Ceux-ci gèrent en fait leur revenu au jour le jour. Ainsi, en moyenne, par jour ils peuvent gagner 8.067,3 francs CFA soit 16,1 \$ US dans l'hypothèse où 1USD équivaut à 500 F CFA. Sur la base de cette moyenne, on peut établir un revenu mensuel, en considérant 26 jours ouvrables dans le mois, de 209.751,2 F CFA, (419,5USD).

Tableau 11. Revenu des activités

Type de revenu	Montant Moyen	Nombre de Répondants	Pourcentage de répondants
1. Journalier	8.067,3	314	68,56
2. Hebdomadaire	18.874,6	133	29,04
3. Mensuel	48.757,7	90	19,65
4. Annuel	176.301,1	10	2,18

Source : auteur à partir des données d'enquête

Les moyennes hebdomadaire, mensuelle et annuelle paraissent ainsi sous-évaluées à travers les déclarations des répondants eux-mêmes. En réalité, l'incapacité de ces opérateurs à déclarer leurs revenus par semaine, par mois et par année dénote de la non tenue de la comptabilité de leurs activités. Au-delà du manque de formation, les activités développées qui sont par essence des activités de survie, sont faiblement inscrites dans la perspective d'une carrière professionnelle.

Revenu selon le type d'activité

Les résultats du tableau 12 montrent en effet que le revenu journalier moyen varie en fonction du type d'activité. L'agriculture et l'artisanat sont les domaines d'activités les plus rémunérateurs, avec les revenus journaliers moyens respectifs de 16.952,3 francs CFA et 10.820,6 francs CFA. L'artisanat englobe les activités de garnissage et frein auto, de coiffure, couture, électricité auto, froid (réparation des appareils et machines à froid), de céramique, charge batterie, vannerie, cordonnerie, sculpture, soudure, poterie, etc.

Tableau 12. Revenu moyen selon le type d'activité

Type d'activité	Revenu moyen journalier	Nombre de Répondants	
		Effectif	Pourcentage
1. Agriculture	16.952,3	21	6,70
2. Élevage	2000,0	1	0,30
3. Maraîchage	3.797,2	36	11,60
4. Artisanat	10.820,6	92	29,80
5. Restaurant	8000,0	14	4,50
6. Commerce de produits alimentaires	4.957,1	42	13,50
7. Commerce de produits divers	6.757,2104	33,50	
Total		310	100,0

Source : auteur à partir des données d'enquête

C'est autant dire que ces activités, si elles étaient bien organisées, pourraient générer des ressources viables et donc des emplois durables pour une population caractérisée par un fort taux de chômage.

Difficultés et perspectives

Faiblesse des appuis extérieurs

Tableau 13. Origine de l'assistance

Origine de l'aide	Fréquence	Pourcentage
1. Famille	34	33,66
2. Parents sociaux	26	25,74
3. Agences onusiennes	8	7,92
4. Opérateurs économiques	8	7,92
5. Église	6	5,94
6. Institutions publiques	4	3,96
7. Autres	3	2,97
8. Non déclaré	11	10,89
Total	101	100,00

Source : auteur à partir des données d'enquête

Moins du quart des agents (23 pour cent) ont reconnu avoir bénéficié d'un appui extérieur. Pour la centaine de personnes bénéficiaires, cet appui, provient des proches parents (frères, sœurs, oncles, pères, mères) avec 33,6 pour cent, amis et autres parents (25,7 pour cent) et, dans une moindre mesure, de quelques agences onusiennes, opérateurs économiques et des églises. L'aide reçue est essentiellement matérielle composée de matériel agricole (28,9 pour cent) et des semences (13,9 pour cent). L'aide financière représente 26,3 pour cent de l'aide totale reçue.

Il ressort que très peu d'agents économiques de base bénéficient de l'appui extérieur. Lorsque cet appui existe néanmoins, il provient plus généralement des membres de la parenté. La plupart des promoteurs de petites activités de base évoluent ainsi dans un contexte caractérisé par l'absence ou par la faiblesse de l'encadrement et de l'appui extérieurs. Dans ce contexte, ces agents éprouvent de nombreuses difficultés dans l'exercice de leurs activités.

Autres difficultés rencontrées

Tableau 14. Difficultés rencontrées

Type de difficultés rencontrées	Fréquence	Pourcentage
1. Concurrence et problèmes de clientèle	15	4,2
2. Difficultés d'eau, d'électricité, de transport	24	6,6
3. Situation sociale et politique du pays	9	2,5
4. Approvisionnement en semences et engrais	19	5,3
5. Approvisionnement en marchandise	9	2,5
6. Approvisionnement en outils et matériels	21	5,8
7. Manque de fumier	3	0,8
8. Manque de matériel	63	17,5
9. Manque de moyens financiers	130	36,0
10. Tracasseries politiques et administratives	10	2,8
11. Difficultés de satisfaire les besoins	6	1,7
12. Problèmes liés au local ou lieu de travail	13	3,6
13. Formation	1	0,3
14. Rentabilité de l'activité	16	4,4
15. Problèmes de transport	1	0,3
16. Vol des produits	6	1,7
17. Prix élevés des marchandises ou intrants	8	2,2
18. Manque de soutien	2	0,6
19. Autres	5	1,4
Total	361	100,0

Source : auteur à partir des données d'enquête

Les résultats de l'enquête révèlent que 89,7 pour cent des agents ont des difficultés dans l'exercice de leurs activités. Le manque de moyens financiers figure au premier plan avec 36 pour cent. Ensuite, on observe le manque de matériel avec 17,5 pour cent ; les difficultés liées à l'exercice de l'activité (eau, électricité, transport, etc.) avec 6,6 pour cent; l'approvisionnement en outils et matériels avec 5,3 pour cent.

Perspectives à travers les stratégies évoquées par les agents économiques de base

Devant toutes les difficultés évoquées plus haut, les agents économiques de base interrogés proposent différentes manières de les surmonter. Ainsi, les premières stratégies citées accordent une place prépondérante à l'appui financier avec un pourcentage de 54,5 pour cent. Cette stratégie est secondée par le problème d'encadrement dont la fréquence est de 29,8 pour cent. La formation est citée par 13,6 pour cent d'agents économiques.

Tableau 15. Stratégies évoquées pour surmonter les difficultés

Stratégies	Fréquence	Pourcentage (%)
1. Formation	53	13,6
2. Encadrement	116	29,8
3. Appui financier	212	54,5
4. Épargne	5	1,3
5. Autres	3	0,8
Total	389	100,80,0

Source : auteur à partir des données d'enquête

Au regard de toutes ces indications, il apparaît que les agents économiques de base ont besoin de l'appui financier et de l'encadrement afin de surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Cela traduit également leur adhésion aux activités actuelles, dont un appui conséquent pourrait déterminer de meilleures perspectives.

Les initiatives économiques de base sont très variées mais encore faiblement valorisées. Elles constituent une importante source d'emplois et de revenus pour de larges couches de la population. L'attachement de leurs promoteurs, parfois relatif (pour ceux qui les prennent comme des palliatifs), tantôt absolu (pour ceux qui veulent en faire leur raison d'être), est assez fort qu'il suffirait d'un appui et d'un encadrement suffisants et appropriés pour en faire un créneau déterminant dans le cadre de la lutte contre le chômage et par-delà, la pauvreté. Pour atteindre ce but, le développement des capacités institutionnelles des agents économiques de base s'impose.

Le développement des capacités institutionnelles comme moyen de lutte contre la pauvreté

Définition des capacités institutionnelles

Selon Victor Doulou, « le Développement des capacités institutionnelles est un processus complexe dynamique et extrêmement interactif de changement au niveau aussi bien individuel qu'organisationnel en vue d'induire un développement durable » (Doulou 1994 : 16). Dans ce cadre, la philosophie consiste à agir au niveau d'un individu, d'une institution ou d'un groupe d'individus qui, par ses capacités va opérer une transmutation au niveau des comportements locaux en vue des changements progressifs et durables.

Il ne s'agit pas de changer toute la structure sociale qui reste le socle du développement, mais il s'agit plutôt d'amener les acteurs à un autre niveau de culture technique sans aliéner leur substrat culturel. Pour y parvenir, le développement des capacités institutionnelles doit nécessairement prendre appui sur l'expérience technologique et organisationnelle des populations concernées et doit se consolider par des mouvements incessants d'invention et d'innovation réellement maîtrisés par les différents agents économiques. De même, pour avoir prise sur le milieu, les activités du développement des capacités institutionnelles doivent se fonder sur les besoins réels et les priorités ressentis et exprimés par les acteurs ou populations elles-mêmes.

La nécessité de tenir compte du milieu et de fonder les activités du développement des capacités institutionnelles sur les besoins réels et priorités ressentis et exprimés par les acteurs appelle deux conditions indispensables :

- la nécessité de disposer d'un environnement sociopolitique propice à la créativité ;
- l'obligation de recourir à la participation communautaire comme méthode d'action sur le terrain tant au niveau du diagnostic concerté que de l'implication des acteurs du développement dans la mise en œuvre des opérations à réaliser (Doulou 1994:17).

Mécanismes de mise en œuvre des capacités institutionnelles

Les mécanismes de mise en œuvre comprennent la vision, les moyens et la stratégie.

La vision

Au niveau de la vision, il est important pour l'institution chargée de développer les capacités institutionnelles, de travailler avec les agents économiques porteurs de changement, capables progressivement de prendre en charge les innovations et de les diffuser. Le développement des capacités institutionnelles est un processus dynamique qui amène la structure à faire son apprentissage dans le milieu et à s'accommoder en fonction du vécu social. Il s'agit d'acquérir et d'analyser de nouvelles informations, de remettre en question les connaissances périmées, les

hypothèses et les façons de faire sur lesquelles on s'appuyait précédemment. Cette vision du développement s'appuie sur la prise en compte du milieu socioculturel et des conceptions nouvelles de l'aide et du développement.

Le contexte socioculturel

L'objectif du développement des capacités institutionnelles n'est pas de fournir des matériaux à un système qui naît, mais plutôt de faciliter l'apprentissage social et les accommodements au sein de ce système, chez ceux qui sont chargés de sa mise en application et de son utilisation. Une institution s'insère nécessairement dans un environnement qui comprend d'autres institutions sociales. Le processus de développement des capacités institutionnelles, dans ce cadre a en grande partie pour objet de déterminer les contextes qui sont pertinents, les effets qu'ils ont sur la nouvelle institution (ou l'institution modifiée) et les effets que celle-ci a sur eux, la meilleure façon de créer des relations harmonieuses entre eux en vue d'avantages mutuels durables.

Le contexte socioculturel est une donnée extrêmement importante surtout lorsque l'on considère l'espace africain où le poids culturel constitue souvent une sorte de pesanteur face au progrès. Tout en essayant de préserver le substrat culturel, il faut néanmoins définir de nouvelles valeurs, de nouveaux comportements et de nouvelles attentes ; étoffer des compétences et des attitudes préexistantes et en acquérir de nouvelles.

Cette dimension socioculturelle interpelle les sciences sociales avec lesquelles il faut compter dans une approche multi et interdisciplinaire qui seule favorise la fécondation des différents domaines grâce à des synergies au niveau des diagnostics, des réalisations, des expérimentations et des évaluations.

La conception du développement

Par rapport aux théories de développement fondées sur le mimétisme, c'est le contenu du concept de développement qu'il convient de repenser, en tenant compte du contexte de chômage qui sévit, du secteur de l'économie populaire occupant la majeure partie de la population marginalisée et de la nécessité de créer un tissu économique indispensable pour le développement dans la perspective d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies répondant aux conditions, aux besoins et priorités des pays et des populations concernés.

Edgar Pisani (1988) abonde dans le même sens en faisant remarquer que l'Afrique est en panne (Pisani 1988 : 75). C'est le moteur qui ne marche pas, affirme-t-il tout en ajoutant qu'il ne s'agit pas essentiellement d'apporter de l'extérieur des remèdes à la crise, mais de fonder une dynamique de développement qui puise sa force dans l'Afrique elle-même parce que l'on ne viendra jamais à bout de sa faim, du manque de liquidités, de l'urbanisation sauvage et de l'explosion démographique à coups de charité.

Pour Edgar Pisani « ...un processus africain de développement passe ...par une distanciation au moins méthodologique avec les habitudes, les comportements, les structures, les technologies et les modèles de développement venus d'ailleurs pour voir et comprendre, pas nécessairement pour rompre ». Enfin, selon cet auteur, le développement de l'Afrique « dépend largement de la capacité des structures traditionnelles à prendre en compte l'avenir. C'est le processus qu'il faut engager et le prix qu'il faut payer. Les formes traditionnelles de vie rurale ne sont pas fermées au changement. Elles savent adopter les techniques nouvelles et s'adapter aux systèmes organisés lorsqu'elles y ont intérêt ».

Ainsi donc, le modèle de développement ne se décrète pas. Il s'invente au fur et à mesure dans un effort continu pour aller vers un état jugé meilleur par les intéressés. Il met en œuvre la capacité collective de la nation à s'assumer en favorisant la prise en charge du milieu par lui-même tout en arbitrant constamment entre les données naturelles, l'héritage culturel et les apports extérieurs qu'il faut enraciner.

La conception de l'aide

Nous partageons le point de vue d'Edgar Pisani sur l'aide selon lequel, « aider l'Afrique c'est appuyer sa propre dynamique de développement sur les capacités des sociétés traditionnelles à utiliser à leur gré et leur guise les biens et les outils dont elles ont besoin. C'est aux africains de dire leurs choix, leurs orientations, et c'est aux donateurs d'intégrer leurs aides dans ce processus. En ce moment ce n'est plus l'aide qui fonde l'avenir, c'est l'avenir choisi et décidé par les africains qui l'appelle. De même, pour être efficace, le soutien ou l'aide doit responsabiliser au lieu d'aliéner. Dans ce contexte, il ne s'agit plus de dire : « ... Ils ont faim, il faut les nourrir et, en les nourrissant, leur permettre de vivre, mais plutôt, ils doivent devenir capables de subvenir à leurs propres besoins, il faut donc les aider dans cette entreprise... » (Pisani 1988 : 223).

L'aide devient dans ce cas une stratégie d'appui aux capacités propres. Elle s'ordonne par rapport au développement, évolue et s'adapte en fonction des résultats obtenus. Dans le même esprit, l'assistance technique doit être repensée pour se mettre au service du développement des capacités institutionnelles.

Les moyens du développement des capacités institutionnelles des agents économiques

Les principaux moyens du développement des capacités institutionnelles sont les initiatives économiques de base, la formation, les appuis multiformes, la recherche, le suivi et l'évaluation.

Le développement des initiatives économiques de base

Le développement des initiatives de base s'appuie sur les activités exercées par la majorité des agents économiques. Ce développement se fait à partir des activités économiques exercées par ces derniers en développant leurs capacités

institutionnelles sans les écraser. Enfin, le développement des initiatives économiques de base se fonde sur certaines valeurs traditionnelles positives en même temps qu'il essaie d'intégrer de façon organique les valeurs positives de la modernité et du progrès. La combinaison entre le traditionnel et la modernité est une condition du développement.

La formation

La formation est absolument indispensable pour élever leur niveau de culture scientifique et technique afin de mieux s'appropriier les nouvelles innovations proposées et surtout pour en assurer la reproductibilité et la diffusion dans le milieu. La formation des populations se fonde sur la base de leur substrat culturel à partir duquel s'opère une véritable évolution culturelle porteuse de mutation technique. Comme démontre l'exemple du Japon, il est possible de construire un système technique performant qui repose sur une culture originale sans que la société soit obligée de nier son identité. L'aliénation culturelle de l'Afrique est un des obstacles redoutables à son développement.

Le crédit

Le chômage, la pauvreté grandissante au Congo, l'inefficacité des stratégies d'appui au développement montrent que la micro et petite entreprise et les activités génératrices de revenu sont des moyens d'émancipation économique et sociale des populations démunies à travers leurs capacités de création d'emplois et de revenus. Les micro et petites entreprises sont en majorité familiales ou individuelles et leurs activités sont souvent financées à partir de capitaux propres. Elles fonctionnent au jour le jour et n'ont pas ou très peu de stocks et elles n'ont pas de trésorerie.

Bien qu'étant reconnu, depuis plus d'une vingtaine d'années comme catalyseur du développement économique et social, ce secteur de l'économie populaire (60 à 70 pour cent de la population active au Congo tire ses moyens de survie de ce secteur) est confronté à l'une de ses contraintes majeures constituée par le manque d'accès aux moyens financiers. Or, comme dans toute activité économique, l'économie populaire a besoin des ressources financières pour son fonctionnement et son investissement.

Le problème est que les pauvres n'ont pas souvent de garantie à offrir. Même si les montants dont ils ont besoin pour financer leurs activités sont généralement trop petits, ils n'intéressent pas les banques classiques. Les agents économiques de l'économie populaire sont par conséquent exclus du crédit bancaire. La microfinance tente de remédier à cette situation. Cependant, le nombre de bénéficiaires demeure encore faible. Ainsi, il reste à imaginer des mécanismes contribuant à généraliser le micro crédit auprès de ces milliers de producteurs indépendants.

La recherche-action

L'apprentissage adaptatif est une caractéristique importante dans une perspective de changement social. Le milieu lui-même étant défini comme une organisation complexe, l'une des activités principales du développement des capacités institutionnelles est la recherche menée de façon multidisciplinaire. La recherche permet d'apprendre du milieu, de tester des approches de solutions, de proposer des innovations et d'apporter des changements tant au niveau individuel qu'à celui du milieu. De plus, la recherche sur le milieu doit privilégier des approches qui favorisent la participation communautaire.

Il doit s'agir de la recherche-action qui implique la participation des communautés et dont les résultats sont restitués dans le milieu pour permettre la résolution des problèmes concrets. Elle doit porter tant sur les activités que sur les formes de participation afin de permettre la prise en charge d'une opération et d'en assumer le succès.

Le suivi et l'évaluation

Les activités réalisées sur le terrain doivent nécessairement être suivies et contrôlées. Ce contrôle permet d'ériger des boucles de rétroaction génératrices des mécanismes correcteurs.

Quoique délicate, cette activité est nécessaire parce qu'elle permet de :

- vérifier si les objectifs définis sont atteints ou non ;
- créer une mémoire pour les mauvaises ou bonnes expériences qui du reste constituent une information de base pour les projets à venir ;
- améliorer les performances lorsque le système d'évaluation existe et les acteurs savent que les résultats seront évalués ;
- améliorer le niveau de définition des objectifs de l'organisation et des buts du projet ;
- réorienter la stratégie de l'action.

L'évaluation est un important instrument pour resserrer le lien entre la stratégie de l'organisation et l'effort en matière de recherche action. L'évaluation participative par objectif peut être aussi utilisée comme moyen d'incitation et de promotion des agents économiques de base.

La stratégie

Les agents économiques de base sont donc des entrepreneurs qui doivent leur survie grâce à leur capital de savoir et de savoir faire ainsi qu'à la flexibilité de leurs stratégies. Dans ce contexte, il s'agit d'accompagner ces entrepreneurs dans leur effort d'auto promotion. Cet appui à l'auto promotion se schématise à travers l'image d'un agent économique qui a besoin d'une aide pour mettre sur sa tête et

transporter un fardeau d'un point A où ses capacités institutionnelles sont faibles jusqu'au point B où celles-ci seront développées et lui permettront de saisir le maximum des opportunités qui se présentent à lui.

La démarche à suivre pour accompagner ces entrepreneurs dans leur effort d'auto promotion consiste à :

- identifier les contraintes, les besoins et les agents porteurs de changement de l'économie populaire ;
- concevoir des itinéraires technologiques à partir du vécu social des agents porteurs de changement et du savoir local ;
- accompagner les bénéficiaires dans des essais expérimentaux et en évaluer les résultats.

Cet appui à l'auto promotion se fonde également sur trois principes : le développement des capacités institutionnelles, les agents de changement et la radiation.

Le développement des capacités institutionnelles

Le développement des capacités institutionnelles consiste à accroître les aptitudes intellectuelles, manuelles, logistiques et managériales d'une structure ou d'une personne en les développant ou en les renforçant (si elles existent) afin que celles-ci soient capables d'apporter des changements progressifs et durables dans un milieu donné. Le développement des capacités institutionnelles permet à la structure appuyée de pouvoir se prendre en charge quant à ses modalités d'invention sur le milieu mais aussi à acquérir une autonomie au delà de la période d'assistance pour pérenniser son action.

Les agents de changement

Pour agir dans un milieu, il faut d'abord définir le point d'entrée à partir duquel l'action sera initiée dans un contexte socio organisationnel dans lequel s'insère la structure. La détermination de ce point d'entrée suppose une étude du milieu afin de :

- connaître la nature, la hiérarchie des différents problèmes ainsi que leurs interrelations ;
- identifier les acteurs de développement porteurs d'actions qui vont être les partenaires chargés de prendre le relais sur le terrain ;
- emporter le consentement de la population à participer à l'activité.

À partir du point d'entrée, il se dégage des pôles de développement qui donnent lieu à l'ouverture des fronts sur lesquels doivent porter des actions novatrices sur la base du vécu culturel et technique du milieu. Dans cette démarche, il faudrait faire en sorte que les membres de l'institution en tant qu'organisation sociale en

viennent à l'adoption de la forme que devraient prendre les changements et les innovations et s'engagent à les réaliser.

Ainsi, les agents porteurs de changement sont des agents économiques de base capables de prendre en charge les innovations indispensables à leur autopromotion et de les diffuser.

La radiation

Dans la recherche classique, la dissémination des résultats se fait souvent par des publications qui souvent n'arrivent pas chez les paysans ou les agents économiques de base. Quand elles le sont, elles s'expriment dans un langage qui doit être traduit par le vulgarisateur pour le paysan ou l'agent économique de base. Pour ce type de transfert de technologie, si le vulgarisateur n'est pas associé à toute l'expérimentation, il y a nécessairement des distorsions et une perte de l'information parce que le paquet technologique ne s'accompagne pas de la dimension socio-économique qui l'entoure.

Par contre, lorsque l'agent économique de base ou le paysan est associé à l'expérimentation, il devient une unité de dissémination des résultats. Si les autres agents économiques ou paysans sont convaincus par la pertinence des résultats, il n'est point besoin de les forcer, ni de chercher le concours d'un vulgarisateur pour qu'ils adoptent l'innovation. Celle-ci va se diffuser par effet de radiation.

Conclusion

Le développement des capacités institutionnelles est la voie la mieux indiquée pour permettre aux agents économiques de base de lutter contre la pauvreté. Comme l'affirme le proverbe chinois : « si l'on veut aider quelqu'un qui a faim, il vaut mieux lui apprendre à pêcher que de lui donner du poisson ».

Cette approche du développement mettant l'accent à la fois sur les dimensions économique, sociale, culturelle et anthropologique rejoint la position de Pierre Pradervand (1989) pour qui « ...un vrai développement est beaucoup plus un processus qu'un but. C'est un processus par lequel les individus et les communautés se rendent maîtres de leurs ressources, au sens le plus large du terme, autant sociales, culturelles, spirituelles que matérielles en vue d'améliorer leurs conditions selon des critères qu'ils ont eux mêmes définis » (Pradervand 1989).

Edgar Pisani (1988) nous interpelle également dans sa définition du développement qui rassemble les dimensions biologique, environnementale, sociale et culturelle. Cette perception du développement autorise l'auteur à justifier que l'avenir de l'Afrique dépend du changement des priorités, de l'organisation et du comportement des pays d'Afrique eux-mêmes et de leurs élites.

L'avenir de l'Afrique, c'est le combat acharné des Africains qui le construira. La meilleure façon de construire cet avenir est de développer les capacités institutionnelles des agents économiques de base parce que l'économie de base est centrée sur les besoins de la majorité de la population.

« L'économie populaire est le chemin lui-même, le point de départ et de mise en route de tout système productif. Elle est aussi la base de la reconquête du marché intérieur et de la création d'une économie d'échange ».

En effet, il n'y a pas si longtemps, le développement était synonyme de projets de prestige de grande envergure mis en œuvre avec d'énormes capitaux et de nombreux experts. Si cette optique n'a pas complètement été abandonnée, il est de plus en plus reconnu aujourd'hui qu'un développement réussi s'obtient du bas vers le haut, en mobilisant les ressources et les connaissances locales et en permettant aux populations concernées de prendre des décisions concernant leur propre avenir.

Références

- Doulou V., 1994, « Le nouveau paradigme du couple chercheur- paysan », communication au colloque sur « les systèmes agraires et agriculture durable en Afrique subsaharienne », 7-11 février, Cotonou.
- Doulou V., 1992, Le développement des capacités institutionnelles: fondements conceptuels et mécanismes de mise en oeuvre, Rapport de consultation établi pour le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), mai, Brazzaville.
- Dumont R., 1986, Pour l'Afrique, j'accuse, Éditions Plon.
- Giri J., 1986, l'Afrique en panne, Éditions Karthala.
- Kodjo E., 1985, Et demain l'Afrique, Éditions Stock.
- Libali B., Nkouika-Dinghani-Nkita G., Kouanga P. Ch., Bikindou-Boueya E., 2002, Initiatives économiques de base à Brazzaville, Rapport d'étude, Brazzaville.
- Martin G., 1983, « Théories, idéologies et stratégies de développement en Afrique : vers une voie africaine de développement », in Afrique et Développement, volume VIII, n°2.
- Mafoukila C., Nkouika-Dinghani-Nkita G., Libali B., Yaba-Mambou M., 2002, Initiatives économiques de base et lutte contre la pauvreté au Congo : prôner le développement communautaire, communication à la journée mondiale de la population sur le thème « pauvreté, population et développement » à Ewo-Congo.
- Nacer B., 1983, « la crise et la théorie du développement : quelles fonctions sociales ? », in Afrique et Développement, volume VIII, n°2.
- Ngango G., 1973, les investissements d'origine extérieure en Afrique noire : statut et incidence sur le développement, Éditions Présence Africaine.
- Nkouika-Dinghani-Nkita G., 2003, Évaluation des appuis du Bureau de recherche, d'études et d'appui au développement (BREAD) aux promoteurs de l'économie de base, Rapport d'évaluation, Brazzaville.
- Nkouika-Dinghani-Nkita G., 2005, Economie populaire et lutte contre la pauvreté au Congo-Brazzaville : prôner pour un développement communautaire durable du bas vers le haut, communication à la 11^{ème} assemblée générale du Codesria tenue à Maputo, Mozambique.
- Pisani E., 1988, Pour l'Afrique, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Pradervand P., 1989, Une Afrique en marche, Paris, Éditions Plon.

PARTIE III

Le financement du développement



10

L'impact de la libéralisation commerciale sur les finances publiques du Congo

Alain Douathe Koyangozo

Introduction

Dans le contexte actuel de la mondialisation, les économies africaines sont confrontées à la libéralisation commerciale impulsée par l'OMC. Ainsi, l'Union Européenne est en train de modifier ses rapports avec les pays ACP afin de s'adapter à la nouvelle orientation décidée par l'OMC et demandant la fin des préférences commerciales. C'est dans cet esprit que l'accord de Cotonou signé en 1998 a mis en place un mécanisme visant à instaurer les accords de partenariat économiques (APE). Ceux-ci sont fondés sur la réciprocité en matière de droits de douane. Julian Melissa (2004) souligne que cette situation engendre des inquiétudes de la part des pays africains du fait des engagements réciproques dans l'élimination des droits de douane. Or beaucoup de pays africains, y compris le Congo, comptent sur les recettes douanières pour alimenter leurs ressources budgétaires. Une étude récente faite par le Gabon montre que si le nouveau régime était appliqué, ce pays réaliserait une perte de 200 milliards de francs CFA par an en termes de recettes budgétaires. Cette somme est l'équivalent de la masse salariale versée à la fonction publique de ce pays (CEA 2004).

Notre étude vise un objectif principal, mettre en évidence les impacts de la libéralisation commerciale (qui se traduit par la réduction des droits de douane résultant des APE et des règles de l'OMC) sur les recettes budgétaires.

Pour atteindre l'objectif principal, nous nous fixons les objectifs spécifiques suivants :

- identifier la structure des importations congolaises ;
- procéder à des simulations de taux pour déterminer les pertes éventuelles en termes de recettes douanières ;
- suggérer des recommandations de politique commerciale permettant d'atténuer les effets négatifs dus à l'application des règles de l'OMC.

Le problème qui nous préoccupe dans cette recherche est celui d'établir le lien entre la réduction des droits de douane et les recettes budgétaires. Ainsi, dans ce contexte, une question principale et des questions spécifiques sont posées pour analyser le problème posé par la réduction des droits de douane à travers le principe de la réciprocité défendu par l'OMC et les APE. La question à laquelle il nous faut répondre est la suivante : quels sont les effets de la réduction des droits de douane occasionnée par les APE et les règles de l'OMC sur les recettes budgétaires du Congo provenant des différentes catégories de biens importés ?

Quelles pourraient être les mesures de sauvegarde permettant d'atténuer les effets négatifs d'une telle réduction ?

Deux hypothèses méritent d'être testées :

Hypothèse 1. Les APE et les règles de l'OMC ont comme effet la réduction des droits de douane. Cette situation devrait avoir comme principale conséquence la baisse des recettes budgétaires et l'aggravation du déficit des finances publiques.

Hypothèse 2. Les mesures compensatoires pourraient porter sur la mise en œuvre d'une stratégie visant à développer la collaboration Sud-Sud, à améliorer la fiscalité interne afin de compenser les pertes de recettes sur le plan extérieur, à assainir l'environnement macro-économique. La consolidation des tarifs devrait se faire de façon graduelle et la période transitoire être prolongée.

Les données provenant des statistiques douanières de l'année 2003 produites par le service informatique de la Direction Générale des Douanes ont servi pour l'estimation de l'impact des APE sur les recettes douanières. En effet, ce service réalise chaque année un répertoire de toutes les importations en volume et en valeur avec leur provenance. La classification TEC utilisée permet d'identifier les produits des quatre catégories qui composent le régime douanier de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Pour chaque catégorie, ont été agrégées les valeurs des importations dans l'objectif d'obtenir l'assiette fiscale (ad valorem) sur laquelle ont été appliquées les différentes formules de calcul du TEC afin de déterminer les recettes (voir la méthodologie en annexes). Afin de simplifier les calculs, nous avons estimé nul le coefficient d'élasticité de la demande d'importation. Cette hypothèse peut s'avérer pertinente surtout dans le cas des produits importés qui sont le fait d'oligopoles (petit groupe d'importateurs organisés en centrales d'achat). De ce fait, une baisse des prix due à la réduction du tarif douanier n'aurait pas d'impact sur la demande d'importation à cause des prix de monopole sur le marché. Le traitement des données s'est fait grâce au logiciel Excel.

Le présent article comprend deux sections : la première analyse les règles de l'OMC ainsi que la structure des finances publiques congolaises. Il s'agit de dégager la substance des nouvelles règles de l'OMC relatives à la libéralisation commerciale et de présenter les principales catégories de produits importés par le Congo. La deuxième montre l'incidence des règles de l'OMC sur les recettes budgétaires. Il est mis en évidence les conséquences de l'application du principe de la réciprocité sur les recettes douanières prélevées par l'État et quelques recommandations de politique commerciale.

Les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les finances publiques du Congo

Il nous faut présenter les accords de l'OMC pour mieux comprendre les APE qui sont une traduction de ces accords dans les relations entre l'UE et les ACP. Dans cette partie, nous présentons d'abord une brève revue de la littérature avant d'aborder les accords de libre échange.

La revue de la littérature

Avant d'aborder à proprement parler le contenu des accords sur la libéralisation commerciale, une revue de la littérature est nécessaire pour dégager les différentes approches qui existent sur le commerce et la réduction des tarifs douaniers.

Le problème de la réduction des droits de douane n'est pas un fait nouveau. C'est un problème séculaire qui a été abordé par de nombreux auteurs et organisations économiques internationales. On peut ranger les auteurs en deux courants principaux : les partisans du libre-échange et ceux du protectionnisme.

Approche libre-échangiste

L'un des auteurs soutenant le libre-échange est Laffer (nouveau libéralisme) qui montre qu'à partir d'un certain seuil d'imposition, les recettes de l'État diminuent. Que le taux d'imposition soit de 0 pour cent ou de 100 pour cent, le résultat est le même : les recettes sont nulles. Il est donc nécessaire d'alléger les prélèvements obligatoires.

L'Organisation Mondiale du Commerce à travers le programme du travail de DOHA, adopté par le Conseil général le 1^{er} août 2004, stipule que la progressivité des réductions tarifaires sera obtenue au moyen d'un abaissement plus important des tarifs plus élevés avec des flexibilités pour les produits sensibles. Des améliorations substantielles seront obtenues pour tous les produits. Ainsi, la réduction des droits de douane conduit à une expansion substantielle du commerce (OMC 2004).

D'autres auteurs, Dwight et al (1987) soulignent que la hausse des droits d'importation renforce les incitations à la contrebande ou à la fraude fiscale. Diverses études ont montré que dans les pays qui appliquent des taux de droits de douane déjà élevés, les nouvelles hausses augmentent de manière disproportionnée l'inci-

tation à la contrebande, si bien qu'une élévation des taux de 10 pour cent peut se traduire par un accroissement des activités de contrebande supérieur à 10 pour cent .

Decaluwé et al (2001) supposent que la réduction des taux des droits de douane entraîne des effets positifs sur le prix intérieur des produits importés.

Approche protectionniste

Un deuxième courant argumente contre le libre-échange au nom du bien-être national. Les économistes faisant partie de ce courant prétendent souvent que les déviations du libre-échange réduisent le bien-être national. Dans l'histoire de la pensée économique, les arguments défendus au XIXe siècle par l'économiste allemand Frédéric List contre les analyses libre-échangistes de David Ricardo sont connus. L'auteur montre qu'il est indispensable de protéger les industries en enfance afin de leur permettre de créer les conditions d'une plus grande compétitivité face à la concurrence étrangère. Cette protection sera assurée par les droits de douane élevés. Il suggère à cet effet la constitution en Allemagne du Zollverein (Krugman et Obstfeld 1999).

Les droits de douane assurent 1 pour cent environ des recettes fiscales aux États-Unies tandis que leur pourcentage atteint 25 pour cent dans les pays en développement (Dwight et al 1987). Au Congo par exemple les droits de douane représentent 20 pour cent des recettes fiscales et douanières.

En conclusion, on peut observer que les droits de douane conservent une grande importance dans l'économie des pays en développement notamment sur le plan budgétaire. Toute réduction de ceux-ci ne peut avoir que des conséquences négatives sur l'économie de ces pays, surtout si aucune mesure compensatoire n'est prévue pour atténuer le choc engendré par la réduction des tarifs douaniers.

Les accords de l'OMC

D'après l'OMC (2005), ces accords régissent le commerce des marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Ils énoncent les principes de libéralisation et les exceptions autorisées. Ils reproduisent les engagements pris par chaque pays pour réduire les droits de douane et d'autres obstacles au commerce, et pour ouvrir et maintenir ouvert le marché des services. Ils définissent les procédures de règlement des différends. Ils font obligation aux gouvernements d'assurer la transparence de leur politique commerciale en notifiant à l'OMC les lois en vigueur et les mesures adoptées.

Ces accords sont fréquemment dénommés les règles commerciales de l'OMC et l'OMC est considérée comme étant un système « fondé sur les règles ». D'où l'importance de se rappeler que les règles sont en réalité des accords négociés par les gouvernements.

Le cycle d'Uruguay dans le cadre du GATT a également abouti à l'établissement de nouvelles règles régissant le commerce des services, les aspects pertinents

de la propriété intellectuelle, le règlement des différends et l'examen des politiques commerciales. Elles représentent au total quelque 30000 pages, soit une trentaine d'accords et d'engagements distincts (que l'on appelle les listes) contractés par les différents membres dans les domaines spécifiques tels que l'abaissement des taux ou l'ouverture des services. Ces accords permettent aux membres de l'OMC de gérer un système commercial non discriminatoire qui énonce leurs droits et leurs obligations. Chaque pays obtient l'assurance que ses exportations bénéficient constamment d'un traitement équitable sur les marchés des autres pays et promet à son tour de traiter ainsi les importations arrivant sur son propre marché.

Marchandises

Tout a commencé par le commerce des marchandises. De 1947 à 1994, le GATT était le centre des négociations de la réduction des droits de douane et autres obstacles au commerce. Le texte de l'accord général énonçait quant à lui des règles importantes, en particulier la non discrimination. Depuis 1995, le texte actualisé du GATT constitue l'accord de référence de l'OMC pour ce qui est du commerce des secteurs spécifiques, tels que l'agriculture et le textile et traitant des questions particulières telles que le commerce d'État, les normes des produits, les subventions et les mesures de lutte contre le dumping.

Services

Les banques, les compagnies d'assurance, les organisateurs de voyages, les chaînes d'hôtels et les sociétés de transport qui souhaitent opérer à l'étranger peuvent désormais bénéficier d'un système de commerce plus libre et plus équitable. Ce système ne valait auparavant que pour le commerce des marchandises. Ces principes sont ancrés dans le nouvel accord général sur le commerce des services (AGCS). Les membres de l'OMC ont également accepté des engagements dans le cadre de l'AGCS en vertu desquels ils doivent déclarer quels sont les secteurs qu'ils sont disposés à ouvrir à la concurrence étrangère et dans quelle mesure ces marchés sont ouverts (OMC 2005).

Propriété intellectuelle

L'accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle peut être assimilé à un ensemble de règles régissant le commerce et l'investissement dans le domaine des idées et de la créativité. Ces règles prévoient les modalités selon lesquelles le droit d'auteur, les brevets, les marques, les indications géographiques utilisées pour identifier les produits, les dessins et les modèles industriels, les schémas de configuration des circuits intégrés et les renseignements non divulgués tels que les secrets commerciaux, peuvent être diffusés et protégés. En d'autres termes, la propriété intellectuelle devrait être protégée lorsqu'il y a des échanges commerciaux.

Règlement des différends

La procédure prévue par l'OMC pour résoudre les litiges commerciaux dans le cadre du mémorandum d'accords sur le règlement des différends est essentielle pour faire respecter les règles et partant, veiller à ce que les échanges se fassent sans heurts.

Les pays portent un règlement devant l'OMC lorsqu'ils estiment que les droits que leur confèrent les accords sont violés. Les décisions rendues par les experts indépendants, spécialement nommés, se fondent sur l'interprétation des accords et des engagements pris par les différents pays. Le système encourage les pays à régler leurs différends par la voie de consultation. En cas d'échec, ils peuvent suivre une procédure soigneusement définie, comportant plusieurs étapes, qui prévoit une décision éventuelle par un groupe spécial et la possibilité de faire appel de cette décision des points de droit. Le nombre de différends soumis à l'OMC est important, environ 300 en huit ans depuis son existence jusqu'à aujourd'hui.

Examen des politiques commerciales

Le mécanisme d'examen des politiques commerciales vise à améliorer la transparence et la compréhension des politiques adoptées par les pays et à évaluer leur impact. Nombre des membres estiment en outre que ces examens leur fournissent en retour des informations constructives sur leurs politiques. Tous les Membres de l'OMC doivent faire l'objet d'un examen donnant lieu à la préparation d'un rapport par le pays intéressé et d'un rapport par le Secrétariat de l'organisation.

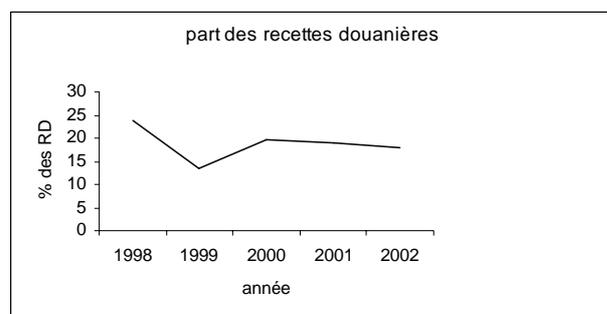
Accords additionnels

Il faut aussi mentionner un autre groupe d'accords importants: les deux accords « plurilatéraux » qui ne sont pas signés par la totalité des membres (aéronefs civils et marchés publics). Cependant, d'autres modifications sont à l'horizon : il s'agit du programme de Doha. Ces accords ne sont pas immuables, ils sont renégociés de temps à autre et de nouveaux accords peuvent être aussi associés à l'ensemble. De nombreux accords font actuellement l'objet de négociation dans le cadre du programme de Doha pour le développement, lancé par les Ministres du commerce des pays membres de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001.

La structure des finances publiques du Congo

Les finances publiques sont marquées par une évolution en dents de scie. Après une année 2002 difficile (déficit budgétaire de 8,1 pour cent du PIB), l'année 2003 a été caractérisée par un retournement de tendance. Le Congo dégage un excédent budgétaire, base engagements, dons compris de 0,4 pour cent du PIB. Cette amélioration doit être cependant relativisée au regard de l'accumulation d'importants arriérés de paiement sur la dette extérieure (Banque de France 2003).

Comment se présentent les recettes douanières au Congo ?

Graphique 1 : Part des recettes douanières dans les recettes non pétrolières

Source : l'auteur à partir des données de la BEAC, 2003

Le graphique ci-dessus montre l'évolution de la part des recettes douanières dans les recettes non pétrolières du Congo. Cette évolution connaît une baisse notable en 1999, puis un accroissement en 2000 pour se stabiliser autour de 20 pour cent en moyenne la période suivante. De façon générale, les recettes douanières représentent une part significative des recettes ordinaires du pays. C'est pourquoi, une réduction voire une suppression des droits de douane devrait avoir une incidence importante sur les recettes budgétaires du Congo. Cette incidence concerne non seulement les recettes douanières, mais aussi les recettes fiscales car les taxes indirectes collectées qui sont assises sur les importations sont importantes. La TVA par exemple qui a rapporté en 2002 un montant de 27 milliards de francs CFA est une taxe qui est assise en grande partie sur la valeur des droits de douane payés sur les importations. Si le montant de ces droits baisse, la valeur des recettes procurées par la TVA devrait aussi baisser.

Le Congo a connu en 2003, une progression de ses recettes budgétaires (+6,6 pour cent) mais surtout une forte réduction de ses dépenses (-18,9 pour cent^o). Les recettes pétrolières ont augmenté de 6 pour cent, assurant près de 70 pour cent des recettes budgétaires de l'État. La bonne tenue du cours du baril de pétrole explique cette progression des recettes publiques, malgré le repli de la production conjuguée avec la baisse du cours du dollar. Les recettes non pétrolières ont également progressé (+5,6 pour cent), sous l'effet de l'augmentation des recettes douanières (+24 pour cent). Les impôts et les taxes ont enregistré une baisse de 2 pour cent, reflétant les multiples difficultés de recouvrement de l'administration fiscale (contestation dans l'instauration de nouvelles modalités de la fiscalité forestière, retard dans la mise en place de nouvelles structures fiscales dans le nord du pays, autoconsommation des recettes par certaines administrations).

La forte réduction des dépenses résulte du recul des dépenses courantes (-16,4 pour cent) et la réduction d'un quart des dépenses en capital. La masse

salariale est demeurée stable. C'est la conséquence de la trêve sociale reconduite en août 2002 avec le gel des salaires. Elle représente un quart des dépenses courantes. Les charges d'intérêts se sont repliées d'un tiers, en liaison avec la révision à la baisse des coûts de la dette gagée contractée en 2002. La compression des dépenses de biens et services, comprises dans le poste « autres dépenses courantes », correspond aux efforts pour réduire les dépenses de fonctionnement de l'administration et assurer un meilleur contrôle de l'opportunité et de la réalité des dépenses.

En définitive, en prenant en compte l'amortissement de la dette extérieure de 169,3 milliards F CFA et le paiement d'arriérés intérieurs de 39,5 milliards, le besoin de financement de l'État s'est élevé à 201,4 milliards F CFA. Le recours aux emprunts extérieurs et intérieurs (tirages sur le système bancaire et non bancaire) et le réaménagement de la dette extérieure ont été insuffisants pour éviter à l'État une nouvelle accumulation d'arriérés sur la dette extérieure (+ 164,2 milliards F CFA) (voir annexes).

L'impact des accords de l'OMC sur les finances publiques du Congo

Avant d'aborder l'incidence des APE, il importe de donner avant tout un aperçu de la structure des tarifs et des recettes douaniers du Congo.

La structure des tarifs douaniers

Soulignons que les droits de douane appliqués au Congo s'inscrivent dans le régime douanier de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Celui-ci distingue quatre catégories de produits importés.

Tableau 1 : Droits de douane applicables aux importations

Catégorie	Désignation	Taux %
1	Produits de 1 ^{re} nécessité	5
2	Matières premières	10
3	Biens d'équipements et intermédiaires	20
4	Biens de consommation courante	30

L'administration des douanes collecte deux sortes de recettes : les recettes budgétaires et les recettes hors budget.

La structure des recettes budgétaires

Les recettes budgétaires sont celles directement affectées au trésor public. Elles sont d'une part les recettes relevant de la douane et rattachées à l'activité de l'import-export, d'autre part les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les recettes d'import-export

Les recettes d'import-export se scindent en trois catégories :

- les recettes exclusivement liées à l'import,
- les recettes exclusivement liées à l'export,
- les autres recettes import-export non exclusives.

*** Les recettes exclusives liées à l'import**

Les recettes exclusivement liées à l'import sont constituées par le tarif extérieur commun (TEC) et les droits d'accise.

*** Les recettes exclusivement liées à l'export**

Les recettes exclusivement liées à l'export sont constituées par le droit de sortie, la redevance sur bois et la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation.

*** Les autres recettes import-export non exclusives.**

Les recettes import-export non exclusives sont perçues tant à l'import qu'à l'export. C'est le cas de la redevance informatique, du contentieux et des recettes accessoires. Les recettes accessoires s'énumèrent comme suite :

- ventes aux enchères ;
- intérêts de retard ;
- retard de paiement ;
- magasinage ;
- taxe de recherche ;...

Les recettes hors budget

Les recettes pour le compte d'autres organismes et administrations dénommées recettes hors budget sont constituées ainsi qu'il suit :

- la taxe communautaire d'intégration (TCI) affectée comme contribution au fonctionnement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEMAC) ;
- la contribution communautaire à l'intégration (CCI) affectée comme contribution au fonctionnement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ;
- la taxe statistique (TS) affectée au fonctionnement de la Direction Générale de l'Économie ;

- La taxe municipale (TM) prélevée sur les marchandises en provenance de Kinshasa et affectée à la municipalité de Brazzaville ;
- Le fonds routier (FR) collecté pour le compte des transports routiers (DEPI 2003).

Fort de tout ce qui précède, notre analyse de simulation va se focaliser sur une taxe liée à l'importation, notamment le TEC, qui constitue la taxe la plus importante en termes de recettes douanières.

Incidence sur les recettes douanières

Les calculs effectués sur la base des simulations (voir la méthodologie en annexes) montrent une perte importante de recettes douanières si sont appliquées les nouvelles règles de l'OMC visant la réduction et la suppression à terme des tarifs douaniers. Nous avons pris comme échantillon les importations provenant de 11 pays de l'Union Européenne,¹ zone qui conformément aux nouvelles règles de l'OMC, vise l'application du principe de réciprocité et donc la réduction à terme des droits de douane, essentiellement du tarif extérieur commun en vue de se conformer à la libéralisation commerciale. Ainsi, les accords de partenariat économique (APE) qui ont commencé à être discutés entre l'UE et les pays ACP ont comme objectif de réduire les tarifs applicables aux importations provenant des pays de l'UE. L'année de référence sur laquelle sont basées les simulations est 2003.

Tableau 2 : Perte des recettes du TEC applicable sur les importations en provenance de l'UE (en millions de F CFA)

Scénario 1 : baisse de 5 points du TEC

Désignation	RAS	RNS	Perte
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	3441	1218
2) Produits minéraux	571	285	285
3) Produits chimiques	1750	1273	477
4) Papiers et produits en papier	1279	1023	256
5) Produits industriels textiles	951	713	238
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	472	128
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	1325	255
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	6014	3007
9) Matériel de transport	2145	1694	451
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	1315	657
11) Autres produits	2671	2225	445
Total	27899	19782	8118

Sources : Calculs de l'auteur

RAS : Recettes de l'ancien système douanier ; RNS : Recettes du nouveau système douanier TEC : Tarif extérieur commun

La perte des recettes provenant du tarif douanier extérieur appliqué aux importations de l'Union Européenne est estimée à 8,118 milliards de F CFA, soit 29,09 pour cent. Cela est considérable et montre que l'impact sur les recettes douanières est important car près du tiers des ressources représentent le manque à gagner pour l'État pour une réduction de 5 points du TEC.

Tableau 3 : Perte des recettes du TEC (en millions de FCFA)

Scénario 2 : Baisse de 10 points du TEC

Désignation	RAS	RNS	Perte
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	2424	2195
2) Produits minéraux	571	0	571
3) Produits chimiques	1750	810	940
4) Papiers et produits en papier	1279	768	512
5) Produits industriels textiles	951	475	476
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	340	257
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	370	1910
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	3007	6014
9) Matériel de transport	2145	1244	902
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	657	1315
11) Autres produits	2671	1780	890
Total	27899	11919	15980

Sources : Calculs de l'auteur à partir des statistiques douanières.

Si le scénario 2 est appliqué à savoir une réduction de 10 points des tarifs douaniers sur les importations provenant de l'Union Européenne, la perte occasionnée s'élèvera à 15,980 milliards de F CFA, soit une chute de 57,28 pour cent. Ainsi, plus de la moitié des recettes douanières découlant de l'application du TEC seront perdues par l'État congolais. Cela est considérable et montre clairement l'impact négatif des nouvelles règles de l'OMC et des APE sur les finances publiques du pays.

Tableau 4 : Pertes cumulées des recettes du TEC applicable sur les importations de l'UE (en millions de F CFA)**Scénario 3 :** Baisse de 15 points du TEC pendant la 3ème étape

Désignation	RAS	RNS	Perte	Perte (%)
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	1521	3138	67,35
2) Produits minéraux	571	0	571	0,00
3) Produits chimiques	1750	607	1143	65,31
4) Papiers et produits en papier	1279	512	768	60,05
5) Produits industriels textiles	951	238	714	75,08
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	215	385	64,06
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	185	2095	0,00
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	0	9021	100,00
9) Matériel de transport	2145	853	1292	60,23
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	0	1972	100,00
11) Autres produits	2671	1335	1335	49,98
Total	27899	5467	22433	80,41

Sources : Calculs de l'auteur

Si on baisse de 15 points le TEC sur les produits en provenance de l'UE, on constate que l'État Congolais subirait une perte de 22,4 milliards de F CFA, soit 80,41 pour cent. Celle-ci démontre la gravité de la libération commerciale à travers le principe de la réciprocité. L'effet sur les recettes est un effet en cascade quand le TEC se situe à 15 pour cent au lieu de 30 pour cent par exemple. Cela montre que les biens de consommation courante taxés à 30 pour cent représentent l'essentiel des importations d'où l'État tire ses ressources fiscales.

Tableau 5 : Récapitulatif des pertes cumulées de recettes découlant du TEC en fonction des différentes étapes de la libéralisation (millions FCFA)

Étape	Niveau de baisse	RAS	RNS	Pertes	Pertes (%)
Scénario 1	baisse de 5 points du TEC	27.899	19.782	8.118	29,09
Scénario 2	baisse de 5 points du TEC	27.899	11.919	15.980	57,28
Scénario 3	baisse de 5 points du TEC	27.899	5.467	22.433	80,41

Sources : Calculs de l'auteur à partir des statistiques douanières

Les stratégies visant à atténuer les effets négatifs des accords de l'OMC et des APE

Les accords de l'OMC constituent de nos jours des maillons très importants dans le processus de la mondialisation du commerce en termes de garantie des droits pour les importations et exportations des biens et services.

Cependant, il convient de constater avec amertume qu'en dépit de ces accords, l'inégalité de développement ne cesse de s'accroître entre les pays fortement industrialisés et les pays en voie de développement en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne. On peut noter que celui-ci est le résultat de la non application systématique de ces accords par les pays du nord à travers le protectionnisme déguisé. Pour cette raison, il est nécessaire pour les pays africains en concert avec les autres pays en développement de mettre sur pied des stratégies solides tendant à faire échec aux nouveaux cycles de négociations commerciales fondées sur la libéralisation totale des marchés africains.

La protection des industries

La protection des industries naissantes

Sandretto (2003) souligne que l'argument de la protection des « industries naissantes » proposé par Alexander Hamilton (1791) et popularisé par Friedrich List (1841) note l'importance des coûts fixes et le phénomène d'apprentissage dans les activités industrielles. Ceci explique que les coûts de production baissent avec l'élévation de la production et de l'accumulation de l'expérience productive. Par la suite, les pays qui démarrent tardivement leur industrialisation sont handicapés par rapport à ceux dont l'essor industriel a été précoce. Dans ce contexte d'inégalité du niveau d'industrialisation, le libre-échange a toutes les chances de creuser les écarts. A l'inverse, la protection en isolant de manière provisoire et sélective ces industries de la concurrence des pays plus avancés, leur permettrait d'acquérir une compétitivité suffisante pour être en mesure ensuite de lutter à armes égales avec celles-ci.

Cependant, ce type de protection est indispensable pour l'économie congolaise à travers ses petites unités de production des produits alimentaires garantes de l'emploi.

La protection des industries vieillissantes

Il s'agit en fait du même argument que celui des industries naissantes, mais associé à un contexte exactement opposé : il s'agit de sauver une industrie ancienne que la concurrence menace de disparition.

Une aide publique, ou une protection temporaire peut aider l'industrie à passer un cap difficile, à se moderniser ou encore à se redéployer. On peut citer le cas de la firme automobile Chrysler à la fin des années 70 qui grâce à des prêts gouvernementaux a pu se restructurer, reconstruire sa compétitivité et rembour-

ser les prêts publics reçus. L'argument des « industries mourantes » justifie aussi une aide à l'ajustement social. Il ne s'agit plus d'assurer la survie d'entreprises menacées, mais de gérer la temporalité des reconversions et des réadaptions douloureuses (reclassement des travailleurs). Ce type d'intervention revêt une légitimité toute particulière actuellement, dans un monde où la mobilité globale des entreprises et du capital s'intensifie tandis que la mobilité géographique et intersectorielle du travail est limitée (Sandreto 2003).

Amélioration de l'environnement macro-économique

Quelle est la politique économique permettant d'assurer dans des meilleures conditions la transition et le développement de l'Afrique vers l'économie de marché ? À cette question, nous pouvons répondre en disant tout simplement que le développement de l'Afrique passe par un certain nombre des conditions, notamment la paix et la sécurité, dans la mesure où 20 pour cent d'Africains vivent dans des pays en guerre (PNUD 2002). Il s'agit à ce niveau de mettre l'accent sur l'organisation des élections démocratiques, libres et transparentes. Cependant, les réformes institutionnelles notamment la réforme de la fonction publique (l'administration), la réforme du régime judiciaire, le renforcement du contrôle parlementaire, la lutte contre la corruption, le détournement des fonds publics, l'impunité, la bonne gouvernance économique des entreprises fondée sur le renforcement des capacités de gestion ainsi que de l'amélioration de la qualité de la gestion économique et des finances publiques, sont autant de gages pour garantir le développement. Le rôle non négligeable du climat de l'investissement qui renvoie à la stabilité macro-économique, à la politique fiscale, à la réglementation économique, à la politique monétaire, à la politique des prix et à la réglementation du marché du travail permettrait à l'Afrique d'amorcer la voie vers le développement (Boungou Bazika 2005).

Collaboration pour s'opposer aux mesures libérales

Afrique Relance (2001) souligne que l'OMC, malgré son apparence démocratique, liée à sa politique de participation équitablement répartie entre les États membres et fondée sur un processus de prise de décision sur le consensus, est antidémocratique. Pour les pays en voie de développement, malgré le fait qu'ils représentent la majorité des nations et des peuples à l'échelle du globe, on constate que le processus de négociations leur échappe. Du fait du manque de ressources financières et humaines, les débats entre les pays les plus puissants à huis clos, la très forte pression de l'UE et des USA, sont des facteurs qui forcent souvent les gouvernements des pays en voie de développement à accepter des accords qui sont en contradiction flagrante avec leurs intérêts.

Face à ces différentes situations, l'Afrique doit se mobiliser de commun accord avec les autres PVD en vue de faire échec aux mesures libérales existantes et

aux nouvelles négociations commerciales qui contrecarrent les exportations africaines. Selon le PNUD (2001), les pays industrialisés ont enregistré près de 70 pour cent de gains, le reste allant essentiellement à quelques grands pays en développement dont l'économie est orientée vers l'exportation.

Pour Iddis Simba, Ministre tanzanien du commerce et négociateur en chef pour l'Afrique à l'OMC, « de nombreux pays en développement préféreraient résoudre les problèmes en suspens concernant l'application des accords du cycle d'Uruguay avant de passer à la prochaine étape de négociations multilatérales ». Entamées en 1986, les négociations du cycle d'Uruguay se sont achevées en 1994 à Marrakech (Maroc) et ont abouti à une liste impressionnante d'une soixantaine d'accords, d'annexes et de décisions qui sont juridiquement contraignants. Cet arsenal a donné naissance à l'OMC en 1995.

Réunis à Addis-Abeba (Éthiopie) en juin dernier pour préparer la réunion de l'OMC, les ministres africains du commerce ont conclu qu'ils devraient continuer d'exiger que les « pays développés mettent effectivement en œuvre les obligations de l'OMC ». Ils avaient espéré que certaines questions liées au commerce, importantes pour les pays africains et les autres pays en développement, le commerce et les produits de base, le commerce et les finances, le transfert de technologies, auraient été inscrites au programme de travail de l'OMC. Cela n'a pas été le cas.

Lors de la réunion ministérielle, les 142 membres de l'OMC devraient résoudre les problèmes posés par l'application inégale des accords existants. S'exprimant au nom des pays en développement, Munir Akram, Ambassadeur du Pakistan à l'OMC, a indiqué que sur la cinquantaine de questions les plus urgentes, il n'y aurait que très peu, voire peut être aucune, qui seraient résolues avant la réunion. Cela « confirme le constat selon lequel il n'y a eu ni propositions acceptables, ni avancées positives et quasiment pas de progrès vers des décisions positives » (idem).

Dans l'état actuel de la situation économique de l'Afrique, il est trop tôt de parler de la libéralisation commerciale au sens strict du terme, mais plutôt d'une libéralisation commerciale étagée et sectorielle en vue de permettre à l'Afrique de rattraper son retard en développement. Pour cela, l'Afrique doit rester unie tout en gardant la température des débats jusqu'à la prochaine réunion ministérielle de décembre 2005 à Hong kong.

Conclusion

Les accords de l'OMC et ceux de partenariat économique de l'UE sont basés sur la logique libérale. L'outil essentiel est la réduction des tarifs douaniers selon le principe de la réciprocité. Nous avons vu que l'application d'une telle mesure n'est pas sans conséquences sur les finances publiques, notamment sur les recettes douanières qui représentent environ 20 pour cent des recettes non pétrolières du Congo.

Grâce aux simulations que nous avons faites sur la base des importations de l'année 2003, nous observons qu'une baisse de 5 points du TEC contribue à une perte de 29 pour cent des recettes douanières découlant de la taxation des importations de l'Union Européenne. Une baisse de 10 points du TEC contribue à une chute de 57 pour cent des recettes douanières, soit plus de la moitié des recettes douanières collectées par l'État, dans l'hypothèse où l'élasticité de la demande d'importation est nulle. Ainsi, l'incidence des règles de l'OMC est négative sur les finances publiques du Congo.

Pour atténuer l'impact négatif d'une telle mesure, il importe d'améliorer l'environnement macro-économique et de renforcer la solidarité des pays africains et en voie de développement au sein de l'OMC.

Note

1. Ces pays sont : France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Grèce, Portugal, Espagne. La France représente à elle seule 52 pour cent des importations du Congo provenant de ces 11 pays.

Annexe 1

Approche méthodologique

Elle est basée sur des simulations des recettes douanières en se référant au nouveau régime douanier découlant de la libéralisation commerciale. Le régime prévu par les accords APE vise la mise en place du principe de la réciprocité. Cela signifie que la nouvelle politique commerciale impulsée par l'OMC et à laquelle se réfèrent les accords UE-ACP de Cotonou demande que les pays ACP alignent leurs droits de douane à ceux de leurs partenaires européens. La période de transition est fixée jusqu'en 2008.

Partant de l'idée que les droits de douane des pays européens sont en général plus faibles, les pays ACP devraient alors procéder à des réductions tarifaires. La méthodologie a alors simulé ces réductions afin de calculer le niveau des recettes que le Congo pourrait atteindre avec un nouveau régime douanier ainsi que les pertes probables de recettes douanières.

Les formules de calcul pour estimer les recettes douanières sont les suivantes :

$$(1) RTEC = Vadi \times Ti$$

Avec RTEC : Recettes du Tarif Extérieur Commun

Vadi : Valeur ad valorem des produits importés

Ti : Tarif appliqué

i : Catégorie des importations

Pour le calcul des pertes de recettes, il a été utilisé la formule suivante

$$(2) P = (Rnr - Rar) \times TR$$

Avec Rar : Recettes de l'ancien régime

Rnr : Recettes du nouveau régime

TR : Taux de recouvrement qui tient compte du niveau de la fraude et de l'évasion fiscale.

Les statistiques douanières étant fastidieuses car comportant des milliers de produits, il a été nécessaire d'agréger en 11 groupes de produits ceux importés de la France. Or l'Union européenne compte plus d'une dizaine de pays. C'est pourquoi, pour estimer la part des recettes douanières dues aux importations provenant de l'Union Européenne, nous avons affecté aux recettes douanières prélevées sur les importations de la France (le plus grand fournisseur du Congo) un coefficient d'ajustement de 1,9. Ce chiffre est obtenu à partir du calcul du pourcentage des importations provenant de la France dans les importations de totales de l'Union Européenne. La formule de calcul est la suivante :

$$(3) CAJ = 100 / [(MF/MUE) \times 100]$$

Avec CAJ : Coefficient d'ajustement

MF : Importations provenant de la France

MUE : Importations provenant de l'Union Européenne

Annexe 2

Tableau des opérations financières de l'État congolais (en milliards de F CFA)

	2000	2001	2002	2003
Recettes totales	609,4	631,8	575,4	613,5
Recettes	602,5	628,1	571,7	603,6
Recettes fiscales non pétrolières	136,4	197,3	174,2	182,0
Recettes pétrolières	466,2	430,8	397,5	451,6
Dons extérieurs	6,8	3,7	3,7	9,9
Dépenses totales et prêts nets	583,4	647,7	746,5	606,1
Dépenses courantes	424,0	442,5	563,1	470,5
Salaires	106,7	118,1	120,4	120,2
Intérêts	158,8	153,9	176,7	117,8
Intérêts sur la dette intérieure	9,6	9,7	14,4	23,4
Intérêts sur la dette extérieure	149,2	144,3	162,3	94,4
Autres dépenses courantes	158,5	170,5	266,0	232,5
Dépenses en capital	159,4	205,4	181,8	134,8
Dépenses budgétaires	144,6	200,4	158,1	111,0
Dépenses financées sur emprunts extérieurs	14,8	5,0	23,7	23,8
Prêts nets	0,0	0,0	1,6	0,8
Solde primaire (hors dons) (1)	183,2	129,5	11,2	115,7
Solde de base engagement (dons compris) (2)	26,0	-16,1	-171,1	7,4
Arriérés	-15,2	-210,6	-5,0	-39,5
Arriérés intérieurs	283,4	104,5	204,4	164,2
Solde (base caisse) (3)	294,2	-122,2	28,3	132,0
Financement -294,0	122,2	-28,2	-132,1	
Financement intérieur	-48,1	270,8	-13,3	14,2
Bancaire	-13,8	76,6	17,4	1,1
Non bancaire	-34,3	194,6	-30,6	13,1
Financement extérieur	-245,9	-148,6	-14,9	-146,2
Tirages sur emprunts	8,0	29,3	20,0	21,6
Amortissement sur la dette extérieure	-292,7	-233,6	-259,7	-169,3
Réaménagement de la dette extérieure	2,8	11,6	10,7	1,5
Divers	36,0	44,1	214,1	0,0
PIB (au prix du marché)	2292,5	2048,3	2103,0	2066,6

En pourcentage du PIB

Recettes totales (hors dons)	26,3	30,7	27,2	29,2
Dépenses courantes	18,5	21,6	26,8	22,8
Solde :				
Budgétaire de base(4)	1,5	-0,7	-7,2	1,0
Base engagements (dons compris)	1,1	-0,8	-8,1	0,4

Références

- Afrique Relance, 2001, *Le point sur l'OMC*, Bureau S931, United Nations, New York, Ny 100017 USA
- Banque de France, Paris, 2003, *Rapport de la zone Franc.*
- BEAC, 2004, *Bulletin Études et statistiques*, juillet.
- Boungou Bazika, J.-C., (2005), « L'ouverture démocratique et le développement humain : une analyse comparative Afrique de l'Ouest et du Centre », in Yao (ed.) *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest, mythe et réalité*, chapitre 1, Dakar : CODESRIA.
- CEA, 2004, « Incidences de la mise en oeuvre des APE sur les finances publiques du Gabon », Addis Abeba.
- Decaluwé B., Martens A et Savard L., 2001, La politique économique du développement et les modèles d'équilibre général calculable, Les Presses de l'Université de Montréal.
- DEPI, 2003, Exécution du budget, Rapport, Brazzaville.
- Gillis, M., Dwight, P., Roemer, M. et Snodgrass, D., 1987, *Économie du développement*, Bruxelles : De Boeck Université.
- ILEAP, 2004, « La négociation d'APE entre sous-régions africaines et UE : quelques suggestions concrètes sur l'accès aux marchés », *Éclairage*, juillet.
- Julian M., 2004, « Mise à jour sur les négociations APE », *Éclairage sur les négociations de Doha à Cotonou*, vol.3, n° 5, pp.6-7.
- Krugman, P. et Obstfeld, M., 1999, *Économie internationale*, Bruxelles : De Boeck Université.
- Organisation Mondiale du Commerce (OMC), 2004, Programme de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août,
- OMC, 2005, [http:// www.delegation-france-omc/index files/presentation.htm](http://www.delegation-france-omc/index/files/presentation.htm)
- PNUD, 2002, PNUD, 2002, « Prospective sur la bonne gouvernance en situation post-conflit en Afrique ».
- Sandretto R., 2003, « À l'heure de la mondialisation, libéralisme versus protectionnisme », *Cahiers français*, n° 317.



11

L'utilisation viable des ressources naturelles pour le développement : le cas du pétrole tchadien

Ratabaye Tordeta

Introduction

Dans un monde marqué par une demande quasi insatiable pour les ressources énergétiques et la volonté des pays du Nord de réduire la dépendance à l'égard du pétrole du Moyen Orient, le pétrole africain acquiert une importance tant géopolitique que commerciale. La production pétrolière du continent africain devrait doubler avant la fin de cette décennie. Les États-Unis importeront bientôt 25 pour cent de leur pétrole de l'Afrique Subsaharienne et on s'attend à ce que cette région produise 20 pour cent de la production mondiale d'ici 2010 (Igbikiowubo 2003).

Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis et la montée des tensions au Moyen Orient, l'obtention de nouveaux débouchés d'approvisionnement en pétrole de l'Afrique comme moyen de diversifier les sources d'énergie a acquis une importance stratégique non seulement pour les États-unis, mais aussi pour les autres pays industrialisés. Simultanément, la consommation effrénée de pétrole par les grandes économies du monde contribue à restreindre l'offre de pétrole sur la planète. Les plus grands consommateurs d'énergie, comme les États-Unis et la Chine, se font concurrence pour obtenir de nouvelles sources de pétrole incitant les compagnies pétrolières à explorer des régions pionnières. Ces facteurs se traduisent par une ruée vers l'or noir africain.

Les industries extractives et en particulier le pétrole, le gaz et les mines, représentent plus de 50 pour cent des exportations de l'Afrique et 65 pour cent de tous les Investissements directs étrangers (IDE) pendant les années 1990 (SFI 2005). La prédominance des industries extractives dans les relations commerciales africaines alors que se tarit l'aide au développement, limite l'utilisation par l'Afrique de son pétrole au bénéfice de sa population.

Ce nouveau boom pétrolier africain affectant particulièrement les États limitrophes des eaux riches en pétrole du golfe de Guinée dans l'Atlantique, du Nigeria à l'Angola, est en train de s'étendre à l'ensemble du continent (le Tchad est l'un des derniers nés à ce jour), est à la fois une chance et un piège pour ces pays où la pauvreté reste endémique. D'une part, les revenus disponibles pour la réduction de la pauvreté seront importants comme l'estime Catholic Relief Service, les Gouvernements de l'Afrique Subsaharienne vont recevoir au bas mot 200 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie (Gary et Terry Lynn 2003). D'autre part, le dramatique échec des politiques de développement dans la plupart des pays dépendant des revenus du pétrole, nous enseigne que les pétrodollars n'aident pas les pays en développement à lutter contre la pauvreté. Dans de nombreux cas, ils contribuent au contraire à les enfoncer encore un peu plus dans le sous-développement.

Au regard des expériences du passé, quelle peut-être la contribution effective des ressources naturelles dans le processus du développement des pays africains quand on sait que de toutes les sources de financement disponibles, l'« aide » est la moins appropriée au développement d'un pays. En effet, comme le souligne l'économiste sénégalais Sanou M'Baye, les crédits sont utilisés pour acheter des biens et des services proposés par les pays prêteurs ; et ils visent l'exécution de projets qui répondent davantage aux impératifs d'exportation de ces États qu'aux besoins réels des pays emprunteurs. Ces projets, loin de promouvoir le développement, servent au contraire à remplir les carnets de commandes des firmes occidentales et à enrichir les élites des pays bénéficiaires. Ces crédits peuvent aussi payer des arriérés d'intérêt qui ouvrent l'accès à de nouveaux crédits.

L'objectif de la présente étude est d'analyser l'expérience du Tchad, ses atouts et faiblesses dans le financement du développement en se basant sur les ressources financières générées par l'exploitation pétrolière. Le cas du projet de développement pétrolier et de l'oléoduc Tchad-Cameroun permettra de mettre en exergue les possibilités d'un réel développement devant sortir non seulement le Tchad, mais aussi le Cameroun de la pauvreté. Et peut-être, bien plus, la sous-région par le truchement de l'intégration régionale. On montrera à travers le paradoxe d'abondance, les récurrentes difficultés de gouvernance qui annihilent les efforts tendant vers un développement et créant de ce fait des inégalités, sources de conflits de tout genre. Les enjeux environnementaux seront pris en compte pour souligner l'étendue de la lutte contre la pauvreté.

Le Tchad : le dernier né des États pétroliers et la mise en œuvre du projet de Doba

L'exploitation pétrolière : une opportunité pour le développement

« L'exploitation du pétrole est une nouvelle occasion importante d'accélérer le développement de l'un des pays les plus pauvres du monde » (Banque Mondiale 2003).

Nous savons que l'extrême pauvreté sévit malheureusement dans la majeure partie du continent Africain. La réduction de la pauvreté requiert des investissements privés, la collaboration et des politiques responsables de la part du Gouvernement. Le projet Tchad-Cameroun réunit tous ces éléments. Il incarne de grands espoirs pour les peuples de ces deux pays et nous sommes fiers à juste titre d'y participer, aujourd'hui comme demain (Tom R. Walters, Président Esso – Exxon Mobil Tchad, cérémonie d'inauguration des travaux de Komé, 18 octobre 2000).

Le Tchad est l'un des derniers-nés et des plus fragiles des pétro-États émergents d'Afrique. Le projet de développement de l'industrie pétrolière et de l'oléoduc Tchad-Cameroun qui permettra le transport du pétrole du Sud du Tchad, pays sans littoral, jusqu'à la Côte Atlantique du Cameroun d'où il peut être exporté, constitue un test hautement visible de l'utilisation possible des revenus pétroliers pour réduire la pauvreté dans un contexte difficile. L'aspect le plus novateur du projet – unique à l'heure actuelle en Afrique – est l'adoption d'un cadre juridique (Loi 00/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers) ayant pour effet d'allouer des fonds à la lutte contre la pauvreté, penser aux générations futures et de créer un Comité de surveillance chargé de veiller à ce que les richesses du pays soient gérées avec transparence.

Faisant miroiter la promesse de pétrodollars pour les pauvres du Tchad notwithstanding des craintes exprimées par la population quant à l'absence de condition pour assurer une bonne gouvernance, la Banque Mondiale a accordé un financement qui a donné un coup de fouet au développement pétrolier dirigé par Exxon Mobil. Mais, étant donné la piètre performance économique des pays producteurs du pétrole du monde et l'importance des enjeux dans un pays aussi instable que le Tchad, cette expérience suscite beaucoup d'intérêt à l'échelle internationale. Non seulement le sort du projet de quatre milliards de dollars revêt une importance majeure pour le peuple du Tchad, lequel espère récolter les bénéfices et qui risque aussi bien de payer un prix énorme si les choses tournent mal, mais il intéresse au plus haut point les autres pays confrontés au défi de transformer leurs richesses pétrolières au bénéfice de leur propre population, les prêteurs et les pays industrialisés grands consommateurs d'énergie.

La mise à l'épreuve la plus importante de l'expérience du projet Tchad-Cameroun ou comment les quantités massives de nouveaux revenus seront employées

au Tchad est maintenant en cours. Tandis que le plan de gestion des revenus du Tchad est largement considéré comme un exemple pour d'autres pays exportateurs de pétrole, même dans le meilleur des cas, s'il est appliqué à la lettre, le cadre de gestion présente toujours d'importantes failles et lacunes auxquelles il faudra remédier si les revenus doivent bénéficier au peuple tchadien. Ces faiblesses ont trait à la conception de la loi concernant la gestion des revenus et du Comité de Surveillance établi pour veiller au respect de la loi.

La mise en œuvre du Projet pétrolier de Doba

Il convient de faire un bref aperçu sur les différentes étapes de négociations avec les partenaires impliqués au projet, (République du Cameroun, Banque Mondiale, Consortium), avant de présenter le cadre juridique qui entoure ledit projet.

19 décembre 1988, Signature de la Convention d'Exploration et des Transports des Hydrocarbures entre la République du Tchad et le Consortium.

15 juin 1992, au cours d'une rencontre avec les plus hauts responsables de la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH) au Cameroun, le Vice-président d'ESSO Exploration and Production Inc. a évoqué le projet de construction d'un pipeline pour l'évacuation du pétrole en provenance des gisements du bassin pétrolier de Doba vers la côte atlantique à travers le territoire camerounais.

Du 21-31 juillet 1992, commencent les négociations à Yaoundé qui ont regroupé : le Consortium, la République du Tchad et la République du Cameroun.

Le 14 janvier 1995, intervient la signature d'un protocole d'accord par lequel le Cameroun, le Tchad et le Consortium énoncent les principes directeurs à prendre en compte pour la réalisation du tronçon camerounais du système de transport par le pipeline.

Le 31 janvier 1995, un accord cadre entre les différentes parties (le Tchad, le Cameroun et le Consortium) est signé.

Le 08 février 1996, intervient la signature d'un accord bilatéral entre le Tchad et le Cameroun relatif à la construction, l'exploitation et l'entretien d'un système de transport des hydrocarbures par pipeline.

Le 27 juillet 1997, lancement officiel de la campagne d'information publique à l'endroit des populations directement concernées par le Projet.

Le 09 novembre 1999, Shell et Elf se retirent du Consortium, rendant hypothétique la réalisation du projet de Doba.

Le 07 avril 2000, reconstitution du Consortium avec deux nouveaux partenaires, Petronas Garigali et Chevron Petroleum.

Le 06 juin 2000, le Conseil d'administration de la Banque Mondiale approuve le projet de développement du Tchad-Cameroun ainsi que sa participation au financement partiel à la part de la République du Tchad et de la République du Cameroun au capital de TOTCO (Tchad Oil Transportation Company) et COTCO (Cameroun Oil Transportation Company).

Le 09 août 2000, création d'une coordination nationale par décret présidentiel n°339/PR/2000 en vue d'assurer le suivi de l'exécution des actions physiques du projet de Doba ainsi que tous les projets annexes de renforcement de gestion économique et financière du secteur pétrolier.

Les 18-20 octobre 2000, lancement officiel du démarrage de la phase de construction simultanément à Komé au Tchad et à Kribi au Cameroun en présence des Chefs d'État de ces deux pays.

Le 10 août 2001, clôture financière définitive et l'entrée en vigueur des accords de financement. Le coût global du projet est de l'ordre 4,2 milliards de dollars US dont environ 2,2 milliards affectés à la construction du Pipeline Tchad Cameroun, long de 1070 km.

Le 10 octobre 2003, inauguration d'ouverture des vannes à Komé par le Chef de l'État Tchadien, Idriss Deby en présence de nombreux Chefs d'États Africains de la Sous Région.

Le 12 juin 2004, inauguration à Kribi du Pipeline Tchad/Cameroun par les Chefs d'État Camerounais et Tchadien en présence de leurs pairs de la sous-région.

Le dispositif juridique et institutionnel

La Loi 001/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers

La Banque Mondiale, comme préalable à sa participation, a exigé que le Gouvernement adopte une loi relative à la gestion des revenus pétroliers. Le 30 décembre 1998, l'Assemblée Nationale a adopté ladite loi, laquelle fut ratifiée et promulguée par le Président de la République le 11 janvier 1999. La loi 001/PR/99 détermine l'allocation des revenus pétroliers directs et met également en place le Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers.

Contenu de la Loi 001/PR/99

La loi concernant la gestion des revenus pétroliers comporte plusieurs dispositions d'importance. Elle prévoit la répartition des revenus directs, les redevances et dividendes nets (après remboursement des prêts de la BM et autres prêteurs) qui sont d'abord déposés sur le compte d'une institution financière internationale (Citibank à Londres) appelé compte séquestre off shore.

- 1) **10 pour cent** sont déposés sur un compte à l'étranger dans les placements à long terme dont le revenu servira à financer des programmes de lutte contre la pauvreté pendant la période post pétrole (Fonds pour les générations futures).
- 2) Les **90 pour cent** restants après le service de la dette sont versés sur des comptes spéciaux du Trésor domiciliés dans des banques commerciales du Tchad, et répartis comme suit :
 - 80 pour cent sont affectés à des dépenses d'investissement dans cinq secteurs considérés comme prioritaires à savoir l'éducation, la santé publique

et les affaires sociales, les infrastructures, le développement rural et l'environnement, les ressources en eau ;

- 15 pour cent sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement courantes de l'État pour une période de 5 ans à compter de la date de production ;
- 5 pour cent des redevances sont destinées aux collectivités décentralisées de la région productrice conformément aux dispositions de l'article 212 de la Constitution. Le dernier alinéa de cet article dispose : « les ressources des collectivités territoriales décentralisées sont constituées notamment : le pourcentage sur le produit des ressources du sol et du sous sol exploitées sur leur territoire ».

Les inadéquations contenues dans la loi 001/PR/99

Aussi bonne que puisse être la loi concernant la gestion des revenus en théorie, elle présente d'importantes faiblesses sur le plan de sa conception et de son application pratique.

- a) d'importants revenus pétroliers échappent à la juridiction du Collège. Le Contrôle fiscal n'est exercé que sur les comptes spéciaux qui correspondent aux revenus directs résultant des redevances et des dividendes. D'autres revenus indirects tels que les impôts sur les sociétés et les droits de douanes produits par le projet pétrolier ne sont pas couverts et n'entrent pas dans le budget courant du Trésor (AID/BM 2003 : 12).
- b) La loi ne couvre pas tout le pétrole du Tchad mais seulement les trois champs de Doba (Il s'agit de Bolobo, Komé, Miandoum.), alors qu'Exxon Mobil, Encana et autres, explorent de nouveaux champs. Ainsi, ces importants nouveaux revenus échapperont au cadre de gestion.
- c) L'attribution de 5 pour cent aux collectivités de la région productrice de pétrole pourrait s'avérer insuffisante. Ce sont ces dernières qui subissent la plus grande part de l'impact du développement pétrolier, comme on a pu le constater au Nigeria et ailleurs ; ce qui a mené à de sévères critiques de la somme allouée à la région.
- d) La loi est vague au sujet des secteurs prioritaires et des dépenses régionales. Bien qu'elle stipule des secteurs tels que l'éducation et la santé, les dépenses dans ces secteurs ne sont pas précisées. Aucun règlement ne précise par exemple si l'argent doit être consacré à des cliniques de soins de santé primaires dans les zones rurales ou à des centres hospitaliers ultramodernes dans la capitale.
- e) Les attributions (dépenses) régionales ne sont pas précisées non plus. Dans un pays dont l'histoire est marquée par la discrimination ethnique et régionale,

ceci pourrait semer la discorde au sujet de la distribution des rentes pétrolières et devenir une source d'instabilité.

Le Collège de contrôle et de surveillance des revenus pétroliers (CCSRP)

Le CCSRP est un comité conjoint formé de représentants du gouvernement et de la société civile, chargé de vérifier, d'autoriser et de contrôler les décaissements des comptes spéciaux et l'affectation des fonds. Il est composé au terme de l'article 16 de la loi 016/PR/2000 portant modification de la loi 001/PR/99 relative à la gestion des revenus pétroliers comme suit :

- un magistrat, membre de la Cour Suprême ;
- un député ;
- un sénateur ;
- le directeur national de la BEAC ;
- quatre représentants de la société civile.

Le principal objectif du Collège, selon son manuel de procédures (CCSRP 2004) tardivement adopté en 2003, est de s'assurer que les revenus du pétrole sont employés pour lutter contre la pauvreté. Il a l'autorité nécessaire pour exercer ce contrôle par quatre principaux moyens :

- vérifier la correspondance entre les volumes de production et les dépôts aux comptes du Tchad ;
- s'assurer que l'affectation des revenus est conforme à la loi ;
- participer à l'élaboration des budgets pour la dépense des revenus pétroliers dans les secteurs prioritaires ;
- surveiller l'exécution du budget en veillant à la conformité aux règles concernant les marchés publics et l'exécution appropriée des projets par l'examen des dossiers et des vérifications sur le terrain.

Le paradoxe d'abondance et les enjeux environnementaux

Le paradoxe

Il y a très peu de cas dans l'histoire où les exportations pétrolières aient contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Ainsi, 35 ans d'exportations pétrolières au Nigeria, par exemple, n'ont pas permis l'amélioration de niveau de vie de la population. En dépit de ses richesses pétrolières, le revenu par habitant au Nigeria est toujours inférieur à un dollar par jour, et le niveau de vie reste inférieur à la moyenne de l'Afrique Subsaharienne. L'exemple du Nigeria illustre peut-être le mieux le paradoxe d'abondance, c'est-à-dire le fait que les pays riches en ressources naturelles ont un niveau de vie plus bas, une croissance plus lente et sont susceptibles d'être déchirés par les conflits comparés

aux pays pauvres en ressources naturelles (Terry Lynn 1997 ; Collier et Hoeffler 2000). L'on note que les États dépendant des exportations de pétrole et de minerai font face à un risque de guerre civile de 23 pour cent pour une période de 5 ans par rapport à un risque de 0,5 pour cent pour un pays sans ressources naturelles exportables.

Selon Ian Gary et Nikki Reich (2004), l'histoire dresse un tableau des à côtés de la croissance rapide de la production pétrolière. Les booms pétroliers ont tendance à aiguïser l'appétit du gouvernement pour la dépense sans s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité de ces dépenses. La concentration des ressources fiscales d'un boom pétrolier encourage souvent, les activités de recherche de rente et les investissements excessifs et imprudents, ce qui a pour effet de contribuer à aggraver la distribution inéquitable des ressources, le déclin de la productivité et la corruption généralisée. L'instabilité des prix du pétrole rend la planification difficile et l'économie extrêmement vulnérable aux chocs externes.

Les activités non liées à la production pétrolière ont tendance à être négligées lorsque les ventes de pétrole font augmenter le taux de change rendant ainsi les autres exportations non concurrentielles. Les secteurs à fort coefficient de main d'œuvre, comme l'agriculture, sont souvent les plus touchés par ce phénomène connu sous le nom de la maladie hollandaise (Dutch disease).

Les pétrodollars réduisent la dépendance du gouvernement à l'égard des revenus d'autres origines y compris les impôts et taxes et affaiblissent littéralement le maillage entre le peuple et le gouvernement, facteur essentiel au contrôle public des grandes décisions qui ont une incidence sur le pays et sur ses ressources. Dans un tel contexte, les gouvernements ont tendance à avoir recours davantage à la répression, faisant appel à des forces de sécurité - plutôt qu'au consentement du peuple - pour rester au pouvoir. Les États qui dépendent des exportations pétrolières comptent parmi les États les plus économiquement instables, les plus autoritaires et les plus affectés par la violence politique, voire armée.

Les enjeux environnementaux

Le projet d'exportation Tchadien, faut-il le rappeler, a été et est encore l'objet de nombreuses controverses en raison de l'implication fondée de nombreux partenaires aux intérêts divers. Et la protection de l'environnement pour lutter contre la pauvreté est l'une des préoccupations majeures des partenaires du Projet depuis la phase des négociations jusqu'à la phase de production, en passant par celle de la construction. Mais, il serait illusoire de considérer que tout l'arsenal de dispositions juridiques et structurelles est une assurance à toute épreuve dans les efforts de lutte contre la pauvreté.

Le dispositif de protection de l'environnement

La protection de l'environnement (entendez les aspects biophysiques, socio-économiques et sanitaires) est une des principales voies pour lutter contre la pauvreté. Aussi, conviendrait-il de considérer d'entrée de jeu que le dispositif juridique mis

en place au Tchad pour protéger l'environnement est favorable dans le cadre global de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Des dispositions juridiques favorables à la protection de l'environnement

L'on doit se réjouir des articles que comporte la Constitution sur la protection de l'environnement, car peu de nations peuvent se targuer de telles dispositions. En effet, il ressort de la Constitution que :

- tout citoyen a droit à un environnement sain ;
- l'État et les collectivités territoriales décentralisées doivent veiller à la protection de l'environnement ;
- les conditions de stockage, de manipulation et d'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant d'activités nationales sont déterminées par la loi ;
- le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers sont interdits ;
- tout citoyen a le devoir de respecter et de protéger l'environnement.

Ces dispositions précèdent la loi n° 014 /PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement. Ces dispositions sont tout à fait favorables et conformes aux engagements que le Gouvernement a pris, avec l'appui de ses partenaires, pour l'approbation et la mise du plan de gestion de l'environnement dans le cadre du projet pétrolier du bassin de Doba.

Le plan de gestion de l'environnement

Conscients des opportunités et des risques inhérents à la mise en valeur des ressources pétrolières, notamment les impacts potentiels négatifs sur les aspects biophysiques, socio économiques et sanitaires, les partenaires (République du Tchad, République du Cameroun, Groupe de la Banque mondiale et Consortium Pétrolier) ont prévu des mesures qu'ils ont consignées dans un ensemble de dix neuf (19) documents de référence regroupés en un Plan de Gestion de l'Environnement.

Ainsi, le plan comporte différentes mesures prévues pour éviter ou atténuer les impacts potentiels négatifs et clarifier les responsabilités d'intervention et de dommages à l'environnement. Pour suivre et contrôler le respect des dispositions du plan de gestion de l'environnement, différentes structures ont été mises en place.

Les structures de suivi, de contrôle et de supervision des aspects environnementaux

Pour éviter des conséquences environnementales regrettables qui résulteraient du non respect des dispositions du Plan de gestion de l'environnement, ce qui freinerait les actions de lutte contre la pauvreté, plusieurs structures ont été mises en place pour suivre, contrôler et superviser les aspects environnementaux dans la

mise en œuvre du projet de développement des ressources pétrolières du bassin de Doba.

Pour la République du Tchad

La Coordination nationale du projet d'exportation tchadien et ses structures d'appui que sont le Comité Technique National de Suivi et de Contrôle des Aspects Environnementaux des Projets Pétroliers (CTNSC) et la Cellule d'Exécution de la Composante Pétrole ont été mis sur pied. A ces structures, s'ajoutent le Panel Consultatif International, le Bureau-conseil auprès du CTNSC et les partenaires de la Société Civile. C'est à travers des unités d'exécution du Projet que le Gouvernement Tchadien assure le suivi de la mise en œuvre du projet :

- les structures responsables sont en premier lieu le Ministère du Pétrole et le Ministère en charge de l'Environnement : le Projet de Renforcement des Capacités de Gestion du Secteur Pétrolier est exécuté par l'Unité Composante Pétrole du Ministère du Pétrole, et par le CTNSC du Ministère de l'Environnement et de l'Eau. A ces composantes, s'ajoutent les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les communautés locales.
- L'Unité Composante Pétrole met en œuvre les composantes de gestion du secteur pétrolier, y compris l'organisation et l'archivage des données ainsi que la sélection des auditeurs.
- Le CTNSC, les Organisations Non Gouvernementales et les communautés locales exécutent les composantes environnementales (biophysiques et socio-économiques) pour la région pétrolière de Doba.
- La Coordination Nationale est responsable de la coordination de l'ensemble des activités physiques liées au Projet d'Exportation Tchadien ainsi que du suivi des projets annexes de renforcement des capacités en matière d'environnement, de gestion économique et financière du secteur pétrolier.

Pour le Groupe de la Banque Mondiale

Le suivi est assuré à travers des missions régulières, de l'équipe d'experts de la Banque et des groupes externes d'experts conseils ; le Groupe Externe de Suivi de la Conformité Environnementale, le Groupe International Consultatif et le Panel d'Inspection.

Ainsi, dans le but d'appliquer une approche externe indépendante de suivi de la conformité du Plan de Gestion de l'Environnement (PGE), la Banque Mondiale a retenu les services d'Appolonia, en qualité de Groupe Externe de Suivi de la Conformité Environnementale (dont le sigle en anglais est ECMG).

Les conclusions et recommandations exprimées par l'ECMG lors de ses différentes missions sont consignées dans des rapports trimestriels rédigés indépendamment du Consortium Pétrolier, des partenaires institutionnels Tchadiens et

Camerounais, du Groupe de la Banque Mondiale et des autres institutions financières impliquées.

Le Groupe International Consultatif (GIC) a pour mandat de conseiller le Président du Groupe de la Banque Mondiale et les Gouvernements du Tchad et du Cameroun sur l'exécution de l'ensemble des projets liés à l'exploitation pétrolière et à la construction de l'oléoduc par le Consortium. Leurs rapports évaluent entre autres :

- les actions et les résultats liés aux activités d'atténuation des problèmes environnementaux et sociaux, au renforcement des capacités des acteurs, à la préparation de la phase de gestion des revenus pétroliers et à la bonne gouvernance auprès des acteurs nationaux.
- l'avancement des travaux de construction et des activités de suivi des impacts environnementaux, économiques et sociaux dans la zone pétrolière.

Le Panel d'Inspection a pour mission de répondre aux plaintes des personnes affectées par des projets et fournit des avis indépendants au Président du Groupe de la Banque mondiale. Ces plaintes portent sur plusieurs aspects: l'environnement, la réinstallation, les compensations des personnes déplacées, la vie des populations autochtones, la propriété culturelle, l'utilisation des revenus, la bonne gouvernance et les droits de l'homme.

Pour le Consortium pétrolier

Dans les activités du Consortium pétrolier représenté par Esso Exploration and Production Chad Inc (EEPIC), l'organisation du suivi de l'environnement se présente comme un système à niveaux multiples.

Les activités des contractants sont suivies de près par Esso Exploration and Production Chad Inc et Tchad Oil Transportation Company (TOTCO) responsables de la construction des sites afin de veiller à ce que les activités de sites particuliers soient conformes aux exigences et spécifications du Projet, y compris celles qui concernent les aspects biophysiques, socio-économiques, sanitaires et sécuritaires (BP/SE/SS).

Il importe de noter qu'en République du Cameroun, les structures ont été mises en place quasiment sur le même schéma. En clair, autant d'aspects qui, dans leur gestion quotidienne et à terme, sont indissociables des actions de lutte contre la pauvreté. C'est ce qui explique que dans le cadre du Projet d'Exportation Tchadien, le Plan de Gestion de l'Environnement soit si détaillé pour permettre un meilleur suivi, un meilleur contrôle afin que les observations relevées au cours de la mise en oeuvre soient corrigées pour mieux lutter contre la pauvreté. Des exemples d'observations de situation de non-conformité faites sur les aspects biophysiques et socio-économiques par le Comité Technique National de Suivi et de Contrôle des Aspects Environnementaux (CTNSC) figurent en annexe 2. Ils

sont tirés des constats faits par la supervision sur site du CTNSC lors des réalisations du Projet d'Exportation Tchadien.

Conclusion

Plus de deux ans après l'entrée du Tchad parmi les pays producteurs de pétrole, il est clair que de nombreux aspects du système de gestion des revenus pétroliers en sont toujours à l'étape de la mise en œuvre et manquent de précision. De plus, une grande faiblesse persiste au plan des capacités techniques du ministère du pétrole et d'autres ministères concernés quant à la maîtrise des dimensions techniques de la production pétrolière et la surveillance efficace des activités qui s'y rattachent. Nombre d'aspects de base de calcul des revenus pétroliers font l'objet de conflits entre le gouvernement et le consortium (Mohamed Yessoufou Saliou 2004). Aussi plusieurs éléments du projet comme la convention cadre de 1988, demeurent-ils confidentiels ou dissimulés au public. Il semble difficile pour les observateurs extérieurs et même le gouvernement tchadien de déterminer si les paiements des revenus d'Exxon Mobil reflètent exactement les sommes dues.

Le Tchad, pays dont l'histoire est marquée par une longue guerre civile, une instabilité politique persistante et un système juridique faible comporte d'importants défis à la réussite de l'expérience pétrolière. Les enjeux sont majeurs, une mauvaise gestion des revenus pétroliers du Tchad pourrait éventuellement aggraver les conflits et les difficultés pour 80 pour cent des 8,3 millions d'habitants du Tchad, soit 7 millions de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour.

Le pétrole coulant depuis juillet 2003, les mesures sans précédent adoptées dans le but de prévenir l'appropriation illicite des revenus pétroliers sont aujourd'hui mises à l'épreuve.

À une époque où nous sommes particulièrement conscients des écueils de la dépendance envers les exportations pétrolières, la Banque Mondiale a mis sa réputation en jeu sur la capacité du projet à transformer l'économie du Tchad et bénéficier aux pauvres du pays. La justification même de l'appui de la Banque Mondiale aux industries extractives (pétrole, gaz et mine) repose, pour une bonne part, sur le résultat de l'expérience du Tchad, parce qu'étant un projet porteur de développement. Les leçons tirées de l'expérience de ce pays permettront d'éclairer sur ce que l'on peut attendre de l'avenir du Tchad, des pièges à éviter et du rôle que devraient jouer les acteurs internationaux dans la promotion des intérêts des pauvres. L'avenir de l'expérience tchadienne dira si le nouveau dispositif juridique et institutionnel a été efficace pour orienter les ressources générées par l'exploitation d'une ressource naturelle vers le développement. Ce qui est certain, c'est que le projet Tchadien offre de nouvelles pistes de recherche sur les questions cruciales relatives au financement du développement.

Annexe

Résumé de l'étude d'impact
sur l'environnement
version actualisée.

Plan de Gestion de l'Environnement
Partie Tchadienne

Documents
Annexes

Plan de Gestion de l'Environnement
Partie Camerounaise

Volume 1

- Document de base
- Plan de gestion des sites culturels.
- Manuel des mesures d'atténuation spécifiques à chaque site.
- Plan de suivi de l'environnement.

Volume 2

- Exigences et spécifications techniques dans le domaine biophysique/socio-économique/santé.

Volume 3

- Plan de compensation et de réinstallation.

Volume 4

- Plan de développement régional : mesures d'urgence
- Plan de gestion des revenus pétroliers
- Renforcement des capacités institutionnelles.

Volume 5

- Plan de gestion des Déchets.

Volume 6

- Tabulation des informations environnementales
- Cartes tracées

Volume 1

- Description du projet.
- Mise hors service
- Liste des études/rapports
- Liste des consultants/experts

Volume 2

- Comparaison des alternatives possibles

Volume 3

- Programme de consultation et commentaires du public

Volume 4

- Intervention en cas de développement accidentel d'Hydrocarbures : Approche préliminaire.

Volume 5

- Études sur les ressources biologiques – Tchad.
- Étude sur les ressources biologiques – Cameroun.

Volume 6

- Santé publique – Tchad.
- Santé publique – Cameroun.

Volume 1

- Document de base.
- Plan de gestion des sites Culturels.
- Plan de gestion de l'accès Induit.
- Manuel des mesures d'atténuation Spécifiques à Chaque Site.
- Plan de Suivi de l'Environnement.

Volume 2

- Exigences et Spécifiques Techniques dans les Domaines Biophysique/socio-économique/santé.

Volume 3

- Plan de compensation.

Volume 4

- Projet d'une fondation environnementale.
- Programme d'amélioration environnementale en dehors des sites du projet.
- Plan pour les peuples autochtones vulnérables.

Volume 5

- Plan de gestion des déchets

Volume 6

- Tabulation des informations environnementales.
- Cartes-tracés.

Références

- AID/BM, 2003, « Program Document for a proposed Fifth Structural Adjustment Credit (SAC V) to the Republic of Chad », 13 February, Report n° P7555-CD, p.12.
- Banque Mondiale, 2004, Chad: World Bank approves Grant 23 million dollars for Local Development Program support Project, 16 September, www.worldbank.org.
- Banque Mondiale, 2003, *Rapport sur le Développement 2003, de la BM à propos du projet d'oléoduc Tchad – Cameroun*.
- CCRSP, 2004, *Manuel de procédures*, janvier.
- CEFOD, 2002, « Pétrole tchadien- les enjeux du développement » *Tchad et Culture*, n° 209-210, N'djamena.
- Collier, P., Hoeffler, A., 2000, Greed and Grievance in Civil war, Policy Research Working paper 2355, Development Research Group Washington, DC, BM mai.
- Gary, I., Reisch, N., 2004, *Le pétrole tchadien : miracle ou mirage ? Suivre l'argent du dernier-né des pétro-États d'Afrique*, Catholic Relief Services et Bank Information Center, décembre.
- Gary, I., Terry Lynn, K., 2003, *Le fond du baril : le boom pétrolier et pauvreté en Afrique*, Baltimore : CRS.
- Igbikiowubo, H., 2003, « Twenty per cent of World Oil consumption to come from Africa in 2010 », *Vanguard* (Lagos), 28 October.
- Mohamed, Y.- S., 2004, « Tchad/Pétrole, la révolte de N'djamena », *Afrique Diagnostic*, n°411, novembre.
- Petry, M., Naygotimti, B., 2005, *Le pétrole du Tchad : Rêve ou cauchemar pour les populations*, Paris : Karthala.
- République du Tchad, 1996, Constitution de la République du Tchad du 31 mars 1996.*
- République du Tchad, 1999, Loi 001/PR/99 portant Gestion des revenus pétroliers du 11 janvier 1999.
- République du Tchad, 1999, Loi 016/PR/2000 portant modification de la Loi 001/PR/99.
- Terry, L., 1997, *The paradox of Plenty : Oil booms and Petro-State*, Berkeley : University of California Press.
- Secours Catholique, 2003, *Le pétrole au Congo : pour qui coule l'or noir ?* Paris.
- SFI, 2005, « Building the Private Sector in Africa to Reduce Poverty and Improve People's live », www.ifc.org.
- Verschave, F.-X., 2006, *Tchad, pétrole et dictature. Noir Silence : qui arrêtera la Françafrique ?* Paris : Les Arènes.

Sites utiles :

- www.essochad.com/Chad/Chad_HomePage.asp.
- www.catholicrelief.org
- www.ccsrp.td.
- www.gic-iaq.org
- www.gramptc.org

12

L'argent de la diaspora et le financement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines de base en Afrique

Gérard Tchouassi

Introduction

Le terme de diaspora est d'un usage récent dans les sciences sociales (Bruneau 1995; Hovanessian 1998). Avant 1980 peu de travaux utilisent cette notion. L'association diaspora et peuple juif restait trop évidente pour que les chercheurs l'appliquent à d'autres groupes sociaux. Ce n'est qu'après 1980 que le concept de diaspora retiendra de plus en plus l'intérêt des chercheurs. D'ailleurs, des auteurs comme Médam (1993) relèvent que son usage est si fréquent qu'il en perd toute validité scientifique dès lors qu'il désigne de nombreux phénomènes migratoires caractérisés par la dispersion des populations originaires d'un espace national dans plusieurs pays récepteurs.

La primauté de la théorisation du concept de diaspora revient à la recherche anglo-saxonne. Gabriel Sheffer (1986) en fait remonter son apparition à l'article d'Armstrong (1976) et pense qu'il serait erroné de considérer que le terme de diaspora ne puisse s'appliquer qu'à la dispersion des Juifs, alors que d'autres diasporas ont existé, voire même les ont précédées (nabatéenne, phénicienne ou assyrienne). C'est ce qui nous amène à étudier les effets des transferts de la diaspora sur le financement du développement des services de base en Afrique.

L'accès aux services socio-économiques essentiels. (écoles, centres de santé, bornes fontaines, points d'eau potable, réseaux d'irrigation et d'assainissement, amélioration du type d'habitat, des voies de communication dont les routes, des places de marché urbain et périurbain, électrification² périurbaine, etc.) contribue à une amélioration massive des conditions de vie des populations en Afrique et participe au processus de développement. Il stimule les activités économiques et socioculturelles tout en améliorant la qualité de vie. Des solutions technico-économiques, financières et institutionnelles originales émergent pour équiper les zo-

nes périurbaines (le plus souvent rurales) difficilement raccordables au réseau national de services sociaux de base. L'extension de ces services sociaux demande une volonté politique et des investissements publics et privés.

Les sources de financement des infrastructures socio-économiques de base en faveur des individus, des groupes d'individus, des collectivités ou des municipalités sont multiples et proviennent de fonds assez diversifiés. Mais, ces financements présentent des atouts pour les pays en développement comme le Cameroun, élu au rang des pays pauvres très endettés (PPTÉ), et des contraintes dans la manière dont ils sont mis en œuvre. Les besoins en financement dépassent souvent les ressources³ publiques disponibles. Dès lors, comment financer le développement des infrastructures socio-économiques de base en Afrique ?

L'objectif de cet article est de faire le point sur les transferts des migrants et les mécanismes de financement existants d'une part et de montrer la contribution de ressources provenant de la diaspora dans la réalisation des activités socio-économiques pour le développement africain d'autre part.

Dans un premier point, sont analysées les données sur les transferts de fonds et des limites des mécanismes de financement habituels en Afrique en se basant sur l'expérience camerounaise. Dans un deuxième point, est mise en évidence la contribution de la diaspora dans le financement des infrastructures en Afrique puis, est dégagée une série de conclusions et recommandations.

Les transferts des migrants et les mécanismes de financement

Depuis quelques années, l'importance du montant des transferts monétaires de la diaspora⁴ dans les différentes régions du monde (voir les données du tableau 1) et dans certains pays africains conduit à s'interroger sur le rôle effectif de l'argent de la diaspora,⁵ les *migradevises*, sur le financement du développement de leur pays d'origine.

Les transferts de fonds des migrants

Ces transferts représentent des montants considérables même si comparés à d'autres régions du monde, l'Afrique subsaharienne reçoit une proportion encore minimale de transferts. Cette part s'élève pour l'année 2004 à 6,1 milliards de dollars US.

En Afrique, comme partout ailleurs dans le monde, la principale source d'information sur les transferts d'argent de la diaspora reste les statistiques de la balance des paiements du FMI et les études de la Banque Mondiale. Ces données sont souvent lacunaires pour un certain nombre de pays africains vu le nombre d'opérations qui s'effectuent dans les guichets *Western Union*, *Money Gram* et d'autres qui s'ouvrent même les dimanches et les jours fériés.

Tableau 1 : Transferts de la diaspora par région en milliards de Dollars US

Régions	Transferts reçus (estimations 2004)
Asie de l'Est et du Pacifique	20,3
Europe et Asie Centrale	12,9
Amérique Latine et les Caraïbes	36,9
Moyen Orient et Afrique du Nord	17,0
Asie du Sud	32,7
Afrique au Sud du Sahara	6,1
Pays à faibles revenus et à revenus intermédiaires	125,9

Sources : Calculs de l'auteur à partir de Ketkar S. et Ratha D. (2005)

On estimait en 1970 à environ 2 milliards de Dollars US, en 2001 à 72,3 milliards de Dollars, en 2002 à plus de 88 milliards de Dollars, en 2003 à près de 100 milliards de Dollars et en 2004 à plus de 126 milliards de Dollars, les flux officiels de transferts d'argent de la diaspora. Plus de 60 pour cent de cette somme va vers les pays en développement. Ce chiffre pourrait être doublé lorsqu'on comptabilise les transferts non officiels (touristes, voyageurs, courriers, etc.). Désormais, les transferts d'argent de la diaspora occupent la seconde place, seulement devancés par les Investissements directs étrangers (IDE), en tant que flux de capitaux en direction des pays en développement et dépassent largement l'Aide publique au développement (APD)⁶ (Wimaladharmas et al 2004).

Tableau 2 : L'argent de la diaspora comme une des sources principales de financement du développement en milliards de Dollars US

Sources de financement	Montants par années en milliards de USD		
	1990	1995	2004
IDE	20	105	165
APD	50	59	69
Transferts de la diaspora	30	51	126

Sources : Calculs de l'auteur à partir de Ketkar S. et Ratha D. (2005)

Comme le montre clairement ce tableau, l'APD est passée de 50 milliards de dollars US à 69 milliards de 1990 à 2004. Pendant la même période, les transferts de fonds des migrants sont passés de 30 milliards à 128 milliards de dollars US. Si l'APD s'est accrue de 38 pour cent seulement, les transferts de fonds ont connu une expansion vertigineuse de 320 pour cent.

Inventaire des mécanismes de financement des services socio-économiques

L'inventaire des institutions, des instruments et des mécanismes des fonds de financement dont une de leurs missions est de soutenir financièrement l'accessibilité aux services socio-économiques en Afrique et particulièrement au Cameroun, constitue le cadre d'analyse de cette contribution. Ces services concernent les logements, l'amélioration de l'habitat, des places de marché, l'accès à l'eau potable, à l'électricité, à la santé, à l'éducation, aux infrastructures de communication (routes périurbaines et rurales), téléphones, etc. Nous les avons regroupés en plusieurs catégories : les mécanismes de financement publics, des institutions financières, des organisations de la société civile et les mécanismes de financement bilatéraux ou multilatéraux.

Mécanismes de financement public

Les divers mécanismes nationaux de financement des activités socio-économiques urbaines et périurbaines sont constitués de fonds provenant du budget d'investissements publics à travers les différents Ministères qui s'y impliquent ; des fonds provenant des contribuables et gérés par les organismes publics notamment le Fonds d'équipement et d'intervention intercommunal⁷ (FEICOM) et le Crédit Foncier du Cameroun⁸ (CFC).

Les projets sociaux urbains de développement financés sur le budget d'investissements publics ont la particularité que l'enveloppe financière allouée est assez grande et couvre tout le territoire national. Ces projets concernent presque tous les domaines spécifiés plus haut. Mais dans l'exécution des dits projets urbains et périurbains, on constate des retards dans la signature et la mise en place des différents protocoles (à cause, peut-on dire, de la lourdeur administrative). Ce qui prolonge les délais de livraison et de paiement et parfois rend inexécutables certains projets.

Au niveau des communes et des collectivités décentralisées, l'allongement des délais d'octroi des subventions et de la quote-part des centimes additionnels communaux provoque l'inachèvement de certains projets sociaux urbains et périurbains. Les subventions spécifiques reçues par les communes ont la particularité qu'elles sont destinées dans certaines régions et concernent des domaines assez spécifiques du développement de la ville. L'enveloppe financière allouée est relativement faible. Les fonds destinés au financement des projets sociaux communaux sont des capitaux publics qui proviennent en grande partie des centimes additionnels communaux (Tchouassi 2004).

Un des atouts des financements obtenus par les communes auprès du FEICOM est qu'ils permettent de financer directement le développement des infrastructures sociales urbaines sans distinction de villes. Cependant, les contraintes sont telles que les prêts que cet organisme accorde sont généralement à court

terme. Pourquoi ne pas développer des instruments de financement à moyen et long terme car, nous savons que par exemple pour financer la construction d'un logement à but lucratif en milieu urbain ou périurbain et avoir un retour sur investissement, les crédits contractés doivent avoir un terme de remboursement moyen ou long.

Mécanismes du financement des institutions financières

Les autres institutions de financement des projets sociaux urbains et ruraux peuvent être formelles ou informelles.

Mécanismes de financement formel

Sur le plan strictement formel, le Crédit Foncier du Cameroun et les banques⁹ financent principalement ou secondairement ces types d'activités. Au Crédit foncier, les fonds destinés au financement des projets sociaux de construction des infrastructures sociales urbaines, les logements publics ou privés, sont des capitaux publics et privés qui proviennent en grande partie de la « *taxe foncière* » provenant des contribuables et des « *retenues crédit foncier* » provenant des salariés de la fonction publique, des entreprises publiques et para publiques, et des entreprises privées. Le financement à crédit octroyé par le Crédit Foncier du Cameroun est destiné à la clientèle ayant versé sur une certaine période ses « *retenues crédit foncier* ». Un formulaire de demande de crédit-logement assorti de conditions est mis à la disposition de la clientèle. Le crédit octroyé est le plus souvent à moyen et long terme. Ce crédit permet l'acquisition des terrains urbains, la viabilisation ou la construction des logements urbains privés ou sociaux. Le Crédit Foncier du Cameroun, au lieu de jouer pleinement son rôle dans le financement à moyen et long terme de l'habitat social ou privé des particuliers, s'est beaucoup plus transformé en banque commerciale. Il effectue des opérations qui sont réservées aux seules banques commerciales notamment le paiement des salaires des fonctionnaires.

Les banques commerciales, du fait du caractère plutôt court de leurs ressources financières, ne peuvent pas assurer le financement du développement des infrastructures sociales des villes camerounaises. Cette opération nécessite des financements à moyen et long terme. L'incapacité de ces banques de fournir des financements à moyen et long terme résulte directement de leur structure, de la politique monétaire de la région et des dates d'échéances de leur passif. La plupart des passifs de ces institutions sont constitués de dépôts à vue et de dépôts d'épargne à court terme. Accorder des prêts à long terme créerait une inadéquation sérieuse des dates d'échéances entre actifs et passifs de ces institutions. Au niveau de certaines banques commerciales camerounaises, des produits financiers notamment l'« *épargne logement* » assortis des garanties dissuasives sont mis en place pour améliorer l'habitat de la clientèle. Ces produits exigent au préalable un minimum d'épargne du demandeur. L'État ne peut-il pas mettre sur pied une politi-

que de financement à moyen et long terme de l'habitat des particuliers, des logements sociaux et générateurs de revenus au niveau des banques commerciales ?

Par ailleurs, les institutions de microfinance recouvrent à la fois les opérations d'épargne, de crédit, de transfert d'argent et d'assurance. De nos jours au Cameroun, les établissements¹⁰ de microfinance permettent de redonner confiance aux populations exclues des systèmes classiques de financement en leur accordant de petits crédits pouvant financer l'amélioration de leur habitat en milieu urbain et périurbain. L'utilisation d'une partie de l'épargne collectée pour le financement de la construction des logements urbains présente un certain nombre d'avantages. Elle permet de répondre aux besoins en logement des ménages ; elle contribue au financement de l'urbanisation de nos villes, etc. Les établissements de microfinance octroient de petits crédits à court et moyen terme pour le financement des infrastructures urbaines. Les expériences très prometteuses ont montré la possibilité de créer des systèmes de crédit fondés sur la mobilisation de l'épargne des populations.

Mécanismes de financement informel

Les tontines sont des regroupements informels de personnes qui mobilisent leurs épargnes dans le but de s'entraider mutuellement. Au Cameroun, il existe plusieurs variantes de tontines selon la destination des fonds. Lorsque les fonds sont destinés à financer l'habitat, à la fin du cycle de la tontine, tous les membres doivent être propriétaires d'un logement. C'est le bureau de la tontine qui s'occupe de toutes les opérations : achat de terrain, aménagement et viabilisation du site, construction des bâtiments selon le plan arrêté, etc. La spécificité de cette tontine est que la durée d'un cycle est très longue et les membres se recrutent suivant une procédure assortie de conditions financières très strictes. Pour les tontines financières, le bénéficiaire de la cagnotte utilise souvent les fonds qui lui sont remis pour financer l'amélioration de son habitat. Dans tous les cas, la tontine constitue un des moyens de financement du développement des infrastructures sociales urbaines, en particulier les constructions de l'habitat. Les fonds octroyés sont remboursés à court, moyen et long termes.

L'inconvénient est que ces fonds sont réservés à une catégorie de personnes et aux participants des associations tontinières. En finançant sur leurs fonds propres la construction où l'amélioration des infrastructures sociales notamment les logements, les particuliers jouent un rôle très important dans le développement urbain du Cameroun. Les particuliers financent sur leurs fonds propres la construction d'ouvrages sociaux d'assainissement (égouts, puisards, caniveaux, puits, sources, etc.), les branchements aux réseaux d'eau potable et d'électricité. Dans certains quartiers urbains ou péri urbains, l'extension de ces infrastructures sociales de base se fait individuellement ou en groupe. Cette forme de financement reste très limitée au Cameroun à cause de la pauvreté, de la précarité et de la rareté des ressources financières.

Mécanismes de financement des organisations de la société civile

Certaines organisations de financement du développement des projets sociaux urbains et périurbains sont les associations nationales, les groupes d'initiative commune, les organisations non gouvernementales, et les organisations caritatives.¹¹ Le financement des opérations à l'échelle du quartier est stratégique pour l'accès aux logements et aux multiples services sociaux de base en ville. L'ingénierie financière en la matière combine plusieurs volets : l'existence d'un capital national de maîtrise d'ouvrage ou de promotion, public ou privé ; le financement international des projets urbains ; la mobilisation de l'épargne nationale ; l'appui aux projets de la coopération décentralisée ou des ONG, etc. Dans certains cas, une capacité d'endettement des collectivités est requise. Dans le cadre de l'amélioration et de l'assainissement des infrastructures sociales de certains quartiers urbains et périurbains, les financements octroyés ne transitent pas nécessairement par les caisses des organismes publics ou par les caisses des organismes bi ou multilatéraux. Quelquefois, des fonds sont reçus par les associations nationales des associations sœurs implantées à l'étranger ou des élites intérieures ou extérieures des quartiers urbains. Ces fonds, le plus souvent considérés comme des aides, sont utilisés pour la viabilisation des pistes des quartiers, pour la construction et l'assainissement des toilettes ou pour l'entretien et le curage des caniveaux. Ce type de financement doit être relayé par des cotisations des populations bénéficiaires des ouvrages sociaux construits ou entretenus pour leur pérennité.

Mécanismes de la coopération bilatérale et multilatérale

Sur le plan international, les mécanismes de financement bi ou multilatéraux concernent les fonds mis en place dans le cadre de programmes spéciaux¹² avec le Cameroun. Ils concernent des groupes ciblés de la population, localisés dans certaines villes et centrés sur quelques secteurs sociaux notamment l'amélioration, l'assainissement et le développement des infrastructures urbaines dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Le fonds social de développement (FSD) est un mécanisme de financement d'utilité sociale mis en œuvre par les services de la coopération française. Il a pour vocation de répondre à un besoin social identifié au niveau d'une ville.¹³ Il est exprimé directement par les populations concernées ou par des représentants de ces populations. Il peut s'agir de groupes constitués (associations, organisations non gouvernementales, groupes d'initiative commune, congrégations, etc.), de pouvoirs publics (mairies, ministères, etc.), etc. Ces financements interviennent aussi bien dans le secteur de l'urbanisme que dans d'autres. Une participation des bénéficiaires au financement du projet social urbain et périurbain est obligatoire. Elle peut prendre plusieurs formes : les contributions financières, les fournitures de terrain, de locaux, de matériaux, de matériels ou d'équipements pour la réalisation du projet social, la main d'œuvre, les études pour la conception et la réalisation du projet, etc. La contrainte de ce type de

financement est liée à la durée relativement courte d'exécution du projet et son montant pas très consistant.

Le Contrat de désendettement et de développement (C2D)¹⁴ comporte : l'échéancier qui précise les montants concernés et la procédure de refinancement par les dons ; le choix des grands secteurs d'intervention ; la mention du comité d'orientation et de suivi co-présidé par l'ambassadeur de France et le gouvernement camerounais et ouvert aux organisations de la société civile. Les modalités du C2D prévoient que le Cameroun continue de payer sa dette publique vis-à-vis de la France qui, aussitôt, versera au Cameroun la somme correspondante afin de l'affecter au financement des opérations de réduction de la pauvreté, une fois le remboursement effectif constaté. Il faut ici relever que cette opération s'inscrit dans une longue période qui peut atteindre deux ou trois décennies.

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Tamba 2001) est le fruit d'un accord entre les créanciers officiels visant à aider les pays les plus pauvres, les plus lourdement endettés à s'affranchir d'une dette intolérable. Elle permet à ces pays de concentrer leurs énergies sur la mise en place des politiques et des institutions qui sont les fondements d'un développement durable et de la réduction de la pauvreté. Les fonds alloués à ce programme varient d'un pays à un autre. Le montant de l'allègement de la dette représente cependant un apport appréciable pour le financement des projets de développement pouvant favoriser la réduction de la pauvreté. Concernant le secteur des infrastructures sociales, les axes prioritaires sont : l'entretien du réseau routier, l'aménagement urbain, l'accès à l'eau potable, l'adduction d'eau, l'amélioration de l'offre d'énergie électrique et d'eau potable.

En outre, il est demandé de préciser dans le dossier de manière détaillée le plan des dépenses (établissement, équipement, fonctionnement, appropriation). Il s'agit de partir des frais de premier établissement jusqu'au frais d'évaluation en cours et ex-post. Le plan de financement doit mettre en exergue les contributions propres, le financement PPTE et autres financements. Il permet de ressortir en détail la contribution des bénéficiaires, celle de l'agence d'exécution, de ses partenaires et le financement attendu du programme PPTE. Il est important de préciser dans le dossier si le projet est générateur de revenus ou non. Une des contraintes des financements PPTE se situe au niveau de la complexité des procédures : du dépôt du dossier de demande jusqu'au déblocage des fonds en passant par la signature du protocole d'accord. Les fonds sont débloqués tardivement alors que la pauvreté continue de faire des ravages.

Le Programme d'appui aux capacités décentralisées de développement urbain (PACDDU) intervient dans les volets institutionnels, investissement et renforcement des capacités. De manière régulière les appels à proposition de projets sont lancés dans les domaines du logement, des infrastructures, des équipements et de l'environnement urbain. Les propositions de projets sociaux sont initiées

par les organisations sociales de base des villes concernées. Le mécanisme d'élaboration des projets dans ce cadre est assez complexe. Dans l'élaboration des projets PACDDU, il y a un acteur important appelé « *organisme correspondant* » dont la fonction principale est d'assister les groupes de base dans les démarches d'identification, de montage, de présentation et de suivi des micro projets. Il joue le rôle de « *structure porteuse* » sans constituer un écran entre les groupes sociaux de base et le PACDDU. Le processus de sélection des projets fait intervenir un certain nombre d'opérateurs. L'apport des bénéficiaires est de 20 pour cent qui peut être en espèces ou en nature. Les projets sociaux classés comme des petits investissements municipaux sont portés par la commune. Les conditions requises pour l'obtention de ce type d'intervention ne sont pas assez claires. Ce qui constitue une des contraintes de ce type de financement.

Nous avons montré les contraintes que soulèvent les mécanismes de financement habituels, anciens et nouveaux. Dans ce contexte, une question se pose : la diaspora africaine, considérée comme la sixième région d'Afrique, peut-elle contribuer au développement du continent ? En effet, dans les modèles de développement des « *quatre dragons* », l'un des pays asiatiques doit son développement à sa diaspora qui, grâce à un retour massif vers le pays d'origine, a contribué à son essor. La diaspora africaine qualifiée et éparpillée partout dans le monde entier peut-elle être considérée comme un levier pour le continent ? Face à la problématique du financement du développement, les devises des migrants africains ou migradevises peuvent-elles favoriser le financement des infrastructures et services sociaux de base en Afrique ?

Migradevises et financement du développement des infrastructures socio-économiques de base

Un des grands avantages de l'émigration est justement le rapatriement des fonds par les émigrés vers leur pays et région d'origine. Ces fonds sont énormes lorsqu'on jette un regard sur la balance des paiements de chacun des pays à forte émigration,¹⁵ ou globalement, sur les statistiques financières du Fonds Monétaire International. Mieux encore, ces données statistiques ne sont que des estimations, sans compter les envois d'argent qui se font toujours de main à main par les touristes. Parfois, ces fonds sont tellement importants qu'ils sont même comparables à certaines grandeurs macroéconomiques telles que les importations, les exportations, le PIB, les flux sur les marchés financiers, l'aide publique au développement, les investissements directs étrangers, etc.

L'évolution des migradevises à destination des pays africains

Le montant des migradevises dépend du pays d'accueil des émigrés, du type d'activité exercée et du poste qu'ils occupent, mais aussi du nombre d'années passées à l'étranger. Le tableau 3 donne l'évolution des migradevises à destination des pays d'Afrique au sud du Sahara.

Tableau 3 : Transferts d'argent officiels annuels vers certains pays d'Afrique au sud du Sahara (en millions de Dollars US).

Pays	1980	1985	1990	1995	1999
Nigeria	12,8	10,1	10,1	803,6	1301,1
Côte d'Ivoire	-	-	40,4	151,1	137,7
Sénégal	74,8	55,1	90,8	86,5	92,8
Mali	59,4	67,0	106,9	112,1	83,8
Bénin	77,0	38,1	88,8	92,4	72,8
Cap-Vert	40,1	20,0	56,0	104,0	68,5
Burkina Faso	150,3	125,9	139,7	88,7	66,7
Ghana	0,5	0,4	6,0	17,3	30,7
Niger	5,9	2,1	13,1	6,3	7,2
Togo	9,9	15,4	26,9	15,0	0,0
Cameroun	11,0	46,7	60,6	28,2	-

Source : Calculs de l'auteur à partir de Tchouassi (2004)

Selon l'Office des Changes du Maroc, les transferts¹⁶ financiers des Marocains résidant à l'étranger ont atteint en 2001 et 2002 respectivement 36 858,1 millions de Dirhams (environ 3100 millions de Dollars US) et 31 707,9 millions de Dirhams (environ 2800 millions de Dollars US) soit en pourcentage du PIB de la même année 9,62 pour cent et 7,97 pour cent. Pour l'année 2003, les transferts financiers s'élèvent à plus de 37 milliards de Dirhams (environ 3200 millions de Dollars US). En moyenne, les transferts financiers des marocains de la diaspora représentent 43 pour cent des exportations et 117 pour cent des recettes touristiques. Depuis les années 1980, les transferts de la diaspora marocaine sont presque toujours à la hausse mais ont connu des hauts et des bas dus à l'environnement économique international, aux générations d'émigrés qui n'ont pas les mêmes motivations et le même attachement avec leurs pays et leurs familles d'origine.

Les diasporas africaines jouent un rôle non moins important dans les efforts du développement local dans leurs pays respectifs. Leurs actions sont remarquables dans les activités d'économie sociale où les associations¹⁷ « diasporiques » prennent des initiatives seules et/ou en partenariat avec des mouvements associatifs du Nord. C'est le cas, par exemple, de l'engagement volontaire formel des émigrants dans les activités de développement économique, social et culturel de leurs localités ou régions d'origine. Il peut s'agir d'expédition de biens en nature, de

transferts de fonds « *institué*s » (des retenues sur salaire effectuées par les services sociaux de retraites, d'allocations familiales, etc.). Ces apports de la diaspora peuvent représenter une source appréciable de financement.

Dans les années 1990, pour le Sénégal, les transferts de la diaspora représentaient plus de 132 millions de Dollars US et l'aide publique française au développement se chiffrait à 250 millions de Dollars US. Les transferts de la diaspora malienne en France se chiffraient à 25 millions de Dollars US et l'aide publique française à 93 millions. Pour la Côte-d'Ivoire, la part de sa diaspora était de 21 millions de Dollars alors que l'aide publique de la France s'élevait à près de 305 millions de Dollars US (Condamines 1993). Ces apports peuvent se comparer favorablement à certains postes de la balance commerciale de certains pays. Ainsi, en 1994 pour le Sénégal par exemple, les envois de ses ressortissants en France étaient au même niveau que les exportations de la production d'arachide. Dans de nombreuses localités de la plupart des pays africains, les envois des diasporas constituent la seule et souvent l'unique source de revenus des individus et des familles restés au pays (Dembélé Moussa 2001).

La contribution de la diaspora au développement socio-économique de l'Afrique

Le plus souvent, les africains de la diaspora s'organisent de façon formelle dans des associations pour œuvrer, en partenariat avec les compatriotes restés au pays, à la réalisation des projets socio-économiques de développement dans leur localité d'origine. De nouvelles formes de coopération ont vu le jour au courant des années 1990. Il s'agit notamment du partenariat entre les associations « *diasporiques* », les mouvements associatifs ou les Organisations non gouvernementales (ONG) du pays hôte. C'est notamment le cas des émigrés sahéliens en France. L'exemple le plus connu et souvent cité est celui des associations des diasporas de la vallée du fleuve Sénégal (Mauritanie, Sénégal et Mali).

Ces associations de partenariat et de solidarité internationale ont joué au cours des années et continuent de jouer un rôle non moins important dans le développement local (Dewitte 1995 ; Condamines 1993) et dans le financement du développement des infrastructures urbaines et périurbaines de base. Leurs interventions ont permis de doter des pans entiers de villages et de localités semi rurales et urbaines d'infrastructures de base, c'est-à-dire d'écoles, de dispensaires, de centres de santé, de silos de stockage de céréales, d'aménagement de périmètres irrigués, de constitution de banques céréalières, de réseaux d'eau potable et d'assainissement, etc.

Les diasporas africaines participent également à des activités relevant de l'économie sociale :¹⁸ développement de micro financements, transports, bâtiments sociaux, habitats, coopératives dans divers secteurs sociaux, etc. (Dembélé Moussa 1999). Le sociologue Babacar Sall a été séduit par le cas de la diaspora sénégalaise

qui réside en Italie. En effet, en janvier 1996, écrit-il, « *j'ai assisté au Sénégal à un événement significatif de ce phénomène. Il s'agit de l'électrification par les émigrés résidant en Italie de N'Diaye Tioro, village situé à 150 km de Dakar sur la nationale* ». Des exemples de ce genre abondent en pays toucouleur et soninké et dans d'autres pays africains. En outre, des centres de santé, des écoles ou des bureaux de poste sont installés partout en Afrique grâce aux migradevises, aux transferts de l'épargne émigrée ou aux solidarités endogènes (Sall 1996).

Dans certaines régions d'Afrique, par le biais d'associations d'émigrés ressortissant d'une même région, des fonds mis en commun ont servi au financement du développement social de la région à travers l'installation d'équipements de distribution d'eau potable, la construction d'écoles ou de centres de santé communautaires, l'aide en cas de catastrophes naturelles. Comme cela a été le cas lors du tremblement de terre au Nord du Maroc (Al Hoceima) en février 2004. Des fonds considérables issus de la diaspora marocaine ont été levés en quelques jours pour subvenir aux besoins des sinistrés. Un autre cas aussi révélateur est celui de l'association des émigrés de la vallée du fleuve Sénégal en France qui a permis la réalisation de plus de 330 grands projets sociaux¹⁹ de développement par les transferts réguliers d'argent de la diaspora. La construction du grand hôpital de Touba (au centre nord du Sénégal) est financée par l'argent de la diaspora sénégalaise. Cela a du coup amélioré le cadre de vie et le bien-être social des dites régions.

Au Burkina Faso, les sommes importantes issues de la diaspora servent à faire vivre des familles entières. L'argent est utilisé pour l'achat de nourriture, le paiement des frais de scolarité ou des soins de santé, le financement de mariages, l'achat de bœufs, de charrues ou d'engins de locomotion pour l'agriculture, l'investissement en moulin à grains, l'ouverture des commerces (boutiques), la réalisation des placements, l'achat des parcelles de terre à cultiver, la construction ou l'amélioration des maisons d'habitation. Par ailleurs, au Mali, l'effet de l'argent de la diaspora est ambigu. En effet, ce pays est le plus souvent cité en exemple en raison des péripéties d'immigrés renvoyés ou expulsés de la France. Depuis ce moment, la manne financière s'est alors réduite d'un coup, ce qui permet de mesurer les différences entre « *l'avant* » et « *l'après* » (Nforgang et Ouattara 2004).

Dans la région de Kayes où les conditions climatiques ne sont pas favorables à l'agriculture et à l'élevage, 80 pour cent des habitants sont ruraux mais leurs ressources principales sont tirées du commerce. Les émigrés maliens de France ont financé l'installation d'équipements permettant la fourniture d'électricité, soit environ 80 000 Dollars US, la construction de retenues d'eau et de périmètres irrigués pour l'agriculture, la réalisation de forages pour l'eau potable, autant de réalisations qui permettent aux populations tant urbaines que rurales d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Dans la petite ville de Yélimané, de grandes villas équipées de téléphone à domicile, surmontées d'antennes paraboliques, ont été

construites grâce à l'argent de la diaspora. Cette ville possède un petit aérodrome qui permet aux membres de la diaspora malienne de rendre visite à leur famille.

Au Cameroun, notre descente sur le terrain nous a permis de constater que les importateurs ne transportent plus les espèces pendant leurs voyages à l'étranger, mais ils effectuent toutes leurs transactions commerciales et financières à l'étranger avec l'épargne que des frères de la diaspora ou des compatriotes mettent à leur disposition sur place. Évidemment, il s'agit des frères et des compatriotes très proches et connus depuis de longue date et avec lesquels un « *capital confiance* » s'est établi (Tchouassi 2004). Dès le retour au pays et après la vente de leurs marchandises, l'importateur procède au remboursement selon les instructions du migrant.²⁰ Aussi à l'occasion des différents séjours des membres de la diaspora camerounaise dans leur pays d'origine, ceux-ci ne manquent-ils pas de poser des actes pour la contribution au financement du développement des services sociaux urbains et périurbains de base.

On sait aussi que l'émigration des travailleurs qualifiés et des professionnels draine généralement des richesses privées nationales dans les pays hôtes. Dans le cas de l'Afrique Subsaharienne, 34 pour cent de ces richesses se trouveraient actuellement dans les pays d'accueil de ses diasporas (Meyer, Kaplan et Charum 2001). Des politiques fiscales et monétaires incitatives mises en vigueur par les États africains, pourraient inciter les diasporas à épargner et à investir dans leur pays et région d'origine. Bref, les africains de la diaspora contribuent, pour une part non moins importante, à l'effort du financement du développement socioéconomique du continent.

Conclusion, enseignements et recommandations

La mise à contribution de l'argent de la diaspora dans le financement du développement des infrastructures socio-économiques de base des pays africains est un phénomène assez complexe et multiforme. En effet, cette contribution se présente sous des formes monétaires ou non et se traduit par des actions assez diverses. Ce phénomène que nous avons analysé dans cet article est caractérisé par des asymétries entre le centre et les périphéries du système mondial. Il procède par des intermédiaires et des canaux de mobilité ou de circulation du capital humain, social et financier. L'apport « *diasporique* » met en relation au moins deux catégories d'acteurs sociaux : l'*Homo aconomicus* et l'*Homo donator* (Assogba 2002) qui définissent le cadre philanthropique du migrant africain.

Aussi efficiente que les grandes structures d'aide internationale avec ses nouveaux mécanismes, la diaspora africaine plus en prise avec les réalités du continent africain, est amenée à jouer un important rôle d'intermédiation dans le financement des besoins essentiels de base et élémentaires. L'argent de la diaspora africaine constitue, de nos jours, une ressource privilégiée du financement du développement de l'Afrique. L'Union Africaine a invité la diaspora africaine à prendre

une part active au développement de la région et a décidé d'amender la charte de l'organisation afin « *d'encourager la participation à part entière de la diaspora africaine considérée comme un élément important du continent* ».

Il ressort que sur le plan africain, les gouvernements africains à travers leur budget d'investissements publics, financent les projets sociaux de développement du secteur urbain et périurbain. Les organismes financiers étatiques contribuent eux aussi au financement des activités du secteur urbain en octroyant des subventions et des prêts aux collectivités décentralisées et en prenant des participations dans le capital des entreprises dont la mission est l'aménagement, la réhabilitation, l'assainissement et la construction des infrastructures urbaines. Les banques classiques, en distribuant des crédits à court terme, ne peuvent pas financer directement les activités du secteur urbain et périurbain africain. De nouveaux produits relevant de la microfinance permettraient, à travers les petits crédits qu'elle octroie, de financer l'amélioration de l'habitat des populations. Des relations financières informelles (tontines) et amicales (associations sœurs nationales ou internationales) favorisent le financement de l'amélioration et de l'assainissement du développement social urbain.

Sur le plan international, le fonds social de développement est un mécanisme de financement d'utilité sociale mis en œuvre par les services de la coopération française. Il a pour vocation de répondre à un besoin social identifié au niveau d'une ville. L'initiative PPTTE permet au Cameroun de concentrer ses énergies sur la mise en place des politiques et des institutions qui sont les fondements d'un développement durable et de la réduction de la pauvreté.

Quelles nouvelles stratégies de financement peut-on créer pour renforcer celles existantes ? Au niveau des institutions financières, il est possible de créer des micro fonds de financement des projets de développement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines ; au niveau des organismes financiers étatiques, il est possible d'instaurer d'autres types de prêts avec des taux d'intérêt bas et remboursables à moyen et long terme.

Les États africains, dans le cadre de leur politique de décentralisation, continuent de jouer un rôle très important dans le développement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines en créant des conditions de base d'acquisition des terrains, en assurant l'accès à la sécurité foncière, en favorisant le respect de la liberté d'association, en menant une politique permettant d'orienter l'épargne vers le crédit au logement, etc. C'est aussi de cette manière que la lutte contre la pauvreté pourrait être menée.

Des réformes du secteur financier relancent ou établissent le rôle du secteur bancaire national efficace dans les financements à long terme. Ces réformes sont indispensables pour augmenter la part des ressources domestiques dans le financement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines. Les banques commerciales pourraient jouer un rôle important en filtrant et en surveillant les com-

portements et les projets d'investissement à elles soumis, en développant et en entretenant des relations à long terme avec la clientèle.

Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes financiers innovateurs (en l'occurrence l'argent transféré par la diaspora africaine) pour assurer la participation des populations au développement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines de base.

La concertation avec les migrants²¹ est d'autant plus nécessaire qu'ils mobilisent beaucoup mieux que les États l'adhésion et la participation active des zones urbaines et périurbaines aux processus de développement. Il est donc souhaitable et impératif, peut-être à partir des opportunités qu'offre le « *co-développement* »,²² de réfléchir sur les modalités concrètes de mise en œuvre d'une réelle coopération entre les différents acteurs du développement local. Cette coopération permettrait de s'assurer de l'inscription effective des projets collectifs dans le plan général de la politique étatique de financement du développement des besoins sociaux essentiels des populations. Les bailleurs de fonds bi ou multilatéraux devraient étendre les différents mécanismes de financement sur toute l'étendue du territoire national des pays africains. L'enveloppe financière devrait être augmentée en même temps que sa durée pour le financement de certains projets relatifs à une catégorie d'infrastructures sociales urbaines et périurbaines de base.

Il est paradoxal que les montants des transferts de la diaspora qui, pour certains pays, sont supérieurs à l'aide publique au développement reçue, soient traités comme s'ils n'existaient pas. Un travail d'ingénierie financière devrait aboutir à la mise en place de circuits financiers favorisant l'investissement de l'épargne issue de l'immigration dans le développement, en particulier dans les domaines des infrastructures sociales de base, de la création d'activités génératrices de revenus et d'emplois.

La création de nouvelles sources de financement du développement est encouragée dans le « *Consensus de Monterrey* ». ²³ Une étude sur la question a examiné des sources novatrices de financement du développement : la création d'une taxe mondiale sur l'environnement, d'une taxe sur les transactions financières internationales (taxe Tobin); la possibilité de créer des Droits de tirage spéciaux (DTS) destinés au financement du développement; la création d'une Facilité internationale de financement du développement; la mise en place d'une loterie internationale et de bons du trésor internationaux; et la facilitation des transferts de fonds des travailleurs migrants vers leur pays d'origine. Très récemment, la France avec un groupe de plus de soixante pays, a proposé la création d'une taxe sur les billets d'avion pour contribuer au financement du développement.

Notes

1. Le dictionnaire Larousse définit une diaspora comme « la dispersion d'un peuple ou d'une ethnie à travers le monde ». L'histoire de la diaspora remonte très loin. Entre le XIe et le XIXe siècle, après une longue série d'invasions, de déportations et de massacres, il s'est constitué une petite diaspora arménienne composée de marchands, d'ecclésiastiques et d'intellectuels, principalement en Russie, en Pologne, en Europe occidentale et en Inde. Les grandes vagues de migrations ont repris depuis la fin du XIXe siècle. On en dénombre quatre; elles forment la diaspora arménienne.
2. L'électricité fait partie des infrastructures sociales de base (Massé 2004).
3. De plus en plus des voies s'élèvent contre les effets pervers du développement tout court qui entretiendrait l'assistanat. La commission for Africa a mis en exergue la nécessité de diversifier l'utilisation des revenus des africains de la diaspora à travers entre autre le financement de la micro entreprise et des infrastructures urbaines et périurbaines de base en Afrique.
4. La diaspora est également synonyme de transferts monétaires, d'épargnes et d'investissements. Elle contribue à la réalisation des objectifs sociaux (éducation, santé, environnement, écologie, etc.) (Wets 2004).
5. Les membres de la diaspora sont souvent considérés comme des agents de développement pouvant renforcer la coopération entre le pays d'accueil et le pays d'origine (Wets 2004).
6. Il faudrait au minimum doubler le montant des apports d'Aide publique au développement versés en 2001 pour réaliser les 8 Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici à 2015.
7. Le FEICOM est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation et sous la tutelle du Ministère chargé de l'Économie et des Finances. Il a pour missions essentielles : l'entraide entre les communes notamment par des contributions de solidarité et des avances de trésorerie, le financement des travaux d'investissement communaux et intercommunaux, la centralisation et la distribution des centimes additionnels communaux.
8. Le Crédit Foncier du Cameroun est une institution spécialisée de l'État qui a pour mission principale de financer les mutations des villes camerounaises et le développement des infrastructures sociales urbaines, par exemple la construction des logements, l'aménagement et la réhabilitation des ouvrages sociaux urbains. Ces ouvrages peuvent être générateurs de revenus ou à caractère social. Le Crédit Foncier du Cameroun est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.
9. La Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), dans le but de financer les activités économiques des États de l'Afrique centrale, avait élaboré des instruments monétaires notamment le taux d'escompte préférentiel et les opérations hors cote. Le taux d'escompte préférentiel était réservé aux opérations ou secteurs que l'État souhaitait soutenir. En particulier, des crédits à moyen terme étaient destinés au financement de l'habitat social (Tchouassi 2005).
10. Ces structures, dans leur diversité, présentent un intérêt immense. Leurs produits financiers sont assez adaptés aux conditions socio-économiques, aux us et coutumes

des populations et à la nature des processus d'accès au logement. C'est le cas de la Mutuelle communautaire de croissance (MC2), mise en place par Afriland First Bank, qui relie la mobilisation de l'épargne à l'accès au crédit. Ayant défini de nouvelles modalités d'octroi de crédit, à la MC2 la garantie sociale et solidaire remplace ou complète les garanties classiques (hypothèque d'un bien meuble ou immeuble, etc.).

11. Les subventions et les dons reçus par les organisations caritatives jouent un rôle important dans le financement du développement des infrastructures sociales urbaines au Cameroun. Les associations caritatives qui constituent un trait d'union entre l'église et les populations continuent de favoriser à leur façon l'amélioration, l'assainissement et le développement des infrastructures sociales urbaines et périurbaines.
12. Nous analysons ici le Fonds social de développement, le Contrat désendettement développement (C2D), l'Initiative pays pauvres très endettés et le Programme d'appui aux capacités décentralisées de développement urbain (PACDDU) qui est un programme de l'Union européenne. Les principes généraux de ces mécanismes sont quasiment les mêmes que ceux des projets issus de l'initiative pays pauvres très endettés, à savoir la cohérence avec la dimension sociale de réduction de la pauvreté, les stratégies sectorielles et les priorités de l'aide bilatérale française, l'association de la société civile à la mise en œuvre et au suivi des projets C2D, la reconnaissance de la France comme chef de file dans la coordination des bailleurs de fonds pour l'élaboration de certaines stratégies sectorielles, etc.
13. Une attention particulière est accordée aux projets ayant une dimension sociale et permettant la création d'emplois avec redistribution de revenus. Les groupes cibles potentiellement bénéficiaires des financements FSD sont : l'ensemble des populations défavorisées, les groupes à potentiel économique, les chômeurs urbains, les citoyens des quartiers pauvres, etc.
14. Les domaines couverts par les C2D sont les suivants : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaire et la lutte contre les endémies et le VIH/Sida, les équipements sociaux et les infrastructures sociales des collectivités publiques, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.
15. Selon Tchouassi (2004) exploitant les données des Nations Unies (2000) sur les migrations internationales, onze pays d'Afrique Subsaharienne (la Guinée Equatoriale, le Burkina Faso, la Sierra-Leone, le Bénin, le Mali, la Guinée-Bissau, le Cap-Vert, le Ghana, le Nigeria, le Sénégal et le Niger) ont connu un solde migratoire net négatif sur la période 1995-2000. Tandis que huit autres (le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la République Centrafricaine, la Mauritanie, le Tchad, le Togo, le Libéria et la Gambie) connaissent un solde migratoire net positif.
16. Les virements bancaires restent le principal mode de transaction utilisé par les marocains résidant à l'étranger, devant les virements postaux et le transport des billets de banque par les touristes et les voyageurs.
17. Un courant de ces mouvements associatifs et des Organisations de coopération internationale (OCI) développe des liens de solidarité avec des associations « diasporiques » pour appuyer la société civile et les partis d'opposition dans leurs luttes pour la démocratie et l'État de droit en Afrique. Au Québec (Canada) on peut citer, entre autres, l'exemple du Collectif pour la démocratie au Togo qui regroupe la Communauté togolaise au

- Canada (CTC), les OCI comme l'Association québécoise des organisations de coopération internationale (AQOCI), le Canadian University Solidarity Overseas (CUSO), le Centre international de solidarité internationale (CISO), mais aussi le mouvement syndical comme la Centrale des enseignants du Québec (CEQ) Champlain et la Ligue des droits et libertés du Québec (LDLQ). En France, on peut citer l'Association Survie.
18. L'économie sociale se définit comme une approche et une pratique de l'économie fondée sur les principes éthiques de solidarité, de responsabilité, d'autonomie, d'utilité collective, de plus-value sociale et d'initiative citoyenne.
 19. Ces projets vont de l'agriculture à la santé en passant par l'éducation, l'alimentation en eau potable dans la région, la construction de mosquées, etc.
 20. Ces instructions du migrant portent le plus souvent sur : la construction des maisons au pays dans les quartiers chics des grandes villes, la contribution à l'amélioration des réseaux de communication (électrification, téléphonie et route), amélioration des points d'eau potable, l'équipement des centres de santé et des écoles, le versement des sommes mensuelles aux parents, etc.
 21. Cette concertation devrait être faite en tenant compte de la « *citoyenneté* » du migrant et des droits y relatifs. Des pays comme le Sénégal, le Mali, etc. disposent déjà d'un Ministère qui s'occupe de sa diaspora. Pourquoi ne pas emboîter leurs pas en créant ne serait-ce qu'une Direction ?
 22. Par le « *codéveloppement* », les autorités françaises tentent d'organiser de manière concertée avec les pays de migration les flux migratoires pour rentabiliser le « *fait migratoire* » en favorisant les investissements dans les pays d'origine. Pour que l'immigration soit profitable aux pays de départ et d'accueil, il faudrait promouvoir les investissements productifs générateurs d'emplois, les transferts de compétences et de techniques (Dieng 2002).
 23. À la suite de la crise financière internationale survenue en 1997 et qui avait compromis les efforts de bon nombre de pays en développement, l'on s'est préoccupé davantage de la nécessité de trouver des solutions idoines aux questions relatives au financement du développement. Les grandes puissances se sont alors engagées à organiser une conférence qui s'est tenue à Monterrey au Mexique en mars 2002 pour mettre en place une action mondiale qui a produit le « *consensus de Monterrey* ».

Références

- Armstrong, J. A., 1976, « Mobilized and Proletarian Diasporas », *American Political Sciences Review*, n°70, vol. 2, pp.393-408.
- Assogba, Y., 2002, « Diaspora, mondialisation et développement de l'Afrique », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 15, n°1, pp.98-110.
- Banque Mondiale, 2003, *Global Development Finance*, Washington D. C.: BM.
- Banque Mondiale, 2000, *Preliminary Document on the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*, Washington D. C.: BM.
- Bruneau, M., 1995, (sd), *Les diasporas*, Reclus : Montpellier
- Cameroun, 2004, *Document de stratégie de réduction de la pauvreté*, Yaoundé : MINEFI
- Condamines, Ch., 1993, « Les immigrés, atouts du développement », *Le Monde diplomatique*, n° 477, décembre, p. 25.

- Dembélé, M. D., 1999, « Le rôle des émigrés dans le développement national du Sénégal : implications socio-économiques et perspectives », Communication au Colloque sur *l'émigration sénégalaise : Situations et perspectives*, organisé par l'Assemblée Nationale et la Fondation Friedrich Ebert, 10-11 juillet : Dakar.
- Dembélé Moussa D., 2001, « Le financement du développement et ses alternatives : le rôle des mouvements sociaux et politiques », *Alternatives Sud*, vol. 8, n°3, pp. 229-251.
- Dewitte, Ph., 1995, « Les migrants, coopérants de demain ? », *Projet*, n°241, pp. 80-88.
- Dieng, S. A., 2002, « Pratiques et logiques de l'épargne collective chez les migrants maliens et sénégalais en France », *Afrique et Développement*, vol. XXVII, n° 1 & 2, pp. 144-174.
- Hovanessian, M., 1998, « La notion de diaspora. Usage et champ sémantique », *Le Journal de Anthropologues*, n°72-3, pp. 11-30.
- Ketkar, S. et Ratha, D., 2005, « Securisation of Future, Remittances Flows: A Global Overview », Inter-American Development Bank, Washington D. C., June.
- Massé, R., 2004, « Financer le développement de l'électrification rurale », Coll. Études et Travaux, Série en ligne n°2, Éditions du GRET, www.gret.org, 108p.
- Médam, A., 1993, « Diaspora/diasporas : archétype et typologie », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n°9, vol. 1, pp.59-66.
- Meyer, J.-B., Kaplan, D. et Charum, J., 2001, « Nomadisme des scientifiques et nouvelle géopolitique du savoir », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 168, juin, pp.341-354.
- Nations Unies, 2002, Rapport de la conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey au Mexique, du 18 au 22 mars : New York, 103 p.
- Nforgan, C. et Ouattara, S., 2004, « La marmite de l'argent des migrants », *Défis Sud*, n°62, pp.27-28.
- Office des Changes, 2003, « Balance des Paiements », Rabat, Maroc.
- Sall, B., 1996, « Anétatisme et modes sociaux de recours », *Cahiers du GEMDEV*, n°24, pp. 170-176.
- Sheffer, G., ed., 1986, *Modern Diasporas in International Politics*, Londres : Croom Helm.
- Tamba, I., ed., 2001, *Cameroun: enjeux et défis de l'initiative PPTE*, Yaoundé :Presses Universitaires d'Afrique.
- Tchouassi, G., 2004, « Migrations et envois d'argent des migrants en Afrique au Sud du Sahara », *Techniques Financières et Développement*, n°76, pp. 37-46.
- Tchouassi, G., 2005, « Opportunités et contraintes actuelles des sources de financement des projets urbains au Cameroun », Communication au séminaire international à l'Université F. A. de Sétif, Algérie.
- Wets, J., 2004, « Réflexions sur la migration et le développement », *Dialogue EPC-FRB sur la migration*, Genève, OIM.
- Wimaladharma, J., Pearce D. et Stanton D., 2004, « Transferts des migrants : un nouveau financement pour le développement ? », *Techniques Financières et Développement*, n°76, pp. 29-36.



13

Fondements analytiques et propositions de la création d'une monnaie et d'une banque centrale africaines communes

Koffi Sodokin

Introduction

En août 2003, l'Association des gouverneurs des banques centrales africaines a émis le souhait de la mise en place d'une monnaie unique et d'une banque centrale commune pour les pays africains d'ici 2021. L'idée avait déjà été exprimée par l'ex-Organisation de l'Unité Africaine établie en 1963. Depuis lors, elle était en veilleuse. L'article 19 de l'acte constitutif de l'Union Africaine (UA) adopté le 11 juillet 2000, au Sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de Lomé (Togo) stipule que l'Union africaine est dotée des institutions financières suivantes dont les statuts sont définis dans des protocoles y afférents :

- la Banque centrale africaine,
- le Fonds monétaire africain,
- la Banque africaine d'investissement.

Le projet repose sur la création préalable d'unions monétaires dans les communautés économiques régionales existantes en Afrique. Il s'agit de l'Union monétaire arabe (UMA),¹ du Marché commun de l'Afrique orientale et Australe (COMESA),² de la communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC),³ de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴ et de la Communauté du Développement de l'Afrique Australe (SADC).⁵

Notre propos dans cet article n'est pas d'entrer dans le détail d'un débat sur la crédibilité et sur une comparaison entre gagnants et perdants de cette initiative de réforme ou sur un quelconque respect de critères de convergences (Masson et Patillo 2004). Il est vrai que la détermination des critères de convergences des

économies des différents pays qui doivent participer à cette monnaie commune est un préalable nécessaire. Cependant, nous voulons dire dans le cadre de la présente analyse, d'une part, qu'il nous faut avancer en Afrique, d'autre part, montrer que les relations économiques entre les pays africains étant des relations fondées sur une économie internationale d'échanges, il existe des principes et règles de cette économie qui justifient cette initiative de réforme des sphères de la monnaie et de la finance de ce continent.

Des échanges intra régionaux à l'intérieur du continent africain engendreront forcément l'enrichissement mutuel des pays qui y participeront. Toutefois, pour que les échanges se réalisent dans l'équivalence et se développent, les règles qui découlent des principes de l'économie internationale doivent être respectées. Toutefois, il est évident qu'actuellement certains pays à l'intérieur du continent africain ne peuvent pas participer pleinement aux échanges intra régionaux, faute de moyens suffisants. Autrement dit, ces pays ne peuvent pas vendre autant qu'ils ont besoin d'acheter. Or, l'évolution économique de chaque pays africain est bénéfique à l'ensemble du continent. En effet, l'évolution des échanges est, elle-même, largement liée à la croissance économique en Afrique. Ainsi, plus chaque pays africain aura la possibilité de financer ses achats par ses ventes, plus il en fera profiter les autres pays du continent.

C'est pour cette raison que la mise en place de cette initiative de réforme à travers la création d'une Banque Centrale Africaine (BCA) et d'une Supra Unité de Monnaie Africaine (SUMA) est plus que nécessaire. Pour justifier notre propos, nous étudions ci-après les contraintes des économies africaines dans un environnement monétaire international problématique⁶ et les raisons qui justifient la mise en place d'un système monétaire africain, autonome dans la gestion des excédents et déficits entre les États africains d'une part et d'autre part entre les États africains et le reste du monde. Une réforme efficiente qui bénéficie à tous les pays africains doit prendre en compte les principes et règles qui gouvernent les relations économiques internationales qui sont des relations d'échange. Aussi, cette réorganisation doit-elle passer par une articulation des systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux africains (SMFNA ou SMFRA) avec le nouveau système monétaire et financier africain (SMFA) qui sera créé. Nous verrons enfin en quoi les réformes envisagées ouvrent de nouvelles perspectives de développement pour les économies africaines.

Notre analyse montre d'abord les contraintes des économies africaines, puis aborde les règles d'une nouvelle architecture monétaire et financière, son articulation à l'échelle nationale, régionale et africaine et enfin met en relief les réformes du système actuel.

Les contraintes des économies africaines dans l'environnement monétaire et financier international

Les perspectives de développement de chaque pays africain sont largement influencées par le fonctionnement des systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux en Afrique. Cependant, elles le sont également par le fonctionnement des sphères monétaires et financières internationales.

Les relations économiques interafricaines

Les relations économiques entre les pays africains sont des relations fondées sur une économie d'échange où seuls apparaissent le marché des biens et des services et le marché financier, tandis que l'économie de chaque nation africaine est une économie monétaire de production et d'échange. Dans l'économie nationale monétaire de production, deux phases apparaissent dans le processus de production : la phase de la production, où l'économie est monétisée dans l'acte de la rémunération des services producteurs, et la phase de l'échange, où la dépense dans les achats finals du revenu formé à la production sur le marché des produits signifie leur écoulement. De fait, dans une économie monétaire de production, le revenu est formé dès la production dans l'acte de la rémunération des services producteurs. Cette rémunération constitue la valeur de l'offre globale (la valeur de la production de la période). La dépense du revenu ainsi formé permet l'écoulement du produit national car, la demande globale a sa source dans l'offre globale.

Les relations économiques entre les pays africains se réalisent dans le cadre d'une économie d'échange. Dans cette économie qui dans la pratique est internationale, les achats sont financés par les ventes. C'est là l'un des principes de l'économie d'échange. Il découle de ce principe une règle : les achats nets doivent être financés par les ventes nettes. Pour cette raison, la mise en place d'une Supra Unité de Monnaie Africaine (SUMA) n'est pas neutre pour le fonctionnement de l'économie africaine. Dans le cadre des échanges intra régionaux, chaque pays africain n'utilisera que la SUMA. Cette même monnaie sera utilisée par les pays africains dans les échanges avec le reste du monde, puisque ce sera la Banque Centrale Africaine nouvelle qui sera en charge de la gestion des flux financiers extérieurs au continent africain. Évidemment, ce fonctionnement ne posera aucun problème à l'existence éventuelle des monnaies nationales ou régionales dans chaque pays ou dans chaque région africaine.

Cependant, l'évolution actuelle de l'économie africaine est essentiellement contrainte par le fonctionnement du système monétaire international, où certaines monnaies nationales sont considérées comme des monnaies internationales. Cette situation constitue un handicap pour les économies africaines, du fait de l'alourdissement de leur endettement extérieur qui résulte de cet environnement monétaire international peu propice. En effet, lorsque la monnaie d'une nation est considérée comme monnaie internationale sur le marché mondial, les pays échangistes

(autres que le pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale) et en particulier les pays déficitaires (c'est le cas de la majorité des pays africains) sont à la recherche de cette « monnaie internationale » pour financer leurs achats et surtout pour faire face au déficit de leur balance des paiements. Les pays confrontés au problème de déficit de leur balance des paiements (les pays acheteurs nets) trouveront l'équivalent de leur déficit chez les pays vendeurs excédentaires ou leurs ayants droit (les organismes financiers, c'est-à-dire les banques dites multinationales). Les pays déficitaires peuvent également trouver un financement à leur déficit dans la masse de capitaux financiers qui constituent la liquidité internationale.

La liquidité internationale augmente si le pays qui réalise une balance commerciale déficitaire (et même une balance des paiements déficitaire), est celui dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale et si ce pays finance son déficit par sa propre monnaie. On peut constater que, dans ce cas, ce pays finance son déficit sans s'adresser aux marchés financiers qui gèrent les excédents des pays vendeurs nets, ni aux organismes internationaux, car ces organismes n'ont pas de véritable responsabilité dans ce domaine, malgré leurs fonctions officielles. En d'autres termes, ce pays finance le déficit de sa balance commerciale (et même de sa balance des paiements) avec sa propre dette. Dans ce cas, le financement de ce déficit n'est pas puisé dans les excédents des pays vendeurs nets, comme l'exige la règle du financement des achats excédentaires. On peut le constater, c'est le non-respect de cette règle qui se trouve être à l'origine de l'augmentation de la liquidité internationale. Dès que le pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale finance le déficit de sa balance des paiements par sa propre monnaie, une somme de monnaie dite internationale et constituant le point de départ des problèmes posés au fonctionnement du système monétaire international, est mise à la disposition des pays vendeurs nets.

En outre, cette façon de financer son déficit extérieur permet à ce pays de ne pas payer d'intérêts aux pays exportateurs nets ou à leurs ayants droit. La liquidité internationale apparaît du fait que le financement de ce déficit n'a pas été puisé dans les excédents des pays exportateurs nets.

L'apparition de cette liquidité internationale a des effets néfastes sur le fonctionnement du marché financier international. En effet, les détenteurs de cette somme de monnaie seront à la recherche du meilleur placement sur les marchés financiers internationaux. Il résulte de ces placements une variation des taux de change des différentes monnaies, qui met ainsi en péril la bonne marche de l'économie internationale. La variation des taux de change dans ce cas n'a rien à voir avec la parité des pouvoirs d'achat ni avec la variation des résultats des balances commerciales. En outre, du moment où l'on raisonne en termes de liquidité internationale, la variation de sa quantité constituera l'un des facteurs qui influencera le taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux. Ainsi, dans le système

monétaire international actuel, les taux d'intérêt des « monnaies nationales » sont influencés par le taux d'intérêt du pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale. Les difficultés des pays africains, liées au financement de leur développement ont pour origine cet environnement monétaire international problématique. C'est pour cette raison que les réformes proposées par l'Union Africaine sont plus que pertinentes, parce qu'elles peuvent permettre de s'affranchir de ces contraintes d'une architecture monétaire internationale actuelle défaillante.

L'insuffisance des fonds des organisations monétaires et financières internationales dans le financement des économies africaines

Ce problème est lié aux financements privés et publics des déficits des balances commerciales des pays africains. L'idée centrale que nous voulons mettre en exergue ici émane de l'analyse des différentes sources de financement des déficits des balances des paiements des pays africains dans le cadre de leur participation aux échanges internationaux. Actuellement, trois sortes de financements permettent aux pays africains généralement déficitaires de financer le déficit de leur balance des paiements. Il s'agit des fonds privés (les prêts des banques privées des pays industriels), des fonds publics et des fonds des organisations internationales. Pour marquer les limites du système monétaire international actuel, qui justifie une réorganisation interne de l'architecture monétaire et financière africaine, il est important d'explicitier les sources dans lesquelles puisent les institutions bancaires privées et les organisations monétaires et financières internationales pour faire face aux besoins des pays africains souvent chroniquement déficitaires.

Les prêts des banques étrangères aux pays africains

Deux ensembles de banques interviennent dans le financement des pays africains. Les banques qui utilisent les excédents des pays exportateurs nets et les banques du pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale. Les banques qui utilisent les excédents des pays exportateurs nets gèrent la liquidité internationale existante alors que les banques du pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale prêtent la monnaie de leur pays. Dans le deuxième cas, les prêts bancaires aux pays déficitaires constituent aussi une cause d'augmentation de la liquidité internationale. Or, pour qu'il y ait un fonctionnement harmonieux des échanges internationaux, ce sont les excédents des pays exportateurs nets qui doivent financer les déficits des pays importateurs nets.

Les taux d'intérêt appliqués aux pays africains emprunteurs sur les marchés financiers internationaux

Il est dans la logique du système monétaire international actuel que les taux d'intérêt sur les prêts accordés soient moins élevés pour les pays industrialisés que pour les pays en développement dont les pays africains emprunteurs sur les marchés

financiers internationaux. Or, le niveau des taux d'intérêt élevés engendre des charges lourdes pour les économies des pays africains. Les difficultés rencontrées par les pays africains pour faire face aux charges de leurs dettes les font passer pour des clients insolubles vis-à-vis du marché international du crédit. Or, le pays dont la monnaie est considérée comme monnaie internationale peut ne pas faire face aux charges liées aux intérêts puisque ce pays a la possibilité d'utiliser sa propre monnaie pour financer le déficit de sa balance des paiements. Ainsi, le pays considéré échappe à la règle qui découle logiquement des principes de l'économie internationale, règle selon laquelle ce sont les ventes nettes qui financent les achats nets de chaque pays participant aux échanges internationaux.

La capacité limitée de la majorité des pays africains à rembourser leurs dettes

Le fonctionnement du système monétaire international actuel n'est pas favorable à la majorité des pays africains qui se trouvent dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes. Pour qu'un pays puisse honorer sa dette, il doit réaliser une balance commerciale excédentaire au moins égale à la fraction du montant de la dette qu'il doit rembourser à chaque période et au montant des intérêts sur le reste de la dette. Pour connaître les possibilités de remboursement de la dette des pays africains, prenons le cas des pays qui ont soit une balance commerciale déficitaire, soit une balance commerciale équilibrée. Dès qu'ils réalisent une balance commerciale déficitaire, ces pays se trouvent aussitôt dans une situation de surendettement, ce qui signifie qu'ils seront dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes extérieures et cela, quel qu'en soit le montant. Mais, ce qui aggrave leur situation de surendettement, c'est qu'ils ne peuvent même pas payer les intérêts du capital. En effet, pour qu'un pays puisse payer les intérêts de sa dette extérieure, il doit réaliser une balance commerciale excédentaire au moins pour le même montant. Nous pouvons constater que, même si ces pays arrêtent leurs importations de biens d'équipement, et même si cette décision leur permet d'équilibrer leur balance commerciale, leur endettement extérieur s'aggravera néanmoins car, n'ayant pas une balance commerciale excédentaire, ils ne parviennent même pas à payer les intérêts, intérêts dont le montant s'ajoute ainsi à leurs dettes initiales.

Dans le système monétaire et financier international actuel, la seule véritable solution offerte aux pays africains, pour financer l'importation des biens d'équipement indispensables à leur développement, c'est l'endettement, ce qui signifie qu'ils doivent trouver des organismes financiers qui leur prêtent sans grand espoir d'être remboursés. Or, cette possibilité est à écarter car, le principal objectif de ces organismes financiers est de faire fructifier leurs fonds. Aussi, cette capacité de remboursement des prêts par les pays africains est-elle d'autant plus limitée que les taux de change de leur monnaie sont sous-évalués.

Le financement du déficit des pays importateurs nets par les organisations internationales

Une partie des prêts destinés aux pays africains provient des organisations financières internationales. Cependant, les fonds qui sont à la disposition de ces institutions financières internationales ne sont pas suffisants pour faire face à la totalité de la demande des pays africains qui en ont besoin. Pour faire face à toute cette demande, les organisations internationales doivent donc recourir aux marchés financiers. Il est intéressant de noter que ces institutions internationales empruntent sur le marché financier international à des taux courants et re-prêtent cette monnaie aux pays africains à des taux privilégiés, la différence de taux devant être à la charge des pays riches. Mais, est-ce que ce mécanisme permet de pallier le problème lié au remboursement de la dette des pays africains ? Une réponse affirmative à cette question serait un leurre, car elle ne tiendrait pas compte du fait que les pays africains ne peuvent pas réaliser une balance commerciale excédentaire, du moins dans leur grande majorité, leur permettant de rembourser leur dette. On peut, en outre, mettre l'accent sur le fait qu'il existe un paradoxe dans le fonctionnement du système monétaire international actuel. Le paradoxe est que les institutions financières internationales qui sont censées émettre la monnaie internationale et être responsables du fonctionnement du financement des échanges internationaux, sont obligées de contracter des prêts sur les marchés financiers pour faire face aux demandes des pays les moins avancés.

Nous savons que le financement interne n'est pas suffisant pour permettre aux pays africains d'entrer dans une phase de développement durable, c'est pourquoi le financement externe leur est indispensable. Le financement externe est vu ici comme étant un complément du financement interne (Sodokin 2004 ; Agbogli 2007). Toutefois, le fonctionnement actuel du système monétaire et financier international ne favorise pas le financement de leur développement. Remarquons aussi qu'une partie des possibilités de financement des importations des pays africains est amputée du fait que le taux de change de leur monnaie est sous-évalué. En fait, actuellement les taux de change ne sont pas déterminés dans le respect de la parité des pouvoirs d'achat.

Cet environnement monétaire et financier international problématique et défavorable pour les pays africains nécessite une réorganisation de l'architecture monétaire africaine à travers la mise en place d'une *Banque Centrale Africaine* et d'une *Supra Unité de Monnaie Africaine*. Cette réorganisation permettra en effet à chaque pays africain de ne pas faire face tout seul au système monétaire et financier mondial, mais d'y faire face dans un cadre macro-institutionnel et monétaire africain où l'ensemble des économies africaines apparaîtra comme une seule économie nationale.

Les relations économiques entre les pays africains étant des relations fondées sur une économie d'échange, une réorganisation du système monétaire et financier africain doit être fondée sur les règles et principes de cette économie d'échange.

Les principes et règles d'une nouvelle architecture monétaire et financière africaine

Dans les lignes qui précèdent, nous avons essayé d'analyser les problèmes posés aux économies des pays africains par le fonctionnement du système monétaire et financier international actuel, dans le cadre de leur participation aux échanges internationaux et les différentes propositions faites pour y remédier. Cependant, les principaux problèmes posés par le fonctionnement du système monétaire et financier actuel, sont en grande partie les conséquences d'un non-respect des règles qui découlent des principes de l'économie internationale (Sadigh 2002 : 27-31 ; 2003 : 136-140). Il paraît donc important que la réorganisation du système monétaire africain, dans la mesure où elle se doit de se donner des fondements solides, doit être établie dans le respect des principes et règles d'une économie internationale.

Les principes de l'économie internationale

Le premier principe stipule que l'économie internationale est une économie d'échange. Cela signifie tout simplement que chaque pays, pour acheter à d'autres pays, doit présenter ses produits sur le marché international.

Le deuxième principe stipule que pour financer ses importations sans endettement, chaque pays doit vendre pour le même montant. La démonstration vient du fait que dans une économie d'échange, les achats sont financés par les ventes.

Le troisième principe stipule que les achats nets d'un pays ou d'un ensemble de pays sont équivalents aux ventes nettes d'autres pays. Ce principe découle du deuxième principe qui stipule que ce sont les ventes qui financent les achats. Par définition, l'ensemble des achats est équivalent à l'ensemble des ventes.

Le quatrième principe stipule que dans une économie d'échange, la monnaie intervient en tant qu'intermédiaire des échanges et non comme un pouvoir d'achat positif. La monnaie est un équivalent général et elle est nécessaire pour permettre de mesurer et de comparer les produits afin que les échanges se réalisent dans l'équivalence. D'après le deuxième principe, ce sont les ventes qui financent les achats. Ainsi la monnaie apparaît pour monétiser les échanges et elle disparaît une fois les échanges terminés.

Le cinquième principe stipule que pour qu'un pays puisse honorer sa dette extérieure, il doit réaliser à chaque période une balance commerciale excédentaire pour le montant des charges de sa dette. Ce principe découle des deuxième et troisième principes de l'économie internationale : les achats sont financés par les ventes et les achats nets sont financés par les ventes nettes. Par conséquent, les pays

acheteurs nets d'une période doivent devenir vendeurs nets pour le même montant en pouvoir d'achat réel pour les périodes à venir.

De ces principes découlent des règles qui doivent gouverner le fonctionnement des systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux africains en liaison avec le nouveau système monétaire et financier africain. Nous examinons ci-après les principales règles dont le respect assure le fonctionnement harmonieux de ces institutions.

Les principales règles de gouvernance de la future architecture monétaire et financière africaine

Aucune monnaie nationale ne doit jouer le rôle de la monnaie internationale. Cette règle découle du deuxième principe de l'économie internationale. En effet, la confusion entre la monnaie nationale et la monnaie internationale peut engendrer de faux paiements qui sont à l'origine de l'apparition de la liquidité internationale. Or, l'apparition de la liquidité internationale n'est pas compatible avec le principe selon lequel les achats sont financés par les ventes. D'après le quatrième principe de l'économie internationale, la monnaie apparaît pour monétiser les échanges et elle disparaît une fois les échanges terminés. Ainsi, l'apparition de la liquidité internationale signifie que le pays acheteur net finance ses achats nets avec sa propre monnaie, avec sa propre dette (ou un pays acheteur net finance sa dette avec la dette du pays dont la monnaie joue le rôle de la monnaie internationale), ce qui n'est pas compatible avec le principe selon lequel nul ne paye avec sa propre dette, ni avec la dette d'un autre. En fait, lorsqu'un pays « finance » ses achats nets avec sa propre monnaie, ce « financement » représente une reconnaissance de sa dette et non un paiement. Dans ce cas, en dernière analyse, c'est le pays vendeur net qui finance les achats nets du pays acheteur net.

La monnaie internationale doit être distincte de toute monnaie nationale ou régionale. D'après le quatrième principe, une unité de monnaie est nécessaire pour comptabiliser les échanges au niveau international. Elle ne doit pas être représentée par une monnaie nationale qui est destinée à monétiser sa production dans l'acte de la rémunération du travail, et qui représente cette production nationale. Par conséquent, le revenu monétaire de chaque nation représente le droit sur les produits de chaque nation considérée. La monétisation des échanges exige donc l'existence d'un organisme monétaire et financier international indépendant.

Les taux de change des monnaies doivent être établis dans le respect de la parité des pouvoirs d'achat. Les échanges doivent se réaliser dans le respect de l'équivalence. La parité des pouvoirs d'achat permet de déterminer quel montant de monnaie une nation doit échanger contre une unité de monnaie d'un autre pays pour pouvoir obtenir une quantité de produits équivalents dans les deux pays par la dépense de ce montant de monnaie. Le respect de cette règle écarte la principale cause de pillage des pays dont les monnaies sont sous-évaluées.

Le capital financier (le profit et l'épargne) formé dans une nation est destiné à financer l'achat des produits d'investissement et de consommation dans cette même nation. Dans une économie nationale, le revenu formé dans une nation est destiné à être dépensé sur le marché des produits de la nation considérée ou de l'ensemble des nations à économie intégrée. Le capital financier national représente une partie du revenu formé dans chaque nation ; il est donc destiné à être dépensé sur le marché des produits de chaque nation considérée.

Tout placement financier d'une nation dans d'autres nations constitue une cause d'insuffisance de la demande globale dans la nation à l'origine de placements extérieurs. Cela découle du fait que, comme nous l'avons vu, le revenu formé dans chaque nation est destiné à écouler sa contrepartie, le produit réalisé dans le pays considéré (ou son équivalent : les produits importés pour le montant des produits exportés).

Toute entrée de devises (placements financiers extérieurs) dans une nation constitue une source de prélèvements illégitimes sur le pouvoir d'achat réel des titulaires de revenu dans la nation considérée. En effet, dans une économie nationale, le revenu formé dans chaque nation représente la valeur monétaire de la production de la nation considérée. Toute entrée de devises, converties en monnaie nationale, exerce un prélèvement illégitime.

Notre objectif ici est de démontrer que le respect de ces règles qui découlent des principes de l'économie permet d'écartier certaines causes de dysfonctionnement des économies nationales africaines. Une gouvernance des institutions monétaires et financières africaines nouvelles fondées sur ces principes et règles permettrait de poser les conditions du financement de la réalisation du développement économique des pays africains. Aussi, le fonctionnement harmonieux du nouveau SMFA passe-t-il par l'articulation de celui-ci avec les SMFNA ou SMFRA. Avant d'aborder les perspectives nouvelles qui pourront être ouvertes aux pays africains, il nous faut établir la procédure de cette articulation.

L'articulation du nouveau SMFA avec les SMFNA ou SMFRA

Un fonctionnement harmonieux de la nouvelle architecture monétaire et financière africaine nécessite l'établissement d'une articulation entre les systèmes monétaires et financiers nationaux africains et le système monétaire et financier africain nouveau. Cette articulation s'impose dès qu'un pays a des relations d'échange avec d'autres pays et, en particulier, lorsqu'il réalise des importations ou exportations nettes.

Nous avons vu les raisons analytiques pour lesquelles une nouvelle architecture monétaire africaine nécessite un véritable organisme qui doit avoir la charge de gérer les créances et dettes des différentes nations africaines participant aux échanges internationaux. Ce nouvel organisme devra, en effet, jouer le rôle de Banque Centrale des Banques Centrales nationales ou régionales dans l'ensemble des pays

africains qui seront membres. L'une des fonctions importantes de la Banque Centrale de chaque nation africaine sera de gérer les relations financières de sa nation ou de sa région avec les autres nations. Ces relations entre les Banques Centrales nationales passeront par l'intermédiaire de la Banque Centrale africaine qui prendra en charge les créances et dettes entre les pays africains participant aux échanges internationaux.

Afin de bien expliciter l'importance et la nécessité de cette articulation, il importe d'évoquer les conséquences du fonctionnement sans articulation des SMFNA ou SMFRA et du SMFA. En effet, dans le fonctionnement actuel des économies nationales africaines, les importations nettes font apparaître une offre sans demande et les exportations nettes font apparaître une demande sans offre. Ces états de fait émanent de deux raisons liées entre elles. Tout d'abord, le fonctionnement actuel des systèmes monétaires et financiers nationaux africains ne respecte pas les règles qui découlent des principes de l'économie nationale et qui gouvernent la monétisation de l'économie. Deuxièmement, il n'existe pas une véritable organisation africaine qui puisse émettre une supra unité de monnaie africaine et qui peut permettre d'établir une articulation entre les Banques Centrales nationales ou régionales africaines et le SMFA actuel.

Dans les lignes qui suivent, nous démontrons dans une première sous-section que le fonctionnement des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains actuels ne s'articule pas avec le SMFA actuel dans le respect des règles qui découlent des principes de l'économie. Nous serons amenés dans une seconde sous-section à établir les fondements de l'articulation entre les SMFNA ou les SMFRA et le SMFA nouveau.

Les conséquences d'une non-articulation des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains avec le SMFA

Sur un point de vue global, nous avons déjà mis en exergue ces conséquences dans le cadre du fonctionnement du système monétaire et financier international actuel (Sodokin et Sadigh 2005).

Proposition 1 : L'entrée de devises dans une nation africaine constitue actuellement l'un des cas de création de monnaie par les systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains. Or, la création de monnaie en contrepartie de devises contredit la logique de la monétisation de nos économies nationales, qui sont des économies monétaires de production.

Démonstration : Pour fonder cette affirmation, prenons le cas d'un pays africain (P) qui réalise une balance commerciale excédentaire. Nous plaçons notre étude dans le cadre d'une économie monétaire de production.

Supposons, premièrement, que les entreprises du pays considéré réalisent une production de Y unités de produit et qu'elles rémunèrent leurs travailleurs par unités monétaires, étant l'équivalent monétaire du produit.

Logiquement, on a $A \Leftrightarrow Y$, ce qui signifie que la dépense du revenu monétaire épuise la totalité du produit. La monnaie nécessaire à cette monétisation est émise par le système bancaire.

La réalisation d'une balance commerciale équilibrée par P signifie que la dépense dans les achats finals du revenu (A) formé dès la production sur les travailleurs, vaut l'écoulement de la totalité du produit, soit Y . Le revenu formé sur les travailleurs exerce ainsi son droit sur la totalité des produits qui ont été réalisés dans P où, dans ce cas, sur les produits importés en contrepartie des produits exportés.

Supposons ensuite que P réalise une exportation nette égale à xY unités de produit et qu'il obtienne xA unités de monnaie équivalentes à la quantité d'unités de monnaie internationale correspondante, étant la proportion du produit national représentant l'exportation nette est une variable dont la valeur est comprise entre 0 et 1. Nous avons logiquement $xY \Leftrightarrow xA$.

On peut constater que les services producteurs de P ont toujours à leur disposition A unités monétaires, qui représentent leur droit sur Y unités de production, alors qu'il n'existe plus que $Y(1-x)$ unités de produit.

On obtient logiquement $Y(1-x) < A$, ce qui signifie une insuffisance du produit par rapport au pouvoir d'achat réel du revenu monétaire.

On peut déduire, dès lors, que les exportations nettes (xY) font apparaître une demande xA sans offre à l'intérieur de P . L'exportation nette engendre dans ce cas une perte de pouvoir d'achat $xY = xA$ réel des titulaires de revenu à l'intérieur de P . C'est une première conséquence de la non articulation des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains avec le SMFA actuel.

Restons toujours dans notre exemple et supposons qu'une unité de monnaie de P est égale à une unité de monnaie internationale quelconque. Le système bancaire de P crée xA en contrepartie de xA , qui constitue la quantité de monnaie internationale obtenue à la suite de la réalisation de l'exportation nette. xA constitue un « revenu » qui, une fois dépensé sur le marché des produits de P , exerce un pouvoir d'achat qui contrarie la logique de fonctionnement des économies monétaires de production.

Proposition 2 : Le fonctionnement des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains actuels dans le contexte d'un système monétaire international problématique est à l'origine des conséquences néfastes engendrées par la réalisation des importations nettes d'un pays africain considéré.

Démonstration : Supposons cette fois-ci que le Pays africain P réalise une balance commerciale déficitaire, et plaçons toujours notre étude dans le cadre d'une économie monétaire de production.

Les entreprises de P réalisent une production de Y unités de production et rémunèrent les services producteurs par A unités de monnaie représente le droit des services producteurs sur la totalité de Y . Comme nous l'avons vu $A \Leftrightarrow Y$.

Supposons ensuite que P réalise une importation nette égale à mY unités de production, ce pays doit au reste du monde une certaine quantité A de monnaie internationale m est une variable dont la valeur est comprise entre 0 et 1 : $0 < m < 1$. Supposons qu'une unité de monnaie P est équivalente à une unité de monnaie internationale. Pour financer les importations, il faut convertir une quantité de monnaie nationale mA en devises mA_i , dont le montant net représente le prix des produits des importations nettes mA représente ainsi une quantité de monnaie détruite dans P . On peut constater que les services producteurs de P ne disposent plus que de $A(1-m)$, alors que sur le marché des produits de P apparaissent $Y(1+m)$. Logiquement, on a $A(1-m) < Y(1+m)$, ce qui signifie que dans le pays importateur net, la dépense du revenu disponible ne permet pas aux entreprises considérées dans leur ensemble de récupérer le montant de monnaie qui leur a permis de monétiser la production. Les importations nettes deviennent dans ce cas une cause de l'insuffisance de la demande globale puisque le montant d'unités de monnaie à la disposition des services producteurs de P (la valeur de la demande globale) est inférieur à la valeur de l'offre globale déterminée dès la production.

Nous venons de démontrer que le fonctionnement actuel des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains dans le cadre de l'environnement monétaire et financier africain et international actuel, fait apparaître une demande sans offre lorsqu'un pays africain réalise des exportations nettes, et qu'il engendre une insuffisance de la demande globale lorsque ce pays africain réalise des importations nettes. Ces situations sont à l'origine du dysfonctionnement des économies nationales ou régionales africaines ; ce dysfonctionnement résulte, dans ces cas, du fait qu'il n'existe pas un véritable système monétaire africain qui s'articule avec les systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux africains. Quels sont finalement les fondements de l'articulation entre les systèmes bancaires nationaux et régionaux africains avec le nouveau système monétaire et financier africain ?

Les fondements de l'articulation entre les SMFNA ou les SMFRA et le nouveau SMFA

Il s'agit d'établir ici, comme l'exigent les règles qui découlent des principes de l'économie, que les importations nettes de chaque pays africain doivent être financées par les revenus formés dans les pays exportateurs nets. Le respect de ces règles passe par l'établissement de l'articulation du fonctionnement des Banques centrales nationales ou régionales et de la Banque centrale africaine en charge de la gestion du système financier africain.

L'effectivité de l'articulation nécessite un département financier propre à chaque Banque Centrale nationale ou régionale, ce qui lui permettra de centraliser et de dégager, à chaque période élémentaire, le montant du résultat net de la balance commerciale nationale ou régionale de la nation ou de la région considérée. En

effet, la Banque centrale de chaque nation ou de chaque région sera en relation avec le département financier du nouveau SMFA.

Nous démontrerons qu'en dernière analyse, ce sont les titulaires de revenu des pays exportateurs nets qui sont à l'origine du financement des importations nettes des pays déficitaires. Deux problèmes principaux sont à résoudre. Premièrement, comment les titulaires de revenu des pays excédentaires financent-ils les achats nets des pays déficitaires ? Deuxièmement, comment écarter les causes du dysfonctionnement dans les économies des pays exportateurs nets et des pays importateurs nets ? Les solutions à ces problèmes passent par l'articulation entre les SMFNA ou SMFRA et le SMFA nouveau. En effet, toutes les opérations financières entre les nations africaines passent par leurs banques centrales respectives, et le SMFA nouveau prendra en charge toutes les opérations financières entre les nations.

Le mode de fonctionnement du nouveau SMFA et une première articulation intermédiaire

Dans le nouveau SMFA, le respect des règles qui découlent des principes de l'économie d'échange exige que les achats nets d'un pays africain soient financés par les ventes nettes des autres nations africaines. Le nouveau système aura pour rôle de monétiser les échanges et il prendra en charge les excédents et les déficits de chaque nation africaine. Les pays déficitaires deviendront débiteurs et les pays excédentaires deviendront créanciers du nouveau SMFA. Le respect de cette règle écartera la cause des faux paiements qui pourraient être à l'origine de l'apparition de la liquidité internationale, avec les conséquences néfastes qu'elle engendre. Les banques centrales nationales ou régionales gèreront les créances et dettes de leur pays vis-à-vis du nouveau SMFA.

L'origine du financement des importations nettes de chaque pays africain et une seconde articulation intermédiaire

Pour écarter l'apparition de l'insuffisance et de l'excès de la demande globale dans chaque nation africaine, dus aux importations et aux exportations nettes, il faut déterminer quels sont les titulaires de revenu qui sont à l'origine du financement de ces importations nettes. L'une des règles de l'économie d'échange exige que les pays exportateurs nets financent les achats nets des pays importateurs. L'intervention du SMFA nouveau doit faciliter le respect de cette règle. Cependant, cette opération, pour être complète, doit se prolonger dans les pays acheteurs et vendeurs nets, car finalement la consommation dans les pays importateurs nets absorbe une partie du revenu réel des services producteurs des pays exportateurs nets. Il faut montrer comment les titulaires de revenu des pays africains qui réalisent une balance commerciale excédentaire prêtent leur épargne aux acheteurs des pays qui réalisent des importations nettes.

La source du financement de l'achat des produits destinés à l'exportation dans chaque pays africain

Dans chaque pays africain exportateur net, les exportateurs financent l'achat des produits destinés à l'exportation essentiellement par des emprunts. Le montant de ces emprunts est retiré du marché du pays considéré, car les achats finals dans un pays sont équivalents à la destruction de la monnaie qui a permis la monétisation de la production et, dans ce cas, ce sont les exportateurs qui réalisent des achats finals sur les produits destinés à l'exportation. Cette opération permet aux entreprises de récupérer le montant de monnaie qui a servi à monétiser leur production. Elle permet d'éviter par conséquent, dans les pays exportateurs nets, l'apparition d'une demande sans offre et elle est réalisée d'après le principe économique selon lequel, dans une nation, la dépense du revenu dans les achats finals permet d'écouler le produit, quelle que soit la destination du produit écoulé. Toutefois le système bancaire national garde en mémoire, dans son département financier, le montant des prêts (le revenu des services producteurs) et le montant des emprunts (des exportateurs), ce qui lui permet de connaître le montant qui a financé les exportations. La banque centrale de chaque nation détermine le résultat net des exportations.

Établissement de la relation entre le montant des importations nettes et le montant des exportations nettes des pays africains

Dans le pays importateur net, le système bancaire émet de la monnaie pour un montant équivalent aux importations nettes. Ce montant est connu par la banque centrale de chaque nation ou de chaque région, car elle constitue le lieu de passage de toutes les opérations financières concernant les importations et les exportations de la nation. Cette émission de monnaie écarte la cause, dans ce cas, de l'apparition de l'insuffisance de la demande globale dans ce pays.

En dernière analyse, c'est l'épargne des titulaires de revenu des pays exportateurs nets qui permet aux acheteurs des pays importateurs nets de financer l'achat des produits importés. Ce résultat découle de l'un des principes de l'économie d'échange qui stipule que les achats sont financés par les ventes et, par conséquent, que les achats nets sont financés par les ventes nettes.

Comme nous l'avons vu, dans le SMFA nouveau, les exportations nettes seront financées par l'épargne des titulaires de revenu de chaque pays exportateur net africain. Ces exportations nettes feront apparaître à l'actif du compte du département financier du nouveau SMFA la créance du pays exportateur net. Cette créance apparaîtra également à l'actif de la banque centrale du pays exportateur net. Les importations nettes d'un pays feront apparaître au passif du compte du département financier du SMFA nouveau le montant de la dette de ce pays. La dette apparaîtra également au passif du compte de la banque centrale du pays qui réalise les importations nettes. L'actif et le passif du département financier du

nouveau SMFA seront égaux car, par définition, les montants des importations nettes et des exportations nettes des pays considérés dans leur ensemble sont toujours égaux.

Plusieurs opérations apparaissent ainsi et permettent d'établir l'articulation finale entre les épargnants qui financent les exportations nettes d'un pays, la banque centrale de leur pays, le nouveau SMFA, la banque centrale du pays importateur net et les acheteurs des produits représentant les importations nettes de ce pays.

L'articulation finale du fonctionnement des SMFNA ou SMFRA en liaison avec le nouveau SMFA

On peut faire apparaître l'articulation de la façon suivante. Premièrement, le système bancaire du pays exportateur net devient débiteur des épargnants qui ont financé les exportations nettes. Deuxièmement, la banque centrale établit le résultat de la balance commerciale de ce pays. Troisièmement, la banque centrale du pays exportateur net devient ainsi créancière auprès du département financier du nouveau SMFA qui, à son tour, devient créancier de la banque centrale du pays importateur net. Enfin, la banque centrale du pays importateur net autorise les banques secondaires à émettre le montant de monnaie nécessaire équivalent aux importations nettes. Le système bancaire du pays en question devient ainsi créancier des acheteurs des produits d'importation nette. On peut remarquer de façon claire que ce sont les titulaires de revenu du pays exportateur net qui financent les acheteurs du pays importateur net. L'articulation ainsi établie est fondée sur le principe de l'économie selon lequel, dans une économie internationale, les ventes financent les achats et, par conséquent, les achats nets sont financés par les ventes nettes.

La bonne fonctionnalité et l'efficacité de cette articulation pour les économies africaines nécessitent l'établissement, comme le suggère l'Union Africaine (U.A), d'une Banque Centrale Africaine (BCA) et d'une Supra Unité de Monnaie Africaine (S.U.M.A). Le tout dans un cadre qui exige la réforme des systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux africains SMFNA ou SMFRA, qui doit prendre en compte la distinction entre le « rôle monétaire » et le « rôle financier » d'une institution bancaire. Cette distinction est mise en exergue par Bernard Schmitt (1975, 1977).

La réforme des SMFNA ou des SMFRA

Le fonctionnement des systèmes bancaires nationaux ou régionaux africains actuels se fait dans le non respect des principes qui gouvernent la « monétisation » de l'économie et le « financement » des achats nets à l'intérieur d'une nation. Cet état de fait est la conséquence d'une confusion entre le « rôle monétaire » et le « rôle financier » d'une institution bancaire, introduite par une conception et une gestion fondée sur les modèles de base monétariste. Ce mauvais fonctionnement est la cause des dysfonctionnements actuels des économies africaines. C'est pour

cette raison que la distinction du « rôle monétaire » du « rôle financier » d'une institution bancaire est primordiale à l'initiative de la réforme des systèmes monétaires régionaux, préalable à la mise en place d'une BCA et d'une SUMA en Afrique. Concrètement, la réforme des SMFNA ou SMFRA doit être fondée sur la mise en place de trois départements⁷ au sein de chaque institution bancaire nationale ou régionale. Il s'agit d'un département monétaire du système bancaire, d'un premier département financier qui gère le revenu déposé sur les comptes courants des banques commerciales et d'un deuxième département financier qui gère l'épargne des ménages. De plus, la sphère contemporaine de la monnaie et de la finance en Afrique exige que la réforme des SMFNA ou SMFRA prennent en compte le rôle prépondérant des microstructures financières populaires (Sodokin 2007).

Le département monétaire du système bancaire

Les économies nationales ou régionales africaines étant des économies monétaires de production, le rôle du département monétaire du système bancaire est d'émettre le montant de monnaie nécessaire à la monétisation de la production. La monétisation de la production est une opération qui s'opère à travers la rémunération des services producteurs. Le montant de monnaie émis à cette fin est un montant nécessaire et suffisant car, il représente la valeur de la production et donc le montant du revenu national. Ainsi, dans les économies nationales ou régionales africaines, la dépense dans les achats finals du revenu formé à la production dans l'acte de la rémunération des services producteurs signifie l'écoulement de la production.

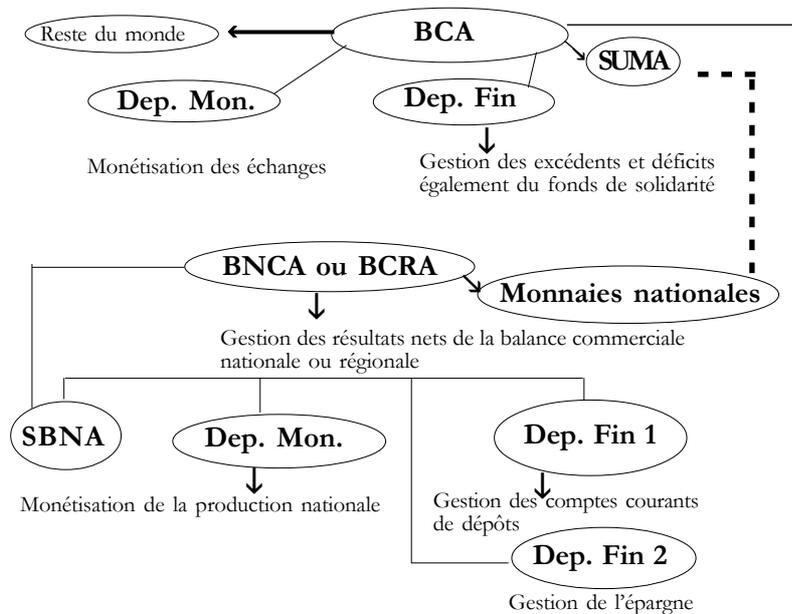
Le département financier qui gère le revenu déposé sur les comptes courants bancaires

Le premier département financier du système bancaire entre en fonction dès que le revenu est formé. C'est-à-dire dès que la monnaie se transforme en revenu dans l'acte de la rémunération des services producteurs. Le revenu des travailleurs apparaît ainsi au passif du système bancaire dès qu'il est formé. Ce revenu des travailleurs représente non seulement la valeur des produits et donc le pouvoir d'achat des travailleurs sur les produits déposés dans les entreprises, mais aussi leur créance sur le système bancaire. À l'actif du système bancaire apparaît la créance des banques sur les entreprises. Ces créances et dettes font apparaître, dès la formation du revenu, des prêts et emprunts. En d'autres termes, dès que les banques créent la monnaie nécessaire à la monétisation de la production, en dernière analyse, c'est leur département financier qui prête aux entreprises le dépôt des travailleurs. Au fur et à mesure que les titulaires de revenu dépensent leur revenu dans les achats finals, les entreprises récupèrent le montant de monnaie qui leur a permis de monétiser leur production et, de ce fait, se désendettent vis-à-vis du système bancaire.

Le département financier qui gère l'épargne des ménages

À chaque période de l'activité économique, un certain nombre de titulaires de revenu ne dépensent pas la totalité de leur revenu. De la même manière, un certain nombre d'agents économiques, dans la même période, dépensent plus qu'ils ne gagnent (certains ménages dépensent plus que leur revenu et certaines entreprises dépensent plus que leur profit). C'est là le rôle du département financier qui gère l'épargne de prendre en charge la gestion des créances des épargnants et des emprunteurs. La configuration de la nouvelle architecture monétaire africaine est schématisée comme ci-après :

Nouvelle architecture monétaire africaine



Légende :

- BCA : Banque Centrale africaine
- Dép. Mon. : Département monétaire
- Dép. Fin : Département financier
- BCNA : Banques Centrales nationales africaines
- BCRA : Banques Centrales régionales africaines
- SBNA : Systèmes Bancaires nationaux africains
- SUMA : Supra Monnaie africaine.

Nous venons de montrer à travers les différents argumentaires et propositions exposés ci-dessus, pourquoi la réforme des sphères monétaires et financières africaines à travers l'articulation des SMFNA ou des SMFRA avec le nouveau SMFA est essentielle pour l'évolution de leurs relations économiques futures. L'articulation étant établie, quelles nouvelles perspectives seront ainsi ouvertes aux pays africains par l'architecture monétaire et financière nouvelle ?

Conclusion : de nouvelles perspectives pour le financement de la dynamique des économies africaines

La première richesse d'une nation est sa richesse humaine. Il convient donc de mettre en valeur cette richesse afin de satisfaire les besoins économiques de toutes les nations africaines. Cette mise en valeur dépend de plusieurs facteurs dont, notamment, la santé, l'éducation, la formation, sans oublier les facteurs politiques. L'éducation, au-delà de sa contribution à la capacité de lire et d'écrire permet un accès à la technologie et à sa pleine utilisation. Mais actuellement, le financement des secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation pose problème dans la majorité des pays africains. À ces problèmes auxquels sont confrontés les pays africains s'en ajoutent deux autres, particulièrement cruciaux dans le processus de financement du développement de leurs économies. Premièrement, il s'agit de trouver le financement nécessaire à l'achat des biens d'équipement qui leur sont nécessaires. Deuxièmement, il leur faut trouver les moyens pour financer les charges des emprunts internes et externes que ces pays africains ne sont pas en mesure d'assumer. La mise en place de la nouvelle organisation monétaire et financière africaine et son articulation avec les systèmes monétaires et financiers nationaux ou régionaux permettent de résoudre le problème du financement des emprunts internes entre les nations africaines. Le financement des emprunts externes est tout un autre problème lié au fonctionnement actuel du système monétaire international qu'il faut également réformer. En pratique, l'économie africaine étant une économie d'échange, on en déduit que le circuit monétaire africain doit être fondé sur les monnaies nationales ou régionales intégrées dans les économies de production.

Finalement, quelles sont les perspectives qui s'ouvrent aux pays africains à travers la mise en place de cette nouvelle organisation ?

Une meilleure gestion interne des endettements multilatéraux entre les pays africains

L'architecture monétaire africaine nouvelle permettra à chaque pays africain de bénéficier pleinement des échanges intra régionaux, grâce à la mise en place d'un fonds de solidarité africain. La solidarité consiste en l'organisation d'un fonds qui pourra être constitué grâce à un prélèvement de 1 pour cent sur l'ensemble des exportations réalisées dans le continent. La gestion de ce fonds de solidarité né-

cessite une organisation en deux départements de la Supra Banque Centrale qui aura la charge de la nouvelle architecture monétaire africaine. Il s'agit de la mise en place d'un département monétaire et d'un département financier qui seront les points centraux du fonctionnement de cette nouvelle architecture monétaire et financière africaine. Le département monétaire du nouveau SMFA prendra en effet en charge toutes les opérations de monétisation des échanges intrarégionaux et le département financier prendra en charge les excédents et les déficits de l'ensemble des pays qui participeront aux échanges. Le département monétaire prélèvera 1 pour cent sur les échanges et versera le montant ainsi collecté au département financier qui, selon des règles à établir, les répartira à son tour entre les pays qui en auront le plus besoin. Actuellement, le montant des échanges intra régionaux africains étant d'environ 11 milliards 700 millions de dollars par an (estimation de 2002 selon les chiffres des World Development Indicators 2004, 1 pour cent de ce montant représente 117 millions de dollars environ pour la seule année 2002, montant que la nouvelle Banque Centrale Africaine aura à sa disposition chaque année pour venir en aide aux pays africains les moins avancés.

Un pouvoir d'influence accru dans les négociations économiques internationales

L'architecture monétaire et financière africaine nouvelle induit trois conséquences bénéfiques qui conduisent à une importance accrue de l'économie africaine dans les relations économiques internationales. Il s'agit :

- du financement interne des échanges entre les pays africains qui devient indépendant du système monétaire international actuel. C'est la Banque Centrale Africaine qui monétisera les échanges de l'ensemble des pays membres.
- de la constitution d'un fonds de solidarité qui sera mis à la disposition de la banque d'investissement africain.
- de la détermination des taux de change qui pourront être plus facilement établis dans le respect de la parité des pouvoirs d'achat. Ce qui signifie qu'entre les pays africains, il n'y aura ni perdants ni gagnants. Il est important de remarquer, étant donné qu'actuellement le taux de change des monnaies des pays africains par rapport à la monnaie internationale est sous-évalué, les échanges entre les pays africains et le reste du monde ne se réalisent pas dans l'équivalence. L'unité africaine dans le cadre de cette réforme sera dès lors à même d'influencer les décisions au niveau de la détermination des taux de change par rapport aux monnaies internationales dans la parité des pouvoirs d'achat. Dans ce cas, le pouvoir d'achat réel extérieur des pays africains sera amélioré de façon considérable.

Notes

1. L'UMA est composée de l'Algérie, de la Libye, du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie.
2. La COMESA est composée des pays suivants : Angola, Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.
3. La CEEAC est composée des pays suivants : Burundi, Cameroun, République Démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe et Tchad.
4. La CEDEAO est composée des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte D'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, du Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.
5. La SADC est composée des pays suivants : Afrique du Sud, Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.
6. John Maynard Keynes avait déjà en 1943 une vision juste du système monétaire international qui doit gouverner les relations économiques internationales et en proposait une réorganisation. Voir Keynes J. M., « Proposals for an International Clearing Union », 1943. Voir également les propositions de Paul Davidson sur la réforme du système monétaire international. Davidson, Paul « The future of the International Financial System », 2004.
7. Schmitt Bernard (1975) développe dans, *Théorie Unitaire de la Monnaie Nationale et Internationale*, le bien fondé de cette distinction pour le bon fonctionnement d'une économie nationale.

Références

- Agbobli, E. K. M., 2007, « Libéralisation Financière et Épargne Nationale au Togo », Annales de l'Université de Lomé, Série Sciences Économiques et de Gestion, les *Presses de l'UL*, pp. 1-24
- Davidson, P., 2004, « The future of the International Financial System », *Journal of Post Keynesian Economics*, 26 (4), 591-605.
- Keynes, J. M., 1942/1980, « Proposals for an International Clearing Union », in D. Moggridge (ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol.25, London, Macmillan, pp. 168-195.
- Masson, P., Patillo, C., 2004, « Une Monnaie Unique pour l'Afrique ? », *Finances et Développement*, pp. 9-15
- Sadigh, E., 2002, *Étude Économique et Géopolitique du Développement : Le sous-développement n'est pas une fatalité*, Paris : Éd. L'Harmattan.
- Sadigh, E., (2003), *Plein-emploi, chômage*, Paris : Ed. L'Harmattan.
- Sadigh, E., Sodokin, K., 2005, « Les fondements analytiques d'une nouvelle architecture monétaire internationale », *Colloque sur l'Économie Politique de la Gouvernance*, Dijon.
- Schmitt, B., 1975, *Théorie Unitaire de la Monnaie Nationale et Internationale.*, Albeuve : Éd. Castella.
- Schmitt, B., 1977, *L'or, le Dollar et la monnaie Supranationale*, Paris : Éd. Calman-Levy.

- Sodokin, K., 2007, *Banques et Micro banques dans les Pays en Voie de Développement : Analyse de leur Complémentarité et Perspectives de Réformes*, Thèse de Doctorat, Dijon, France.
- Sodokin, K., 2004, « Épargne, Système de Financement et Développement Économique en Afrique : Une Alternative Post-Keynésienne », Actes du Colloque International de la Francophonie, Ouagadougou.
- World Bank, (2004), *The World Development Indicators 2004*.