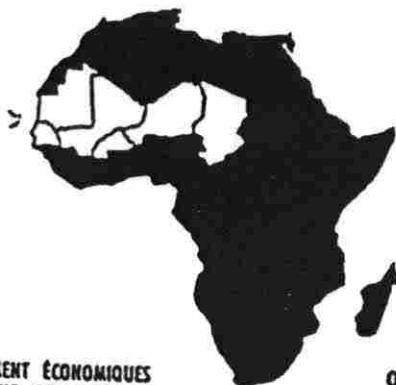


4111



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHÉRESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

Document provisoire n° 2 pour diffusion restreinte
aux membres du Groupe de réflexion inter-donateurs
La Haye, 17-19 décembre 1990

Synthèse des Réflexions du Secrétariat

du Club du Sahel en 1990

La Haye, 17 - 19 décembre 1990

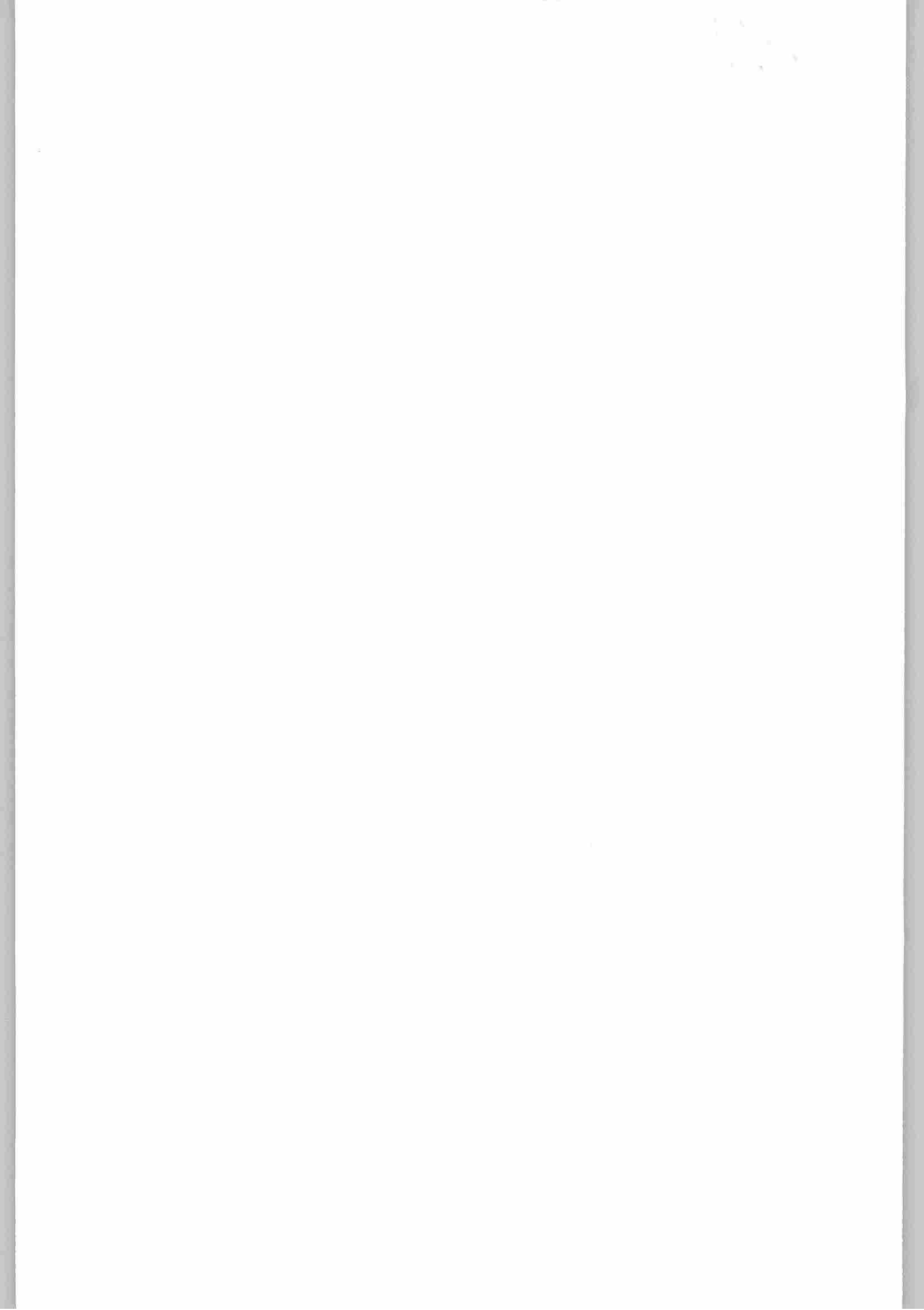


TABLE DES MATIERES

Ordre du Jour	ii
Liste des Participants	iv
Avant-Propos	1
Synthèse des Réflexions du Secrétariat du Club du Sahel en 1990	2

Documents de Référence:

Les Années 1980 dans le Sahel: Un Essai de Bilan, Jacques Giri	17
Réactions au document: Makoto Katsumata	47
Décentralisation et Développement Economique au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Michel Griffon	53
Réactions au document: B. Waisfisz	81
L'Avenir du Sahel dans le Contexte Régional, John Igué	99
Réactions au Document: Gérard Gagnon	107

ORDRE DU JOUR

DATE : 2-3-4 octobre 1990

OBJET : Préparer une synthèse annuelle, "Du point de vue du Club" ; la spécificité de ce point de vue tient à l'intégration plus systématique des variables économiques, politiques et culturelles entre elles, ainsi qu'à une vision prospective.

objectifs secondaires : 1) construire une image spécifique au Club, un "label intellectuel". 2) Définir des indicateurs propres au Club.

METHODE : Débats dirigés, préparés par un ordre du jour commenté ainsi que par la lecture des divers documents publiés par le Club au cours des douze derniers mois.

ORDRE DU JOUR : Questions à débattre :

1) Bilan et prospective ... 1990/2020

La fin du siècle voit l'histoire s'accélérer. Des changements profonds s'opèrent tant sur le plan politique, que sur les plans économique et technologique. D'aucuns craignent que l'Afrique "décroche", qu'elle se marginalise; que nous assistions à un développement à des vitesses différentes. Qu'en est-il ? Une mise à jour de l'Etude Prospective terminée en 1987 s'impose aujourd'hui. Quel est le bilan socio-économique du Sahel au sortir d'une décennie d'ajustement structurel ? Quels scénarios sont maintenant les plus probables pour l'Afrique de l'Ouest ? Quelle évolution les agences doivent-elles envisager pour cette région ? Quels rôles se dessinent pour les acteurs traditionnels (France, UMOA, Agences d'aide, Nigéria etc) ?

Document introductif : Jacques Giri, Réaction : Makoto Katsumata.

Dans une très large mesure, les changements envisagés pour le Sahel passent directement ou indirectement par le biais de changements institutionnels. En raccourci "Mieux d'Etat, moins d'Etat" disent les Sénégalais avec humour. Si l'aide des années 70 pouvait espérer s'en tenir aux transferts techniques et financiers, l'aide des années 90 ne pourra se situer que dans le contexte, ou en appui, à de nombreux changements institutionnels. Il est difficile d'appuyer un changement institutionnel qu'il s'agisse du droit foncier, de la gestion décentralisée, de la démocratisation ou encore de la régionalisation sans trahir ses propres préjugés, voire même sans les modifier. Ceci s'applique aussi pour les agences d'aide qui devront accepter de modifier leur manière de penser et de mettre en oeuvre leurs programmes à une cadence qui s'harmonise aux changements opérés dans les administrations africaines. Cette année, deux sujets serviront de foyer d'analyse pour nous aider à clarifier les enjeux et à baliser la piste de la coopération de la dernière décennie du 20ème siècle au Sahel (ou devrait-on dire dès maintenant en

Afrique occidentale).

2) Des espaces régionaux ouverts ou fermés ?

De l'avis de plusieurs, l'ouverture vers des espaces régionaux constitue une porte de sortie du scénario tendanciel. Vraiment ? Est-ce un leurre, une fuite en avant ? Quels facteurs se mobilisent pour et contre une ouverture de l'Afrique de l'Ouest à elle-même ? Quelles conditions doivent être réunies pour que le dynamisme, que nos études sur le secteur informel ont mis en lumière, puisse véritablement jouer un rôle positif dans le développement de la région ? Quels sont les pièges ?

Document introductif: John Igué. Réaction: Gérard Gagnon.

3) Un Etat parcellisé ?

La "décentralisation" est de plus en plus perçue comme une panacée aux excès des régimes forts et centralisés qui se sont imposés depuis l'indépendance. Le mot décentralisation est devenu presque un fourre-tout. On y trouve confondues des politiques d'espèces diverses, toutes censées modifier "pour le mieux" les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile. Quels sont vraiment les enjeux de ce débat ? Quelles définitions, quels termes s'imposent pour nous permettre de bien analyser les options qui s'ouvrent à l'Afrique du 21ème siècle ? Quels sont les facteurs de résistance ? Quelles sont les forces sur lesquelles s'appuyer ? Dans quelles conditions peut-on sérieusement envisager un développement "décentralisé" ? Quelles sont les probabilités pour que ces conditions soient réunies ? Quelles seront les pièges à éviter ? Quelles sont les spécificités culturelles du Sahel, tout autant que celles des donateurs, dont il importe de tenir compte ?

Document introductif : Michel Griffon. Réaction : B. Waisfisz.

INTRANTS :

- Les documents introductifs + les réactions (à venir).
- Tous les travaux du Club depuis 1989, en particulier les travaux de Ségou et de Lomé.
- Le rapport du séminaire CIRAD/Club de septembre (à venir).
- Rapport APD 1990 (à venir).
- l'Etude Prospective de 1988, "Le Sahel face aux futurs".

PRODUIT(S) :

Un document d'introduction à la mise à jour du Plan de travail du Club 1990-91.

Produits secondaires

- . Une philosophie d'action mieux harmonisée entre les partenaires, en particulier le CILSS et le Club.
- . Une orientation du programme basée sur la "valeur ajoutée du Club" et de ses clients.
- . Des indicateurs définis permettant de comparer la performance des pays et des agences.
- . Des outils d'analyse permettant d'évaluer à l'avance l'impact culturel d'un changement proposé

LISTE DES PARTICIPANTS

Monsieur Mahamane BRAH
Directeur de la Cellule CINERGIE
c/o Banque Africaine de Développement, ABIDJAN

Monsieur Ibrahima Demba BA
Coordinateur Projet DIAPER
CILSS/Diagnostic Permanent, OUAGADOUGOU

Monsieur Jacques GIRI, Consultant
PARIS

Mr. Makoto KATSUMATA, Associate Professor
Meiji Gakuin University, YOKOHAMA

Monsieur Michel GRIFFON, agro-économiste
URPA-CIRAD, France

Mr. Bernard WAISFISZ, économiste, spécialiste en relations
culturelles et institutionnelles, ITIM, LA HAYE

Monsieur Gérard GAGNON
Economiste canadien travaillant
dans le domaine de la politique
agricole et des réformes macro-économiques

Monsieur John IGUE
Professeur à l'Université, Nationale du Bénin
COTONOU

Monsieur Henri JOSSERAND
consultant au Club du Sahel-OCDE
PARIS

Membres du Secrétariat du Club :

Monsieur Jean-H. GUILMETTE, Directeur
Monsieur Terry LAMBACHER, Conseiller
Monsieur Jean-Marc PRADELLE, Conseiller
Monsieur John LEWIS, Conseiller.

AVANT-PROPOS



En chinois, on représente la notion de "crise" par deux idéogrammes juxtaposés: l'un signifie "danger" et l'autre "opportunité". Il est intéressant de constater que la sagesse chinoise confère aux crises, (économiques, sociales, politiques) ces deux caractéristiques, apparemment contradictoires.



Depuis quelques années, on parle beaucoup de "l'Afrique en crise". Certes, le Sahel, et le reste de l'Afrique de l'Ouest ont subi des chocs successifs dont on ne semble pas voir la fin, liés aux termes de l'échange, à l'endettement, aux crises politiques internes, aux crises alimentaires, etc.

Nous nous sommes particulièrement efforcés, au cours de l'année écoulée, de tirer les enseignements de la dernière décennie et de prendre la mesure des "dangers" qui guettent le Sahel, tout en cherchant à déceler les "opportunités" dissimulées au sein des crises, intimement mêlées aux dangers.

Nous avons jugé utile, pour nous affranchir de nos mythes, nous libérer des "carcans" de nos raisonnements, de rassembler des experts de provenance diverse (Afrique, Europe, Amérique et Asie) et de les faire confronter leurs vues et positions sur un terrain multidisciplinaire. Le séminaire de Montpellier sur l'avenir de l'agriculture sahélienne, en a été un exemple. Nous pensons avoir fait oeuvre utile en contribuant à "mettre en marché" des idées plus sobres, moins dogmatiques, et, comme l'a dit Michel Griffon dans sa conclusion au séminaire, d'avoir aidé à "la fin des certitudes".

Au sein du Secrétariat du Club, nous avons poussé plus loin la réflexion afin de tirer des conclusions opérationnelles utiles à nos partenaires sahéliens et aux agences. Nous avons demandé à quelques uns des experts associés depuis longtemps aux recherches du Club (J. Giri, M. Griffon, J. Igué) de présenter un "argument", un résumé de leurs vues sur un sujet de l'ordre du jour. D'autres experts, plus récemment associés au Club (M. Katsumata, B. Waisfisz, G. Gagnon) ont réagi aux idées exprimées par les premiers. Ces propos ont servi d'introduction aux discussions. La liste des participants, et leurs documents sont annexés à ce compte-rendu.

La synthèse qui suit fait état de ces réflexions et de nos analyses. Nous continuerons à chercher des solutions concrètes aux problèmes de la décentralisation et de l'intégration régionale. Toutefois, nous invitons tous les partenaires en développement (agences, ONG, et institutions) à oeuvrer dans ces domaines avec patience et, surtout, beaucoup de prudence.

Jacques Giri a démontré avec élégance et persuasion, que "de nombreuses greffes venant de l'extérieur ont été rejetées par les sociétés sahéliennes parce qu'elles ne correspondaient pas aux réalités culturelles du Sahel. L'expérience des ajustements structurels démontre la persistance de l'idée que des recettes jugées efficaces dans des sociétés occidentales s'appliquent tout aussi bien ailleurs".

On peut espérer qu'avec une meilleure compréhension de notre part, avec la poursuite de la "révolution discrète" dans les sociétés sahélienne, les greffons bien adaptés se multiplieront. Toutefois, il n'y aura pas de développement au Sahel sans prise en mains par les sahéliens eux-mêmes.

Jean-H. Guilmette

EVOLUTION ET CONTEXTE

Divers bilans sont unanimes sur le fond: pour la majorité des populations africaines, le niveau de vie s'est d'abord amélioré, puis a stagné au cours des trois dernières décennies.

Au début des années 1960, l'Afrique comptait 10% de la population, et 12% des revenus des pays en voie de développement. En 1988/89, sa population représentait 12% de celle de ces pays, avec seulement 7% des revenus. Le taux de croissance est demeuré très élevé (3,1% par an); on note aussi que la forte croissance urbaine s'est maintenue, sinon accrue.

Les bouleversements politiques et économiques actuels présagent d'importantes transformations. Les relations entre états Africains et pays donateurs vont évoluer en fonction des ajustements géopolitiques internationaux et de la dynamique politique Africaine.

Les conséquences de la faillite des économies à planification centralisée resteront en avant-scène. L'affrontement entre grands blocs géopolitiques cédera le pas à la concertation et, dans certains domaines, à une convergence d'intérêts plus marquée. L'attention des pays européens va s'axer davantage sur l'unification allemande et sur les nombreux problèmes d'équilibres internes à la CEE. Une réduction de 10 pour cent du budget militaire des pays de l'OTAN permettrait de doubler leur aide publique au développement. Cependant, vu la probabilité de crises régionales, la concurrence pour les ressources du "peace dividend" sera vive.

Les écarts de croissance économique vont probablement s'élargir. D'après les tendances dans les principales régions en développement, on estime qu'à la fin du siècle l'Afrique abritera 30 pour cent des pauvres des pays en développement par rapport à 16 pour cent en 1985.

L'Afrique continuera de ressentir les fluctuations du marché international. La crise du Golfe, par exemple, va provoquer certains ajustements dans l'économie énergétique mondiale. Les pays africains exportateurs nets de pétrole et de gaz naturel (Algérie, Nigéria, Gabon, Congo, Angola) pourront en bénéficier. Les pays importateurs nets devront essayer de profiter de toute relance économique chez leurs voisins plus favorisés.

Les pays du Sahel ont suivi les grandes tendances continentales, dans un environnement climatique et économique encore plus difficile.

INTRODUCTION

La réflexion actuelle sur le développement sahélien procède ad réductio, à partir de quelques prémisses. Une prémisses majeure est que plusieurs préalables essentiels à la mobilisation des populations sahéliennes pour un développement largement partagé et durable ont fait défaut: investissements de fond dans les ressources humaines, système politique représentatif et stable, redistribution des gains économiques en rapport avec la contribution de divers groupes sociaux.

Cependant, les sociétés sahéliennes manifestent une volonté de réorientation profonde de leur organisation politique, des objectifs et idéaux qu'elles veulent se donner et projeter. Dans les pays donateurs l'opinion publique exige plus de transparence, de cohérence et d'efficacité dans les politiques de coopération. Les approches dogmatiques ou "mécaniques" ont clairement atteint leurs limites.

Les discussions du groupe ont donc gravité autour de deux grandes catégories d'interrogations:

- Les sociétés sahéliennes pourront-elles procéder aux changements fondamentaux inévitables? Comment, et qui en seront les principaux acteurs ?
- Comment les grands enjeux politiques, économiques, vont-ils influencer sur la pertinence, la marge de manoeuvre, l'impact possible des agences de coopération ?

LE BILAN DES ANNEES 1980 DANS LE SAHEL ET LES GRANDES TENDANCES ACTUELLES

Pour engager la discussion, J. GIRI a proposé un résumé en dix points du document de synthèse qu'il a préparé (Les années 1980 dans le Sahel. Un essai de bilan. D/90/353). On trouvera ci-après ces dix points et les principales réactions qu'ils ont suscitées. La réponse de M. Katsumata à son exposé est annexé à ce document.

1. Les changements intervenus dans les pays côtiers

On a assisté au cours des années 1980 à un ralentissement de la croissance puis à de véritables effondrements dans les économies des pays côtiers de l'Afrique humide. Ces pays attiraient depuis des décennies la main d'oeuvre sahélienne et servaient de débouchés à plusieurs de leurs produits. Les migrations vers ces pays ont donc diminué et il est même possible qu'elles aient changé de sens vers la fin de la décennie. Les transferts de fonds vers le Sahel ont aussi considérablement chuté.

2. La "révolution discrète" des sociétés sahéliennes

Les changements dans les sociétés rurales sahéliennes se sont accélérés au cours de la décennie. Les comportements individualistes se sont renforcés. La famille élargie traditionnelle s'est davantage déstructurée et la famille nucléaire comme unité de production a gagné beaucoup de terrain. On a assisté dans certaines provinces à la naissance d'un salariat agricole, hier encore impensable au Sahel où l'échange de travail réciproque était pratique commune. Dans d'autres provinces, on a vu une véritable explosion des initiatives collectives. C'est en fait une véritable "révolution discrète" qui est en cours.

Cette "révolution discrète" a suscité bien des interrogations. N'est-elle pas due davantage à la sécheresse et à l'environnement économique qu'à un changement des valeurs? On a insisté en particulier sur les valeurs de solidarité qui restent fortes et très vivaces tant en milieu rural qu'en milieu urbain, et sur les interactions parfois subtiles entre individualisme et sens de la collectivité qu'on peut déceler dans le comportement des individus les plus dynamiques. Des "cas hybrides", tel l'émergence de "fonctionnaires entrepreneurs" ont été cités comme exemples.

3. La "course à la terre"

En réponse à l'augmentation de la population rurale active et à la sécheresse, on a assisté dans beaucoup de provinces à une véritable "course à la terre" qui a bien des chances de se poursuivre tant qu'il restera des terres disponibles. Globalement, on a assisté à une extensification de l'agriculture: la surface cultivée par actif agricole a augmenté, l'application de fumure animale a régressé. Le développement de la culture attelée a davantage favorisé l'augmentation des surfaces cultivées qu'un accroissement de la productivité du travail.

La mise en culture de terres marginales, le moindre soin accordé aux nouvelles défriches, ont contribué à l'érosion et à la dégradation de la fertilité des sols. Dans les cas extrêmes, certaines populations, les migrants en particulier, ont pratiqué une véritable "agriculture de rapine".

Cette "course à la terre" a provoqué une réduction des espaces pastoraux, contribué au déclin de l'élevage traditionnel et à l'apparition de nouvelles formes d'association agriculture-élevage: les cultivateurs détiennent une part croissante du troupeau. Les conflits cultivateurs-pasteurs, et entre éleveurs, se sont multipliés. L'exode de troupeaux vers les zones soudanoguinéennes s'est affirmé. Enfin, la concurrence croissante des viandes congelées (fortement subventionnées à l'exportation) sur certains marchés côtiers a davantage déprimé l'élevage régional.

4. L'intensification dans les zones "pleines"

Dans les provinces où il n'y a plus de terres disponibles, on a vu se développer des méthodes de culture plus intensives, plus économes de capital foncier. Mais l'équilibre atteint y est fragile, sans cesse remis en cause par la croissance démographique. Il est peut-être possible d'amplifier cette tendance à l'intensification. Encore faudrait-il que l'environnement économique et le régime foncier ne soient "pas systématiquement défavorables" aux producteurs.

Au total, en dépit des efforts déployés, des changements constatés, la révolution attendue dans l'agriculture sahélienne ne s'est pas produite: les rendements culturels, très bas, sont restés étroitement dépendants de la pluviométrie. La productivité humaine est restée tout aussi faible. Seuls quelques "îlots" de progrès (le coton, le maraîchage) émergent de cet "océan de morosité".

5. Les limites de la libéralisation

La décennie a été marquée par une intense réflexion sur les politiques agricoles. Dans les faits, les doctrines libérales ont inspiré la majeure partie des changements. La libéralisation, notamment la suppression des monopoles d'Etat, est généralement jugée comme positive, mais elle a vite atteint ses limites et n'a manifestement pas provoqué la mutation attendue de l'agriculture sahélienne, ni même un début de mutation.

Les discussions sur la libéralisation ont apporté quelques nuances. D'abord, il s'agit là d'un processus à peine engagé: dans le cas du Mali, elle n'a véritablement débuté qu'en 1989. Il est encore tôt pour juger de ses effets, d'autant que son objectif premier n'était pas d'augmenter la productivité, mais d'améliorer les circuits de commercialisation.

Les pays et leurs partenaires étrangers ont souvent pris "libéralisation" pour "réduction du rôle de l'Etat", confondu réformes en tant que moyens, et réformes comme objectifs. De meilleures politiques de prix, par exemple, sont des conditions nécessaires mais non suffisantes: il faut y adjoindre des termes de l'échange plus favorables au secteur rural, l'accès aux technologies et aux intrants plus productifs, des marchés relativement stables et efficaces, un encadrement technique adapté.

6. La désindustrialisation

Le Sahel s'est désindustrialisé au cours des années 1980. Les entreprises n'ont pu s'adapter à une concurrence extérieure brutalement imposée par la plus grande libéralisation. Le contexte économique de l'Afrique de l'ouest au début des années 1990, ainsi que les disparités monétaires, favorisent une poursuite du phénomène.

Ce constat a provoqué deux réactions contraires. L'une a mis l'accent sur la perte sèche en capital physique et humain qui en résulte pour le Sahel. L'autre rappelait l'inadéquation du secteur industriel sahélien. Axé sur l'import-substitution, fortement protégé, il créait peu de valeur ajoutée réelle, n'encourageait pas la production locale de biens intermédiaires. Il avait donc un impact très limité sur l'emploi, les revenus, la formation. Selon certains membres du groupe: "la disparition d'un secteur si inadapté n'est pas une grosse perte".

7. La montée de l'informel

La montée de l'informel a touché pratiquement tous les secteurs d'activité au cours des années 1980. Elle résulte sans doute de l'inadéquation du cadre juridique, fiscal, et financier imposé aux entreprises, et des politiques poursuivies: le secteur informel a occupé la place laissée vacante par un secteur formel en faillite.

Cependant, il convient de distinguer entre l'informel des petits métiers et services, ayant peu d'influence économique et politique, et l'informel à grande échelle, avec qui les élites ont appris à composer et à tisser des relations complexes.

En outre, la meilleure adaptation aux sociétés sahéliennes, la flexibilité, le dynamisme, ne garantissent pas une haute productivité au secteur informel. Les tentatives faites pour accroître la productivité, ou pour situer les entrepreneurs dans un environnement plus favorable rencontrent toujours de sérieuses difficultés.

Les débats sur ce sujet ont été nourris. Les participants ouest Africains ont souligné que le secteur informel est mieux adapté aux besoins locaux, qu'il correspond davantage à la mémoire et à la conscience collectives des populations. Ils ont rappelé sa capacité historique de jouer un rôle social aussi bien qu'économique. Le cas de l'éducation primaire au Togo a été cité en exemple. Dès 1975 ce pays avait un taux de scolarisation comparable à ceux du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, alors que l'Etat Togolais investissait proportionnellement très peu. La scolarisation primaire, et même secondaire, était devenue "une industrie de services privée".

D'autres participants, par contre, ont noté le caractère fondamentalement innovateur de ce secteur: l'informel n'a pas systématiquement repris à son compte, par "basculement", les activités du secteur formel. C'est l'expression d'un dynamisme économique réel "qui sort du lit de la rivière", un laboratoire qui, en combinaison avec la croissance urbaine est à l'origine de tout développement économique¹.

¹ Jacobs, Jane "Rise and Death of Great American Cities".

Le groupe n'a pas voulu pour autant occulter la difficulté d'une relance économique par le biais de l'informel. Par exemple:

- Certains acteurs du secteur informel ont longtemps entretenu des relations avantageuses avec l'appareil d'Etat. Ce groupe d'intérêt, puissant allié d'élites gouvernementales qui luttent pour leur survie, va-t-il laisser compromettre sa situation de rente ?

- Les grandes contraintes économiques s'appliquent aussi à l'informel: cherté du crédit, coûts de transaction élevés, augmentation de la parité du Franc CFA par rapport aux autres monnaies dans la région, interface avec le marché mondial.

8. L'échec des ajustements structurel

La décennie 1980 aura été celle des programmes d'ajustements structurels (dont on attend toujours un bilan objectif). Les grands agrégats économiques sont peu fiables, souvent contradictoires. Il est urgent pour tous ceux qui participent à la définition des politiques économiques et à leur mise en oeuvre, de disposer d'instruments de mesure moins aléatoires, de mieux se concerter sur l'évolution globale des économies. Les gouvernements sahéliens et les agences d'aide ont réussi à s'entendre pour procéder chaque année à l'évaluation de la situation alimentaire au Sahel. La même concertation sur l'évolution macro-économique ne serait pas nécessairement une mauvaise chose.

En attendant un bilan global, on admet d'abord que les ajustements structurels ne sont pas parvenus à rétablir tous les grands équilibres économiques. Certes, ils ont eu des résultats positifs, en matière d'équilibres budgétaires par exemple, mais les économies du Sahel sont aujourd'hui plus dépendantes que jamais de la Communauté internationale. Il est douteux que les conditions d'une nouvelle croissance soient donc réunies.

Un effort de rétablissement des grands équilibres économiques était indispensable. Les ajustements structurels ont donné un choc peut-être salutaire aux Etats sahéliens, tout en créant des souffrances qui n'ont jamais été évaluées de façon précise et objective. Cependant, les promoteurs de cette "révolution imposée du dehors" ont sous-estimé les réactions de la Communauté internationale et, surtout, des sociétés sahéliennes, peu préparées pour ces changements radicaux. Il était visiblement illusoire de penser qu'elles se laisseraient imposer une telle révolution sans réagir.

Le débat sur les ajustements structurels a révélé plusieurs paradoxes et questionnements. Le contexte culturel et institutionnel, tout autant que la très grande fragilité écologique de la région, invitent à une réflexion prudente et mesurée sur la poursuite de l'ajustement. N'a-t-on pas prêté à "l'individualisme", à l'initiative privée spontanée, des vertus qu'ils ne possèdent pas? Pour certains, et contrairement aux idées reçues, l'individualisme est le résultat plutôt que le moteur de la croissance économique. Pour d'autres, c'est un concept occidental détaché de la réalité. Comment intérioriser et surtout adapter des changements qui paraissent essentiels, mais qui sont affectés par les valeurs et les traditions des collectivités? A quelle vitesse et selon quelles séquences? Quels efforts d'imagination devront être consenti pour concevoir une sortie "douce" de la crise actuelle? Pour rétablir la confiance indispensable entre gouvernants et gouvernés?

Enfin quel devrait être le rôle des Agences d'aide dans ce processus? Plusieurs choix sont encore possibles. Mais comment expliquer aux opinions publiques des pays donateurs que l'aide fait souffrir plutôt que soulager? La finalité de celle-ci n'est-elle pas de diminuer les souffrances?

9. La Crise des Systèmes Educatifs

La diminution des ressources budgétaires a entraîné une dégradation des services publics, non compensée par la montée de l'informel. La situation est préoccupante dans bon nombre de domaines, y compris la santé, mais elle est sans doute le plus critique dans l'éducation.

Le système actuel semble incapable de scolariser plus du tiers d'une classe d'âge: le taux d'analphabétisme ne va donc baisser que très lentement et va tendre vers les 70%. Or, on n'a jamais observé dans l'histoire du monde moderne de véritable développement économique dans une société ayant 70% d'analphabètes. De plus, les individus formés par ce système sont inadaptés aux besoins de sociétés se réfugiant dans un informel à faible productivité. La grande masse de la population est consciente de cette inadéquation et a perdu confiance dans le système éducatif.

Par contre, les tentatives de réforme du système (par exemple le transfert de ressources d'un enseignement supérieur très coûteux vers un enseignement de base démuné) rencontrent des blocages au sein des sociétés. Les expériences en la matière du régime Sankara, ou plus récemment du projet Education-III au Niger, ont été citées comme exemples instructifs.

Le groupe a été unanime pour souligner qu'il sera très difficile de combler le retard accumulé: sur la base de la croissance démographique, en l'an 2025 la productivité du travail devrait être multipliée par six et la production par trois fois et demi. Un effort considérable et soutenu, en ressources financières et humaines, sera indispensable. Et encore les résultats seront long avant de se faire sentir.

Verra-t-on avant la fin du siècle l'émergence de technologies intensives en main d'oeuvre non scolarisée? Le dynamisme entrepreneur africain surmontera-t-il le manque d'éducation formelle? Rien n'est moins certain.

10. Greffes et rejets

L'histoire de l'aide au Sahel au cours des dernières décennies peut se lire comme la chronique d'essais de greffes d'éléments provenant des sociétés occidentales sur les sociétés sahéniennes. Cette histoire est faite de quelques réussites et de beaucoup d'échecs dûs à des réactions de rejet.

Les sociétés sahéniennes évoluent vite, tout en gardant des caractéristiques propres. Notre compréhension des sociétés sahéniennes a aussi beaucoup évolué, encore que l'histoire récente des ajustements structurels montre combien est persistante l'idée que des recettes qui peuvent être efficaces dans les sociétés occidentales doivent l'être aussi ailleurs. On peut espérer qu'avec un approfondissement de notre compréhension, les greffes réussies deviendront plus nombreuses. Ceci étant dit, la poursuite de la "révolution discrète" au Sahel est à la fois regain d'espoir et rappel qu'il n'y aura pas de développement au Sahel "sans prise en mains par les sahéniens eux-mêmes".

Le bilan, nécessairement partiel, est sombre. L'écart et le déséquilibre entre le Sahel et le reste du monde, la vulnérabilité et la dépendance alimentaires, ont persisté au cours de la décennie 1980-90. Cependant, il comporte aussi des aspects positifs ou encourageants sur lesquels il importe de capitaliser.

D'abord, un accroissement de la production agricole demeure possible. Des travaux récents et faisant autorité sur la fertilité des terres, indiquent que ces sols pourraient produire des récoltes au moins 5 fois supérieures aux niveaux actuels.

LES EFFETS DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL SUR L'AGRICULTURE AU SAHEL

A priori, l'ajustement structurel a une logique favorable à l'agriculture. L'accroissement de la productivité est un objectif fondamental; la modification des prix relatifs, un instrument. Cependant, il n'a pas toujours eu l'effet attendu. La productivité ne semble pas avoir augmenté. L'application d'un PAS dépend d'une combinaison de choix, d'arbitrages politiques. Au séminaire de Montpellier, P. Guillaumont et M. Raffinot ont tenté d'expliquer, chacun à sa manière pourquoi ces programmes n'ont pas eu les effets escomptés.

1) Dévaluer ou non ?

La dévaluation a été dans plusieurs pays un élément essentiel des PAS, mais elle n'a pas été efficace à 100%:

- la hausse des prix-frontières entraîne ou permet souvent une augmentation sur les taxes plutôt que sur les prix reçus par les producteurs;
- elle induit souvent une inflation générale, or, le prix d'un produit agricole n'augmente en termes réels que si le prix des autres biens augmente moins vite.

2) Libéralisation du commerce intérieur et des prix

La distorsion de nombreux prix est réelle, mais leur instabilité pénalise toute tentative d'épargne et d'investissement, choses essentielles au développement. Il importe donc d'assurer une certaine stabilité des prix, sans pour autant les déconnecter des tendances des prix mondiaux. Ces objectifs contradictoires doivent être poursuivis en dehors des circuits du trésor public, ce qui ne simplifie pas la tâche.

3) Réduction du déficit budgétaire

Le rétablissement des équilibres implique une augmentation des recettes et une diminution des dépenses. Mais l'expérience a démontré que cette réduction touche davantage les crédits d'investissement que les dépenses courantes, les dépenses de fonctionnement que la masse salariale. Ceci compromet l'accès aux intrants, la recherche, le crédit, l'infrastructure. Bref, "si on ne peut pas dire que les PAS aient eu des effets catastrophiques, il est difficile de parler de succès", surtout si on considère l'impact social de l'ajustement structurel, car aucune mesure ne peut avoir que des effets positifs sur tous les groupes concernés.

Certes, pour être significatifs, des gains de productivité nécessitent de meilleures politiques, et prennent du temps. Mais ils dépendent aussi d'une infrastructure adéquate, de conditions minimales de santé, d'alphabétisation, d'une recherche et vulgarisation adaptées.

Les pays du Sahel et les donateurs se concertent davantage. Ils admettent et confrontent plus franchement les problèmes du développement, y compris ceux qu'ils ont contribué à créer ou à exacerber.

L'intégration régionale informelle devient mieux comprise, reconnue, acceptée. L'objectif commun tend à sa valorisation, et à la recherche d'avantages mutuels spécifiques.

Enfin, la "révolution discrète" modifie le comportement des individus et la réponse des sociétés au changement et à la modernité: émancipation croissante des jeunes ménages, multiplication de groupements villageois très différents des anciennes structures.

Depuis plusieurs années un consensus s'est dégagé sur la grande hétérogénéité des systèmes de production et d'échanges, et des structures sociales. Bien canalisée, cette hétérogénéité représente un atout majeur, une ressource pour le développement régional. Les participants ont voulu prendre en compte et valoriser cette ressource, traitant particulièrement de deux grands éléments de stratégie de développement: la décentralisation et les échanges régionaux.

III. ELEMENTS DE SOLUTIONS POUVANT EMANER DES SOCIÉTÉS SAHÉLIENNES

A. LA DÉCENTRALISATION, UN ASPECT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE D'ENSEMBLE

L'Etat et la Société Civile

Michel Griffon a introduit les discussions sur le thème de la décentralisation. Le contenu de sa présentation ainsi que la réponse de B. Waisfisz sont annexés au présent document. Une vignette en détaille quelques éléments.

Le défi de la société sahélienne est de taille. La forte poussée démographique continuera à augmenter la demande pour des biens et des services publics. Comment répondre à cette demande accrue alors que la capacité fiscale des Etats demeure extrêmement faible, que les services publics actuels ne parviennent pas à la satisfaire? Dans les conditions actuelles, les programmes d'ajustement structurel "classiques" ne pourront seuls relancer les économies.

Dans un système décentralisé, une partie de la demande privée serait satisfaite par le secteur informel. Pour les dépenses "centrales" le budget de l'Etat serait alimenté par les recettes fiscales sur les exportations et sur les transactions des entreprises du secteur formel. Les dépenses décentralisées d'intérêt public seraient pour leur part financées par les charges perçues directement auprès des utilisateurs.

Bien des questions demeurent encore sans réponses définitives pour le groupe, par exemple:

- Une gestion décentralisée est-elle véritablement plus efficace et plus économique qu'une gestion centralisée? Ne fait-on que camoufler "dans la masse", l'absence de biens et services collectifs?

Si la décentralisation peut entraîner une perte d'économies d'échelle, on peut rétorquer que les ressources nécessaires à une action locale sont plus facilement mobilisables et mieux adaptées quand la gestion est locale.

Il faut cependant admettre que le prélèvement fiscal et l'accumulation au niveau de l'Etat ont été historiquement plus faibles au Sahel qu'en Europe ou en Asie. Cette tendance a freiné

la construction d'une épargne publique et le financement d'équipements collectifs depuis les périodes coloniales. L'indépendance des Etats n'a pu infléchir cette règle.

Le groupe a convenu que pour asseoir sa crédibilité, et assumer correctement les tâches légitimes qui lui incombent, l'Etat devra permettre l'émergence de nouveaux pôles de pouvoir politique et économique, et composer avec de nouveaux acteurs. Cette réorganisation apparaît selon les uns comme une "nouvelle politique d'ensemble", ou d'après les autres, un "projet de société". Quel que soit le cas, il s'agit bien de la création de systèmes politiques et économiques adaptés, de l'établissement de rapports nouveaux entre les villes et la campagne, d'une redéfinition des termes de l'échange entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Une telle réorganisation impliquerait également, pour être significative, l'établissement de nouveaux rapports avec les pays donateurs assurant l'adéquation des ressources extérieures (investissements physiques et humains) avec les nouveaux schémas sociaux.

Cette démarche suscite au moins trois questions fondamentales:

1) Qu'est-ce qui est susceptible de provoquer une telle remise en cause, un changement aussi fondamental ? Les révoltes urbaines actuelles apparaissent une expression désorganisée de frustration populaire face à un "Etat prédateur" ayant perdu beaucoup de moyens redistributifs pour affirmer sa légitimité, sa raison d'être. Pour amorcer des changements réels, il importe que les changements aient lieu à deux niveaux, que le parler ouest-africain exprime en raccourci: "ceux d'en bas n'en veulent plus; ceux d'en haut n'en peuvent plus".

2) Les mécanismes classiques d'appropriation, d'affiliation par l'appareil d'Etat ne risquent-ils pas de réapparaître au niveau provincial, au niveau local ?

3) Quel type de gouvernement permet à l'Etat de jouer un rôle crédible d'arbitrage lorsque des groupements régionaux, voire locaux expriment leurs intérêts par la gestion, l'investissement humain et financier directs ?

Le groupe a apporté un premier élément de réponse: la promotion d'une dynamique interne s'appuyant sur des contre-pouvoirs dont la légitimité est largement reconnue par rapport à celle de l'appareil d'Etat actuel.

Cependant, la notion de contre-pouvoirs doit être explicitée et nuancée. Comme on l'a vu, les greffons importés "prennent" rarement. Quel sera le sort des expériences dites de "multipartisme"? Il faut aussi distinguer entre deux types de contre-pouvoirs. Le premier tendrait au maintien de l'ordre établi, puisqu'il ne vise qu'à se substituer à l'élite en place. Le deuxième type favoriserait plutôt, pour ses propres objectifs, une déstabilisation structurelle. Selon les cas, voire selon les circonstances, un groupe de contre-pouvoir classique (parti politique, syndicat, autorités traditionnelles) peut appartenir à l'un ou l'autre des deux types.

Les discussions sur ces points ont constamment renvoyé à l'examen des valeurs propres aux sociétés ouest-africaines. Le groupe a convenu que la notion de développement n'est pas fondamentalement culturelle, mais un principe, un cadre symbolique, commun à toute société humaine. Toutefois, la culture influe sur la forme que prend ce développement, sur la définition du "bien" et de la "meilleure vie". Les valeurs interviennent surtout dans la définition idéale des moyens pour atteindre cet objectif, sur les sacrifices et les récompenses à partager entre les membres de la collectivité.

Les valeurs sahéliennes ne font pas obstacle "a priori" au principe du développement économique, mais peuvent mal se prêter à des instruments de croissance connus et testés dans d'autres sociétés. Les problèmes liés à l'accumulation et à la distribution sont au centre de ce débat puisqu'ils déterminent à la fois l'utilisation d'outils de croissance économique et les relations entre l'individu et la collectivité, ainsi qu'entre la collectivité et ses dirigeants.

Les participants ouest-africains ont rappelé le caractère à la fois hiérarchisé et collectiviste des sociétés sahéliennes. L'accumulation personnelle, à tous les niveaux de hiérarchie ne correspond pas aux valeurs acceptées traditionnellement. Certains individus peuvent contrôler des ressources, mais puisque leur pouvoir politique dépend d'une redistribution judicieusement équilibrée, on ne peut parler d'"accumulation". "Le chef ne peut demeurer chef et accumuler pour lui-même". Le pouvoir traditionnel est fortement contrôlé par des règles intransigeantes: "le pouvoir de l'empereur s'arrête aux limites du village"...

On a fait remarquer qu'un "projet de société" s'appuyant sur la "tradition et la mémoire collective", sera vraisemblablement en butte aux nouvelles attentes et aux valeurs de la génération montante.

Comment alors adapter les schémas classiques aux nouvelles réalités? Et surtout, comment composer avec un environnement mondial impitoyable et en continuel mouvement, mais incontournable?

DECENTRALISATION: DEFINITIONS ET PRINCIPES DE BASE

Extraits de la présentation de M. Griffon.

Décentralisation:

Consiste pour le siège du pouvoir central, à donner certains pouvoirs aux collectivités locales.

Déconcentration:

Dissémination géographique des exécutants du pouvoir central.

Privatisation:

Transfert de la responsabilité pour certaines activités du secteur public au secteur privé, ceci pouvant s'accompagner de décentralisation géographique.

Décentralisation géographique:

Dans le secteur privé, dissémination des activités d'une industrie, d'un groupe d'affaires, ou d'une entreprise.

Principes de décentralisation:

- la nature des biens à gérer en mode décentralisé détermine leur type de gestion et l'échelle géographique appropriée de cette gestion;
- la gestion des ressources nécessite donc une prise en charge par les bénéficiaires: responsabilisation, conception et application des modes de gestion, financement ou co-financement des charges;
- le niveau d'engagement des usagers ou bénéficiaires est étroitement lié à leurs états de conscience sur ces biens, leurs rapports individuels avec ces biens, leurs relations sociales concernant ces biens, etc. toutes choses qui dépendent de l'idée, de la vision des choses que se fait la société.

B. VERS UNE APPROCHE PLUS INTEGRATIVE AU NIVEAU REGIONAL

J. Igué a introduit les discussions sur l'espace régional. Son document de présentation ainsi que la réponse apportée par G. Gagnon sont annexés au document.

Le groupe a établi d'emblée que les notions de décentralisation et d'intégration régionale sont liées et se renforcent mutuellement. On constate que les Etats actuels sont déconnectés des réalités historiques: "l'espace sahélien", par exemple, a toujours été composé de grands ensembles où florissaient les échanges avec d'autres grands ensembles (royaumes côtiers, Afrique du Nord), et des modes de gestion publique fortement décentralisés. La porosité des frontières, les flux de biens et de personnes ont tempéré les effets du morcellement politique, et contribué à "recoller les morceaux" des entités traditionnelles et de certaines ethnies.

Pour John Igué, l'intégration régionale à travers les échanges serait aussi un moyen de réconcilier la réalité ethno-culturelle de la région avec son découpage politique. Pour certains membres du groupe, des résultats concrets ont déjà été observés, notamment aux frontières du Nigéria où "l'extra-territorialité des groupes ethniques" et leurs interventions médiatrices auront permis d'éviter des conflits armés.

Plusieurs facteurs font encore obstacle à l'intégration régionale:

- La libéralisation des échanges régionaux réduirait encore plus les recettes fiscales.
- La majeure partie des flux céréaliers sont basés sur le contournement de politiques nationales disparates. A court terme, des politiques cohérentes et harmonisées ne réduiraient pas le besoin global d'importations alimentaires. Il faudrait qu'aux réexportations actuelles se substituent progressivement la production et l'échange de produits régionaux.
- Les disparités de systèmes monétaires continueront de créer des distorsions, même pour les flux de produits régionaux.
- Les pratiques et méthodes des agences d'aide militent contre une approche véritablement régionale. Le carcan "bilatéraliste" limite la souplesse essentielle à la recherche de solutions novatrices.
- Finalement, une ouverture à la concurrence internationale sans mécanismes compensatoires adaptés, risquerait de fragiliser encore plus l'économie des pays de la région.

Le groupe recommande donc une approche pragmatique et réfléchie. La concertation entre pays de la région devrait permettre de reconnaître et de valoriser davantage les complémentarités économiques structurelles, et les avantages comparés localisés. Comme le séminaire de Montpellier l'a démontré récemment, ceci permettrait aussi une sécurisation alimentaire accrue, et une plus grande stabilité des prix des produits primaires échangés dans la région, autres conditions importantes de gains de productivité. Les délais nécessaires à la concertation ne devraient aucunement retarder certaines actions d'appui à l'intégration régionale, en particulier les infrastructure de transports et de communication, qui ont un impact "structurant".

Enfin, on ne saurait trop souligner combien tout ceci dépend d'une plus grande cohérence entre l'appui au développement par les pays donateurs, et leurs propres politiques commerciales. Les subventions accordées aux exportations en provenance

des pays de l'OCDE sont énormes (elles représentent neuf fois la somme de l'Aide Publique au Développement). Les distorsions économiques qu'elles créent ont un effet dévastateur sur la production agricole de l'Afrique de l'Ouest. Elles réduisent ainsi la marge de manoeuvre indispensable à toute politique d'intégration régionale.

IV. CONCLUSION ET IMPLICATIONS POUR LE SECRETARIAT ET LES MEMBRES DU CLUB DU SAHEL

La première conclusion du groupe est que, pour les pays d'Afrique de l'ouest, le risque d'une marginalisation s'est accru.

Il est urgent que les populations de ces pays prennent le contrôle de leurs destinées, sur la base de leurs valeurs propres.

Bien que l'impulsion ne puisse provenir que de la base dans chaque pays, les participants ont souligné que toute solution significative et durable devra largement dépasser le cadre national. Les notions de nouvelle politique d'ensemble, de décentralisation, et d'espace régional sont liées, interdépendantes.

Parallèlement, l'appui continu des pays donateurs sera essentiel pour promouvoir et appuyer la dynamique interne. Ce sera en premier lieu une question de ressources. Le groupe notait que le développement des pays d'Asie du sud est (dans un contexte bien plus favorable) s'était appuyé sur des transferts financiers considérables. Cependant, ce sera aussi une question d'attitudes et d'outils adaptés à la métamorphose qui est en cours.

Les participants ont donc encouragé tous les acteurs concernés à admettre l'échec des "grandes certitudes", la futilité d'une approche technico-idéologique. Pour que leurs contributions au développement sahélien soient plus efficaces, ils devront faire preuve de davantage de pragmatisme et de flexibilité, tant au plan national qu'au niveau régional.

Le récent séminaire CIRAD/Club du Sahel à Montpellier recommandait que les efforts futurs s'orientent vers des approches plus empiriques, moins idéologiques du développement sahélien. Les discussions sur la dévaluation du Franc CFA, par exemple, ont montré qu'il est possible de traiter ouvertement d'un sujet sensible. Au cours des dernières années, les débats sur des points délicats sont progressivement passés d'une polémique théorique à des réflexions plus réalistes et mieux informées des effets possibles sur les pays sahéliens et leurs partenaires côtiers.

Cette tendance doit se poursuivre. Convenons avec Mr. J.Eriksen, commentateur au séminaire de Montpellier que: "Puisqu'une dévaluation du Franc CFA est probablement l'événement macro majeur à l'horizon, il serait ironique que la seule contribution du Club et de ses membres donateurs soit de procéder à une évaluation ex-post des effets de cette dévaluation au cours d'un séminaire international en 1998 ou en l'an 2000 !"

Dans la même logique, Montpellier marquait une étape vers une approche plus intégrative de disciplines appliquées au développement: agronomie, économie, sociologie rurale, écologie, etc. et de volonté de liaison plus efficace et étroite avec les décideurs.

En ce qui concerne les grandes lignes du programme du Club du Sahel, les implications sont claires. Nous continuerons à rechercher l'information pertinente pour énoncer correctement les problèmes, éclairer le dialogue, la concertation. Nous continuerons à renforcer toute volonté de traiter franchement, de manière non dogmatique, des questions difficiles et sensibles, telles que les relations Etat-société civile, la protection régionale, le changement de parité du Franc CFA.

En termes d'actions spécifiques, le Secrétariat du Club poursuivra avec les pays intéressés la promotion des espaces régionaux pour le développement économique et la sécurité alimentaire. Ce sera aussi le cas pour la décentralisation et les autres aspects des rapports Etat-société civile: gestion des ressources naturelles, secteur privé, etc. Pour ces travaux, nous tendrons à passer du stade descriptif à celui de l'analyse et de la prospective, renforçant son caractère multidisciplinaire et de collaboration internationale.

En ce qui concerne les agences de coopération, il est indispensable que celles-ci contribuent davantage, avec constance, et à long terme, au renforcement des "préalables" à la dynamique africaine du développement: éducation et santé primaires, infrastructure, maintien du capital en ressources naturelles, promotion du dialogue politique national et régional.

Sur les relations Etat/société civile, les actions des agences devront être souples et varier selon les cas: conseil, appui ponctuel technique, appui en ressources, solidarité économique, réduction des coûts sociaux de la restructuration socio-politique.

Pour appuyer les dynamiques locales il faudra développer une meilleure capacité de "repérer les faits porteurs d'avenir, les innovations qui fonctionnent dans les sociétés".

Le processus actuellement engagé est difficile. Il inaugure une longue période d'instabilité à laquelle il faut se préparer. Le rôle des agences d'aide doit se définir avec discernement: l'opinion publique peut difficilement concevoir que l'aide puisse exacerber les souffrances humaines plutôt que de les soulager.

Pour ce qui est de l'intégration régionale, l'accent doit d'abord porter sur le contenu avant de définir son cadre formel. la logique du travail engagé au niveau des sous-espaces paraît efficace. Des négociations bilatérales sur des points spécifiques d'intérêt mutuel constituent un bon commencement. Plusieurs participants ont cité des signes encourageants de la volonté des Etats de permettre aux autorités locales de se concerter et de négocier avec leurs homologues d'un pays voisin.

On devra progresser sur la valorisation des échanges régionaux (et sous-régionaux) sans attendre que le problème des relations avec le marché mondial soit entièrement et définitivement résolu. Il faut néanmoins reconnaître que celui-ci détermine en fin de compte le succès de l'intégration régionale.

La relation entre la décentralisation et l'intégration régionale est importante: des progrès sur ces deux fronts peuvent simultanément réduire les tensions entre groupes ethniques et contribuer à la paix sociale.

Si on veut éviter d'introduire de nouvelles "greffes" qui ne prendront pas plus que les anciennes, il importera d'admettre et de se garder de ses préjugés, de ne pas essayer d'imposer au Sahel une "vision idéale et désincarnée". En particulier, il convient de ne pas occulter l'hétérogénéité des systèmes ouest africains, ni de se focaliser sur les ressemblances entre le Sahel et les autres pays. Au contraire, il faut mettre à plat les différences, les accepter, et valoriser au maximum le dynamisme qui s'en dégage.

L'émergence de nouveaux modes de coopération est indispensable; on peut donc espérer que la pesanteur institutionnelle n'écrasera pas d'emblée ces nouveaux concepts:

"la possession tranquille de la vérité est un mal insidieux".

LES ANNEES 1980 DANS LE SAHEL :

UN ESSAI DE BILAN

par

Jacques GIRI

TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction	19
Le remodelage de la carte humaine	20
Les hauts et les bas de la production agricole	21
Une révolution discrète	23
Un capital foncier qui fond	26
La déforestation : mythes et réalités	27
Libéralisons !	29
Un problème incontournable : les termes de l'échange	30
L'industrie : a-t-on assaini ou joué les apprentis sorciers ?	33
La montée de l'informel	35
Les ajustements structurels : un choc salutaire ?	37
Le système éducatif en crise	41
Greffes et rejets	43

Introduction

La fin de la décennie 1980 aura été marquée par un important changement dans les relations entre les agences d'aide et l'Afrique au sud du Sahara. Le Sahel n'y a pas échappé : l'enthousiasme pour le développement des années 1960 et la compassion pour les pauvres frappés par la sécheresse des années 1970 et du début des années 1980 ont cédé la place à une attitude critique vis-à-vis des dirigeants sahéliens et à un sentiment de découragement devant l'inanité des efforts faits par les pays occidentaux pour aider les Etats.

La nouvelle attitude critique n'a pas fait entièrement disparaître la langue de bois et on voit toujours quelques acteurs du dialogue entre Occidentaux et Sahéliens célébrer les (futurs) bienfaits de la coopération internationale ou feindre de croire que les meilleurs revenus agricoles de ces dernières années sont le signe d'un changement dans les systèmes de production et non la seule conséquence de meilleures conditions climatiques. Mais qui est dupe désormais ? Même la foi dans les vertus de l'ajustement structurel, cette religion des années 1980, traverse une crise sérieuse et l'on voit l'incroyance gagner chaque jour du terrain, y compris dans le Saint des Saints.

La mode est maintenant à l'exaltation de la démocratie, condition nécessaire du développement. Après avoir constaté que l'économie ne se développait pas par décret, on fait semblant de croire que la société se démocratisera par un décret imposé de l'extérieur. Et il est fascinant de voir les hommes politiques africains, afin de satisfaire la dernière marotte des Occidentaux, se hâter d'autoriser, voire d'encourager, la création de trois nouveaux partis politiques, créés par des intellectuels très diplômés et qui s'auto-proclament représentants des forces vives de la nation...

Les restes de la langue de bois et les modes nouvelles recouvrent en fait un désarroi profond. Que faire désormais pour le Sahel ? L'aide que l'on dispense est de plus en plus ressentie comme un "goutte-à-goutte" qui permet au patient de survivre mais qui n'améliore pas sa santé. Cette image est de Laurence Cockcroft qui conclut dans un ouvrage récent (1) que si l'Afrique se débrouille bien, elle développera une capacité interne d'affronter le monde dans "as little as 100 years". Un certain nombre d'observateurs de l'Afrique ne sont pas très loin de partager cette opinion.

Aussi, dresser en 1990 un bilan de la décennie écoulée dans une partie de l'Afrique au sud du Sahara comporte au moins deux grands risques. D'abord, celui de succomber au pessimisme ambiant. On essaiera de résister à cette tentation en soulignant tout de suite que le Sahel a passé cette décennie sans catastrophes, sans percée sur le front du développement non plus. Il y a eu des avancées sur certains points, des reculs sur d'autres. En fait, les sociétés sahéliennes ont changé au cours de cette décennie. Plus que sur les succès et les échecs, on essaiera de mettre l'accent sur les changements positifs et négatifs.

Le second risque serait de prétendre dévoiler devant les yeux sceptiques des agences d'aide la nouvelle recette, le remède-miracle à substituer au goutte-à-goutte. Convaincu qu'il n'y a pas et qu'il ne peut pas y avoir de remède-miracle, on essaiera plus modestement de proposer quelques réflexions sur ce qui s'est passé au cours de la décennie et sur les conclusions qu'on pourrait tirer des changements intervenus dans le Sahel.

Il y a déjà eu un certain nombre de travaux faits par des chercheurs, par plusieurs agences d'aide et par le secrétariat du Club du Sahel sur l'évolution de la région, sur les changements qu'elle a connus et sur l'aide qu'elle a reçue dans les années 1980, et il y a eu quelques réflexions sur le thème : quelle aide pour le Sahel de demain ? On s'est efforcé de tirer parti des uns et des autres et d'en livrer une lecture qui a nécessairement un caractère personnel. Aussi va-t-il de soi que les opinions émises dans ce papier n'engagent ni le Club du Sahel ni le CILSS.

Le remodelage de la carte humaine.

La carte humaine du Sahel a changé, mais elle a en grande partie changé de la façon que l'on pouvait prévoir et c'est sans doute le domaine où il y a le moins de surprise.

Personne ne sera sans doute vraiment surpris d'apprendre que le nombre des Sahéliens, passant en chiffres ronds de 32 à 42 millions, a continué à croître pendant les années 1980 à une vitesse qui ne semble pas très différente de celle que l'on avait constatée au cours de la décennie précédente. On n'a vu apparaître aucun ralentissement dans la croissance démographique. Peut-être même y a-t-il eu accélération, mais vu l'imprécision des données, il est difficile de l'affirmer avec certitude. Cette accélération pourrait tenir à plusieurs causes :

- les migrations vers les pays côtiers de l'Afrique humide ont diminué vers la fin de la décennie et il est possible même que le phénomène ait changé de sens et que les retours des émigrés soient devenus dominants. En tout cas, ce que les économistes appellent "transferts privés sans contrepartie" et qui représente pour une grande part les envois de fonds des émigrés vers leur pays d'origine ont diminué au Burkina Faso (pays qui fournit de loin les plus forts contingents d'émigrés) depuis 1986 et surtout en 1989.

L'attitude des Nigériens envers leurs "frères" ouest-africains et les difficultés économiques de la Côte d'Ivoire expliquent ce changement de tendance, un changement de tendance qui n'est peut-être pas seulement conjoncturel. Les Sahéliens étaient attirés par la prospérité de ces pays, prospérité essentiellement due aux rentes (agricoles ou pétrolières) dont ils jouissaient. Les années 1980 ont montré que les rentes n'étaient pas éternelles. Aussi ces pays devront-ils tôt ou tard aborder le véritable problème de leur développement qu'ils ont encore peu abordé : accroître la productivité des hommes. On ne voit pas bien pourquoi ils auraient besoin des Sahéliens pour cela. Le scénario, quelquefois évoqué, d'un Sahel se vidant au profit des pays côtiers apparaît comme de moins en moins probable, au moins à moyen terme.

- la diminution du taux de mortalité. Les statistiques des Nations-Unies montrent une diminution à peu près régulière des taux de mortalité dans le Sahel. On leur accordera le degré de confiance qu'elles méritent en rappelant qu'il s'agit d'estimations et non de données constatées. Il peut paraître curieux que le délabrement des systèmes de santé que l'on peut constater un peu partout se traduise par une baisse des taux de mortalité... Mais peut-être l'intensification des campagnes de vaccination (financées par les aides étrangères) a-t-elle compensé et au-delà l'effet négatif de la détérioration des systèmes sanitaires. En tout cas, les enquêtes sur la mortalité infantile organisées par l'IFORD de Yaoundé (2) confirment la baisse de la mortalité infantile et juvénile au moins pendant la

première moitié de la décennie. On notera aussi que grâce à l'aide alimentaire, les sécheresses des années 1980 n'ont pas entraîné les mêmes crises de mortalité qu'elles l'avaient fait au cours de la décennie précédente. Enfin, les ravages du SIDA sont encore marginaux dans la région. Au total, la baisse de la mortalité, si elle est difficilement chiffrable avec précision, est plausible.

- **la stabilité du taux de natalité.** Pour autant que les données soient fiables, on n'a constaté aucune diminution significative de la fécondité au cours de la décennie.

L'urbanisation s'est poursuivie : il y avait environ 5 millions de citadins dans le Sahel en 1980, il y en a maintenant entre 9 et 10 millions, presque le quart de la population. On cite parfois des cas de "retour à la terre" de gens découragés par les difficultés de la vie dans les villes. Le nombre ne doit pas en être significatif car il est bien difficile d'apercevoir un signe de ralentissement du processus d'urbanisation, même dans le pays le plus urbanisé : le Sénégal, et il semble qu'il y ait au contraire eu une accélération notable du phénomène au cours de la décennie en Mauritanie et au Tchad.

La population sahélienne continue à croître et à s'agglomérer dans les villes à une vitesse qui ne diminue pas et qui augmente dans certains cas. La nouveauté est le ralentissement de l'émigration vers les pays côtiers à la fin de la décennie.

Les hauts et les bas de la production agricole.

La décennie 1980 aura été celle des grands contrastes climatiques. Les deux années 1983 et 1984 auront probablement été les plus sèches que, de mémoire d'homme, la région ait jamais connues; la fin de la décennie aura au contraire été dans l'ensemble bien arrosée.

Les années sèches ont frappé des sociétés rurales apparemment pas beaucoup mieux préparées à les affronter qu'elles ne l'étaient dix ans plus tôt. Les rendements des cultures pluviales traditionnelles : céréales et arachide, ont chuté; beaucoup de cultures irriguées où l'eau n'était pas totalement maîtrisée ont aussi souffert de la réduction du débit des rivières; les productions alimentaires sont devenues inférieures aux besoins et les stocks de vivres, pas entièrement reconstitués après les sécheresses des années 1970, ont été souvent insuffisants pour faire face à plusieurs mauvaises récoltes.

Les productions de fourrage n'ont pas suffi à nourrir le bétail, en particulier dans les zones d'élevage nomade et semi-nomade où la taille des troupeaux a diminué par suite de la mort ou de la vente des animaux. Les éleveurs ont émigré vers les villes où était distribuée l'aide alimentaire. Les troupeaux sédentaires appartenant aux agriculteurs ont été, semble-t-il, beaucoup moins touchés parce que les ressources fourragères du village qui, avant la sécheresse, nourrissaient à la fois le bétail transhumant et le bétail sédentaire leur ont été réservées en priorité.

Quant aux Etats, ils ont encore eu moins de moyens financiers que par le passé pour acheter les vivres manquants sur les marchés mondiaux.

La région s'est donc avérée toujours aussi vulnérable aux variations climatiques (et toujours aussi vulnérable aux ravages des prédateurs : sautériaux et criquets). La seule différence vraiment importante par rapport aux sécheresses des années 1970 a été que, les administrations sahéniennes et celles des agences d'aide étant mieux rôdées à l'acheminement de l'aide alimentaire, celle-ci a pallié les mauvaises récoltes, atteignant des niveaux encore jamais atteints.

Les bonnes années qui ont suivi ont amené de meilleures récoltes de céréales traditionnelles : une estimation généralement admise est que les récoltes de 1988 et 1989 ont été de 60% et de 50% supérieures à la moyenne des récoltes des années 1979-1981. Elles ont donc permis aux producteurs de disposer de surplus. L'utilisation qui a été faite de ces surplus est mal connue : on peut penser que grâce à eux les familles rurales ont pu mieux se nourrir, qu'elles ont pu reconstituer plus ou moins leurs stocks et vendre quelques céréales pour les marchés urbains.

Quelles quantités ont été commercialisées et à quels prix ? Il est bien difficile de répondre à ces questions. Il semble que les prix d'achat aux producteurs se soient d'abord effondrés avec le retour des bonnes récoltes, puis qu'ils aient été fortement fluctuants. La baisse des prix ne semble pas avoir déterminé les citadins à se tourner massivement vers le mil et le sorgho. Les importations de riz et de blé, après avoir atteint des niveaux records pendant les années de sécheresse aiguë, ont baissé avec le retour des années humides, tout en restant supérieures à ce qu'elles étaient au début de la décennie. On notera toutefois que ces importations semblent avoir baissé plus qu'on aurait pu s'y attendre en regardant les tendances des trois dernières décennies. Les bas prix et la dureté des temps auraient-ils amené un certain regain d'intérêt des citadins pour les céréales traditionnelles ?

Un autre trait marquant de cette décennie 1980 est que l'agriculture sahénienne n'aura connu apparemment nulle révolution. En ce qui concerne les cultures pluviales qui fournissent toujours l'essentiel des produits alimentaires, et pour autant que l'on puisse en juger sur des cas ponctuels (car les statistiques agricoles sont de trop médiocre qualité pour que l'on puisse en tirer des conclusions valables), on n'aperçoit pas de révolution dans les rendements des terres qui sont restés étroitement liés à la pluviométrie et dans l'ensemble très bas. Sur la longue période et en moyenne la tendance semble être à la stabilité des rendements. Et on ne constate pas plus de révolution dans les productivités des hommes qui sont restées tout aussi basses.

En ce qui concerne les cultures irriguées, les agences d'aide se sont montrées un peu plus réticentes à financer les investissements, mais elles ont tout de même consacré au cours de la décennie à peu près autant d'argent à l'aménagement de la vallée du Sénégal, à la réhabilitation de périmètres anciens et à la construction de nouveaux périmètres qu'à toutes les autres opérations de développement rural réunies. L'effort pour les cultures irriguées est donc resté important, avec des résultats qui, pour le moment au moins, ne sont pas très concluants (3). Au total, les périmètres irrigués "encadrés" se sont accrus de moins de 3.000 hectares par an, dix fois moins que ce qui était considéré comme souhaitable à la fin des années 1970. Les rendements des cultures de riz ont un peu augmenté, tout en restant très modestes (1,4 tonne à l'hectare en moyenne) et le degré d'auto-suffisance en riz du Sahel (la Guinée Bissau étant exclue à cause de sa situation très particulière) a diminué : à la fin de la décennie précédente le Sahel produisait à peu près la moitié du riz qu'il mangeait, il doit en produire maintenant un peu moins de 30%.

En revanche, on a assisté à un **développement**, mal connu mais souvent important, de **petits périmètres "nonencadrés"**, traduisons : créés sans intervention de l'Etat, sans aide publique et avec les moyens du bord (quelquefois avec l'appui d'ONG) par des paysans ou par des citoyens entreprenants. Ces périmètres sont essentiellement consacrés à des cultures maraîchères pour des marchés urbains qui connaissent une croissance régulière.

Quant aux activités dirigées vers l'exportation, le **déclin de l'arachide**, déjà évident à la fin des années 1970, s'est confirmé. L'arachide sahélienne est de plus en plus concurrencée sur le marché mondial par les oléagineux des pays européens, cultivés dans des systèmes à haute productivité et qui bénéficient en plus du soutien financier de la Communauté Européenne et par les oléagineux des pays tropicaux humides, plus par ceux de l'Asie du sud-est que par ceux des pays africains voisins. L'étude MADIA (4) estime cependant qu'il y a de nouveaux débouchés possibles pour l'arachide sahélienne en Afrique et en Asie, mais il faudrait pour les conquérir un abaissement des coûts de production et donc un accroissement de la productivité dont on n'a pas aperçu l'esquisse au cours de la décennie.

On constate aussi un **déclin des exportations de produits de l'élevage** vers les pays côtiers : le nombre de bovins exportés vivants aurait diminué de 40% entre 1980 et 1987. Pendant la même période, les importations de viande non africaines auraient à peu près doublé dans l'ensemble de l'Afrique de l'ouest.

En revanche, on a pu dire du coton qu'il était "**un îlot de progrès dans un océan de morosité**" (5). Après les succès des années 1960 et 1970, la production cotonnière a connu une période d'incertitudes vers 1980, puis elle a eu à affronter une crise aiguë mais passagère sur le marché mondial en 1986. Des gains de productivité ont été obtenus tant au niveau des producteurs qu'à celui des sociétés cotonnières et rendements et production ont repris leur progression, au moins au Burkina et au Mali. Mais ils sont en déclin au Sénégal.

Au total, à part quelques "îlots" qu'on a vite recensés : les périmètres maraîchers, le coton, cette décennie 1980 a été décevante, marquée par la persistance de la vulnérabilité, de rendements faibles et de productivités du travail très basses. Le résultat global a été un accroissement de la dépendance des sociétés sahéliennes vis-à-vis de l'extérieur.

Une révolution discrète.

Cela dit, si l'on regarde plus en détails comment le monde rural sahélien a évolué au cours de cette décennie 1980, on peut aussi dire que, sous les apparences d'une grande permanence, une révolution discrète est en cours.

Le monde rural est en effet loin d'être resté immobile : face à la croissance démographique, face à la sécheresse, face à la pénétration croissante de l'économie marchande, on a observé des changements nombreux et sans doute plus rapides qu'au cours des décennies précédentes.

Les changements affectent les comportements des hommes et les structures des sociétés. Les changements de ce type ne sont pas nés avec les années 1980, mais ils se sont probablement accélérés au cours de la décennie. Les comportements individualistes se sont renforcés un peu partout, y compris dans les zones où des efforts étaient entrepris pour organiser un développement collectif au niveau du village. La famille élargie traditionnelle s'est un peu plus déstructurée : elle était à la fois l'unité de production et le lieu où s'accumulait l'épargne, notamment les surplus de céréales que l'on stockait et qui étaient gérées collectivement. On observe désormais une émancipation croissante des jeunes ménages par rapport au chef de la famille élargie de telle sorte que c'est la famille nucléaire qui devient l'unité de production, qui gère son budget et son épargne. Bien entendu, la situation est différente d'une province à l'autre. Dans certaines régions, la transition d'un système à l'autre est presque achevée; c'est notamment le cas des terroirs où il n'y a plus de ressources en terres cultivables disponibles. Dans d'autres, coexistent des exploitations de types différents, mais la famille nucléaire comme unité de production y gagne du terrain, préfigurant sans doute la situation de demain (6).

Dans plusieurs provinces, ce changement dans la nature des unités de production s'est accompagné d'une différenciation accrue entre des exploitations agricoles dont certaines croissent en taille, disposent de plus en plus de moyens et sont à la recherche de main d'oeuvre supplémentaire alors que d'autres ont de moins en moins de terres à cultiver et sont à la recherche d'autres sources de revenus. On a assisté à la naissance d'un salariat agricole, hier encore impensable dans le Sahel où l'échange de travail réciproque entre familles était la règle.

Les chefs de famille nucléaire, parfois aussi les femmes, se regroupent avec des collègues en vue d'un objectif précis : améliorer un terroir, emprunter pour acquérir un matériel, etc. On a assisté dans certaines provinces pendant les années 1980 à une véritable explosion de groupements villageois dont la nature est très différente des structures communautaires traditionnelles ou des "coopératives" autrefois promues par les administrations. L'image d'un monde rural passif correspond de moins en moins à la réalité sahélienne tant les initiatives, individuelles ou collectives se sont multipliées.

Les changements affectent aussi les systèmes de production. La sécheresse a amené à donner plus de priorité aux céréales et moins aux cultures de rente et à rechercher les revenus monétaires de plus en plus dans des activités extra-agricoles. La sécheresse et la réduction de l'espace disponible ont entraîné des changements dans les méthodes culturales et dans la gestion de la fertilité des sols. La pression démographique a provoqué une diminution de la jachère, en surface et en durée. La fumure animale a également régressé car la taille du troupeau a diminué alors que les surfaces cultivées ont augmenté. La place des cultures de légumineuses dans les assolements a considérablement régressé. L'acacia albida lui-même, qui jouait un grand rôle dans l'entretien de la fertilité semble avoir souffert de la sécheresse. Enfin, l'utilisation d'engrais minéraux est restée toujours très faible : elle a augmenté au Mali et au

Burkina, elle est loin d'avoir retrouvé au Sénégal le niveau qu'elle avait atteint dans les années 1970 et elle est restée quasi-nulle dans les autres pays.

La sécheresse mais surtout la réduction de la surface disponible ont déterminé des changements dans les rapports agriculture-élevage. L'espace ouvert à l'élevage nomade s'est rétréci devant l'extension des cultures et à cause du déclin de la vaine pâture : l'usage se répand de récolter les résidus de culture pour alimenter les animaux restés

parqués dans les concessions. Le poids de l'élevage nomade a diminué au profit de l'élevage semi-nomade et surtout de l'élevage pratiqué par les agriculteurs sédentaires.

Tous ces changements dans les systèmes de production ont conduit à **une extensification de l'agriculture sahélienne**. En moyenne, la surface cultivée par actif agricole a augmenté (un ordre de grandeur courant était autrefois un hectare cultivé par actif, aujourd'hui cela peut aller jusqu'à deux hectares). Comme le temps de travail n'a pas augmenté dans les mêmes proportions, le travail par hectare et les soins apportés aux cultures ont diminué. Comme le troupeau n'a pas augmenté non plus dans les mêmes proportions, la fumure déversée par hectare a aussi diminué. En fait, on rencontre souvent désormais le schéma suivant : quelques parcelles privilégiées, situées à proximité des habitations bénéficient d'une culture soignée, relativement intensive alors que l'on met en culture des terres de plus en plus éloignées qui bénéficient d'un moindre travail (ne serait-ce que du fait du temps de transport accru) et qui font l'objet d'une culture plus extensive qu'au cours des décennies précédentes. On assiste à une sorte de course à la terre, ce qui peut paraître paradoxal dans une région en plein boom démographique où l'espace disponible se réduit chaque jour...

Tous ces changements n'ont pas induit un accroissement de la productivité du travail qui demeure très basse. En particulier, le développement de la culture attelée a surtout favorisé l'extension des surfaces ensemencées et ne semble pas avoir été accompagné, comme on aurait pu le penser, par une hausse importante de la productivité. L'efficacité d'un attelage demeure très inférieure à ce qu'elle était en Europe au siècle dernier.

Cela dit, si ces tendances : extensification, stagnation de la productivité et, on va le voir au paragraphe suivant, dégradation des terres, sont plutôt inquiétantes pour l'avenir, **tout est loin d'être négatif dans cette évolution du monde rural**. Avec le déclin de la famille élargie, la responsabilité des systèmes de production se trouve de plus en plus transférée des anciens vers des chefs d'exploitation plus jeunes, donc plus ouverts à l'innovation et plus entreprenants. Avec le déclin de l'élevage nomade, de nouvelles formes d'association agriculture-élevage, plus étroites que par le passé, apparaissent.

Comment le retour d'années humides s'est-il traduit dans les comportements et les systèmes de production ? Il est encore trop tôt pour le dire. Mais les années sèches semblent surtout avoir accéléré des évolutions qui étaient déjà en cours ou au moins amorcées et qui étaient dues à la poussée démographique et à la réduction progressive de l'espace disponible qu'elle entraîne. On peut présumer que ce retour ralentira l'évolution, encore n'est-ce pas certain, mais il semble aujourd'hui douteux qu'il en renverse le sens.

Sous des apparences de stagnation, le monde rural sahélien est en train d'effectuer une révolution discrète : révolution dans les comportements, dans les structures sociales, dans les systèmes de production. Une révolution qui semble parfois se faire en sens inverse de ce qui serait nécessaire, notamment dans le sens de l'extensification des cultures, mais qui a aussi des aspects très positifs.

Un capital foncier qui fond.

Une évolution qui semble aller aussi dans le sens inverse de ce qui serait nécessaire et qui est souvent évoquée est la dégradation du capital naturel sahélien : fertilité des terres et couverture forestière.

Le remarquable bilan sur la fertilité des terres de savane fait par C. Piéri (7) au cours de la décennie a permis de clarifier les idées concernant la fertilité des terres et de mieux comprendre les évolutions en cours.

On a dit que, globalement, les rendements des terres, une fois gommées les influences de la répartition très variable des pluies, étaient restés à peu près stables dans le Sahel. En fait, certains rendements (ceux des cultures de coton, de maïs) ont augmenté, beaucoup sont restés à peu près constants, d'autres ont diminué (ceux de l'arachide, ceux du mil et du sorgho dans certaines provinces). Mais, même une fois gommées les influences du climat, les rendements dépendent de beaucoup de facteurs, non seulement des propriétés des sols mais aussi des techniques de culture qui leur sont appliquées. Faire le partage entre les effets des différents facteurs n'est pas aisé. Le bilan cité ci-dessus montre que, de même que l'apparente stabilité des rendements cache de profondes modifications dans les systèmes de production, elle cache aussi bien des changements dans la fertilité des sols de la région.

Il montre que la dégradation des terres dans le Sahel est une réalité et que les causes essentielles en sont ni la nature des sols ni les conditions climatiques mais qu'elles tiennent à l'organisation sociale et au mode de gestion de l'espace qui en découle. Il montre qu'elle est liée à la croissance démographique sans être liée à la densité de population. Ceci mérite une explication. Une dégradation peut apparaître dans des terroirs où la densité de population ne dépasse pas une dizaine d'habitants au km², alors que la fertilité des terres peut être encore stable dans des terroirs où il y a de l'ordre de 100 habitants au km². Dans le premier cas, les paysans font face à l'accroissement du nombre des hommes en cultivant davantage d'espace, sans changer réellement les techniques employées. Le moindre soin apporté aux cultures, la mise en culture de terres marginales (en pente, peu profondes) sont à l'origine de la dégradation des terres. Les situations les plus graves sont observées dans les zones à forte croissance démographique en partie due à un afflux de migrants qui, "libérés des contraintes ancestrales de protection de l'environnement, manifestent un individualisme agraire grandissant et sans véritable contrôle". Les migrants vont jusqu'à pratiquer ce que Portères appelait déjà en 1952 "une agriculture de rapine".

On peut se demander si ce n'est pas aussi une agriculture de rapine que certains commerçants pratiquent dans la vallée du Sénégal où les nouvelles cultures de riz irrigué sont parfois citées en exemple. Ces entrepreneurs profitent à bon compte des aménagements qui ont été financés par les aides étrangères et tirent parti d'une main d'oeuvre très bon marché et de terres qu'ils épuisent sans souci de l'avenir.

Dans les zones très peuplées, celles en particulier où les paysans ont depuis longtemps déjà la perception d'un espace fini, les techniques de culture employées changent et préservent davantage la fertilité des terres. Mais l'équilibre, quand il est atteint, y est

fragile et la pression démographique y accroît le risque de détérioration de l'environnement. C'est donc finalement plus l'extensification que la croissance démographique qui met en péril la qualité des terres.

Dans les zones cotonnières, l'emploi de techniques intensives a accru les rendements des terres. Mais ces techniques demandent beaucoup de main d'oeuvre et comme la productivité de celle-ci n'augmente guère, ce sont les autres cultures qui pâtissent du manque de main d'oeuvre (on cultive par exemple du manioc qui demande peu de travail mais épuise vite les terres) et le développement du coton se traduit indirectement au moins dans certaines provinces par une dégradation des sols.

Le bilan montre aussi que la baisse des rendements des terres vient essentiellement de deux phénomènes : l'érosion et l'appauvrissement en matière organique. Ce dernier entraîne non seulement la baisse du rendement des cultures mais il amène aussi l'effondrement de la structure architecturale du sol. Le sol ainsi déstructuré devient moins perméable, il absorbe une moindre quantité d'une eau que le ciel envoie parcimonieusement et les cultures deviennent plus vulnérables à la sécheresse. Une plus grande quantité d'eau ruisselle sur le sol et l'érosion fait des ravages.

La baisse des rendements due à la dégradation des sols n'est pas un phénomène marginal : sur certains terroirs étudiés et sur une longue période de 25 ans, elle peut atteindre 3 à 5% par an.

Le bilan montre aussi qu'il est possible de sortir du cercle vicieux actuel mais que, plus les terroirs sont dégradés, plus cette sortie est coûteuse et demande du temps. Il est sans doute illusoire d'attendre un redressement dans les provinces où il y a encore beaucoup de terres disponibles et où la course à la terre semble bien difficile à arrêter. En revanche, des techniques pour rebâtir la fertilité des sols existent et sont utilisables par les paysans sahéliens dans les zones déjà pleines. Les terres sahéliennes sont capables de porter des récoltes 5 à 10 fois supérieures à ce qu'elles sont aujourd'hui, ce qui montre que la cause du Sahel n'est pas perdue d'avance, comme on l'a un peu trop souvent écrit.

Mais, conclut C. Piéri, pour que ces techniques soient applicables encore faudrait-il que "l'environnement économique des agriculteurs ne leur soit pas trop systématiquement défavorable". On y reviendra. Et on ajoutera qu'il faudrait aussi que le régime foncier ne soit pas trop systématiquement défavorable aux investissements pour améliorer les terres.

La déforestation : mythes et réalités.

Malgré le concert de mises en garde concernant la déforestation galopante et les dangers qu'elle ferait courir au Sahel, on ne dispose pas aujourd'hui sur l'état de la forêt d'un bilan semblable à celui de la fertilité des terres.

Les données sur l'ampleur réelle de la déforestation sont toujours aussi mal connues. Des agences d'aide ont financé des évaluations qui donnent des résultats contradictoires sur une même province : les unes trouvant qu'il y a trop de bois dans une région et les autres pas assez pour satisfaire la demande. Cela pourrait laisser perplexes les décideurs si tout le monde n'était déjà persuadé de la gravité du problème. Le seul inventaire réel a été fait au Mali (Projet d'inventaire des ressources ligneuses), encore est-il inachevé.

Au risque d'émettre une fausse note dans le concert, on fera remarquer qu'il n'est pas possible que la population du Sahel double en 25 ans sans que la forêt recule. Toutes les régions du globe qui ont connu de fortes poussées démographiques, que ce soit le bassin méditerranéen dans l'Antiquité, l'Europe ou la Chine au Moyen Age, ont aussi connu des déforestations concomitantes, spectaculaires. La déforestation actuelle du Sahel est sans doute plus rapide comme est plus rapide la croissance démographique ; elle ne semble pas pire.

On fera remarquer aussi que les pénuries dramatiques, et souvent prédites, de combustibles domestiques causées par la déforestation ne se sont pas toujours pas manifestées, même de façon ponctuelle. Dans les zones où se produisent les phénomènes d'extensification des cultures et de course à la terre, le bois reste abondant; le problème est qu'il faut aller le chercher de plus en plus loin des habitations, de la même façon qu'il faut aller cultiver des terres de plus en plus lointaines, et il y a un problème de pénurie de main d'oeuvre. La plupart des études soulignent que le Sahel consomme aujourd'hui plus de bois qu'il ne s'en produit chaque année et qu'une telle situation ne saurait durer indéfiniment. Bien sûr, mais la course à la terre ne durera pas indéfiniment non plus : les deux phénomènes sont liés.

C'est dans les zones pleines que l'on peut observer réellement des pénuries de bois et où on doit avoir recours à des déchets végétaux ou animaux comme combustible. Dans ce cas, tous les résidus de récolte ne sont plus recyclés dans les parcelles cultivées et cela accélère l'appauvrissement des sols en matières organiques. De telles zones sont encore peu étendues, mais il est probable qu'elles sont devenues plus nombreuses dans les années 1980. Le remède est connu et consiste à inclure des arbres dans les systèmes de production ruraux : des projets d'agroforesterie allant dans ce sens ont été mis en oeuvre. Ils demandent des investissements en travail considérables et, à ce jour, ils sont encore d'importance très modeste.

On fera encore remarquer que la déforestation en couronne autour des villes n'est pas un phénomène spécifiquement sahélien. Toutes les grandes villes du monde l'ont connu et s'ils reste quelques lambeaux de forêts autour des capitales européennes, c'est parce que les souverains ont défendu les armes à la main et non sans mal leurs terrains de chasse à proximité de leurs châteaux. Les souverains sahéliens aujourd'hui ont d'autres loisirs et d'autres motivations. L'aménagement d'une couronne autour des villes pour subvenir aux besoins de celles-ci est inévitable.

Enfin, on soulignera que le système actuel d'approvisionnement des villes en combustibles domestiques fonctionne remarquablement bien, sans intervention de l'Etat, assurant la fourniture de bois ou de charbon de bois régulièrement et à un coût raisonnable. Il fonctionne nettement mieux que le système d'approvisionnement en céréales qui a besoin d'aide alimentaire à distribuer. Il est vrai qu'en multipliant les programmes de "butanisation" ou de diffusion du pétrole, on arrivera bien un jour à donner une aide en combustible pour faire cuire l'aide alimentaire. C'est du reste à une situation de ce type qu'on arrive au Sénégal où est mis en place un important programme de développement du butane largement subventionné par l'aide extérieure.

Le système actuel constitue, avec les petits périmètres maraîchers, un des rares exemples d'une bonne liaison ville-campagne dans le Sahel d'aujourd'hui, même si ce ne sont pas toujours les paysans du crû qui en profitent mais des entrepreneurs urbains.

Le problème est qu'il prélève sur des stocks de bois qui ne dureront pas indéfiniment, même si ces stocks sont souvent plus importants qu'on ne le pensait il y a quelques années. Le renouvellement de la ressource n'est pas assuré et le problème est au moins en partie un problème d'environnement économique : aux prix actuels du bois et du charbon de bois, ni les plantations de bois pour renouveler la ressource, ni les économies de combustibles ne sont vraiment attrayantes.

Les prix n'ont pas augmenté au cours de la décennie (ils ont même plutôt eu tendance à baisser légèrement en valeur réelle depuis quelques années, car l'offre est abondante : il y a de plus de plus de gens qui sont à la recherche d'un revenu et s'intéressent au bois). Il n'est donc peut-être pas très surprenant que beaucoup de projets financés par les agences d'aide n'aient obtenu que des résultats médiocres et que la lutte contre la déforestation n'ait pas fait de progrès significatifs.

La perte de capital foncier et forestier dans le Sahel est une réalité inquiétante, même si elle n'a pas le caractère catastrophique qu'on lui prête parfois. Dans les zones où il y a encore des terres disponibles, il est à craindre qu'elle se poursuive. En revanche, dans les zones pleines, il serait possible de donner plus d'ampleur aux réactions qui se dessinent. Encore faudrait-il pour cela que l'environnement économique et le régime foncier ne soient "pas trop systématiquement défavorables".

Libéralisons !

L'évolution du monde rural sahélien pendant la décennie 1980 a un caractère paradoxal puisqu'elle semble se faire à l'opposé de ce qui serait souhaitable : les systèmes de production s'extensifient alors qu'ils devraient s'intensifier, que le capital foncier diminue alors qu'il devrait augmenter pour faire face aux besoins d'une population plus nombreuse; la productivité du travail humain reste stagnante à un niveau très bas alors qu'elle augmente presque partout ailleurs dans le monde. Cette évolution a même un caractère cocasse quand on songe à tous les efforts faits depuis plusieurs décennies pour intensifier l'agriculture sahélienne et à la réponse des paysans qui est une extensification ! Cela amène à s'interroger sur les politiques agricoles mises en oeuvre.

La décennie 1980 aura été une époque d'intense réflexion sur ces politiques et on aurait pu intituler ce paragraphe "A la recherche d'une politique de développement rural". Mais, cette intense réflexion ne s'est pas toujours traduite dans les faits. En pratique, les changements dans les politiques ont paru souvent se résumer à cette formule : libéralisons !

L'emprise des idées dominantes a été telle que certains économistes des agences d'aide ont fini par faire de la libéralisation un objectif alors qu'un esprit naïf aurait pu croire qu'il s'agissait là d'un moyen. Mais la promouvoir ainsi évitait sans doute de trop s'interroger sur les fins...

Rappelons que, à la fin de la décennie 1970, il existait, sur le papier, un monopole de la commercialisation des céréales dans la plupart des pays et des prix officiels auxquels

devaient s'effectuer achats et ventes. Dans les faits, les offices publics ne contrôlaient qu'une faible partie des céréales mises sur le marché. Les agences d'aide ont jugé que l'existence de réglementations contraignantes, même si elles étaient, par la force des choses, appliquées de façon lâches, introduisait des distorsions dans les économies sahéliennes et constituaient une entrave ou même l'entrave principale au développement. Elles ont donc souhaité qu'il soit mis fin à cette situation.

Dociles et attentifs aux désirs des agences d'aide, les gouvernements sahéliens ont donc libéralisé. Le Sénégal a dissous l'ONCAD en 1980, puis privatisé la distribution des engrais en 1985. Le Mali, champion de l'étatisation des marchés des céréales, a cessé d'interdire le commerce privé du mil et du sorgho en 1981 et commencé à libéraliser celui du riz en 1985. Les prix officiels ont eu la vie plus dure. La libéralisation complète n'est intervenue que fin 1989.

Plus généralement, la décennie a été marquée par une remise en question du rôle de l'Etat dans l'économie et en particulier par un recul du rôle qu'il avait tenté de jouer au cours des deux décennies précédentes dans l'encadrement du monde rural. La crise des ressources financières des Etats a sans doute aidé à cette remise en question.

Dans les faits, la libéralisation et la redéfinition du rôle de l'Etat ont été moins rapides qu'ils ne l'ont été dans le discours. Les tracasseries faites aux commerçants privés, par exemple, n'ont pas cessé du jour au lendemain. Mais elles ont fini par s'estomper et la décennie 1980 a été marquée par une évolution assez nette vers une économie de marché.

Cette évolution n'a pas eu tous les effets attendus par les chantres de la libéralisation puisque les paysans ne se sont pas précipités pour moderniser leurs systèmes de production et reconquérir les marchés urbains envahis par les produits alimentaires importés. Tout le monde semble aujourd'hui d'accord pour reconnaître que la libéralisation au sens large a été une bonne chose : étant donné le mode de fonctionnement des sociétés sahéliennes, le rôle assigné à l'Etat dessinait une voie sans espoir et l'action des offices d'encadrement et de commercialisation constituait un blocage efficace à toute avancée dans l'évolution de l'agriculture. Mais il semble clair

aujourd'hui que la libéralisation a vite rencontré ses limites et qu'elle n'a pas été une condition suffisante de la mutation de l'agriculture.

Il est d'autres problèmes sur lequel butte cette mutation : en particulier celui des termes de l'échange.

Un problème incontournable : les termes de l'échange.

Reprenons trois des points évoqués cidessus : les cultures de céréales traditionnelles, les périmètres irrigués maraîchers et l'approvisionnement des villes en combustibles domestiques.

En ce qui concerne les céréales traditionnelles, la décennie 1980 a illustré de façon frappante la situation de pays qui ne maîtrisent pas leur marché céréalier, où les économies rurales sont ballottées entre les années de pénurie et les années d'abondance, sans possibilité d'accroître leur productivité. C'est une situation qui n'est

pas nouvelle dans l'histoire du monde et qui a même été la règle avant les révolutions agricoles. Boisguillebert au début du XVIII^e siècle constatait déjà que, ce qui était catastrophique pour le progrès de l'agriculture en France, ce n'était pas les années de disette qui procuraient de bons prix aux paysans, mais c'était les années d'abondance où l'effondrement des prix ne permettait même pas aux paysans d'honorer leurs dettes et leur permettait encore moins d'investir pour accroître leur efficacité. Le Sahel est dans la situation que décrit Boisguillebert; il n'est pas encore entré dans la période de révolution agricole où les progrès de la productivité entraînent une baisse des prix des céréales, laquelle baisse élimine les paysans les moins efficaces mais laisse aux plus efficaces assez de revenus pour investir et accroître encore un peu plus leur productivité. La nouveauté est que, grâce au marché international et à l'aide alimentaire, il n'y a plus de hauts prix, sauf sur de très courtes périodes et donc que la possibilité d'investir est encore plus réduite.

La nouveauté, c'est aussi que, entre la décennie 1970 et la décennie 1980, bien des choses ont changé dans le monde. On est passé d'une ambiance de crainte de la pénurie à une situation d'abondance, apparemment durable, en particulier pour les produits alimentaires. Les prix de ces produits sur les marchés mondiaux ont été en moyenne très bas. Et ils ont été d'autant plus bas que tous les pays industrialisés subventionnent fortement leurs exportations de produits alimentaires et en particulier de céréales. Le résultat est que les céréales importées, blé et riz, bénéficient non seulement de leurs qualités propres qui séduisent les utilisateurs et de l'image de modernité qui leur est attachée, mais aussi de prix relativement bas. Elles concurrencent efficacement le mil et le sorgho traditionnels sur les marchés urbains.

On a beaucoup discuté au cours de la décennie pour savoir si les paysans réagissent à des augmentations de prix des céréales. En fait, dans les zones les plus sèches, les producteurs sont surtout préoccupés de la survie de leur famille; ils cultivent avec cet objectif et ils cherchent des revenus monétaires, comme on l'a dit, dans des activités extra-agricoles. Dans les zones plus humides, ils savent que le marché des céréales est aléatoire et qu'ils ne peuvent compter sur ce type de revenus pour faire face à leurs besoins, encore moins pour investir (l'étude MADIA déjà citée montre bien qu'il serait irrationnel pour eux d'acheter des engrais). Les termes de l'échange défavorables aux producteurs joints au manque de maîtrise des marchés bloquent efficacement la modernisation des systèmes de production céréaliers.

Dans le domaine des cultures irriguées, il vaut la peine de s'arrêter un instant sur une situation qui a un caractère assez paradoxal : d'un côté on a des cultures irriguées dites encadrées qui bénéficient d'un appui massif de la communauté internationale et qui connaissent de bien médiocres résultats et d'un autre côté on trouve des petits périmètres très peu aidés et qui se développent spontanément pour faire face à une demande. Dans un cas comme dans l'autre il y a là un fait nouveau : la modification des habitudes alimentaires des populations urbaines qui consomment de plus en plus de riz et, depuis une date plus récente, de plus en plus de légumes. Dans le premier cas, les termes de l'échange sont défavorables aux producteurs sahéliens qui n'ont guère intérêt à produire du riz et ces producteurs en dépit des efforts faits ne s'adaptent pas à la demande croissante. Dans le second cas, les termes de l'échange sont favorables et les producteurs (y compris des citoyens qui investissent dans le maraîchage) s'adaptent à la demande croissante.

On retrouve un phénomène du même type dans le cas de l'approvisionnement des villes en combustible domestique. Un approvisionnement dont on a souligné qu'il fonctionnait plutôt bien, mais qu'il était prédateur de l'environnement faute de termes de l'échange plus favorables aux ruraux.

L'organisation étatique des marchés céréaliers a fait la preuve de son inefficacité et s'est terminée par quelques beaux fiascos comme celui de l'ONCAD. La libéralisation s'est avérée jusqu'à présent à peu près aussi inefficace à promouvoir la modernisation de l'agriculture sahélienne et la réduction de la dépendance de la région. Les termes de l'échange qui se sont établis entre l'économie rurale et l'économie urbaine, ceux qui se sont établis entre les économies sahéliennes et l'économie mondiale (ces deux termes de l'échange étant liés) sont une des causes de cet échec, mais sans doute y en a-t-il d'autres (notamment le fossé qui se creuse entre une société rurale en évolution rapide, à l'individualisme croissant, et des cadres juridiques et politiques conçus à une autre époque dans une optique très communautaire) qu'on ne développera pas ici.

Le colloque organisé par le Club du Sahel et le CILSS à Mindelo en 1986 a reconnu le caractère crucial de cette question et il a recommandé une protection des marchés céréaliers sahéliens. Et, reconnaissant que cette protection était pratiquement impossible à mettre en oeuvre au niveau d'un Etat, le colloque a émis l'idée de bâtir un "espace céréalier régional protégé". Cette idée a été explorée par le Club et le CILSS, surtout sous forme d'études de la réalité des transactions commerciales en Afrique de l'ouest, sans qu'un début de mise en oeuvre ait même été envisagé. D'une part, elle s'est trouvée à contrecourant de la pensée libérale dominante et, d'autre part, elle s'est heurtée à l'absence de volonté politique réelle des gouvernements. Le colloque de Lomé en 1989 a repris sous une forme un peu différente cette même idée en soulignant que, d'une façon ou d'une autre, il faudra bien changer l'interface entre le marché mondial et le marché sahélien.

Aussi, en dépit de la libéralisation, la révolution discrète du monde rural sahélien a continué de se faire dans un contexte économique défavorable aux ruraux de sorte qu'il n'est peut-être pas tout à fait surprenant que cette révolution ait des aspects négatifs et des résultats décevants.

Les politiques agricoles des années 1980 ont pour l'essentiel été orientées vers la libéralisation des marchés et le désengagement de l'Etat. Même si elles ont donné des résultats positifs, ces politiques n'ont pas conduit à la mutation attendue de l'agriculture. D'autres conditions sont apparues nécessaires : en particulier, à la fin de la décennie, le problème des termes de l'échange reste entier.

On peut penser que les termes de l'échange défavorables au monde rural ont au moins un aspect positif : ils ont permis de nourrir les populations urbaines à des prix plus bas, en profitant notamment des subventions que les pays industrialisés accordent généreusement à leurs exportations de produits alimentaires. Les pays sahéliens ont sans doute profité de cette opportunité pour développer une industrie manufacturière et envahir les marchés mondiaux avec des produits fabriqués par une main d'oeuvre urbaine peu coûteuse...

L'industrie : a-t-on assaini ou joué les apprentis sorciers ?

En fait, il n'en a rien été et en dépit de progrès ponctuels, le Sahel s'est désindustrialisé au cours des années 1980. De 1980 à 1985, la valeur ajoutée par l'industrie (industrie manufacturière, mines et énergie) a crû en moyenne de 2% l'an, moins vite que la population. L'année 1986 semble avoir été marquée par une croissance plus forte mais qui a été de courte durée. Depuis cette date, la croissance de la production industrielle a été très lente, voire négative dans plusieurs pays de sorte qu'on ne peut pas exclure qu'elle ait été négative pour l'ensemble du Sahel. Le résultat est que la production industrielle par tête est maintenant en moyenne inférieure à ce qu'elle était il y a dix ans.

Les performances de l'industrie manufacturière ont été particulièrement médiocres dans la région. Le cas du Sénégal, de loin le pays le plus industrialisé du Sahel, est à cet égard significatif : l'indice de la production industrielle, construit sur la base 100 en 1976, était à 114 en 1988, loin derrière la progression démographique. En 1989, les fermetures d'entreprises et les réductions d'emplois n'ont pas cessé, si bien que la désindustrialisation de ce pays a dû encore s'accroître. Quant à l'industrie manufacturière du Niger, on a pu dire qu'elle était en voie de disparition.

On ne cherchera pas à faire ici un tableau secteur par secteur de l'évolution de l'industrie au cours de cette décennie. Disons seulement qu'on peut y relever quelques aspects positifs : la conserverie de poisson au Sénégal est un exemple de secteur dynamique; dans le domaine minier, les exploitations de phosphates au Sénégal, d'or au Mali et au Burkina Faso ont progressé. Certains secteurs sont parvenus à peu près à se maintenir, mais d'autres d'autres se sont littéralement effondrés.

Les causes immédiates de cette évolution sont multiples, allant de la réduction du pouvoir d'achat de certaines catégories de la population aux coûts de production très élevés et à la concurrence des importations, officielles ou clandestines. On reviendra sur les causes plus profondes de cet échec de l'industrialisation et on soulignera seulement

à ce stade que, au début de la décennie 1990, les conditions d'une poursuite de la désindustrialisation sont réunies.

Les politiques industrielles qui ont été mises en oeuvre au cours de la décennie ont eu, comme les politiques agricoles, l'objectif de libéraliser et de privatiser, en particulier de réduire l'importance d'un secteur industriel public généralement non rentable et de diminuer la protection souvent très importante dont jouissaient bon nombre d'industries. Elles sont bien parvenues à réduire de façon sensible les protections, mais elles n'ont guère eu d'impact sur les coûts de production qui demeurent élevés. A cet égard, la privatisation des entreprises industrielles, quand elle a été réalisable, n'a pas eu beaucoup d'effets significatifs.

Comme aucun ajustement n'est intervenu dans les taux de change et que les primes à l'exportation se sont avérées insuffisantes, les industries sahéliennes ne sont pas devenues plus compétitives qu'elles ne l'étaient ni sur les marchés mondiaux, ni sur les marchés intérieurs lesquels sont de plus en plus envahis par des produits manufacturés importés, notamment d'Asie du sud-est. En fait, la réduction des protections n'a pas été le seul facteur à jouer contre l'industrie sahélienne. Les produits manufacturés pénètrent

en Afrique de l'ouest par les points de moindre résistance, en oubliant d'acquitter les taxes officielles, en payant quelques taxes officieuses et ils sont ensuite redistribués dans toute la région par des réseaux commerciaux informels redoutablement efficaces, concurrençant efficacement les produits industriels locaux.

Un élément nouveau est que plusieurs pays à monnaies inconvertibles ont maintenant des monnaies moins surévaluées que les pays à monnaie convertible. Le marché de ces derniers pays offre donc un double attrait pour les autres : les producteurs nationaux y sont non compétitifs et les ventes offrent la possibilité de se procurer des devises convertibles. En termes plus simples, cela signifie que les pays sahéliens de la Zone Franc sont mûrs pour être envahis par les produits manufacturés au Nigéria (dont on rappellera qu'il abrite à lui seul la moitié de la population de l'Afrique de l'ouest et pas loin de trois fois la population de tout le Sahel). Le Niger est particulièrement atteint à cause de sa situation géographique mais les autres pays ne sont ou ne seront pas épargnés.

Devant cette situation, on peut toujours appeler de ses vœux un marché commun ouest-africain comme le font beaucoup d'intellectuels africains et non-africains. Actuellement, on peut craindre qu'il ne facilite un peu plus une invasion accrue des marchés sahéliens.

Il était probablement nécessaire de mettre fin à la protection abusive dont jouissaient un certain nombre d'industries, publiques et privées, dans le Sahel. L'expérience semble avoir montré qu'il était naïf de penser que des adaptations rapides au vent du large seraient possibles. Il était séduisant de penser qu'une privatisation améliorerait la compétitivité de nombreuses industries d'Etat qui étaient de véritables boulets à traîner par les budgets publics. Il était sans doute naïf de penser que, dans l'état actuel de la région, des entrepreneurs étrangers se présenteraient nombreux pour reprendre ces industries. En fait, on a assisté à un désinvestissement des intérêts étrangers. Il était sans doute naïf de croire aussi que, passées aux mains de nationaux privés, les entreprises échapperaient à des contraintes qui ne sont pas seulement celles du secteur public mais celles des sociétés sahéliennes actuelles. Les prélèvements sur les entreprises industrielles se sont probablement accrus au cours de la décennie : non seulement la pression fiscale exercée par des Etats dont la situation financière est critique mais aussi les prélèvements "officiels" opérés par bon nombre de détenteurs d'une parcelle de pouvoir qui ont vu se réduire leurs revenus officiels et qui cherchent par tous les moyens à préserver leur niveau de vie...

Les années 1980 ont été des années rudes pour l'industrie sahélienne qui a évolué à contre-courant de l'industrie mondiale. Dans l'économie mondiale, les matières premières tiennent de moins en moins de place alors que les industries manufacturières et les services connaissent une véritable explosion. Dans la région, l'industrie manufacturière a reculé et des services qui pourraient se développer, comme le tourisme, occupent une place toujours négligeable. Comme on n'aperçoit guère d'éclaircie dans le paysage industriel sahélien, certains experts n'hésitent pas à écrire que les politiques menées ont eu des effets dévastateurs. On peut au moins poser la question : n'a-t-on pas joué les apprentis sorciers ?

En fait, une partie croissante de la population urbaine n'a pas d'emploi dans l'industrie et les services officiellement recensés mais exerce son activité dans un cadre informel.

La montée de l'informel.

La désindustrialisation jointe à l'exode rural ont donné au secteur informel un poids encore jamais vu dans les économies sahéliennes. L'informel est entendu ici comme toute activité économique traditionnelle ou moderne qui se fait totalement ou partiellement en dehors du cadre défini par l'Etat. L'informel dans le Sahel des années 1980 va bien au-delà du secteur industriel ou artisanal.

Les agences d'aide auront mis quelque temps à s'apercevoir que la partie des sociétés sahéliennes qu'elles avaient dans leur champ de vision et dont elles souhaitaient aider au développement se rétrécissait et qu'une partie de plus en plus importante de ces sociétés disparaissait sous la ligne d'horizon. Les années 1980 auront été non seulement celles de la montée de l'informel dans le Sahel, une montée qui ne date pas d'hier mais qui s'est poursuivie et probablement accélérée, mais elles auront été aussi le temps de la prise de conscience de cette montée. Au début des années 1980 encore, on considérait encore volontiers l'informel comme un résidu destiné à disparaître devant le développement d'une économie "moderne". On constate aujourd'hui, non sans surprise, que c'est la partie "moderne" des sociétés sahéliennes que l'on avait crû porteuse d'avenir qui a tendance à basculer dans l'informel...

Cette montée de l'informel touche pratiquement tous les secteurs d'activité.

L'informel caractérise toujours la plus grande partie des activités rurales. Les développements récents dans le domaine des petits périmètres irrigués que l'on évoquait plus haut se sont pratiquement tous faits de façon informelle. De même la diversification des sources de revenus des agriculteurs. Goran Hyden a soutenu (8) que les paysans africains restaient "non capturés", c'est-à-dire qu'ils avaient toujours la possibilité de se retirer du marché et des contraintes que prétendaient leur imposer les gouvernements. Les paysans sahéliens sont une bonne illustration de cette thèse : ils ont pratiquement tous gardé la possibilité de jouer entre le formel et l'informel, de vendre leurs produits aux commerçants agréés ou de les céder de façon discrète ou même de se retirer purement et simplement de l'économie de marché (formelle et informelle) et de pratiquer une économie de don et de contre-don, encore plus mal connue que l'économie informelle mais dont on peut se demander si elle n'a pas connu un renouveau dans les années 1980.

Le programme d'études CILSS/Club du Sahel sur les espaces régionaux a mis en évidence l'importance des échanges commerciaux informels entre les Etats d'Afrique de l'ouest, échanges qui, dans la plupart des cas, sont d'un ordre de grandeur très supérieur à celui du commerce officiellement recensé. Ce commerce informel porte en partie sur des produits locaux, mais plus encore il redistribue à travers toute la région les produits importés (produits alimentaires ou manufacturés). Le programme d'études a permis de commencer à comprendre l'organisation et le fonctionnement des réseaux de commerçants à travers la région et de prendre conscience de leur redoutable efficacité qui prend appui sur les différences de politique économique d'un Etat à l'autre beaucoup plus que sur les avantages comparés.

Il suffit de lire aujourd'hui le compte rendu d'une quelconque réunion de chefs d'industrie pour mesurer l'impact dévastateur de la production et surtout de la commercialisation informelles de produits manufacturés sur l'industrie formelle.

Il n'est pas jusqu'au secteur financier où l'informel ne joue un rôle croissant. Il jouait déjà un rôle important avant 1980 pour pallier l'inadaptation du système bancaire formel à toute une catégorie de la population. Avec la déconfiture de ce système dans plusieurs pays sahéliens, l'informel a pris une place encore plus grande dans les transferts de fonds et la collecte de l'épargne si bien qu'aujourd'hui l'épargne située dans le secteur informel, dans les différentes variétés de tontines notamment, est sans doute supérieure à l'épargne placée dans les banques.

Cette montée de l'informel témoigne du dynamisme de la société civile africaine, de sa capacité à s'adapter à un contexte nouveau, mais elle a aussi des aspects négatifs :

- tout le secteur informel demeure un lieu de très basse productivité du travail, employant une main d'oeuvre faiblement qualifiée. L'arrivée dans ce secteur d'un nombre de plus en plus élevé de diplômés de l'enseignement public qui ne trouvent pas d'emploi dans la partie moderne de l'économie va-t-elle changer cet état des choses ? Ce n'est pas sûr et en tout cas on n'a vu jusqu'à présent aucun progrès en matière de productivité;
- l'épargne informelle sert beaucoup à des fins de consommation (notamment à financer les fêtes, traditionnelles ou non), beaucoup aussi au financement du commerce et fort peu au financement d'investissements productifs; le secteur informel demeure un lieu où le capital investi est faible, voire très faible et cela concourt évidemment à la basse productivité de la main d'oeuvre ;
- la logique même du secteur informel empêche la croissance des entreprises qui doivent rester petites et discrètes pour échapper aux réglementations de l'Etat et à ses prélèvements ou au moins à une partie d'entre eux; les bénéfices d'une activité ne sont pratiquement jamais réinvestis dans cette activité, ils sont consommés ou éventuellement investis dans une autre entreprise ;
- enfin, tant que le secteur informel reste marginal, la perte de revenu qui en résulte pour l'Etat est supportable; quand ce sont les activités formelles qui ont tendance à devenir marginales, les services publics que l'Etat est censé prendre en charge supportent nécessairement les conséquences de l'effondrement des ressources fiscales.

Cette montée de l'informel témoigne aussi de l'inadaptation du cadre qui est offert par l'Etat à la société civile pour que celle-ci y situe ses activités productives. Les entreprises manufacturières ou commerciales sont confrontées à un environnement hostile : procédures de création d'entreprises généralement longues, coûteuses et mystérieuses car non publiées ; système fiscal complexe, conçu pour des économies développées et qui va en s'alourdissant; système de crédit inadapté et souvent hors d'état de fonctionner; code du travail aussi inadapté, etc.

On pourrait ajouter que, non seulement le cadre défini officiellement par l'Etat est inadapté, mais qu'il n'est pas appliqué ou qu'il l'est de façon plus ou moins arbitraire par les fonctionnaires chargés de sa mise en oeuvre, ce qui plonge les entrepreneurs dans un climat d'incertitude, dans des négociations permanentes avec les pouvoirs publics, peu favorables au développement d'initiatives nouvelles. Cette façon de procéder ne résulte pas uniquement de l'incapacité des services de contrôle de faire

appliquer la loi; elle résulte d'une stratégie jamais explicitée mais néanmoins très claire que l'on pourrait appeler **le gouvernement par l'exception ou par le privilège** et qui correspond au mode de fonctionnement des sociétés traditionnelles sahéniennes où nul ne pouvait s'enrichir sans la permission du souverain.

Et, bien entendu, les entreprises, comme les exploitations agricoles sont confrontées aux mêmes problèmes de termes de l'échange défavorables avec le marché mondial.

La montée de l'informel est la réponse de la société civile à un environnement inadapté, voire hostile. Les entreprises cherchent à échapper à des règlements conçus pour d'autres sociétés et à composer avec le gouvernement par l'exception; elles cherchent à se soustraire aux prélèvements croissants, quitte à négocier quelques "taxes informelles" plus légères qui n'arriveront pas jusqu'aux caisses du Trésor public; elles cherchent à pallier les termes de l'échange défavorable par le recours à des moyens de fortune et une ingéniosité parfois surprenante : emploi de matériels d'occasion, récupération de tous les déchets possibles, etc. Mais ce contexte est éminemment défavorable à une quelconque augmentation de la productivité des hommes.

Les agences d'aide se sont souciées depuis longtemps de cette situation, tout en n'ayant qu'une connaissance très partielle du contexte dans lequel sont situées réellement les entreprises. La décennie 1980 aura vu l'abandon de l'aide à la promotion d'entreprise par l'intermédiaire d'offices publics de promotion, méthode qui s'était avérée totalement inefficace. Une seconde génération de projets, conçus de façon plus modeste, visant à atteindre plus directement les intéressés, a été mise en oeuvre depuis quelques années. Quelques succès ont été enregistrés, mais ce sont des succès ponctuels et on a mesuré à l'occasion de cette mise en oeuvre à combien de difficultés voire de contradictions se heurtaient ce type de projets. D'autres agences d'aide se sont attaquées à la question de rendre l'environnement plus favorable (c'est le cas du projet USAID de réforme des politiques économiques au Mali qui a essayé de réduire le coût pour une entreprise du fonctionnement dans la légalité) mais on a mesuré aussi les difficultés d'un tel projet qui se heurte aux résistances des intérêts de tous ceux qui tirent profit de la situation actuelle.

La décennie 1980 aura été celle de la désindustrialisation du Sahel et de la montée de l'informel. Cela est sans doute dû à la fois aux efforts qui ont été faits pour imposer aux entreprises un cadre importé et inadapté et au mode de fonctionnement des sociétés sahéniennes. On peut se demander si les nouvelles politiques mises en oeuvre n'ont pas aggravé la situation plutôt qu'elles n'y ont remédié. En tout cas, celle-ci est actuellement très défavorable à toute augmentation de la productivité.

Les ajustements structurels : un choc salutaire ?

Ces quelques coups de phares sur les grands secteurs d'activité ayant été donné, il est temps d'essayer de proposer au moins quelques éléments d'un bilan au niveau de l'économie globale.

La décennie 1980 aura été celle des ajustements structurels auxquels ont participé non seulement le FMI et la Banque mondiale mais, directement ou indirectement, avec plus ou moins d'enthousiasme et en y apportant plus ou moins de discordances, l'ensemble de la communauté internationale. Il n'a été fait jusqu'à présent aucune évaluation objective de cette politique. Une telle évaluation devrait être confiée à une équipe pluridisciplinaire et indépendante et demanderait un travail important. Aussi ne trouvera-t-on ci-après que des indications sommaires, partielles et parfois subjectives.

La décennie 1980 aura été celle des ajustements structurels auxquels ont participé non seulement le FMI et la Banque mondiale mais, directement ou indirectement, avec plus ou moins d'enthousiasme et en y apportant plus ou moins de discordances, l'ensemble de la communauté internationale. Il n'a été fait jusqu'à présent aucune évaluation objective de cette politique. Une telle évaluation devrait être confiée à une équipe pluridisciplinaire et indépendante et demanderait un travail important. Aussi ne trouvera-t-on ci-après que des indications sommaires, partielles et parfois subjectives.

On se dispensera d'abord d'évoquer l'évolution des grands agrégats économiques tels que le PNB tant certaines estimations paraissent surréalistes. A qui fera-t-on croire que le Produit Intérieur Brut du Sénégal a crû en moyenne de 8,4% par an entre 1980 et 1988, comme il ressort de certaines évaluations ? Si le Sénégal avait connu un taux de croissance asiatique, cela se verrait... Les estimations des agrégats varient selon les sources et ne sont du reste jamais avalisées par les Etats qui publient leurs propres estimations, différentes, avec quatre ou cinq années de retard. En outre, la même source peut fournir à six mois d'intervalle des estimations très différentes d'une même grandeur et il est généralement très difficile de comprendre ce qui a motivé ces actualisations. On peut s'étonner qu'un certain nombre d'agences d'aide, participant à la définition des politiques économiques et à leur mise en oeuvre, se contentent d'instruments de mesure incontrôlés pour en évaluer les résultats. Les agences d'aide et les gouvernements sahéliens ont réussi à se concerter pour procéder chaque année à l'évaluation de la situation alimentaire de chaque pays. La même concertation sur l'évolution de l'économie globale ne serait pas nécessairement une mauvaise chose.

Les ajustements structurels ont eu un double objectif : provoquer le retour des grands équilibres économiques et amener des changements structurels qui rendront possible la future croissance.

Les déséquilibres ont été pour l'essentiel expliqués par l'excès de la demande sur l'offre, cet excès étant lui-même expliqué par les distorsions introduites par l'Etat tant à l'intérieur de l'économie que sur l'interface avec l'économie mondiale. Les ajustements structurels consistent donc essentiellement en l'élimination de ces différentes distorsions. Et en les éliminant, on a espéré créer aussi les conditions nécessaires pour que les initiatives privées puissent s'épanouir, préparant ainsi le futur développement des économies sahéliennes.

Les ajustements structurels, comme l'expose de façon saisissante un document de l'USAID (9), ont été une "révolution imposée du dehors, par un groupe de donateurs et d'institutions internationales qui, en un premier temps, avaient soutenu la mise en place du gouvernement par une élite" et qui maintenant "ont renversé la vapeur et sont entrain de démanteler ces régimes pièce par pièce, société d'Etat par société d'Etat, règlement par règlement".

Où en est cette "révolution imposée du dehors" ?

Au cours de la décennie des progrès ont été accomplis en direction des objectifs que l'on vient de rappeler. Le démantèlement d'un certain nombre d'organismes publics inefficaces a été conduit avec succès, encore qu'il ne faille pas exagérer le nombre de ces succès : une étude canadienne estime à 5% le nombre des établissements publics qui ont disparu au cours de ces dernières années. Des progrès notables en direction du rétablissement de certains grands équilibres économiques ont été faits : les déficits budgétaires ont été sensiblement réduits au Sénégal et au Mali. Mais, on ne peut que constater au début de la décennie 1990 la persistance de déséquilibres importants. Les balances commerciales sont restées fortement déficitaires, avec de fortes variations d'une année à l'autre caractéristiques de pays dont les recettes d'exportation dépendent de quelques produits du secteur primaire et donc des cours sur les marchés mondiaux et/ou des conditions climatiques. Dans l'ensemble, le solde négatif des balances commerciales n'a pas été réduit, il s'est même plutôt creusé.

Il a été financé par l'accroissement de l'aide extérieure et par une augmentation de l'endettement qui, en dépit des mesures d'effacement de la dette vers la fin de la décennie, s'est fortement accru. Si ce solde négatif accru était dû à une augmentation massive des importations de biens d'équipement pour le secteur productif, on pourrait s'en réjouir en considérant qu'il prépare l'avenir. Mais quand on voit la part croissante de l'aide dite "hors projet" dans les analyses faites par le secrétariat du Club du Sahel et que cette forme d'aide sert essentiellement à donner un peu de sang à des services publics exsangues, on peut penser que le déficit des balances commerciales traduit surtout le fait que la région continue à vivre au-dessus de ses moyens. **Le déséquilibre**

fondamental entre le Sahel et le reste du monde n'a pas été réduit au cours de la décennie.

Enfin, si l'on admet les analyses que l'on a proposées ci-dessus, on peut difficilement soutenir que les conditions nécessaires à un développement futur soient actuellement réunies : la révolution discrète des paysans se fait dans un contexte défavorable, les conditions d'une poursuite de la désindustrialisation sont réunies, les entreprises sont confrontées à un environnement hostile, l'épargne n'a pas été mobilisée pour l'investissement productif et se retrouve en majeure partie collectée dans le secteur informel.

Les ajustements structurels ont connu des succès ponctuels mais, en 1990, on ne peut pas dire qu'ils aient atteint les objectifs que leurs promoteurs leur avaient assignés.

Leur mise en oeuvre s'est en fait heurtée à deux catégories de problèmes.

Des problèmes qui relèvent de la communauté internationale. Il y a eu certes au sein de cette communauté un large consensus sur la nécessité de rétablir les grands équilibres économiques et de rassembler les conditions de la croissance. Le consensus était sans doute moins évident sur la méthode définie par les institutions internationales pour y parvenir, mais faute de capacité de proposer des politiques différentes, les agences d'aide qui avaient des réserves à formuler se sont ralliées aux programmes d'ajustement structurel proposés. Mais ce consensus apparent cache des divergences de fond. Certaines agences considèrent qu'il faut certes éliminer les distorsions dues à

l'Etat et ramener le rôle de celui-ci à des proportions plus conformes à ce qu'il est actuellement capable de faire, mais que l'Etat actuel doit être maintenu assez fort et que cela constitue un préalable au développement futur. D'autres considèrent que les institutions politiques actuelles ont suffisamment fait leur preuve de leur incapacité à créer un environnement favorable au développement et souhaitent appuyer les initiatives privées en attendant qu'une vraie vie politique s'instaure, chaque groupe d'intérêts ayant la possibilité de se faire entendre. D'autres enfin préfèrent garder une neutralité prudente sur ce terrain...

D'autres problèmes ont surgi au stade de l'exécution. Chaque agence doit prendre en compte les impératifs commerciaux ou politiques de son propre gouvernement et ceux-ci ne sont pas nécessairement compatibles avec la rigueur des politiques d'ajustement. Combien de gouvernements occidentaux ont résisté à la tentation de se démarquer des positions prises par la Banque mondiale pour en tirer un avantage politique ?

Par ailleurs, chaque responsable d'agence d'aide a des fonds à gérer. Il a certes le souci de les dépenser de la façon la plus efficace possible. Mais il est confronté aussi au problème immédiat de trouver des projets ou d'autres occasions de dépenser les fonds dont on lui a confié la gestion. La solution de ce problème à court terme n'est pas nécessairement celle qui assurera la meilleure efficacité à long terme de l'aide. Combien de responsables d'agence ont résisté à la tentation de financements qui ne s'inséraient guère dans les programmes d'ajustement mais qui permettraient de présenter aux instances politiques un beau rapport d'activité pour l'année en cours ?

Dans un contexte international où il y a abondance de "l'offre d'aide", est-il possible à la fois d'offrir de l'aide et d'imposer la rigueur de gestion ?

Enfin, la plus grande part de l'économie sahélienne appartient à la Zone Franc. La parité du franc CFA a été pendant toute la décennie considérée comme aussi sacrée que si elle avait été fixée pour l'éternité par Dieu le Père lui-même et les ajustements structurels n'ont pas pu avoir recours à la modification des taux de change pour rétablir les équilibres économiques. Comme la surévaluation du franc CFA s'est vraisemblablement accrue au cours des années 1980 et que cette monnaie a perdu l'avantage qu'elle avait d'être moins surévaluée que les monnaies non convertibles de quelques grands pays voisins, cela signifie qu'il aurait fallu une baisse massive des coûts de production pour rétablir la compétitivité des économies sahéliennes. C'est ce qu'ont essayé de faire les ajustements structurels, sans parvenir à rétablir cette compétitivité. A-t-on vu au cours de l'histoire beaucoup de gouvernements réussir à faire baisser de façon massive les coûts de production ? Il aurait été surprenant que les gouvernements sahéliens y parviennent.

Cela aurait été encore plus surprenant si l'on prend en compte la situation des gouvernements sahéliens. Car, une seconde catégorie de problèmes qu'ont rencontrés les ajustements structurels tient aux sociétés sahéliennes elles-mêmes. Il aurait été surprenant que ces sociétés ne réagissent pas à cette "révolution imposée du dehors" (a-t-on déjà vu une communauté humaine ne pas réagir devant une telle situation ?) et cela d'autant plus que l'élimination des distorsions signifiait aussi l'élimination d'un certain nombre de rentes de situation dont profitaient bon nombre de gens : ceux qui en tiraient directement parti et toute leur clientèle. La recherche de la compétitivité suppose non seulement la disparition de ces rentes mais un changement dans les rapports sociaux et les mentalités. Les sociétés sahéliennes des années 1980 étaient-elles prêtes à des changements aussi radicaux ?

Aussi n'est-il pas étonnant que les ajustements structurels, même si un certain nombre de responsables sahéliens en ont fort bien compris la nécessité, aient été ressentis par la plupart comme des "tracasseries", selon une expression du Président du Niger, imposées par les donneurs d'aide et acceptées sans aucun enthousiasme. Les gouvernements ont sans doute souscrit de bonne foi aux obligations imposées par les prêts d'ajustement structurel, mais les lenteurs et les réticences dans la mise en oeuvre en disent long sur le fossé d'incompréhension qui peut exister entre les partenaires.

Finalement, les ajustements structurels étaient sans doute nécessaires : la dépendance croissante de l'aide étrangère n'est une situation saine ni pour les Sahéliens ni pour la communauté internationale. Ils ont donné aux sociétés sahéliennes un choc qui n'aura probablement pas été inutile, tout en créant aussi des souffrances dont les détracteurs des politiques suivies se plaisent à souligner qu'elles frappent surtout les plus défavorisés, mais qui n'ont jamais été évaluées de façon précise et objective. Ils n'ont pas atteint leurs objectifs : en 1990, le problème du rétablissement des grands équilibres économiques et de l'établissement des conditions de développement reste à peu près ce qu'il était il y a dix ans... Leur mise en oeuvre, jointe à la fixité des taux de change dans les pays de la zone franc a certes évité l'hyper-inflation qu'ont connu d'autres pays, mais elle a conduit à un quasi-blocage de l'économie monétaire et contribué à une informalisation de l'économie encore jamais vue.

Avant de proposer une réflexion sur les problèmes de fond que posent les échecs successifs des politiques de développement, il n'est sans doute pas inutile de jeter un coup d'oeil sur un autre aspect des années 1980 : la crise de l'enseignement.

Un système éducatif en crise.

Les programmes d'ajustements structurels comportaient un volet dont l'objectif était d'accroître les recettes de l'Etat en améliorant les recouvrements. La montée de l'informel a rendu à peu près vaines ces tentatives et les ressources des Etats ayant diminué, la qualité de nombre de services publics s'est dégradée. C'est généralement le cas des services de santé dont les budgets sont dérisoires (1 à 2% du budget national dans plusieurs pays sahéliens), essentiellement consacrés à des dépenses de salaires et où le manque de moyens de fonctionnement crée des situations dramatiques. C'est aussi le cas des systèmes éducatifs sur lequel on s'arrêtera plus longuement car la crise n'y est pas seulement financière et traduit sans doute une crise plus profonde des sociétés sahéliennes.

Une des nouveautés les plus frappantes de la décennie est en effet la perte de confiance d'une grande partie de la population envers son système éducatif. L'école a été longtemps considérée par une majorité de Sahéliens, y compris les plus humbles, comme la porte d'accès à la société moderne, celle qui permet d'avoir accès à un autre monde, un monde où l'on jouit de plus de considération et de revenus plus élevés. Toute la partie de la population qui a des revenus bas ou moyens voit aujourd'hui que le diplôme

n'est plus le passeport qu'il a été et que l'enseignement, y compris l'enseignement supérieur forme des chômeurs ou au mieux des gens qui ne trouveront qu'un emploi dans le secteur informel où ils n'utiliseront pas les connaissances qu'ils ont acquises. Dans ces conditions est-il justifié de faire des sacrifices, parfois lourds, pour assurer l'avenir de ses enfants à travers le passage dans le système ?

Seule la fraction à revenus élevés continue de garder sa confiance dans le système. Mais, peut-il en être autrement puisque pour celle-ci le diplôme est ce qui rend légitime son appartenance à la classe dirigeante et ses hauts revenus ?

Cette crise de confiance est sans doute plus grave que tous les autres constats que l'on vient de faire, si inquiétants soient-ils. Cela dit, comment ont évolué les systèmes éducatifs sahéliens pendant les années 1980 ? Le manque de ressources des Etats s'est évidemment répercuté sur eux :

- la progression du taux de scolarisation primaire d'une classe d'âge que l'on pouvait observer depuis l'époque coloniale a cessé. Sur l'ensemble de la région, ce taux semble s'être tenu autour de 35% pendant la décennie, avec des situations diverses selon les pays : progression en Mauritanie, recul au Mali.
- les moyens affectés à l'enseignement primaire ont baissé en valeur relative et parfois en valeur absolue au cours de la décennie : la conséquence est que nombre d'écoles sont dépourvues des moyens les plus élémentaires : crayons, papier, craie, cartes, livres de lecture. La conséquence est que le personnel enseignant est souvent insuffisamment formé et trop peu nombreux. Et la conséquence finale est que la qualité de l'enseignement primaire s'est dégradée : il est évidemment difficile d'en faire une évaluation précise mais c'est l'opinion de la quasi-totalité des observateurs.
- ces constats de stagnation en quantité et de baisse en qualité sont d'autant plus inquiétants que la région reste une de celle où les taux d'analphabétisme sont les plus élevés dans le monde : en moyenne sans doute pas loin de 80% des plus de 15 ans sont analphabètes.

Le seul côté positif de l'évolution des dix dernières années a été une progression sensible de la scolarisation (primaire et secondaire) des filles.

L'enseignement supérieur semble lui avoir moins été touché par la crise financière des Etats. Il devait y avoir de l'ordre de 25 000 étudiants en 1980, il doit y en avoir près de 40 000 aujourd'hui. C'est un nombre encore très modeste par rapport à bien d'autres pays en développement. Mais le problème ne se pose plus actuellement en termes de quantité : le coût de l'enseignement supérieur rapporté au PIB par tête est élevé, bien plus élevé que dans d'autres régions du Tiers Monde et il devient insupportable par les Etats. Et l'enseignement supérieur calqué sur des modèles occidentaux forme (quelquefois bien, mais souvent mal) des diplômés pour une société moderne à haute productivité alors que l'on assiste dans les sociétés sahéliennes à une montée de l'informel à faible productivité.

Il devient de plus en plus clair que le système éducatif ne répond pas aux besoins de la société sahélienne. Un système qui n'arrive à scolariser qu'un tiers d'une classe d'âge, sans qu'on voit la possibilité d'en absorber davantage à échéance prévisible, est un

système en faillite. Avec un tel système, la proportion d'analphabètes va baisser doucement dans la région des 80% actuels vers 70%. On n'a jamais vu dans l'histoire du monde un développement économique surgir dans une société ayant de telles proportions d'analphabètes.

Un système qui forme des élites pour les besoins des économies européennes ou américaines mais pas pour les besoins de sa propre économie est un système en faillite.

Enfin, un tel système permet-il aux hommes et aux femmes du Sahel de "participer à la vie publique et de bâtir un système de liberté et de démocratie" (selon une formule du Directeur général de l'UNESCO) ? On se contentera de poser la question.

L'inquiétant est qu'on ne voit apparaître dans la région aucune volonté claire de remettre en cause le système éducatif. Les gouvernements peuvent proclamer en chœur que l'éducation de base est leur priorité des priorités, l'échec des ajustements structurels n'est nulle part plus complet que dans les tentatives de réforme de l'enseignement qu'ils ont essayé de promouvoir. Le gouvernement du Niger consacre plus de la moitié du budget de l'éducation aux bourses destinées aux élèves des enseignements secondaire et supérieur. En dépit des engagements pris en signant les accords de prêts d'ajustement structurel de réduire le poids de ces bourses, rien n'a été fait dans ce sens.

"L'instruction est, avec le pain, le premier besoin du peuple" a déclaré Danton voici deux siècles. Les gouvernements sahéliens, avec l'aide croissante de la communauté internationale, ont assuré jusqu'à présent le pain. Ils n'ont pas assuré l'instruction, en tout cas pas celle qui aurait entraîné le développement des économies, et les agences d'aide les ont suivis dans cette voie : de 1981 à 1986, l'aide accordée à l'éducation primaire en Afrique au sud du Sahara a représenté 0,4% (zéro virgule quatre) de l'aide globale...

La prise de conscience du rôle de l'éducation fondamentale à la récente Conférence de Jom Tien amorcera-t-elle des changements dans le Sahel ?

Greffes et rejets.

Les résultats, disons médiocres, non seulement des récents ajustements structurels mais de trois décennies d'efforts pour le développement en Afrique au sud du Sahara en général et au Sahel en particulier provoquent l'attitude critique et le découragement des agences d'aide dont on a fait état au début de ce papier. On peut se demander si ces échecs répétés ne devraient pas plutôt provoquer de la part des élites sahéliennes comme de la part des agences d'aide, une réflexion de fond sur ce que les uns et les autres ont essayé de faire en matière de développement depuis trente ans.

On proposera ici une piste pour orienter une telle réflexion, piste qui se situe dans le prolongement de l'étude prospective "Le Sahel face aux futurs".

La réflexion sur le système éducatif nous fournira un point de départ. Personne ne prétendra que dans les pays industrialisés les systèmes éducatifs soient pleinement satisfaisants et forment une population bien adaptée aux besoins de l'économie. Au contraire, depuis plus d'un siècle et dans tous ces pays, on a entendu bien des lamentations sur l'inadaptation de l'école à la société et les nécessaires réformes à entreprendre. Mais il faut croire que l'inadaptation n'a pas été trop grande puisqu'elle a permis le processus de croissance économique que nous connaissons. Les systèmes éducatifs ont formé une masse de population qui a permis de faire fonctionner des systèmes de production de plus en plus complexes et de plus en plus performants et ils ont formé des minorités capables de faire évoluer les systèmes. Issus de la société, bâtis à son image, porteurs des mêmes contradictions, ils ont pu à la fois accompagner et provoquer l'évolution de cette société.

On est loin de cette situation au Sahel et, plus généralement, dans l'Afrique au sud du Sahara, où il devient de plus en plus évident que les systèmes éducatifs, importés d'Europe et plaqués sur des sociétés très différentes des sociétés européennes ne répondent pas aux besoins de ces sociétés. Il n'y a pas, comme en Europe ou en Amérique du nord, entre la société et son système éducatif un fossé que l'on essaie de combler et qui se reproduit perpétuellement; il y a un abîme entre un système éducatif de type européen et une société qui, totalement isolée du monde européen pendant des siècles par la barrière saharienne puis n'ayant eu pendant longtemps que des contacts superficiels, a des modes de fonctionnement profondément différents. La déstructuration

des sociétés sahéliennes, amorcée à l'époque coloniale et qui s'est accélérée depuis les indépendances, n'a probablement pas fait disparaître l'abîme.

Pendant un temps, disons pendant les deux premières décennies de l'indépendance, on a pu avoir l'illusion que l'abîme allait se combler, que le système éducatif formait des gens adaptés aux besoins de sociétés qui allaient rapidement évoluer vers des sociétés "modernes". Ce n'est pas ce qui s'est produit et la montée de l'informel montre l'ampleur du divorce entre société et système éducatif. On laissera à un historien sahélien, Joseph Ki Zerbo, le soin de tirer la conclusion de ce constat : "Une société qui ne dispose pas d'un système éducatif propre est une société castrée, stérilisée".

Ce que l'on vient de dire de l'éducation peut s'appliquer, mutatis mutandis, à beaucoup d'autres composantes du développement. Les programmes d'ajustement structurels et les politiques de libéralisation en sont de très beaux exemples. Ils procèdent de l'idée qu'un certain nombre de recettes se sont avérées efficaces dans les sociétés occidentales et qu'en les mettant en oeuvre, ou plutôt en en imposant la mise en oeuvre dans les sociétés sahéliennes, on obtiendra les mêmes résultats. Ils reposent au fond sur l'hypothèse que les lois de l'économie sont les mêmes sur tous les continents, parce que les comportements des acteurs économiques sont partout les mêmes.

C'est là une hypothèse qui n'est pas vérifiée. Les comportements économiques n'ont jamais été, dans aucune société, complètement dissociés des aspects sociaux et on commence à s'apercevoir que, dans les sociétés industrialisées, les théories néo-classiques à la mode ces dernières années sont abusivement réductrices (la création dans une citadelle du libéralisme comme la Harvard Business School d'une "Society for the Advancement of Socio-Economics" au début de 1990 est probablement un événement significatif à cet égard). Les individus ne sont pas uniquement mus par

l'individualisme utilitaire, ils sont aussi membres d'une communauté humaine avec laquelle ils ont de multiples et complexes rapports.

Dans l'Afrique au sud du Sahara ancienne, les hommes et les femmes étaient d'abord membres d'une communauté humaine avant d'être des individus. Aujourd'hui, en dépit de la déstructuration des sociétés traditionnelles, ils sont encore membres d'une communauté humaine plus qu'ailleurs. On a pu dire que l'économie y était littéralement "encastée" (10) dans le social. Promouvoir le libéralisme économique en lieu et place d'une économie dirigée qui a fait la preuve de son inefficacité procède certes d'une intention louable. Mais, les règles du libéralisme sont profondément étrangères à des sociétés où l'accumulation des richesses était, hier encore, soit interdite soit soumise à autorisation du prince. Pour prendre un exemple, choisi hors du Sahel parce que très spectaculaire et donc plus démonstratif, la réussite économique de la Côte d'Ivoire a pu passer pendant un temps pour une réussite du libéralisme. On voit maintenant qu'il n'en était rien : c'était surtout la réussite d'une économie de rente, bien (ou pas trop mal) gérée, mais gérée de façon centralisée, le prince contrôlant l'enrichissement de chacun. La rente diminuant et la capacité de gestion s'affaiblissant, on assiste à l'effondrement d'une économie qui n'était pas réellement libérale et que l'ajustement structurel a sans doute partiellement assaini, mais sans provoquer le redéveloppement escompté.

Les sociétés sahéliennes ne sont pas dans une situation très différente, à ceci près que, moins favorisées par le Ciel, elles n'ont bénéficié que de rentes modestes et très provisoires, rentes qui ont été surtout utilisées à l'achat de biens de consommation et fort peu à investir pour rendre l'appareil productif plus efficace (encore moins que dans le cas ivoirien). L'aide extérieure a joué pour elles un rôle assez analogue à celui de la rente, utilisée de plus en plus pour consommer et de moins en moins pour investir. L'ajustement structurel a sans doute aussi assaini les économies sans créer le choc qui aurait déclenché le développement. Il est surtout ressenti par les élites dirigeantes comme une tracasserie supplémentaire que les Occidentaux, gens bien compliqués ! mettent au maintien de leur aide. Et il est ressenti aussi comme une menace pour leur position privilégiée. La réponse des sociétés sahéliennes est plutôt de s'enfoncer dans une économie informelle peu productive et dans un système traditionnel de dons et de contre-dons qui, la dureté des temps aidant, a pris une nouvelle vigueur.

Tout se passe comme si, depuis trois décennies, il y avait eu un consensus entre les agences d'aide et les élites dirigeantes sahéliennes sur le point suivant : importer des éléments des sociétés occidentales pour les greffer sur les sociétés sahéliennes, qu'il s'agisse de systèmes administratifs ou éducatifs, d'infrastructures ou d'usines clés en main. Certes, il y a eu bien des variations sur ce thème depuis les projets de développement naïfs des années 1960 (qui n'ont pas disparu...) jusqu'aux essais d'implantation de technologies ou de paquets technologiques adaptés et jusqu'aux interventions plus subtiles des années 1980 qui visent à pousser à la création de conditions plus favorables au développement. Mais l'idée de base est restée la même car tous ces éléments sont puisés dans les sociétés occidentales.

Les décennies récentes ont montré et la décennie 1980 a montré encore plus clairement que, après bien des tentatives infructueuses, la greffe prenait parfois, lorsqu'on avait soigneusement préparé un greffon pour bien l'adapter aux conditions sahéliennes (cela a été le cas de la filière coton), mais que le succès ne se généralisait pas et ne s'étendait pas à l'ensemble de l'économie qui restait désespérément peu productive. Les

tentatives de greffe infructueuses étaient absorbées par des sociétés qui la détournaient des objectifs que le greffeur avait en vue et qui utilisaient à des fins de consommation les moyens financiers injectés pour accompagner la greffe.

L'idée, née il y a déjà quelque temps, d'adapter les techniques pour les rendre absorbables par les sociétés sahéliennes était probablement excellente. Mais, à la lumière de l'expérience de ces dernières années, on peut se demander si cette absorption peut se faire autrement qu'à petite dose. Si la dose augmente, l'abîme entre les systèmes sociaux sahéliens et les systèmes sociaux où sont nées les techniques est trop grand et il y a **réaction de rejet**, comme il y a rejet lorsqu'on essaie d'injecter dans un corps vivant la substance d'un autre individu. La "révolution imposée du dehors" a essayé de forcer la dose et n'y a pas réussi. Elle avait d'autant moins de chances de réussir qu'on ne peut pas dire que ses promoteurs aient fait beaucoup d'efforts pour prendre en compte les spécificités sahéliennes... En fait, elle a surtout réussi à faire disparaître dans l'informel une part de l'économie moderne ce qui n'était pas précisément le but recherché mais qui, sur le très long terme, ne sera peut-être pas nécessairement mauvais.

Quelque effort d'adaptation que l'on fasse, il est probable que le problème de fond de la greffe massive, acceptée, demeure. Nous avons réussi à adapter des techniques ou des paquets de techniques pour les rendre acceptables (encore qu'il y ait encore beaucoup à faire dans ce domaine). Mais connaissons-nous assez les sociétés sahéliennes pour être aujourd'hui capables de leur proposer des politiques adaptées ? Et, connaîtrions-nous suffisamment ces sociétés, quelles chances avons-nous que nos propositions ne soient pas l'objet d'une réaction de rejet ?

Cela dit, en même temps que la "révolution" en provenance de l'extérieur ne parvenait pas à s'imposer, une autre "révolution", plus discrète, concernait le monde rural et aussi le monde urbain sahélien.

Les sociétés sahéliennes évoluent vite, la compréhension qu'ont les Occidentaux du fonctionnement de ces sociétés évolue aussi (sans doute moins vite !). Il serait sans doute illusoire de penser que les sociétés sahéliennes deviennent suffisamment proches des sociétés occidentales pour qu'il n'y ait plus de problèmes de rejet. Mais l'abîme finira bien par se réduire assez pour que la bonne volonté des uns puisse aider efficacement les autres.

REACTIONS AU DOCUMENT INTRODUCTIF :
Les années 1980 dans le Sahel : un essai de bilan

Makoto KATSUMATA
 Maître de conférences de
 l'Université Meiji Gakuin, Yokohama

I. REMARQUES GENERALES

Parler du développement économique et social du Sahel d'aujourd'hui impliquerait une remise en cause d'un certain nombre d'aspects du développement que les théories du développement essentiellement forgées par les expériences des pays d'Asie de l'Est ont considéré le plus souvent comme données évidentes. Il ne s'agit pas ici d'établir un tableau exhaustif de pertinence et de non-pertinence des hypothèses et des instruments d'analyse utilisés dans les théories dominantes du développement, mais plutôt des remarques d'ordres institutionnel et écologique peuvent être faites pour mettre en relief les spécificités des Etats et des sociétés sahéliennes.

I.1 Aspect institutionnel

Aux yeux de ceux qui ont étudié quelque peu l'évolution de l'économie de l'Asie de l'Est, il est frappant d'assister au débat sur la genèse, le fondement et l'instrumentalisme de l'Etat sahélien dans les discussions de leur développement après 30 ans d'indépendance. Sans entrer dans la problématique de l'Etat, si l'Etat se définit par rapport à l'extérieur (souveraineté) aussi bien qu'à l'intérieur (légitimité), c'est la légitimité de l'Etat vis-à-vis de son peuple qui fait l'objet d'une réflexion intense consistant à s'interroger sur la portée réelle (sinon le degré d'infiltration) des politiques du développement depuis l'indépendance au sein de la société sahélienne¹. Dans ce contexte historique, il ne suffit pas d'élaborer une bonne politique et un bon plan de développement, mais de bien définir les modalités concrètes de leur application. Cela signifie, au niveau de la proposition des projets de coopération, que les pays donateurs doivent tenir suffisamment compte des aspects institutionnels de la société sahélienne pour laquelle ces projets sont censés rendre service.

I.2 Aspect écologique

L'abondante littérature sur le développement des pays sahéliens n'a cessé de souligner la vocation agricole (y compris élevage) de la région. Cette remarque n'a rien d'original si l'on constate qu'il n'a pas d'autres activités économiques qui puissent nourrir la population sahélienne. Mais les contraintes écologiques caractérisées par une extrêmement faible pluviométrie et un accroissement démographique rapide méritent une attention particulière. Les pays sahéliens sont certes agricoles, mais avec un handicap énorme d'ordre écologique par rapport aux pays d'Asie de l'Est dont la contrainte du développement agricole résidait le plus souvent sur l'aspect juridico-institutionnel : la répartition équitable de la terre. Ainsi, par exemple, nous devons souligner que la similitude des PNB par habitant entre le Sénégal (520 dollars en 1987) et les Philippines (590 dollars) cache une différence fondamentale quant à l'élaboration d'une politique de développement agricole.

Un observateur extérieur qui s'aperçoit de cette spécificité écologique peut s'étonner de voir que, malgré une faible performance de la production agricole en général et vivrière en particulier, la population sahélienne sans cesse croissante survient tant bien que mal sans connaître jusqu'ici la situation dramatique de la famine de type éthiopien sauf quelques périodes de grande sécheresse pour les régions reculées bordant le Sahara. Mais en fait, il faut savoir qu'il existe une injection importante de l'aide extérieure dont le montant par habitant sahélien est un des plus élevés parmi les pays en développement².

II. REMARQUES PAR THEME

II.1 La différenciation de la paysannerie sahélienne

Détecter les signes de mutation au delà de la stagnation apparente n'est pas une tâche facile, car cela dépend du laps de temps sur lequel on observe une société par rapport à son passé. Une société qui mue dans une période de 20 ans peut donner une image stagnante si on l'observe seulement avec 10 ans de recul, par exemple. La révolution discrète caractérisée par la différenciation du monde rural et l'apparition de la famille nucléaire sont des signes encourageants dans la mesure où l'histoire des faits économiques européens et japonais nous montre que le développement du capitalisme occidental et japonais a tracé ce chemin³. Pour les pays sahéliens, il est naturellement souhaitable que la période d'accouchement du capitalisme s'opère aussi vite que possible avec un moindre coût social par rapport aux pays occidentaux et japonais. Combien de temps faudra-t-il encore attendre à la population sahélienne pour que cette mutation sociale sorte de la discrétion ? Existe-t-il des moyens pour accélérer ce processus sans provoquer pour autant l'ascension des uns et la marginalisation des autres ?

II.2 La libéralisation du secteur agricole

Compte tenu des aléas climatiques et de la fragilité du sol sahélien, il me paraît très difficile d'imaginer que l'agriculture sahélienne puisse se développer de façon régulière dans un délai relativement court sans protection vis-à-vis du marché extérieur et sans mesures d'accompagnement. La remarque issue du Colloque de Lomé en 1989 d'après laquelle d'une façon ou d'une autre, il faudra bien changer l'interface entre le marché mondial et le marché sahélien nous paraît très juste. Il nous reste à savoir dans quelle mesure une politique de protection peut être menée avec l'application effective et quelle forme d'intervention dans le monde rural sera efficace et peu onéreuse.

II.3 La possibilité de l'industrialisation

La finalité de l'industrialisation dans le contexte sahélien reposerait plus sur l'accroissement de la productivité des hommes dans l'agriculture que sur la promotion de l'exportation des produits manufacturiers dont les marchés internationaux me paraissent extrêmement saturés pour les gammes de produits faciles à fabriquer et donc faciles à imiter, ce qui entraîne la chute des prix d'exportation par excès de l'offre. Cet effort d'approvisionnement du monde rural par l'industrie sahélienne implique ici également une certaine volonté des Etats sahéliens en faveur de la politique industrielle qui débouchera certainement sur le contrôle effectif des produits manufacturiers importés pendant un certain temps. En quoi cette politique fondée sur les besoins du monde rural diffère-t-elle de politiques de substitution d'importations ambitieuses et coûteuses mises en place au lendemain de l'indépendance ? Deux préoccupations au moins devraient marquer cette nouvelle politique industrielle. Elle sera d'abord assise sur un recensement fiable des besoins et des marchés locaux, notamment ceux du secteur informel. Ensuite, le choix de la technologie à adopter sera effectué en termes de technologie appropriée mobilisant le maximum des ressources locales et améliorant sensiblement la productivité du travail.

A cet égard, il est à suggérer l'élaboration des instruments d'analyse et d'évaluation permettant d'identifier les activités informelles ou les technologies susceptibles de contribuer au développement local pour que la prise en compte de la dynamique de l'informel ne finisse pas simplement par illustrer quelques cas ponctuels "couronnés de succès", ce qui ne facilite pas toujours la généralisation et la multiplication de ces savoir-faire (succès d'une technologie mais en termes d'approvisionnement des matières premières ou de commercialisation ou de main-d'oeuvre ou de gestion ou de combustibles disponibles, etc.).

Il est vrai que l'émergence de l'informel est une réponse de la société civile face à l'incapacité de l'Etat d'assurer le service minimum de la population plutôt qu'une solution durable à la situation critique du fonctionnement de la société, mais il semble que l'extension et la survivance du secteur informel à côté du paysage industriel exprimé le plus souvent par des îlots solitaires dans l'océan sont des phénomènes trop riches en leçons pour le négliger complètement.

II.4 La politique d'ajustement structurel

La nouveauté de cette politique réside dans la façon dont celle-ci est mise à exécution plutôt que dans son contenu fortement inspiré de l'expérience des pays industrialisés incluant les pays d'Asie de l'Est nouvellement industrialisés. Elle est nouvelle dans l'histoire des pays sahéliens depuis leur indépendance car jamais les organismes de financement internationaux n'ont pris en main si concrètement et si vigoureusement les dossiers des pays débiteurs pour les amener à rétablir leurs grands équilibres financiers dans un délai assez autoritairement fixé.

Les débats ont été et restent intenses sur les bienfaits et les méfaits de la politique d'ajustement et ses appréciations sont divergentes. Mais ce qui est certain, c'est que nous assistons aux nouvelles relations internationales dans lesquelles l'interdépendance financière lie intimement les créditeurs et les débiteurs. Dans ce sens, on est infiniment loin du concept de l'indépendance

avancée par Gandhi il y a plus de 80 ans d'après lequel l'indépendance consiste avant tout à se passer des autres pour s'affirmer économiquement et culturellement⁴. Cependant, si le coût social de cette politique peut s'avérer trop important, cela nous incitera à nous interroger sur la convergence de la finalité du développement et de l'objectif de la politique d'ajustement.

II.5 La crise du système éducatif

La remarque d'après laquelle un système qui forme des élites pour les besoins des économies européennes ou américaines mais pas pour les besoins de sa propre économie est un système en faillite me paraît très juste avec la citation de la phrase d'un historien africain, Ki Zerbo : "une société qui ne dispose pas d'un système éducatif propre est une société castrée, stérilisée". Comme il n'y a pas de recette économique universellement valable, ni de technologie "neutrement" introduite dans n'importe quelle société, dès lors il n'y aurait pas de système éducatif, ni de programme d'enseignement que l'on puisse transférer d'un bout à l'autre du monde. A cet égard, il nous paraît important de traiter l'aspect culturel du développement dans le sens que le culturel peut promouvoir et bloquer le processus de mutation.

Pourtant il faut bien préciser qu'il ne s'agit pas de définir une politique culturelle au niveau de l'administration, mais d'identifier le culturel dans son dynamisme, en d'autres termes, les mouvements culturels qu'il conviendrait de définir comme une nouvelle culture politique.

La distance qui sépare le système éducatif des besoins de la société sahélienne d'aujourd'hui oblige les agences de coopération à examiner leur capacité de compréhension de la société en question puisqu'elle paraît avoir sensiblement limité l'impact de leur projet de développement.

II.6 La limite et le rôle du soutien extérieur

Les résultats des efforts des politiques du développement des pays sahéliens dont l'orientation et le financement restent largement dépendants des donneurs d'aide extérieurs paraît inciter ces derniers à s'interroger sur la limite et le rôle du soutien extérieur.

Si l'approche moderniste du développement d'après laquelle les pays retardés rattraperont les premiers en courant vite après les méthodes et les moyens laissés pour eux par les premiers a eu et a encore une certaine force d'attraction pour les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, ce qui ne serait pas toujours le cas pour les pays sahéliens pour les raisons principales que je viens de souligner au début.

Si cette vision du monde plus ou moins optimiste et qui peut être résumée ainsi : "fais comme nous avons fait et tu deviendras comme nous" a facilité les exportations des produits et des hommes des pays du Nord, l'expérience de 3 décades de tentatives échouées du développement sahélien nous suggère l'interrogation suivante :

les acteurs du développement venus du Nord n'ont-ils pas sérieusement entamé la capacité autonome de régulation de la société sahélienne au nom de la générosité des pays riches ou de la confiance inébranlable qu'ils ont en leurs propres réalisations historiques ?

Pour que l'approche moderniste venant de l'extérieur n'appauvrisse pas la crédibilité de la société sahélienne au lieu de la promouvoir, les acteurs du développement paraissent être invités à écouter plus soigneusement un argument de certains acteurs africains d'après lequel il faut laisser plus largement la société sahélienne tracer elle-même la dynamique qui émergera de sa crise.

Si cette attitude des pays du Nord se justifie avec conviction : pour ne pas dire qu'il faut laisser pourrir complètement cette société en crise, le rôle du soutien extérieur ne consisterait pas à renforcer sa présence, mais à se limiter en quelque sorte au rôle d'assistante de la sage-femme sahélienne.

1. Toward a Second Liberation Africa and the World Crisis, Development Dialogue, International Development Corporation, Uppsala, 1988
2. Gabas J.J., L'aide au Tiers-Monde en question, Futuribles No. 138
3. Katsumata, M., Le Japon dans l'économie mondiale : une relecture du développement du capitalisme japonais 1850-1900, in Cahiers des recherches sur l'Asie de l'Est, No. 5, Université de Montréal, 1987
4. Gandhi, M., Hind Swaraj or Indian Home Rule, Navajivan Publishing House, India, 1968

DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

Michel Griffon
CIRAD

Dans le cadre de ses réflexions prospectives sur l'avenir des pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, le Club du Sahel s'est interrogé sur l'avènement d'idées nouvelles dans le domaine de la décentralisation de l'Etat. La problématique et les questions posées sont les suivantes.

La décentralisation est de plus en plus perçue comme une panacée aux excès des régimes forts et centralisés qui se sont posés depuis l'indépendance. Le mot décentralisation est devenu presque un fourre tout. On y trouve confondues des politiques d'espèces diverses, toutes sensées modifier "pour le mieux" les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile. Quels sont vraiment les enjeux de ce débat ? Quelles définitions, quels termes s'imposent pour nous permettre de bien analyser les options qui s'ouvrent à l'Afrique du 21ème siècle ? Quels sont les facteurs de résistance ? Quelles sont les forces sur lesquelles s'appuyer ? Dans quelles conditions peut-on sérieusement envisager un développement décentralisé ? Quelles sont les probabilités pour que ces conditions soient réunies ? Quels seront les pièges à éviter, quelles sont les spécificités culturelles du Sahel, tout autant que celles des donateurs, dont il importe de tenir compte ?

Le présent texte tente d'apporter, en guise d'introduction au débat, quelques éléments de clarification et de réponse.

La "décentralisation" est de plus en plus perçue comme une réponse possible à ce que l'on peut qualifier de crise de l'Etat en Afrique. Pour éviter de laisser croire qu'il s'agit là d'une nouvelle solution "passe-partout" aux problèmes complexes du développement africain, il convient de rappeler quelques évidences :

- la décentralisation n'est pas une réponse globale aux défis de la situation actuelle ; elle ne peut être que le volet institutionnel d'une politique plus vaste.
- elle doit être définie en prenant compte les spécificités des sociétés africaines, en particulier de leur "gouvernementalité" (1).

L'objet de cette communication est de montrer en quoi la décentralisation peut constituer une avancée utile dans la période annuelle pour les économies et les sociétés d'Afrique de l'Ouest, faire un point rapide sur d'autres options possibles, et énoncer certaines conditions de réalisation.

I - L'ORIGINE DE L'IDEE DE DECENTRALISATION

On ne s'intéresse, bien sûr, ici qu'aux aspects africaines de la question. La décentralisation comme élément de réponse à la crise de l'Etat.

L'analyse des comptes économiques sur une longue période montre que les pays d'Afrique de l'Ouest - ceci dit avec le schématisme qu'impose la brièveté - ont privilégié la consommation publique plutôt que l'investissement, le secteur public plutôt que le secteur privé, et les consommateurs urbains plutôt que les producteurs ruraux. Le schéma sur lequel l'ensemble des politiques publiques était construit, et qui était destiné à moderniser l'Etat, l'économie et la société, est un schéma qui n'a que très peu fonctionné. Selon les plans de développement qui avaient été adoptés, les taxes sur les exportations (principalement) devaient alimenter les ressources publiques, lesquelles devaient servir à financer l'investissement productif et la

modernisation de l'Etat dont le rôle organisateur était mis en avant. Rapidement, la logique de la croissance des effectifs dans la fonction publique, la multiplication des services publics et des entreprises de l'Etat, ainsi que le financement de subventions (en particulier à la consommation), ont réduit la part des investissements et l'effort de productivité. Le secteur public a perdu en efficacité et accumulé les déficits. Par ailleurs, ce schéma a été rendu peu opérant en raison de la grande variabilité des cours des matières premières et des cours des monnaies internationales, et par la baisse des cours (exprimés en dollars) de la plupart des produits d'exportation vers la fin des années 80. Enfin, les investissements n'ont pas eu les effets escomptés, en particulier dans le domaine agricole. Ces investissements étant réalisés sur prêts internationaux, leur relatif échec a constitué un facteur supplémentaire d'insolvabilité. Ces différents facteurs expliquent la montée des déséquilibres extérieurs. Le remboursement de la dette publique ne pouvant être assuré, la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest sont devenus dépendants des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds bilatéraux pour la définition de leur politique économique.

A cela s'ajoute une crise intérieure de l'Etat et du système public. Les ressources budgétaires sont devenues dans beaucoup de cas trop limitées pour assurer le paiement des salariés du secteur public et pour faire face aux déficits de celui-ci. Les causes des déficits des services publics et entreprises nationales sont nombreuses (2). Outre les difficultés de gestion inhérentes à la grande taille et à la complexité de l'organisation de certaines entreprises, les causes profondes pourraient bien être à chercher dans certains traits culturels. A tous les niveaux de la hiérarchie, il existe en effet des comportements devenus très habituels de distribution des ressources publiques (emploi en surnombre), ou de prédation (détournement d'usage, subtilisation). Cette déviance par rapport aux règles de gestion du bien et des services publics aboutirait à une véritable crise du fonctionnement de l'Etat (1).

Les hypothèses, à moyen et long terme, sur les ressources des Etats interdisent de penser que ceux-ci pourront poursuivre dans la même voie. Le nombre de fonctionnaires devra être limité. Les déficits des entreprises publiques ne pourront pas se perpétuer. Les coûts de fonctionnement de l'Etat interdisent, dans l'état actuel, de prendre en charge et d'assurer sur tout le territoire de manière satisfaisante une grande partie des services publics nécessaires au développement, en particulier les plus coûteux d'entre eux (services scolaires et services de santé), sauf dans certains cas à réduire considérablement les dépenses militaires.

De tout cela est née l'idée de confier à des collectivités publiques autres que l'Etat, la charge de gérer les services publics locaux indispensables au développement. Les justifications principales en sont :

- la garantie éventuelle d'efficacité que pourrait conférer la "proximité" de ces services avec les usagers par leur contrôle social,
- les coûts de fonctionnement et les coûts de transaction dont on peut espérer qu'ils seraient moins élevés que lorsque l'Etat gère directement de manière centralisée.

La décentralisation pour assurer une meilleure gestion des ressources naturelles renouvelables.

Dans les pays du Sahel, la réflexion sur la dégradation du milieu naturel a montré l'importance des comportements de producteurs agricoles et des "usagers". Le degré de responsabilité dont ils font preuve semble très souvent lié au statut des ressources (possession, garantie ou non), et à la conscience de l'intérêt qu'ils ont à les exploiter en assurant leur reproduction (3).

Par exemple, les lois sur le domaine national peuvent autoriser tout le monde à couper du bois de feu. L'Etat a difficilement les moyens de récupérer les redevances liées à la coupe, et d'assurer la gestion de la forêt dans laquelle les ressources sont puisées. Les villageois eux-mêmes, dès lors que la propriété est celle de l'Etat, ne sont pas toujours incités à assurer la reproduction de la ressource. Si, au contraire, une collectivité publique locale est propriétaire de la forêt qui se trouve dans sa proximité, on peut penser qu'il sera plus facile d'assurer une exploitation raisonnée ; le contrôle des coupes sera mieux assuré, la perception des redevances sera plus aisée, la collectivité pourra réaliser des investissements assurant la reproduction du parc boisé, etc (4).

Quels sont les principes de ces raisonnements ?

Dès lors que l'on envisage de donner un rôle plus important aux collectivités locales, la question institutionnelle qui est posée est la suivante : quels sont les principes à partir desquels peut s'opérer une nouvelle répartition des activités entre les acteurs du champ économique pour que soient assurés un certain nombre de grandes "fonctions" nécessaires au développement des sociétés ?

On peut en identifier trois :

1. La nature des biens et services concernés détermine en partie la forme de propriété (publique ou privée) et l'échelle géographique à laquelle cette propriété s'applique (4).
2. La gestion d'une ressource ou d'un service est d'autant mieux assurée que les principaux bénéficiaires en ont la charge.
3. Les "états de conscience" des usagers quant au fonctionnement économique et social des services et entreprises collectives auxquels ils sont intéressés, et la connaissance des mécanismes de la reproduction des ressources naturelles conditionnent leur niveau de participation ainsi que leur degré d'engagement et de respect des règles communes, et donc la qualité de la gestion (6).

Le premier principe fait appel à la théorie des choix publics (5) qui permet de partager les activités dont la gestion peut relever du domaine public et celles qui peuvent relever du domaine privé (individuel, "familial" ou associatif). Le deuxième et le troisième principes découlent plutôt de l'observation empirique (Théorie des formes de propriété Bettelheim). Ils doivent être discutés à la lumière de la connaissance des sociétés africaines. Ainsi, ces principes généraux relevant surtout du domaine économique, il convient d'explorer plus avant leur pertinence au regard des connaissances acquises dans la sociologie du domaine africain.

Mais avant d'en arriver là, il est nécessaire de préciser à ce stade la définition du concept de décentralisation que nous utilisons. Son contenu peut être délimité à la lumière du cadrage du problème institutionnel qui vient d'être fait.

Qu'est ce que la décentralisation en Afrique ?

Le concept de décentralisation nous renvoie au domaine des institutions (7). Dans la culture institutionnelle francophone, décentraliser, c'est confier à des collectivités publiques autres que l'Etat, la responsabilité de gérer le bien commun. Ces collectivités publiques ne sont pas un sous ensemble de l'Etat. Elles ont une large autonomie selon les pays. L'Etat peut cependant contrôler, en partie, leur fonctionnement par des lois. Les collectivités locales sont les principaux destinataires de la décentralisation lorsque l'Etat veut abandonner la gestion centralisée de certains domaines. La France, pays où l'Etat a été très longtemps centralisé, a amorcé depuis les années 70, une importante décentralisation qui pourrait avoir des répercussions dans les pays africains ayant des cultures administratives voisines.

Le concept de décentralisation ne doit pas être confondu avec celui de la déconcentration. Il y a déconcentration lorsque l'Etat décide de faire gérer par des services administratifs dits territoriaux (autrement dit locaux), des activités qui étaient gérées par l'administration centrale. L'Etat reste donc responsable. Une déconcentration s'accompagne d'une délocalisation géographique des activités administratives dans les provinces.

Le mot décentralisation est par ailleurs souvent utilisé dans le domaine de l'aménagement du territoire. Décentraliser, au sens géographique du mot, c'est déplacer des activités économiques depuis la capitale ou depuis les grandes villes vers des provinces ou des zones moins peuplées. Il y a donc souvent confusion entre le sens géographique et le sens institutionnel d'une part, et entre décentralisation et déconcentration d'autre part.

Il convient aussi de rappeler que l'Etat peut procéder à des privatisations. Les activités concernées quittent alors le secteur public. Notons au passage, que le terme privatisation laisse souvent à penser dans les acceptations communes qu'il s'agit de propriété privée individuelle ; en réalité, le domaine privé recouvre le domaine collectif qu'il soit associatif, coopératif, mutualiste ou de caractère familial.

Décentralisation institutionnelle, déconcentration administrative et privatisation définissent un vaste champ de possibilités pour les transformations institutionnelles de l'avenir et pour apporter des réponses à la question de la crise de l'Etat.

Enfin, le développement décentralisé n'est pas une motion ayant fait l'objet de définitions précises. En première approche, on peut considérer qu'il se réfère à deux aspects :

- l'aspect institutionnel,
- l'aspect géographique et économique.

Au plan institutionnel, l'idée de développement décentralisé évoque le fait qu'une décentralisation de l'Etat devrait permettre une libération des initiatives publiques locales. Ceci devrait se traduire par la réalisation

d'infrastructures et la création de services publics répondant assez directement aux besoins de l'économie locale et de son expansion -au moins peut-on l'espérer-.

Au plan géographique et économique, l'idée de développement décentralisé est plus complexe. Elle peut signifier :

- une politique d'aménagement du territoire faite par l'Etat de manière à répartir selon un optimum à long terme, les investissements devant structurer les activités économiques sur le territoire national ;
- le foisonnement d'initiatives privées, dans des zones rurales ou dans les villes secondaires d'un pays contribuent à créer une valeur ajoutée géographiquement mieux répartie favorisant l'intégration de l'économie locale, la somme des effets économiques directe et indirecte de cette répartition géographique étant supérieure aux effets d'une situation de statu-quo de concentration géographique, ce qu'il conviendrait de démontrer au cas par cas ;
- le fait que l'accumulation de capital se fait de manière moins concentrée à la fois géographiquement et dans les entreprises ;
- le fait aussi que l'épargne publique est mieux répartie entre l'Etat et les collectivités locales en faveur de ces dernières.

II - FACE AUX MEMES PROBLEMES, Y A T-IL D'AUTRES OPTIONS ?

La crise de l'Etat et son insolvabilité ont motivé la mise en place de politiques d'ajustement structurel qui ont peu à peu évolué et ont été mieux adaptées aux situations nationales.

L'option décentralisation constitue une tentative de réponse complémentaire pour certains aspects. Y a t'il réellement d'autres options possibles ?

Tout d'abord, "l'option décentralisation" doit être considérée comme faisant partie d'une politique plus générale. A quoi servirait la décentralisation si elle ne pouvait s'inscrire dans une politique favorisant la croissance économique globale, ainsi que dans une politique agricole qui favorise le développement des exploitations, et dans une politique d'aménagement du territoire permettant d'harmoniser les investissements de l'Etat et ceux des collectivités locales ? La décentralisation n'aurait que peu d'effet si les déséquilibres financiers persistaient et si l'Etat devait consacrer une grande partie de l'épargne nationale à rembourser les dettes et sans croissance économique. Il convient donc d'envisager cette innovation dans un contexte de politique économique, sociale et institutionnelle plus global.

L'option principale actuelle dans les pays Sahéliens et d'Afrique de l'Ouest est celle de l'ajustement structurel, politique qui prend le relais d'une phase de stabilisation économique. L'analyse des politiques d'ajustement a donné lieu à de nombreux développements (8). Il semble maintenant admis que les politiques de stabilisation comportent des risques récessifs importants, que les exportations de matières premières agricoles et minérales sont insuffisantes pour renouer avec la croissance économique, que, en conséquence, la résorption de la dette devra se faire avec des aides publiques internationales importantes, et enfin que la privatisation ne suffira pas à rénover le paysage institutionnel de manière efficace. Tout semble indiquer

que les administrations africaines et d'une manière générale les sociétés africaines arrivent à contourner les mesures qui sont prises les rendant ainsi peu opérantes. Certains ont ainsi parlé de la "revanche" des sociétés (9) ou de leur indocilité (10).

Il peut y avoir dans les politiques d'ajustement des variantes locales. La variante principale est celle qui caractérise le Ghana. Le processus d'ajustement qui y est conduit est fondé sur une restructuration de la dette sans rééchelonnement, et des financements importants d'aide, ceci dans l'esprit d'un engagement à long terme. La réduction des effectifs de la fonction publique se fait lentement bien que celle-ci puisse être considérée comme pléthorique. Enfin, la dévaluation a créé des conditions de compétitivité extérieure dont le Ghana entend profiter mais qui ont leurs limites. Ce schéma que l'on pourrait qualifier "d'ajustement ralenti" ou "d'ajustement avec délais", présente l'inconvénient, s'il devait être généralisé, d'avoir un coût important pour la communauté internationale. Aussi n'apparaît-il pas comme une option principale. Cependant, l'adoucissement de l'ajustement, au cas par cas, constituera sans doute la voie principale dans l'avenir.

Il faut donc imaginer une option qui prenne en compte les contraintes économiques et financières qui justifient l'ajustement, et qui prenne aussi en compte d'autres contraintes : le fait pour un grand nombre de pays que l'on ne peut pas compter beaucoup sur les exportations comme moteur de croissance, et que les sociétés africaines sont promptes à contourner et à réaménager les politiques. Un tel exercice implique de proposer des innovations et de faire des choix prospectifs (11). De plus, construire une option générale ne suffit pas ; il faut intégrer dans le raisonnement la grande hétérogénéité des situations nationales et mêmes locales. L'analyse des processus de développement dans les régions à forte densité (par exemple le Pays Haoussa au Nord du Nigéria) peut à cet égard montrer comment des dynamiques locales pourraient être mises à profit en s'intégrant dans un schéma plus vaste. C'est de cette manière que l'on peut explorer l'hypothèse d'un "paquet politique" cohérent avec l'idée de la décentralisation.

Cette idée trouve naturellement sa place dans le raisonnement qui suit. Une voie possible consiste en effet, à fonder en majeure partie, la croissance économique sur la demande interne future à défaut de pouvoir la fonder principalement sur les exportations. Cette demande interne devrait suivre la croissance démographique laquelle sera tout à fait importante. Cela conduit à faire de l'agriculture une priorité (12). L'accroissement de la densité de population obligera les producteurs à intensifier la production dans des proportions très importantes. Différents problèmes devraient alors être résolus : une réforme des codes fonciers (pluralité des modes d'usage et d'appartenance) afin de sécuriser les investissements de productivité dans l'agriculture, la création de filières efficaces d'approvisionnement des villes à partir de l'offre rurale (de préférence aux importations alimentaires), la fourniture de solutions techniques aux problèmes agricoles grâce à une recherche agronomique bien organisée, des systèmes de formation et de vulgarisation efficaces, et une politique d'infrastructures de transport facilitant les échanges (12). Cela suppose que les producteurs puissent défendre leurs intérêts, s'organiser librement en dehors des modèles prescrits habituellement par les Etats pour assurer les services dont ils ont besoin (production, vulgarisation, approvisionnement, crédit, commercialisation). Cela suppose aussi que les acteurs privés (commerçants, unités de transformation des produits, services) puissent prendre des initiatives sans

que l'Etat les entrave par un contrôle excessif. L'extraordinaire complexité des processus de développement que cela nécessite devrait empêcher l'Etat central de pouvoir en être l'organisateur. Dès lors, la décentralisation, la privatisation et la déconcentration apparaissent comme la base indispensable d'une adaptation institutionnelle. En conséquence, l'Etat devrait avoir un nouveau rôle en agissant de manière plus indirecte qu'aujourd'hui. Cela ne remettrait pas en cause son rôle organisateur, mais romprait avec les tendances totalitaires. La réhabilitation des administrations de l'Etat dans leur nouveau rôle est donc un élément clé d'une telle orientation. Enfin, il faut rappeler que les échanges régionaux (dont une partie s'explique par les stratégies de contournement des politiques de prix nationales) agissent en profondeur dans l'économie et les sociétés africaines et vont dans le sens d'une intégration. Dans l'avenir, aucun Etat ne pourra décider de sa politique économique sans se concerter avec ses voisins (13). Ces quelques arguments définissent très rapidement et en résumé ce que pourrait être un "paquet politique" dans lequel la décentralisation aurait un rôle majeur. Il reste à voir si ce "paquet politique" est compatible avec les structures et la dynamique des sociétés africaines ? En effet, le raisonnement qui a été utilisé pour échafauder cette alternative est avant tout de nature économique, mais, comme le dit Michel Béaud, l'économie ne joue pas un rôle dans la reproduction des formations sociales selon une seule logique mais à travers diverses logiques sociales structurantes" en Afrique peut être plus qu'ailleurs encore (14).

III - LES CONDITIONS DE REALISATION D'UNE POLITIQUE FONDEE SUR LA DECENTRALISATION

Il convient d'abord de rappeler certains aspects particuliers des structures sociales et des rapports sociaux existant dans les sociétés africaines et concernant en particulier l'Etat. Après quoi, il sera possible de repérer quelles sont les forces qui iraient dans le sens d'une telle politique, et les résistances qu'elles entraîneraient, puis à partir de là d'estimer les probabilités de sa réalisation effective.

Les structures sociales de l'Etat.

Les récents travaux de sociologie sur l'Etat en Afrique (1) permettent de faire l'hypothèse d'une représentation -complexe- de l'Etat et de la société. L'Etat apparaît comme un réseau hiérarchisé de personnes pour qui l'appartenance à l'Etat procure une situation reconnue socialement. Pour certains, cette situation permet d'acquérir prestige et richesse et de redistribuer celle-ci dans la société (emplois, dons, bourses d'étude, contrats, dons de terre...) aux alliés, parents et affiliés. En ce sens, l'Etat n'échappe pas aux rapports sociaux qui existent dans les sociétés africaines et qui en constituent un trait culturel. De manière très simplifiée, on pourrait les caractériser en utilisant les travaux de JP. Bayart, et en recourant à deux ensembles de notions :

- la "redistribution" qui suppose corollairement de trouver les ressources, souvent par "prédation" (15) ou captation,
- l'autorité, quelquefois rigoureuse, qui peut entraîner des comportements "d'escapisme" (16).

Si l'on considère comme inhérent aux charges publiques d'en retirer des richesses, alors la "prédation" apparaît comme un comportement dans la norme. Il s'assimile alors à un mécanisme généralisé et informel de transfert social (au sens de la comptabilité nationale). Certains responsables politiques et administratifs ne font pas mystère de leur enrichissement patrimonial et de la redistribution qui s'opère dans des réseaux privilégiés. L'ensemble des réseaux d'une part, qu'il s'agisse des relations lignagères, des relations dans le cadre du ou des partis, ou des structures administratives de l'Etat, et d'autre part, l'ensemble des comportements sociaux de captation - redistribution et autorité- escapisme, définissent la "gouvernementalité" (17) de la société. Trois aspects importants de cette gouvernementalité sont :

- la capacité des gouvernants à unifier les catégories dirigeantes en les faisant participer à la redistribution.
- la capacité à assurer la représentation des intérêts variés de la population -il s'agit d'intérêts immédiats, même quelquefois pour les catégories sociales défavorisées,
- l'octroi permanent d'avantages et de dons.

Cette logique de la demande et de l'octroi d'avantages qui apparaissent comme autant de cadeaux, crée des affiliations sinon des obligations chez les receveurs. Ces rapports sociaux, ici présentés de manière trop résumée, imprègnent en profondeur le fonctionnement de l'Etat.

Dans cette hypothèse, il est clair que cette logique de redistribution et de transfert social informel stimule la prédation des ressources. Dans les administrations, cette situation se traduit par un accroissement des dépenses (emplois), ou par des pénuries (subtilisation progressive, usage accéléré des équipements...). Dans les entreprises publiques, cela se traduit par l'accroissement des charges et crée des déficits. Cette redistribution spontanée prive en réalité l'Etat de toute possibilité d'effectuer une politique volontaire de transferts sociaux. Les relations commerciales avec l'extérieur permettent une accumulation rapide de richesses. Les prélèvements (contreparties de licences octroyées par l'Etat, passage en douane, commissions d'intermédiaires pour l'obtention de marchés) peuvent dans certains cas aboutir à accroître considérablement les coûts, par exemple dans les marchés de génie civil. Une telle situation ne pourra pas se prolonger. Cette redistribution spontanée empêche, en réalité, l'Etat de pouvoir réaliser une politique volontaire de transferts sociaux. Toujours selon cette hypothèse, puisque l'on observe que les ressources publiques à redistribuer sont limitées (l'ajustement structurel impose les limites), la question principale pour l'avenir de ce mode de fonctionnement est celle de la production des ressources alimentant les circuits de redistribution publics. Comment cette logique de distribution et de transferts informels si elle ne peut se perpétuer, pourrait-elle induire une logique de production plutôt que de prédation ? La conjonction de la réduction des ressources de l'Etat et de la libéralisation de l'économie définit peut-être l'amorce d'une solution. Dans le cadre d'une croissance économique et d'un développement fondés plus que par le passé, sur la demande interne (nationale et même régionale), les petites et moyennes entreprises du secteur informel (qui sont dans une logique de survie, non de prédation) pourraient bénéficier d'un espace de marché plus

large instituant un fonctionnement de l'économie dans lequel l'accroissement du patrimoine serait directement lié aux activités productives et non aux mécanismes de redistribution. Parallèlement, le volume des transferts informels pourrait être dégonflé.

Comment pourrait être accueilli un tel "paquet politique" ?

Tout d'abord, l'avènement de collectivités locales plus autonomes rompt à un certain niveau les réseaux d'affiliation qui vont de la tête de l'Etat jusqu'aux villages. La plupart des investissements publics et collectifs villageois devraient être décidés localement alors que les décisions actuelles sont très centralisées. A long terme, la décentralisation semble inéluctable, car un Etat central ne pouvant satisfaire toutes les demandes et étant en position d'arbitre, finirait par subir la critique des populations locales et des notables, critique qui ne pourrait être dépassée que par un recours accru à l'autorité, ce qui est une voie dangereuse. Renoncer à ce pouvoir central n'est peut-être pas un problème difficile : l'Etat peut, en effet, fort bien s'accommoder de l'existence d'une autonomie locale. Des formules de cofinancement permettraient d'associer l'Etat aux décisions locales. Son refus ou son impossibilité de financement ne pourraient en rien annuler l'initiative locale.

Dans l'hypothèse où se multiplieraient les cofinancements, l'Etat devrait déconcentrer ses administrations. C'est d'abord une condition d'efficacité : se rapprocher des responsables locaux est indispensable. C'est aussi le moyen de rendre "utilisables" les services techniques des administrations, génie rural, eaux, forêts, aménagements... On peut même penser que s'ils devenaient réellement utiles (en raison de leur compétence professionnelle), ils pourraient être en partie financés par les collectivités locales. Enfin, la déconcentration se justifie en raison de la multiplication des interventions des ONG et des grands bailleurs de fonds sous forme de micro réalisations. Ce faisceau d'arguments justifie la nécessité de fournir à ces administrations territoriales les moyens de fonctionner en bonne intelligence avec les collectivités locales, au lieu d'entretenir avec elles des relations de prédation et de domination. Un élément essentiel pour éviter cet écueil serait de définir des règles de financement des apports internationaux permettant de garantir et préserver l'initiative et le pouvoir des collectivités locales dans les affaires qui sont de leur ressort.

En conséquence, le pouvoir central devra imaginer des formes plus performantes de représentation des intérêts locaux. Il n'est pas certain que les modes informels de représentation actuels (réseaux, partis uniques) suffisent à terme à garantir l'équité de la représentation nationale. L'approfondissement de la représentation démocratique est certainement une condition de réussite à long terme. La mise en place de la Société de Développement au Niger, comme la volonté de décentralisation au Mali peuvent être interprétées dans ce sens.

Le développement local, on l'a vu, est indissociable du développement de l'agriculture, ce qui suppose dans bien des cas un renversement des termes de l'échange ville-campagne à la faveur de ces dernières, et donc, une politique des prix agricoles favorable aux producteurs. Même si elle existait, la seule volonté politique de l'Etat ne suffirait pas à garantir durablement une telle orientation. Le poids des forces rurales doit s'exercer de manière à rétablir l'équilibre. Les producteurs doivent donc pouvoir défendre leurs intérêts. Or, on ne peut pas prétendre qu'il y ait véritablement de paysannerie au sens où existerait une classe sociale bien identifiée et organisée ayant conscience

de son existence. L'organisation des producteurs reste donc un enjeu majeur pour les temps qui viennent. La liberté d'organisation et la liberté d'expression sont des préalables. Cependant, il faut vérifier que l'émergence de grandes organisations agricoles n'induirait pas des conflits périlleux avec l'Etat. Les organisations paysannes doivent canaliser le potentiel de violence qui est susceptible quelquefois de s'exprimer. Aussi, peut-on considérer comme nécessaire la simultanéité entre l'avènement de collectivités locales autonomes et d'organisations agricoles à caractère professionnel afin que les revendications agricoles puissent être relayées dans le cadre d'autres instances (18).

La réduction de la dualité entre le secteur formel et informel est aussi un enjeu majeur de la transformation des structures économiques. Dans le secteur informel, les grandes entreprises du commerce traditionnel sont souvent liées d'une manière ou d'une autre aux autorités de l'Etat par l'intermédiaire des nombreux réseaux d'affiliation existants. Elles sont susceptibles, elles aussi de participer au mécanisme de distribution des avantages que confère l'autorité (licences d'importation en particulier). Au contraire, les petites entreprises et les entreprises artisanales sont cantonnées dans un espace de marché limité ; l'accès aux marchés principaux étant réservé aux autres entreprises, il leur reste celui de la consommation quotidienne de biens et services mineurs. La concurrence entre elles est vive. Leur domaine d'activité est donc contenu dans les limites fixées par les détenteurs de monopoles ou les groupes oligopolistiques agissant sur les principaux marchés (construction, commerce des biens d'équipement importés, commerce des céréales...). Même si l'on peut considérer qu'une partie de l'économie informelle a pour vocation d'être un artisanat de service aux potentialités d'expansion limitées, il reste qu'une partie des entreprises de ce secteur ne peut avoir la pleine liberté d'entreprendre. Ce verrouillage de certaines domaines d'activité est très certainement une des causes de la dualité formel-informel. On comprend bien que le "dévrouillage" impliquerait une négociation difficile au sein du réseau des principaux bénéficiaires de cet état de fait, ainsi que le renoncement à des rentes de situation. Par ailleurs, le développement d'activités économiques financées sur crédits publics décentralisés ou déconcentrés devrait peu à peu réduire ce clivage en élargissant la part relative des petites entreprises dans les marchés publics.

Enfin, un développement décentralisé favorable à l'agriculture et aux zones rurales implique une politique des prix appropriée et dans certains cas des mesures de protection. Sur ce point, les débats sont nombreux entre bailleurs de fonds et au sein des pays. La tendance principale des idées n'est pas favorable à des politiques de protection, sauf par exception. Du côté des Etats, toute intervention étatique dans le domaine des échanges aux frontières peut-être un motif d'alimentation des circuits d'enrichissement. L'importation de produits (en particulier alimentaires) pouvant être lucrative, la somme des intérêts particuliers qui sont par nature favorables aux importations pourrait l'emporter sur l'intérêt général si celui-ci est bien de favoriser la production alimentaire locale. Le jeu n'est pas simple. C'est au cas par cas, pays par pays que l'on peut mesurer l'intérêt des uns et des autres vis-à-vis d'une politique des prix. Si par ailleurs, on veut bien considérer que les politiques de prix ne peuvent être efficaces que si les différents pays de la région ont des politiques cohérentes entre elles, on mesure la difficulté qu'il y aurait dans une telle hypothèse à aboutir à un accord général.

Pour tous ces éléments qui composent le "paquet politique décentralisation" qui ont été énumérés ci-dessus, on observe que les résistances peuvent être importantes, ne serait-ce que parce qu'une redistribution des capacités d'accumulation économique (ou de survie) comporte toujours des risques. Le motif principal qui pourrait faire bouger l'ensemble et provoquer une nouvelle cristallisation serait l'épuisement progressif des effets de l'ajustement structurel (en particulier l'insuffisance de la croissance), et l'accentuation des conflits sociaux entre les catégories sociales nanties et celles qui sont frustrées. C'est le scénario tendanciel dès la fin des années 80. Il ne débouche que sur des situations de chaos.

Si cette tendance était confirmée, cela inciterait les bailleurs de fonds à intervenir plus directement, par le biais de la conditionnalité dans la restructuration des économies, et par contre-coup dans la structuration des sociétés. L'ajustement structurel a déjà entrepris une déconstruction étatique. Les nouveaux financements pourraient favoriser une reconstruction (réhabilitation - déconcentration) des administrations et de l'Etat sur des bases nouvelles, favoriser une décentralisation des pouvoirs -en particulier, de la capacité d'épargne publique et d'investissements-, et favoriser enfin une activation de l'initiative privée en favorisant l'extension de son champ d'activité économique.

Mais, il y a d'autres raisons pour lesquelles les bailleurs de fonds pourraient favoriser des évolutions dans le sens d'une décentralisation. Tout d'abord, tout le monde s'accorde à considérer que les problèmes d'environnement sont très importants. La mise en oeuvre de projets de réhabilitation ne peut se faire sans l'adhésion des populations et sans que des responsabilités réelles leur soient confiées. La lutte contre la désertification dans les pays du Sahel et le maintien de la fertilité à long terme impliquent une décentralisation. Par ailleurs, l'action de terrain des ONG a montré souvent son efficacité. Elle a permis de définir de nouvelles modalités d'action elles aussi très décentralisées. Ce mouvement semble irréversible bien que lent. Ne conviendrait-il pas de laisser s'installer lentement, éventuellement de manière informelle ces mécanismes spontanés de décentralisation auxquels les institutions s'ajusteront, plutôt que d'engager de manière formelle des transformations juridiques des institutions, ce qui ne manquerait pas de cristalliser inutilement des résistances ?

NOTES

1. Jean François BAYART. L'Etat en Afrique. Fayard. 1989
2. Pour les références sur ces analyses :
 - . BIRD. L'Afrique Subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme. 1989
 - . Jacques GIRI. L'Afrique en panne, vingt cinq ans de développement. Karthala. Paris. 1986
 - . Michel GRIFFON. Afrique de l'Ouest. De l'ajustement structurel au développement décentralisé, à paraître. CIRAD/Club du Sahel.
 - . Michel GRIFFON. Ribier V. Environnement macroéconomique des pays du Sahel. Caractéristiques structurelles et politiques actuelles, in Synthèse Sahel, à paraître. CIRAD/DSA. Montpellier. 1990
3. James THOMSON. Options for promoting user-based governance of sahelian renewable natural resources. ARD. Washington 1988.
4. Alain BERTRAND. Le paysan, le bûcheron, le commerçant et le garde forestier, in Séminaire filières. CIRAD/MES Montpellier. Sept 89. edit. CIRAD 1990.
5. James BUCCHANAN. Théorie of public choices II. University of Michigan press. Ann Arbor. Michigan 1984
6. Charles BETTELHEIM. Calcul économique et formes de propriété Maspéro. Paris. 1986
7. Le terme institutions a deux acceptions :
 1. l'ensemble juridique formel (les lois et règlements) ou informel (les valeurs, la morale) qui sert de référence aux comportements humains,
 2. l'ensemble des organisations (entités organisationnelles) prévues par la loi. C'est surtout le deuxième terme qui est usité.
8. Sur l'ajustement structurel en afrique :
 - . BIRD. L'Afrique Subsaharienne. Op cit.
 - . Simon COMMANDER. Structural Adjustment and agriculture. Theory and practice in Africa and Latin America. ODI. London 1989
 - . Patrick GUILLAUMONT. Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'Ouest. Economica. Paris. 1985
 - . Michel GRIFFON. Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. Eléments d'analyses et de prospectives. AEEA. Séminaire de Montpellier. 1989

- . Michel GRIFFON. Ajustement structurel et politique agricole en Afrique. SFER. Séminaire Paris. 1987
- 9. Jean François BAYART. La revanche des sociétés africaines, in Politique Africaine. 11 Sept 1983
- 10. Achille MBEMBE. Afriques indociles. Karthals. Paris 1988
- 11. Michel GRIFFON. Afrique de l'Ouest. De l'ajustement structurel au développement décentralisé. op.cit.
- 12. Ces différentes conclusions sont défendues par l'IFPRI et en particulier par John Mellor. Voir par exemple :
 - . Rapport annuel IFPRI 1989. Washington.
 - . John Mellor, Christopher Delgado, M. Blackie. Accelerating food production in Sub saharan Africa. John Hopkins, Baltimore 1988.
- 13. Voir les nombreux travaux de Johnny Egg et John Igue pour le Club du Sahel, et particulièrement : Echanges régionaux en Afrique de l'Ouest ; les politiques agricoles nationales face aux échanges marchands.
- 14. Michel BEAUD. L'économie mondiale dans les années 80. La découverte. Paris 1989
- 15. Le "métabolisme de la prédation" est un terme emprunté à Maurice Izard, cité par JP. Bayart (cf ref. 1)
- 16. L'escapisme (cf. JP. Bayart, ref 1) désigne les stratégies sociales de fuite face aux contraintes diverses et en particulier, de l'autorité : habitat "spontané", information incontrôlée, délinquance, humour corrosif, migrations, épanouissement des sectes...
- 17. La "gouvernementalité" est une notion que JF. Bayart dit emprunter à Michel Foucault. Elle évoque les conditions sociales, économiques et culturelles de l'action de l'Etat.
- 18. Sur la question des structures professionnelles agricoles, voir les travaux de Marie Rose Mercoiret CIRAD/USA. Montpellier.

DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

Michel Griffon
CIRAD

Dans le cadre de ses réflexions prospectives sur l'avenir des pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, le Club du Sahel s'est interrogé sur l'avènement d'idées nouvelles dans le domaine de la décentralisation de l'Etat. La problématique et les questions posées sont les suivantes.

La décentralisation est de plus en plus perçue comme une panacée aux excès des régimes forts et centralisés qui se sont posés depuis l'indépendance. Le mot décentralisation est devenu presque un fourre tout. On y trouve confondues des politiques d'espèces diverses, toutes sensées modifier "pour le mieux" les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile. Quels sont vraiment les enjeux de ce débat ? Quelles définitions, quels termes s'imposent pour nous permettre de bien analyser les options qui s'ouvrent à l'Afrique du 21ème siècle ? Quels sont les facteurs de résistance ? Quelles sont les forces sur lesquelles s'appuyer ? Dans quelles conditions peut-on sérieusement envisager un développement décentralisé ? Quelles sont les probabilités pour que ces conditions soient réunies ? Quels seront les pièges à éviter, quelles sont les spécificités culturelles du Sahel, tout autant que celles des donateurs, dont il importe de tenir compte ?

Le présent texte tente d'apporter, en guise d'introduction au débat, quelques éléments de clarification et de réponse.

La "décentralisation" est de plus en plus perçue comme une réponse possible à ce que l'on peut qualifier de crise de l'Etat en Afrique. Pour éviter de laisser croire qu'il s'agit là d'une nouvelle solution "passe-partout" aux problèmes complexes du développement africain, il convient de rappeler quelques évidences :

- la décentralisation n'est pas une réponse globale aux défis de la situation actuelle ; elle ne peut être que le volet institutionnel d'une politique plus vaste.
- elle doit être définie en prenant compte les spécificités des sociétés africaines, en particulier de leur "gouvernementalité" (1).

L'objet de cette communication est de montrer en quoi la décentralisation peut constituer une avancée utile dans la période annuelle pour les économies et les sociétés d'Afrique de l'Ouest, faire un point rapide sur d'autres options possibles, et énoncer certaines conditions de réalisation.

I - L'ORIGINE DE L'IDEE DE DECENTRALISATION

On ne s'intéresse, bien sûr, ici qu'aux aspects africains de la question. La décentralisation comme élément de réponse à la crise de l'Etat.

L'analyse des comptes économiques sur une longue période montre que les pays d'Afrique de l'Ouest - ceci dit avec le schématisme qu'impose la brièveté - ont privilégié la consommation publique plutôt que l'investissement, le secteur public plutôt que le secteur privé, et les consommateurs urbains plutôt que les producteurs ruraux. Le schéma sur lequel l'ensemble des politiques publiques était construit, et qui était destiné à moderniser l'Etat, l'économie et la société, est un schéma qui n'a que très peu fonctionné. Selon les plans de développement qui avaient été adoptés, les taxes sur les exportations (principalement) devaient alimenter les ressources publiques, lesquelles devaient servir à financer l'investissement productif et la modernisation de

l'Etat dont le rôle organisateur était mis en avant. Rapidement, la logique de la croissance des effectifs dans la fonction publique, la multiplication des services publics et des entreprises de l'Etat, ainsi que le financement de subventions (en particulier à la consommation), ont réduit la part des investissements et l'effort de productivité. Le secteur public a perdu en efficacité et accumulé les déficits. Par ailleurs, ce schéma a été rendu peu opérant en raison de la grande variabilité des cours des matières premières et des cours des monnaies internationales, et par la baisse des cours (exprimés en dollars) de la plupart des produits d'exportation vers la fin des années 80. Enfin, les investissements n'ont pas eu les effets escomptés, en particulier dans le domaine agricole. Ces investissements étant réalisés sur prêts internationaux, leur relatif échec a constitué un facteur supplémentaire d'insolvabilité. Ces différents facteurs expliquent la montée des déséquilibres extérieurs. Le remboursement de la dette publique ne pouvant être assuré, la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest sont devenus dépendants des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds bilatéraux pour la définition de leur politique économique.

A cela s'ajoute une crise intérieure de l'Etat et du système public. Les ressources budgétaires sont devenues dans beaucoup de cas trop limitées pour assurer le paiement des salariés du secteur public et pour faire face aux déficits de celui-ci. Les causes des déficits des services publics et entreprises nationales sont nombreuses (2). Outre les difficultés de gestion inhérentes à la grande taille et à la complexité de l'organisation de certaines entreprises, les causes profondes pourraient bien être à chercher dans certains traits culturels. A tous les niveaux de la hiérarchie, il existe en effet des comportements devenus très habituels de distribution des ressources publiques (emploi en surnombre), ou de prédation (détournement d'usage, subtilisation). Cette déviance par rapport aux règles de gestion du bien et des services publics aboutirait à une véritable crise du fonctionnement de l'Etat (1).

Les hypothèses, à moyen et long terme, sur les ressources des Etats interdisent de penser que ceux-ci pourront poursuivre dans la même voie. Le nombre de fonctionnaires devra être limité. Les déficits des entreprises publiques ne pourront pas se perpétuer. Les coûts de fonctionnement de l'Etat interdisent, dans l'état actuel, de prendre en charge et d'assurer sur tout le territoire de manière satisfaisante une grande partie des services publics nécessaires au développement, en particulier les plus coûteux d'entre eux (services scolaires et services de santé), sauf dans certains cas à réduire considérablement les dépenses militaires.

De tout cela est née l'idée de confier à des collectivités publiques autres que l'Etat, la charge de gérer les services publics locaux indispensables au développement. Les justifications principales en sont :

- la garantie éventuelle d'efficacité que pourrait conférer la "proximité" de ces services avec les usagers par leur contrôle social,
- les coûts de fonctionnement et les coûts de transaction dont on peut espérer qu'ils seraient moins élevés que lorsque l'Etat gère directement de manière centralisée.

La décentralisation pour assurer une meilleure gestion des ressources naturelles renouvelables.

Dans les pays du Sahel, la réflexion sur la dégradation du milieu naturel a montré l'importance des comportements de producteurs agricoles et des "usagers". Le degré de responsabilité dont ils font preuve semble très souvent lié au statut des ressources (possession, garantie ou non), et à la conscience de l'intérêt qu'ils ont à les exploiter en assurant leur reproduction (3).

Par exemple, les lois sur le domaine national peuvent autoriser tout le monde à couper du bois de feu. L'Etat a difficilement les moyens de récupérer les redevances liées à la coupe, et d'assurer la gestion de la forêt dans laquelle les ressources sont puisées. Les villageois eux-mêmes, dès lors que la propriété est celle de l'Etat, ne sont pas toujours incités à assurer la reproduction de la ressource. Si, au contraire, une collectivité publique locale est propriétaire de la forêt qui se trouve dans sa proximité, on peut penser qu'il sera plus facile d'assurer une exploitation raisonnée ; le contrôle des coupes sera mieux assuré, la perception des redevances sera plus aisée, la collectivité pourra réaliser des investissements assurant la reproduction du parc boisé, etc (4).

Quels sont les principes de ces raisonnements ?

Dès lors que l'on envisage de donner un rôle plus important aux collectivités locales, la question institutionnelle qui est posée est la suivante : quels sont les principes à partir desquels peut s'opérer une nouvelle répartition des activités entre les acteurs du champ économique pour que soient assurés un certain nombre de grandes "fonctions" nécessaires au développement des sociétés ?

On peut en identifier trois :

1. La nature des biens et services concernés détermine en partie la forme de propriété (publique ou privée) et l'échelle géographique à laquelle cette propriété s'applique (4).
2. La gestion d'une ressource ou d'un service est d'autant mieux assurée que les principaux bénéficiaires en ont la charge.
3. Les "états de conscience" des usagers quant au fonctionnement économique et social des services et entreprises collectives auxquels ils sont intéressés, et la connaissance des mécanismes de la reproduction des ressources naturelles conditionnent leur niveau de participation ainsi que leur degré d'engagement et de respect des règles communes, et donc la qualité de la gestion (6)

Le premier principe fait appel à la théorie des choix publics (5) qui permet de partager les activités dont la gestion peut relever du domaine public et celles qui peuvent relever du domaine privé (individuel, "familial" ou associatif). Le deuxième et le troisième principes découlent plutôt de l'observation empirique (Théorie des formes de propriété Bettelheim). Ils doivent être discutés à la lumière de la connaissance des sociétés africaines. Ainsi, ces principes généraux relevant surtout du domaine économique, il convient d'explorer plus avant leur pertinence au regard des connaissances acquises dans la sociologie du domaine africain.

Mais avant d'en arriver là, il est nécessaire de préciser à ce stade la définition du concept de décentralisation que nous utilisons. Son contenu peut

être délimité à la lumière du cadrage du problème institutionnel qui vient d'être fait.

Qu'est ce que la décentralisation en Afrique ?

Le concept de décentralisation nous renvoie au domaine des institutions (7). Dans la culture institutionnelle francophone, décentraliser, c'est confier à des collectivités publiques autres que l'Etat, la responsabilité de gérer le bien commun. Ces collectivités publiques ne sont pas un sous ensemble de l'Etat. Elles ont une large autonomie selon les pays. L'Etat peut cependant contrôler, en partie, leur fonctionnement par des lois. Les collectivités locales sont les principaux destinataires de la décentralisation lorsque l'Etat veut abandonner la gestion centralisée de certains domaines. La France, pays où l'Etat a été très longtemps centralisé, a amorcé depuis les années 70, une importante décentralisation qui pourrait avoir des répercussions dans les pays africains ayant des cultures administratives voisines.

Le concept de décentralisation ne doit pas être confondu avec celui de la déconcentration. Il y a déconcentration lorsque l'Etat décide de faire gérer par des services administratifs dits territoriaux (autrement dit locaux), des activités qui étaient gérées par l'administration centrale. L'Etat reste donc responsable. Une déconcentration s'accompagne d'une délocalisation géographique des activités administratives dans les provinces.

Le mot décentralisation est par ailleurs souvent utilisé dans le domaine de l'aménagement du territoire. Décentraliser, au sens géographique du mot, c'est déplacer des activités économiques depuis la capitale ou depuis les grandes villes vers des provinces ou des zones moins peuplées. Il y a donc souvent confusion entre le sens géographique et le sens institutionnel d'une part, et entre décentralisation et déconcentration d'autre part.

Il convient aussi de rappeler que l'Etat peut procéder à des privatisations. Les activités concernées quittent alors le secteur public. Notons au passage, que le terme privatisation laisse souvent à penser dans les acceptations communes qu'il s'agit de propriété privée individuelle ; en réalité, le domaine privé recouvre le domaine collectif qu'il soit associatif, coopératif, mutualiste ou de caractère familial.

Décentralisation institutionnelle, déconcentration administrative et privatisation définissent un vaste champ de possibilités pour les transformations institutionnelles de l'avenir et pour apporter des réponses à la question de la crise de l'Etat.

Enfin, le développement décentralisé n'est pas une motion ayant fait l'objet de définitions précises. En première approche, on peut considérer qu'il se réfère à deux aspects :

- l'aspect institutionnel,
- l'aspect géographique et économique.

Au plan institutionnel, l'idée de développement décentralisé évoque le fait qu'une décentralisation de l'Etat devrait permettre une libération des initiatives publiques locales. Ceci devrait se traduire par la réalisation d'infrastructures et la création de services publics répondant assez directement aux besoins de l'économie locale et de son expansion -au moins peut-on l'espérer-.

Au plan géographique et économique, l'idée de développement décentralisé est plus complexe. Elle peut signifier :

- une politique d'aménagement du territoire faite par l'Etat de manière à répartir selon un optimum à long terme, les investissements devant structurer les activités économiques sur le territoire national ;
- le foisonnement d'initiatives privées, dans des zones rurales ou dans les villes secondaires d'un pays contribuent à créer une valeur ajoutée géographiquement mieux répartie favorisant l'intégration de l'économie locale, la somme des effets économiques directe et indirecte de cette répartition géographique étant supérieure aux effets d'une situation de statu-quo de concentration géographique, ce qu'il conviendrait de démontrer au cas par cas ;
- le fait que l'accumulation de capital se fait de manière moins concentrée à la fois géographiquement et dans les entreprises ;
- le fait aussi que l'épargne publique est mieux répartie entre l'Etat et les collectivités locales en faveur de ces dernières.

II - FACE AUX MEMES PROBLEMES, Y A T-IL D'AUTRES OPTIONS ?

La crise de l'Etat et son insolvabilité ont motivé la mise en place de politiques d'ajustement structurel qui ont peu à peu évolué et ont été mieux adaptées aux situations nationales.

L'option décentralisation constitue une tentative de réponse complémentaire pour certains aspects. Y a t'il réellement d'autres options possibles ?

Tout d'abord, "l'option décentralisation" doit être considérée comme faisant partie d'une politique plus générale. A quoi servirait la décentralisation si elle ne pouvait s'inscrire dans une politique favorisant la croissance économique globale, ainsi que dans une politique agricole qui favorise le développement des exploitations, et dans une politique d'aménagement du territoire permettant d'harmoniser les investissements de l'Etat et ceux des collectivités locales ? La décentralisation n'aurait que peu d'effet si les déséquilibres financiers persistaient et si l'Etat devait consacrer une grande partie de l'épargne nationale à rembourser les dettes et sans croissance économique. Il convient donc d'envisager cette innovation dans un contexte de politique économique, sociale et institutionnelle plus global.

L'option principale actuelle dans les pays Sahéliens et d'Afrique de l'Ouest est celle de l'ajustement structurel, politique qui prend le relai d'une phase de stabilisation économique. L'analyse des politiques d'ajustement a donné lieu à de nombreux développements (8). Il semble maintenant admis que les politiques de stabilisation comportent des risques récessifs importants, que les exportations de matières premières agricoles et minérales sont insuffisantes pour renouer avec la croissance économique, que, en conséquence, la résorption de la dette devra se faire avec des aides publiques internationales importantes, et enfin que la privatisation ne suffira pas à rénover le paysage institutionnel de manière efficace. Tout semble indiquer que les administrations africaines et d'une manière générale les sociétés africaines arrivent à contourner les mesures qui sont prises les rendant ainsi

peu opérantes. Certains ont ainsi parlé de la "revanche" des sociétés (9) ou de leur indocilité (10).

Il peut y avoir dans les politiques d'ajustement des variantes locales. La variante principale est celle qui caractérise le Ghana. Le processus d'ajustement qui y est conduit est fondé sur une restructuration de la dette sans rééchelonnement, et des financements importants d'aide, ceci dans l'esprit d'un engagement à long terme. La réduction des effectifs de la fonction publique se fait lentement bien que celle-ci puisse être considérée comme pléthorique. Enfin, la dévaluation a créé des conditions de compétitivité extérieure dont le Ghana entend profiter mais qui ont leurs limites. Ce schéma que l'on pourrait qualifier "d'ajustement ralenti" ou "d'ajustement avec délais", présente l'inconvénient, s'il devait être généralisé, d'avoir un coût important pour la communauté internationale. Aussi n'apparaît-il pas comme une option principale. Cependant, l'adoucissement de l'ajustement, au cas par cas, constituera sans doute la voie principale dans l'avenir.

Il faut donc imaginer une option qui prenne en compte les contraintes économiques et financières qui justifient l'ajustement, et qui prenne aussi en compte d'autres contraintes : le fait pour un grand nombre de pays que l'on ne peut pas compter beaucoup sur les exportations comme moteur de croissance, et que les sociétés africaines sont promptes à contourner et à réaménager les politiques. Un tel exercice implique de proposer des innovations et de faire des choix prospectifs (11). De plus, construire une option générale ne suffit pas ; il faut intégrer dans le raisonnement la grande hétérogénéité des situations nationales et mêmes locales. L'analyse des processus de développement dans les régions à forte densité (par exemple le Pays Haoussa au Nord du Nigéria) peut à cet égard montrer comment des dynamiques locales pourraient être mises à profit en s'intégrant dans un schéma plus vaste. C'est de cette manière que l'on peut explorer l'hypothèse d'un "paquet politique" cohérent avec l'idée de la décentralisation.

Cette idée trouve naturellement sa place dans le raisonnement qui suit. Une voie possible consiste en effet, à fonder en majeure partie, la croissance économique sur la demande interne future à défaut de pouvoir la fonder principalement sur les exportations. Cette demande interne devrait suivre la croissance démographique laquelle sera tout à fait importante. Cela conduit à faire de l'agriculture une priorité (12). L'accroissement de la densité de population obligera les producteurs à intensifier la production dans des proportions très importantes. Différents problèmes devraient alors être résolus : une réforme des codes fonciers (pluralité des modes d'usage et d'appartenance) afin de sécuriser les investissements de productivité dans l'agriculture, la création de filières efficaces d'approvisionnement des villes à partir de l'offre rurale (de préférence aux importations alimentaires), la fourniture de solutions techniques aux problèmes agricoles grâce à une recherche agronomique bien organisée, des systèmes de formation et de vulgarisation efficaces, et une politique d'infrastructures de transport facilitant les échanges (12). Cela suppose que les producteurs puissent défendre leurs intérêts, s'organiser librement en dehors des modèles prescrits habituellement par les Etats pour assurer les services dont ils ont besoin (production, vulgarisation, approvisionnement, crédit, commercialisation). Cela suppose aussi que les acteurs privés (commerçants, unités de transformation des produits, services) puissent prendre des initiatives sans que l'Etat les entrave par un contrôle excessif. L'extraordinaire complexité des processus de développement que cela nécessite devrait empêcher l'Etat

central de pouvoir en être l'organisateur. Dès lors, la décentralisation, la privatisation et la déconcentration apparaissent comme la base indispensable d'une adaptation institutionnelle. En conséquence, l'Etat devrait avoir un nouveau rôle en agissant de manière plus indirecte qu'aujourd'hui. Cela ne remettrait pas en cause son rôle organisateur, mais romprait avec les tendances totalitaires. La réhabilitation des administrations de l'Etat dans leur nouveau rôle est donc un élément clé d'une telle orientation. Enfin, il faut rappeler que les échanges régionaux (dont une partie s'explique par les stratégies de contournement des politiques de prix nationales) agissent en profondeur dans l'économie et les sociétés africaines et vont dans le sens d'une intégration. Dans l'avenir, aucun Etat ne pourra décider de sa politique économique sans se concerter avec ses voisins (13). Ces quelques arguments définissent très rapidement et en résumé ce que pourrait être un "paquet politique" dans lequel la décentralisation aurait un rôle majeur. Il reste à voir si ce "paquet politique" est comptable avec les structures et la dynamique des sociétés africaines ? En effet, le raisonnement qui a été utilisé pour échaffauder cette alternative est avant tout de nature économique, mais, comme le dit Michel Béaud, l'économie ne joue pas son rôle dans la reproduction des formations sociales selon une seule logique mais à travers diverses logiques sociales structurantes" en Afrique peut être plus qu'ailleurs encore (14).

III - LES CONDITIONS DE REALISATION D'UNE POLITIQUE FONDEE SUR LA DECENTRALISATION

Il convient d'abord de rappeler certains aspects particuliers des structures sociales et des rapports sociaux existant dans les sociétés africaines et concernant en particulier l'Etat. Après quoi, il sera possible de repérer quelles sont les forces qui iraient dans le sens d'une telle politique, et les résistances qu'elles entraîneraient, puis à partir de là d'estimer les probabilités de sa réalisation effective.

Les structures sociales de l'Etat.

Les récents travaux de sociologie sur l'Etat en Afrique (1) permettent de faire l'hypothèse d'une représentation -complexe- de l'Etat et de la société. L'Etat apparaît comme un réseau hiérarchisé de personnes pour qui l'appartenance à l'Etat procure une situation reconnue socialement. Pour certains, cette situation permet d'acquérir prestige et richesse et de redistribuer celle-ci dans la société (emplois, dons, bourses d'étude, contrats, dons de terre...) aux alliés, parents et affiliés. En ce sens, l'Etat n'échappe pas aux rapports sociaux qui existent dans les sociétés africaines et qui en constituent un trait culturel. De manière très simplifiée, on pourrait les caractériser en utilisant les travaux de JP. Bayart, et en recourant à deux ensembles de notions :

- la "redistribution" qui suppose corollairement de trouver les ressources, souvent par "prédation" (15) ou captation,
- l'autorité, quelquefois rigoureuse, qui peut entraîner des comportements "d'escapisme" (16).

Si l'on considère comme inhérent aux charges publiques d'en retirer des richesses, alors la "prédation" apparaît comme un comportement dans la norme. Il s'assimile alors à un mécanisme généralisé et informel de transfert social

(au sens de la comptabilité nationale). Certains responsables politiques et administratifs ne font pas mystère de leur enrichissement patrimonial et de la redistribution qui s'opère dans des réseaux privilégiés. L'ensemble des réseaux d'une part, qu'il s'agisse des relations lignagères, des relations dans le cadre du ou des partis, ou des structures administratives de l'Etat, et d'autre part, l'ensemble des comportements sociaux de captation - redistribution et autorité- escapisme, définissent la "gouvernementalité" (17) de la société. Trois aspects importants de cette gouvernentalités sont :

- la capacité des gouvernants à unifier les catégories dirigeantes en les faisant participer à la redistribution.
- la capacité à assurer la représentation des intérêts variés de la population -il s'agit d'intérêts immédiats, même quelquefois pour les catégories sociales défavorisées,
- l'octroi permanent d'avantages et de dons.

Cette logique de la demande et de l'octroi d'avantages qui apparaissent comme autant de cadeaux, crée des affiliations sinon des obligations chez les receveurs. Ces rapports sociaux, ici présentés de manière trop résumée, imprègnent en profondeur le fonctionnement de l'Etat.

Dans cette hypothèse, il est clair que cette logique de redistribution et de transfert social informel stimule la prédation des ressources. Dans les administrations, cette situation se traduit par un accroissement des dépenses (emplois), ou par des pénuries (subtilisation progressive, usage accéléré des équipements...). Dans les entreprises publiques, cela se traduit par l'accroissement des charges et crée des déficits. Cette redistribution spontanée prive en réalité l'Etat de toute possibilité d'effectuer une politique volontaire de transferts sociaux. Les relations commerciales avec l'extérieur permettent une accumulation rapide de richesses. Les prélèvements (contreparties de licences octroyées par l'Etat, passage en douane, commissions d'intermédiaires pour l'obtention de marchés) peuvent dans certains cas aboutir à accroître considérablement les coûts, par exemple dans les marchés de génie civil. Une telle situation ne pourra pas se prolonger. Cette redistribution spontanée empêche, en réalité, l'Etat de pouvoir réaliser une politique volontaire de transferts sociaux. Toujours selon cette hypothèse, puisque l'on observe que les ressources publiques à redistribuer sont limitées (l'ajustement structurel impose les limites), la question principale pour l'avenir de ce mode de fonctionnement est celle de la production des ressources alimentant les circuits de redistribution publics. Comment cette logique de distribution et de transferts informels si elle ne peut se perpétuer, pourrait-elle induire une logique de production plutôt que de prédation ? La conjonction de la réduction des ressources de l'Etat et de la libéralisation de l'économie définit peut-être l'amorce d'une solution. Dans le cadre d'une croissance économique et d'un développement fondés plus que par le passé, sur la demande interne (nationale et même régionale), les petites et moyennes entreprises du secteur informel (qui sont dans une logique de survie, non de prédation) pourraient bénéficier d'un espace de marché plus large instituant un fonctionnement de l'économie dans lequel l'accroissement du patrimoine serait directement lié aux activités productives et non aux mécanismes de redistribution. Parallèlement, le volume des transferts informels pourrait être dégonflé.

Comment pourrait être accueilli un tel "paquet politique" ?

Tout d'abord, l'avènement de collectivités locales plus autonomes rompt à un certain niveau les réseaux d'affiliation qui vont de la tête de l'Etat jusqu'aux villages. La plupart des investissements publics et collectifs villageois devraient être décidés localement alors que les décisions actuelles sont très centralisées. A long terme, la décentralisation semble inéluctable, car un Etat central ne pouvant satisfaire toutes les demandes et étant en position d'arbitre, finirait par subir la critique des populations locales et des notables, critique qui ne pourrait être dépassée que par un recours accru à l'autorité, ce qui est une voie dangereuse. Renoncer à ce pouvoir central n'est peut-être pas un problème difficile : l'Etat peut, en effet, fort bien s'accommoder de l'existence d'une autonomie locale. Des formules de cofinancement permettraient d'associer l'Etat aux décisions locales. Son refus ou son impossibilité de financement ne pourraient en rien annuler l'initiative locale.

Dans l'hypothèse où se multiplieraient les cofinancements, l'Etat devrait déconcentrer ses administrations. C'est d'abord une condition d'efficacité : se rapprocher des responsables locaux est indispensable. C'est aussi le moyen de rendre "utilisables" les services techniques des administrations, génie rural, eaux, forêts, aménagements... On peut même penser que s'ils devenaient réellement utiles (en raison de leur compétence professionnelle), ils pourraient être en partie financés par les collectivités locales. Enfin, la déconcentration se justifie en raison de la multiplication des interventions des ONG et des grands bailleurs de fonds sous forme de micro réalisations. Ce faisceau d'arguments justifie la nécessité de fournir à ces administrations territoriales les moyens de fonctionner en bonne intelligence avec les collectivités locales, au lieu d'entretenir avec elles des relations de prédation et de domination. Un élément essentiel pour éviter cet écueil serait de définir des règles de financement des apports internationaux permettant de garantir et préserver l'initiative et le pouvoir des collectivités locales dans les affaires qui sont de leur ressort.

En conséquence, le pouvoir central devra imaginer des formes plus performantes de représentation des intérêts locaux. Il n'est pas certain que les modes informels de représentation actuels (réseaux, partis uniques) suffisent à terme à garantir l'équité de la représentation nationale. L'approfondissement de la représentation démocratique est certainement une condition de réussite à long terme. La mise en place de la Société de Développement au Niger, comme la volonté de décentralisation au Mali peuvent être interprétées dans ce sens.

Le développement local, on l'a vu, est indissociable du développement de l'agriculture, ce qui suppose dans bien des cas un renversement des termes de l'échange ville-campagne à la faveur de ces dernières, et donc, une politique des prix agricoles favorable aux producteurs. Même si elle existait, la seule volonté politique de l'Etat ne suffirait pas à garantir durablement une telle orientation. Le poids des forces rurales doit s'exercer de manière à rétablir l'équilibre. Les producteurs doivent donc pouvoir défendre leurs intérêts. Or, on ne peut pas prétendre qu'il y ait véritablement de paysannerie au sens où existerait une classe sociale bien identifiée et organisée ayant conscience de son existence. L'organisation des producteurs reste donc un enjeu majeur pour les temps qui viennent. La liberté d'organisation et la liberté d'expression sont des préalables. Cependant, il faut vérifier que l'émergence de grandes organisations agricoles n'induirait pas des conflits périlleux avec l'Etat. Les organisations paysannes doivent canaliser le potentiel de violence

qui est susceptible quelquefois de s'exprimer. Aussi, peut-on considérer comme nécessaire la simultanéité entre l'avènement de collectivités locales autonomes et d'organisations agricoles à caractère professionnel afin que les revendications agricoles puissent être relayées dans le cadre d'autres instances (18).

La réduction de la dualité entre le secteur formel et informel est aussi un enjeu majeur de la transformation des structures économiques. Dans le secteur informel, les grandes entreprises du commerce traditionnel sont souvent liées d'une manière ou d'une autre aux autorités de l'Etat par l'intermédiaire des nombreux réseaux d'affiliation existants. Elles sont susceptibles, elles aussi de participer au mécanisme de distribution des avantages que confère l'autorité (licences d'importation en particulier). Au contraire, les petites entreprises et les entreprises artisanales sont contournées dans un espace de marché limité ; l'accès aux marchés principaux étant réservé aux autres entreprises, il leur reste celui de la consommation quotidienne de biens et services mineurs. La concurrence entre elles est vive. Leur domaine d'activité est donc contenu dans les limites fixées par les détenteurs de monopoles ou les groupes oligopolistiques agissant sur les principaux marchés (construction, commerce des biens d'équipement importés, commerce des céréales...). Même si l'on peut considérer qu'une partie de l'économie informelle a pour vocation d'être un artisanat de service aux potentialités d'expansion limitées, il reste qu'une partie des entreprises de ce secteur ne peut avoir la pleine liberté d'entreprendre. Ce verrouillage de certaines domaines d'activité est très certainement une des causes de la dualité formel-informel. On comprend bien que le "dévrouillage" impliquerait une négociation difficile au sein du réseau des principaux bénéficiaires de cet état de fait, ainsi que le renoncement à des rentes de situation. Par ailleurs, le développement d'activités économiques financées sur crédits publics décentralisés ou déconcentrés devrait peu à peu réduire ce clivage en élargissant la part relative des petites entreprises dans les marchés publics.

Enfin, un développement décentralisé favorable à l'agriculture et aux zones rurales implique une politique des prix appropriée et dans certains cas des mesures de protection. Sur ce point, les débats sont nombreux entre bailleurs de fonds et au sein des pays. La tendance principale des idées n'est pas favorable à des politiques de protection, sauf par exception. Du côté des Etats, toute intervention étatique dans le domaine des échanges aux frontières peut-être un motif d'alimentation des circuits d'enrichissement. L'importation de produits (en particulier alimentaires) pouvant être lucrative, la somme des intérêts particuliers qui sont par nature favorables aux importations pourrait l'emporter sur l'intérêt général si celui-ci est bien de favoriser la production alimentaire locale. Le jeu n'est pas simple. C'est au cas par cas, pays par pays que l'on peut mesurer l'intérêt des uns et des autres vis-à-vis d'une politique des prix. Si par ailleurs, on veut bien considérer que les politiques de prix ne peuvent être efficaces que si les différents pays de la région ont des politiques cohérentes entre elles, on mesure la difficulté qui l'y aurait dans une telle hypothèse à aboutir à un accord général.

Pour tous ces éléments qui composent le "paquet politique décentralisation" qui ont été énumérés ci-dessus, on observe que les résistances peuvent être importantes, ne serait-ce que parce qu'une redistribution des capacités d'accumulation économique (ou de survie) comporte toujours des risques. Le motif principal qui pourrait faire bouger l'ensemble et provoquer une nouvelle cristallisation serait l'épuisement progressif des effets de l'ajustement structurel (en particulier l'insuffisance de la croissance), et l'accentuation

des conflits sociaux entre les catégories sociales nanties et celles qui sont frustrées. C'est le scénario tendanciel dès la fin des années 80. Il ne débouche que sur des situations de chaos.

Si cette tendance était confirmée, cela inciterait les bailleurs de fonds à intervenir plus directement, par le biais de la conditionnalité dans la restructuration des économies, et par contrecoup dans la structuration des sociétés. L'ajustement structurel a déjà entrepris une déconstruction étatique. Les nouveaux financements pourraient favoriser une reconstruction (réhabilitation - déconcentration) des administrations et de l'Etat sur des bases nouvelles, favoriser une décentralisation des pouvoirs -en particulier, de la capacité d'épargne publique et d'investissements-, et favoriser enfin une activation de l'initiative privée en favorisant l'extension de son champ d'activité économique.

Mais, il y a d'autres raisons pour lesquelles les bailleurs de fonds pourraient favoriser des évolutions dans le sens d'une décentralisation. Tout d'abord, tout le monde s'accorde à considérer que les problèmes d'environnement sont très importants. La mise en oeuvre de projets de réhabilitation ne peut se faire sans l'adhésion des populations et sans que des responsabilités réelles leur soient confiées. La lutte contre la désertification dans les pays du Sahel et le maintien de la fertilité à long terme impliquent une décentralisation. Par ailleurs, l'action de terrain des ONG a montré souvent son efficacité. Elle a permis de définir de nouvelles modalités d'action elles aussi très décentralisées. Ce mouvement semble irréversible bien que lent. Ne conviendrait-il pas de laisser s'installer lentement, éventuellement de manière informelle ces mécanismes spontanés de décentralisation auxquels les institutions s'ajusteront, plutôt que d'engager de manière formelle des transformations juridiques des institutions, ce qui ne manquerait pas de cristalliser inutilement des résistances ?

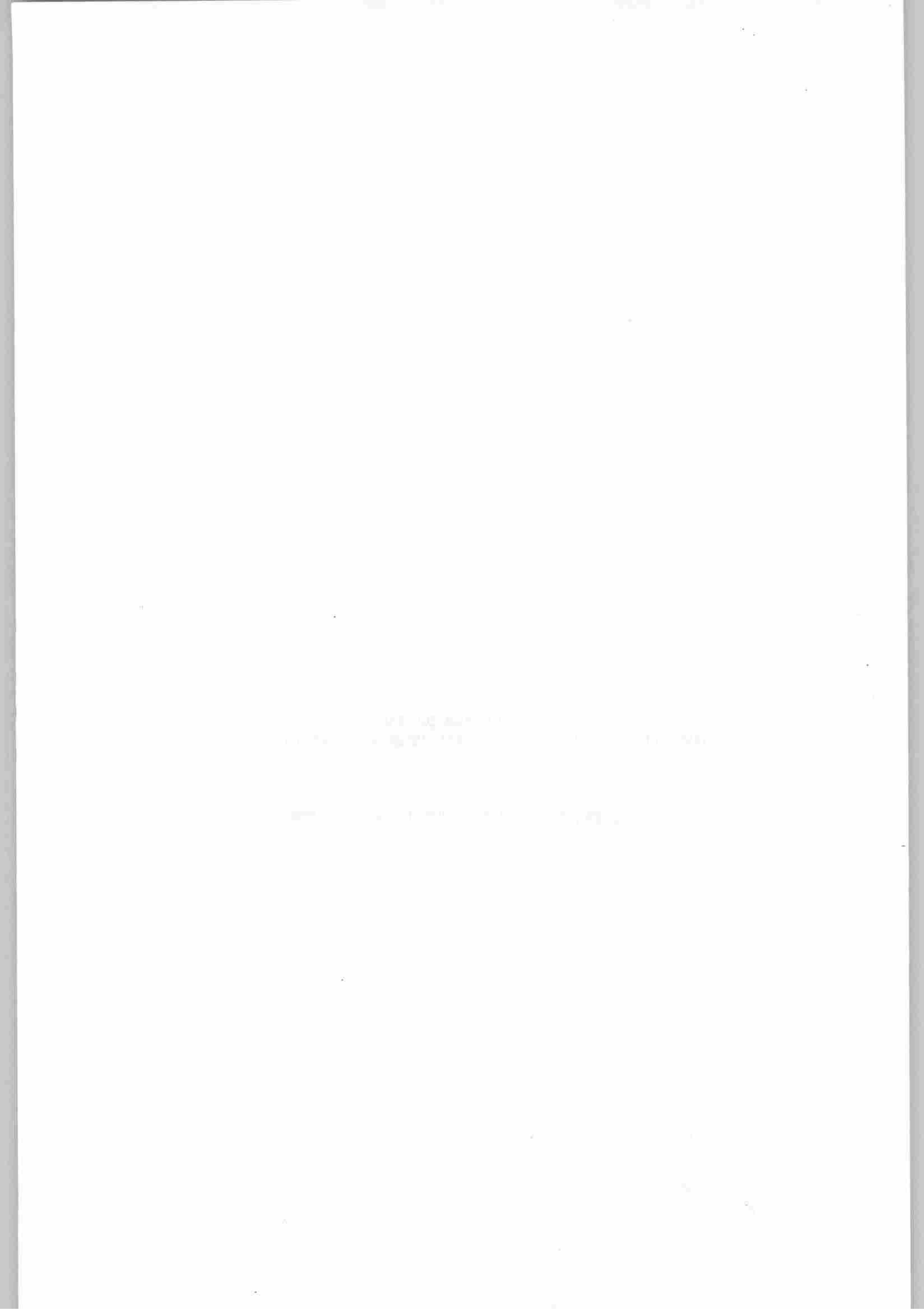
NOTES

1. Jean François BAYART. L'Etat en Afrique. Fayard. 1989
2. Pour les références sur ces analyses :
 - . BIRD. L'Afrique Subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme. 1989
 - . Jacques GIRI. L'Afrique en panne, vingt cinq ans de développement. Karthala. Paris. 1986
 - . Michel GRIFFON. Afrique de l'Ouest. De l'ajustement structurel au développement décentralisé, à paraître. CIRAD/Club du Sahel.
 - . Michel GRIFFON. Ribier V. Environnement macroéconomique des pays du Sahel. Caractéristiques structurelles et politiques actuelles, in Synthèse Sahel, à paraître. CIRAD/DSA. Montpellier. 1990
3. James THOMSON. Options for promoting user-based governance of sahelian renewable natural ressources. ARD. Washington 1988.
4. Alain BERTRAND. Le paysan, le bûcheron, le commerçant et le garde forestier, in Séminaire filières. CIRAD/MES Montpellier. Sept 89. edit. CIRAD 1990.
5. James BUCCHANAN. Théorie of public choices II. University of Michigan press. Ann Arbor. Michigan 1984
6. Charles BETTELHEIM. Calcul économique et formes de propriété Maspéro. Paris. 1986
7. Le terme institutions a deux acceptions :
 1. l'ensemble juridique formel (les lois et règlements) ou informel (les valeurs, la morale) qui sert de référence aux comportements humains,
 2. l'ensemble des organisations (entités organisationnelles) prévues par la loi. C'est surtout le deuxième terme qui est usité.
8. Sur l'ajustement structurel en afrique :
 - . BIRD. L'Afrique Subsaharienne. Op cit.
 - . Simon COMMANDER. Structural Adjustment and agriculture. Theory and practice in Africa and Latin America. ODI. London 1989
 - . Patrick GUILLAUMONT. Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'Ouest. Economica. Paris. 1985
 - . Michel GRIFFON. Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. Eléments d'analyses et de prospectives. AEEA. Séminaire de Montpellier. 1989

- . Michel GRIFFON. Ajustement structurel et politique agricole en Afrique. SFER. Séminaire Paris. 1987
- 9. Jean François BAYART. La revanche des sociétés africaines, in Politique Africaine. 11 Sept 1983
- 10. Achille MBEMBE. Afriques indociles. Karthals. Paris 1988
- 11. Michel GRIFFON. Afrique de l'Ouest. De l'ajustement structurel au développement décentralisé. op.cit.
- 12. Ces différentes conclusions sont défendues par l'IFPRI et en particulier par John Mellor. Voir par exemple :
 - . Rapport annuel IFPRI 1989. Washington.
 - . John Mellor, Christopher Delgado, M. Blackie. Accelerating food production in Sub saharan Africa. John Hopkins, Baltimore 1988.
- 13. Voir les nombreux travaux de Johnny Egg et John Igue pour le Club du Sahel, et particulièrement : Echanges régionaux en Afrique de l'Ouest ; les politiques agricoles nationales face aux échanges marchands.
- 14. Michel BEAUD. L'économie mondiale dans les années 80. La découverte. Paris 1989
- 15. Le "métabolisme de la prédation" est un terme emprunté à Maurice Izard, cité par JP. Bayart (cf ref. 1)
- 16. L'escapisme (cf. JP. Bayart, ref 1) désigne les stratégies sociales de fuite face aux contraintes diverses et en particulier, de l'autorité : habitat "spontané", information incontrôlée, délinquance, humour corrosif, migrations, épanouissement des sectes...
- 17. La "gouvernementalité" est une notion que JF. Bayart dit emprunter à Michel Foucault. Elle évoque les conditions sociales, économiques et culturelles de l'action de l'Etat.
- 18. Sur la question des structures professionnelles agricoles, voir les travaux de Marie Rose Mercoiret CIRAD/USA. Montpellier.

LES PROBLEMES DU SAHEL
DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

UNE REACTION AU RAPPORT DE MR GRIFFON



LES PROBLEMES DU SAHEL DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT

INSTITUTIONNEL

Une réaction au rapport de Mr Griffon

1. Introduction
2. Enseignements du développement institutionnel
3. Enseignements de la gestion inter-culturelle
4. Caractéristiques des valeurs communes dans les pays du Sahel
5. Quelques conséquences de l'interaction entre pays occidentaux et pays en voie de développement
6. Quelques conséquences des caractéristiques des valeurs communes au Sahel
7. Comment améliorer l'efficacité des entreprises dans les pays du Sahel

LISTE DE REFERENCES

ANNEXE 1 : Définition des 5 systèmes de valeurs

LES PROBLEMES DU SAHEL DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT

INSTITUTIONNEL : UNE REACTION AU RAPPORT DE MR GRIFFON

1. Introduction

C'est avec intérêt que j'ai lu l'article écrit par Mr Griffon. Dans le même temps, je me suis interrogé sur le bien-fondé d'une telle analyse pour les pays du Sahel. On nous dit dans cet article que la décentralisation est l'une des conditions préalables à la réalisation d'une croissance durable. Mais l'auteur doute de la facilité avec laquelle la décentralisation sera mise en place. "Ne conviendrait-il pas mieux de laisser s'installer lentement, éventuellement de manière informelle, ces mécanismes spontanés de décentralisation auxquels les institutions s'ajusteront, plutôt que d'engager de manière formelle des transformations juridiques des institutions, ce qui ne manquerait pas de cristalliser inutilement des résistances ?" (1)

Ce pessimisme peut être fondé. Mais doit-on être aussi fataliste que semble l'être Mr Griffon dans son article ? En suivant son raisonnement, je peux en effet être encore plus pessimiste : parce que je ne suis pas si convaincu que cela de la réussite des ONG et que je me demande si et comment des mécanismes spontanés de décentralisation pourront/peuvent être mis en place.

Sans nier tout à fait l'intérêt de s'interroger sur la responsabilité de l'élite dans les pays en voie de développement, on peut se demander si le monde occidental est bien placé pour le faire. Si tant de responsables africains agissent de la même façon, il est visible que l'explication doit en être trouvée dans leur culture ou dans leur environnement, ou encore dans une combinaison des deux. Leur manque de moralité individuelle n'est certainement pas le seul facteur à mettre en cause. Il semble plus utile de se demander pourquoi tant de choses vont mal dans le domaine de l'aide au développement, et notamment en ce qui concerne la décentralisation.

2. Enseignements du développement institutionnel (2)

2.1 De nombreux organismes bailleurs de fonds se retrouvent aux prises avec les mêmes contraintes lorsqu'ils essaient d'appliquer efficacement le Développement Institutionnel (D.I.). Ce dernier se définit comme "le renforcement de la capacité des institutions en présence à mener plus efficacement leur mission sur une base durable". Dans le même temps, de nombreuses personnes à l'intérieur des organismes bailleurs de fonds se comportent comme si les problèmes auxquels elles étaient confrontées étaient uniques. Là encore, la personnalité des responsables de ces organismes n'est pas le seul facteur à mettre en cause.

2.2 Beaucoup de personnes, à l'intérieur des organismes bailleurs de fonds, se comportent comme si elles avaient le pouvoir de recréer le monde dans les pays bénéficiaires, alors qu'elles ont déjà constaté les possibilités limitées de changement dans leurs propres organismes et dans leur propre environnement.

- 2.3 Il ressort des deux points énoncés ci-dessus que les organismes bailleurs de fonds blâment plus facilement les pays bénéficiaires qu'ils ne se blâment eux-mêmes.
- 2.4 Durabilité et D.I ne découlent pas automatiquement des projets de développement. Un soutien opérationnel visant à garantir la mise en application effective de projets peut même avoir un impact négatif sur le D.I.
- 2.5 Lorsque l'on veut expliquer le niveau d'efficacité du D.I. à travers les interventions des organismes bailleurs de fonds, la spécificité apparaît être un facteur-clé. La spécificité peut être définie comme le degré d'impact de données non-culturelles sur les comportements. Par exemple, plus les activités associées à un projet dépendent de contraintes techniques - c'est encore plus évident lorsqu'il s'agit d'une question de vie ou de mort (faire voler un avion), plus la spécificité d'un projet est importante. (3)
- 2.6 Le D.I. est une activité d'aide au développement par l'intermédiaire de laquelle des donateurs tentent d'aider des bénéficiaires à accroître leur capacité organisationnelle. Le D.I. est une approche inter-disciplinaire, cumulant le savoir-faire de différents domaines: gestion et théorie de l'organisation, gestion du changement, gestion inter-culturelle et compétences propres au monde de l'aide au développement.
- 2.7 Dès qu'un groupe de personnes est fortement motivé pour tendre ensemble vers un objectif commun, ses chances de réussite sont élevées. Mais l'on peut constater :
- que la façon dont les gens sont motivés dépend au plus haut point de leur culture;
 - et que les modalités d'aide au développement peuvent démotiver les bénéficiaires de cette aide.
- 2.8 Le sentiment de possession des projets chez les bénéficiaires est d'une importance capitale pour la réussite du D.I. (4) Ce sentiment ne vient au jour et ne persiste que si :
- le besoin de l'activité associée au projet est authentiquement ressenti par les bénéficiaires ;
 - ces derniers se sentent responsables de la conception, de la planification et de la mise en oeuvre du projet ;
 - et qu'ils ont le sentiment de maîtriser les modalités et le contenu de la conception, de la planification et de la mise en oeuvre du projet ; modalité et contenu qui découlent en partie de la culture des intéressés.

- 2.9 L'importance d'une responsabilité locale effective est cruciale pour la réussite du D.I. ; plus elle est élevée, plus la spécificité des activités associées au projet diminue.

Une responsabilité locale effective fait souvent défaut dans les pays bénéficiaires pour les raisons suivantes :

- Les responsables se préoccupent souvent davantage de la reconnaissance de leur pouvoir que du bien-être de leurs sujets.
- La façon dont les gens dirigent et se laissent diriger dépend de leur culture. Dans nombre de pays bénéficiaires, les démarches de gestion n'ont pas été développées en fonction de la culture des habitants.

- 2.10 La capacité institutionnelle au sein des pays bénéficiaires est l'un des facteurs de production les plus rares.

- 2.11 La capacité institutionnelle des pays bénéficiaires est souvent entravée du fait :

- d'antinomies culturelles et d'une ignorance, de part et d'autre, des problèmes de gestion inter-culturelle ;
- d'une forte tendance, au sein des organismes bailleurs de fonds, à structurer l'aide au développement en fonction de leurs propres exigences et attentes culturelles ;
- d'un manque de coordination entre les organismes bailleurs de fonds ;
- d'une forte tendance de l'élite des pays bénéficiaires à copier la "modernité", en dépit des divergences culturelles et des sentiments ambivalents que les pays occidentaux inspirent à beaucoup - notamment aux pays islamiques ;
- d'un manque de coordination entre bailleurs de fonds ;
- du caractère trop ambitieux des projets ;
- de la création de situations artificielles, en termes d'investissements humains et de processus organisationnels.

3. Enseignements de la gestion inter-culturelle

- 3.1 Universitaires et organismes bailleurs de fonds enseignent aux pays en voie de développement la façon d'améliorer leur efficacité. Cet enseignement consiste en un transfert, implicite ou explicite, de techniques de management souvent issues des Etats-Unis.

- 3.2 Mais des techniques mises au point dans un pays ne sont pas nécessairement valables dans un autre pays. C'est ainsi que le management par objectifs, une technique qui s'est développée aux Etats-Unis, ne peut s'appliquer aux Pays-Bas, du fait de son antinomie avec la culture néerlandaise. Cette incompatibilité échappe d'ailleurs à nombre de sociétés néerlandaises.
- 3.3 Le Japon n'a pas aveuglément calqué ses techniques de management sur celles du monde occidental. Universitaires et hommes d'affaires japonais n'ont utilisé le savoir-faire occidental en ce domaine que dans les limites de sa compatibilité avec le système culturel de leur pays. Le "Management par objectifs" a, par exemple, été adapté "à la japonaise", pour devenir ce qu'on pourrait appeler du "management par objectifs de groupe dans la sécurité". (5)
- 3.4 On sait peu de choses sur les critères qui président à l'efficacité des entreprises locales dans les pays en voie de développement, dans le cadre de leur contexte spécifique. Ceci est particulièrement vrai pour les pays africains. (6)
- 3.5 Dans de nombreux pays en voie de développement, et en tout cas en Afrique, les gens sont portés à croire que la seule solution pour être efficace consiste à adopter des styles de gestion occidentaux. Cette croyance, tout aussi répandue chez nombre d'universitaires et d'hommes politiques autochtones que chez les experts étrangers, s'ajoute à d'autres obstacles pour empêcher un véritable développement économique. Je ne veux pas dire par là qu'il faudrait rejeter tout le savoir-faire japonais et occidental en matière de gestion. Mais ceci veut dire que des vertus imputées au savoir-faire occidental devraient être validées dans le contexte local, comme cela a été fait au Japon.
- 3.6 Les raisons pour lesquelles donateurs et bénéficiaires ont du mal à accepter les enseignements énoncés ci-dessus sont apparemment les suivantes :
- Un parallèle est normalement établi entre culture et civilisation, c'est-à-dire tout ce qui est apparent, parfois symbolique. Or ces éléments évoluent visiblement très vite. Une valeur est ici définie comme une préférence généralisée pour une situation par rapport à d'autres, auxquelles des émotions fortes sont associées. Une préférence généralisée est, dans une large mesure, partagée par la majorité des membres d'un groupe.
 - La culture évolue rapidement et il faut donc être circonspect. Cependant, le terme "civilisation" ne nous aide pas à comprendre la spécificité culturelle d'une gestion. Nous avons donc besoin d'une autre définition, du style : "La culture est le produit d'une programmation collective de l'esprit humain".

Ainsi définie, la culture se reflète à différents niveaux, plus précisément à travers des symboles, des héros, des rites et des valeurs. Les symboles correspondent au niveau le plus superficiel d'une culture alors que les valeurs en constituent le noyau. Le comportement d'une

personne est défini par sa personnalité, sa culture et le contexte dans laquelle elle évolue. Si les valeurs sont très durables, le comportement humain, lui, peut changer très rapidement, parce que le niveau superficiel de la culture, à savoir les symboles et le contexte dans lequel les gens se trouvent, évolue, lui aussi, très vite. A un niveau supérieur, les valeurs peuvent, elles aussi, évoluer, mais elles ne peuvent être modifiées à volonté et, en tout cas, pas par des étrangers. Ceci n'est pas fait pour simplifier la vie des organismes bailleurs de fonds. La vie dans ce monde est de toute façon bien compliquée. Dans un souci d'efficacité pratique, nous devons simplifier ; gardons-nous, toutefois, d'une simplification excessive, qui serait contre-productive.

- penser ainsi en termes de culture, telle que nous l'avons définie plus haut, peut sembler quelque peu inquiétant, car cela équivaut à tenir devant soi un miroir.

4. Caractéristiques des valeurs communes dans les pays du Sahel (7)

Il est évident que le Sahel n'est pas homogène, culturellement parlant. Mais, avec des exceptions, on peut avancer que cette homogénéité s'applique à trois valeurs au moins. Un peu d'audace et une recherche comparative vont nous aider à vérifier l'exactitude de cette affirmation.

- 4.1 Les pays du Sahel se caractérisent par l'importance de leur distance au pouvoir. Dans ces pays, les gens les moins influents ont fortement tendance (en moyenne) à accepter une répartition inégale du pouvoir. Il existe une relation causale entre le niveau d'instruction et l'importance de la distance au pouvoir. Plus ce niveau s'élève et plus la distance au pouvoir diminue. Quelques exceptions à cette règle méritent toutefois d'être remarquées, celle de la France, par exemple, où la distance au pouvoir est importante alors que le niveau d'instruction est élevé.
- 4.2 Les pays du Sahel se caractérisent par un faible taux d'individualisme, c'est-à-dire par un collectivisme marqué. Dans les pays collectivistes, chaque individu se doit d'être loyal envers le sous-groupe auquel il appartient et par lequel il sera défendu, en retour.

Dans les pays qui se caractérisent par un taux élevé d'individualisme, chacun est supposé s'occuper de ses propres intérêts et de ceux des membres de sa famille nucléaire ; l'intérêt personnel est mis en avant. Il existe une relation causale entre le niveau de richesse matérielle et cette valeur. En présence d'une classe moyenne, plus une nation deviendra matériellement prospère, plus son système de valeurs évoluera, avec un décalage dans le temps, vers l'individualisme.

- 4.3 Les pays du Sahel se caractérisent par un faible dynamisme confucien, ce qui signifie qu'ils sont normatifs. Cette caractéristique peut s'expliquer par le fait que les gens n'y croient qu'en un seul et unique Dieu. La plupart des pays ayant pour système de croyance le judaïsme, le christianisme et l'islamisme, sont à prédominance normative, tandis que les pays tels que la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée et Taïwan se

caractérisent par un dynamisme confucien, à savoir un pragmatisme très marqué. Presque tous les pays islamiques sont plus normatifs que les pays occidentaux, parce que le christianisme ne réglemente que la vie spirituelle alors que l'islam réglemente à la fois la vie spirituelle et la vie quotidienne.

- 4.4 Même si, en ce qui concerne les systèmes de valeurs mentionnés ci-dessus, les pays du Sahel étaient totalement identiques, ce qui n'est pas le cas, leurs cultures resteraient très hétérogènes, parce qu'une culture ne se limite pas à ces trois systèmes de valeurs.

5. Quelques conséquences de l'interaction entre pays occidentaux et pays en voie de développement

L'interaction entre les pays occidentaux et les pays en voie de développement influe sur les résultats du processus d'aide au développement dans des termes qui n'ont pas souvent été prévus. J'en mentionnerai ici certaines conséquences, parce qu'elles ont un impact sur l'efficacité de l'aide au développement.

- 5.1 Comme chacun sait, l'aide au développement n'est pas seulement fournie pour des raisons altruistes, ce qui ne serait pas, en soi, répréhensible, si les intérêts des deux parties allaient dans le même sens. Bien que les donateurs professent souvent que tel est le cas, la réalité peut souvent être tout à fait différente. Comment s'étonner, alors, de la tendance au cynisme de certains des bénéficiaires ? Les organismes bailleurs de fonds sont-ils en situation de réussir à imposer des critères moraux concernant les pays bénéficiaires, comme Mr Griffon le suggère, avec peu de conviction, il est vrai.

- 5.2 Les organismes bailleurs de fonds gouvernementaux sont généralement rattachés à des bureaucraties centrales. La structure et les procédures organisationnelles de ces bureaucraties ne sont pas prévues pour prendre effectivement en charge les tâches d'aide au développement.

L'aide au développement exige de chacun une faculté d'assimilation rapide, passant par une évaluation critique de ses propres performances. Les responsables d'un projet doivent se sentir impliqués dans leurs décisions et leurs actes, et être capables de s'adapter à des changements rapides de situations et à des environnements incertains. Or la routine organisationnelle de beaucoup d'organismes bailleurs de fonds maintient tout le monde dans une certaine inertie. Rien d'étonnant, donc, à ce que certains bénéficiaires virent au cynisme. Les organismes bailleurs de fonds peuvent-ils donc, dans ces conditions, réussir à imposer des normes d'efficacité et de rendement concernant les bénéficiaires ?

- 5.3 Les organismes bailleurs de fonds gouvernementaux font partie du système gouvernemental. Par le biais d'actions démocratiques ou corporatives, des groupes d'intérêts tentent de faire pencher les décisions gouvernementales en leur faveur. Dans le cas de l'aide au développement, il n'existe aucun pouvoir compensateur pour défendre les intérêts des groupes concernés dans les pays bénéficiaires.

L'aide au développement requiert une approche convergente. Or, du fait des pressions exercées par les différents groupes d'intérêts, les organismes bailleurs de fonds gouvernementaux ont du mal à ne pas essayer de faire plaisir aux différents dépositaires d'enjeux, ce qui a pour effet d'atténuer la convergence de l'approche. On peut se demander, là encore, si les organismes bailleurs de fonds sont en situation de réussir à fixer des normes d'efficacité et de rendement concernant les pays bénéficiaires.

- 5.4 Les organismes bailleurs de fonds gouvernementaux et les ONG sont souvent confrontés aux mêmes problèmes, parce que, dans de nombreux cas, les premiers sont les principaux dépositaires d'enjeux au sein des seconds et exercent par conséquent un fort impact sur les procédures et les méthodes en vigueur dans le monde de l'aide au développement.
- 5.5 Le monde occidental se caractérise par un système de valeurs individualiste, ce qui signifie que de nombreux occidentaux se préoccupent surtout de leurs intérêts personnels et de ceux de leurs familles nucléaires. Au cours de l'interaction entre donateurs et bénéficiaires, il arrive que ces derniers, s'inspirant du modèle que leur offrent délégations et experts occidentaux, adoptent un nouveau modèle de rôle, celui du "chacun pour soi". Mais ce nouveau modèle n'est pas issu de leur propre système culturel et n'est donc atténué par aucun autre élément d'individualisme, à savoir par une touche d'universalisme.
- 5.6 Cette interaction a énormément accru la soif de biens de consommation produits en masse dans les pays bénéficiaires. Et plus la distance au pouvoir dans un pays est grande, plus les possibilités d'égalité y sont importantes. Plus les espoirs sont grands, plus les détenteurs d'un pouvoir d'achat sont enclins à acheter des articles de luxe importés.
- 5.7 De plus : dans les cultures caractérisées par une grande distance vis-à-vis du pouvoir, le statut joue un rôle important, puisque les différences de statuts indiquent le degré de pouvoir que l'on peut attribuer aux gens et le degré de respect que l'on doit avoir envers les personnes influentes. La venue en grand nombre des occidentaux a ôté toute portée aux symboles des statuts indigènes, ce qui a conduit, culturellement parlant, à une surenchère des symboles du statut social chez les personnes influentes.
6. Quelques conséquences des caractéristiques des valeurs communes au Sahel
 - 6.1 Le collectivisme se reflète entre autres dans l'obligation morale d'aider les membres de son sous-groupe. A l'instar de beaucoup d'autres occidentaux, Mr. Griffon a tendance à sous-estimer l'importance de ce type d'obligation morale, d'autant plus, qu'économiquement parlant, cette obligation, n'est, par définition, pas négative. Cela dépend du contexte dans lequel un groupe se trouve et si les effets secondaires négatifs de cette obligation morale, du point de vue du développement économique, ont été compensés. Ou pour dire la même chose différemment, les organismes bailleurs de fonds auront beau se plaindre, ce système de valeurs ne pourra être modifié sur demande. Il est donc préférable de l'admettre et de se demander comment utiliser au mieux ces systèmes de valeurs.

6.2 Le collectivisme se reflète entre autres dans de forts sentiments d'interdépendance entre les membres des groupes, d'une conscience aiguë de l'effet de mes paroles sur les autres et dans le souci de ne pas perdre la face. L'une des conséquences de ce système de valeurs est qu'un désaccord explicite, concernant, par exemple, un problème technique, sera perçu comme un affront personnel. Les différents membres du groupe ont fortement tendance à ne pas exprimer entre eux de réactions négatives. Aucun rite n'est prévu pour différencier un rejet personnel d'une controverse technique. C'est la raison pour laquelle les techniques de contrôle et d'évaluation occidentales n'ont généralement aucun effet ; elles sont perçues comme une menace.

6.3 Une grande distance vis-à-vis du pouvoir se reflète entre autres dans une dépendance des faibles vis-à-vis des puissants.

Les faibles ont tendance à compter sur une personne influente qui leur servira de bienfaiteur et sont supposés respecter cette personne. Dans le même temps, ils craignent les personnes influentes parce qu'elles sont différentes d'eux et ne peuvent être contrôlées formellement. Ces catégories du bas de l'échelle sociale ont donc du mal à accepter la délégation des responsabilités.

6.4 Le haut de l'échelle est un endroit solitaire ; plus il en est ainsi, plus la distance au pouvoir est grande, parce que ceux qui en ont ressentent leurs inférieurs comme des gens différents d'eux. Une conséquence de la distance au pouvoir est que les plus démunis sont dociles ou rejettent les puissants d'un seul bloc. Lorsque la distance au pouvoir se combine avec un système de valeur collectiviste, il est rare de trouver une approche "modérée" des choses, parce que les mécanismes de contrôle sont, pour les deux parties en présence, l'équivalent d'une menace. Le collectivisme pourrait compenser l'isolement des puissants, mais ces derniers, non seulement craignent leurs inférieurs du fait de forts sentiments de pouvoirs antagoniques, mais sont également dépendants de l'approbation du groupe, à cause du collectivisme. Médisance et magie, autant de mécanismes de contrôle informels au moyen desquels les plus démunis essaient souvent d'exercer un pouvoir sur leurs supérieurs. Des gestionnaires issus de la classe moyenne essaieront notamment d'éviter de prendre des décisions susceptibles de déplaire à leurs subordonnés.

6.5 Ceux qui détiennent un pouvoir ont tendance à vouloir le centraliser. S'ils tentent, pour des raisons d'efficacité ou sur ordre des organismes bailleurs de fonds et des experts occidentaux, de déléguer leur pouvoir, ceux qui acceptaient leur autorité risquent de chercher à obtenir leur complète indépendance vis-à-vis du pouvoir central, contribuant ainsi à créer une situation chaotique. Cette dernière va renforcer les personnes influentes dans leur conviction qu'elles-seules sont habilitées à exercer leur pouvoir efficacement. Ceci se vérifie apparemment, tant à un micro-niveau, qu'au niveau d'une société globale.

6.6 La centralisation du pouvoir par les personnages influents, des pays du Sahel par exemple, ne résulte pas seulement de leur culture ; elle s'explique également par le fait que ces pays ont été créés par des

puissances coloniales. En conséquence, l'assise du pouvoir de nombreux personnages influents n'est pas solidement ancrée socialement. Plus leur position est incertaine, plus ces personnes sont préoccupées par la légitimation de leur pouvoir, ce qui les amène à le centraliser le plus possible. Beaucoup d'organismes bailleurs de fonds ne leur sont pas, à cet égard, d'un grand secours, parce qu'ils s'engagent rarement pour une longue période. De plus, beaucoup d'occidentaux désapprouvent les agissements des personnes influentes dans les pays où la distance au pouvoir est grande. Aussi mettent-ils, explicitement ou implicitement, leur position en cause, ce qui augmente le sentiment d'insécurité qui règne parmi une partie, au moins, des personnes qui détiennent le pouvoir.

6.7 La combinaison Grande distance au pouvoir et Collectivisme pousse les employés à chercher à plaire à leur patron, à un niveau formel tout au moins. Les responsables ont donc du mal à recueillir des réactions critiques à l'intérieur de leur entreprise, ce qui les oblige à naviguer à vue.

6.8 Moins elle recèle de dynamisme confucien, moins une société fait preuve de pragmatisme vis-à-vis des éléments étrangers qui interfèrent avec son système de croyance. Alors que la culture occidentale a représenté un défi économique pour de nombreux pays de l'Est et du Sud-Est asiatique, elle est perçue au contraire par beaucoup, dans les pays islamiques, à la fois comme attractive et répulsive, une combinaison d'émotions tout à fait inquiétante.

Réactions aux propositions occidentales, comportements et artefacts doivent donc être compris à la lumière de ce système de valeurs. Des réactions peuvent être d'autant plus négatives qu'elles sont fondamentalistes, c'est-à-dire normatives, basées sur des règles religieuses.

6.9 Mais on sait, au moins dans d'autres pays rattachés, en partie, au même système de valeurs, que des entreprises peuvent connaître une très grande réussite si elles remplissent les conditions suivantes :

- le responsable est venu à bout de la méfiance inhérente de ses subordonnés et est perçu comme une sorte de père ;
- l'entreprise est perçue comme une grande famille élargie ;
- la promotion n'obéit pas nécessairement à des critères de compétences. Le système culturel est davantage pris en compte si la promotion, au moins en partie, est aussi basée sur l'ancienneté et la loyauté, dans la mesure où ceci n'entrave pas le développement de la compétence interne et ne la nie pas en permanence.

Ces conditions peuvent s'appliquer à un pays et à ses gouvernants.

7. Comment améliorer l'efficacité des entreprises dans les pays du Sahel (8)

Les recherches menées jusqu'ici pour évaluer les pratiques de gestion indigènes dans les pays bénéficiaires sont insuffisantes. Il est trop souvent tenu pour acquis que les pays bénéficiaires doivent s'organiser eux-mêmes, comme le font les pays donateurs. On néglige le fait que même entre pays occidentaux, de grandes différences existent au niveau des pratiques de gestion.

- 7.1 Nous recommandons donc d'évaluer quelles sont les pratiques de gestion indigènes les plus efficaces et/ou d'en mettre au point de nouvelles, là où elles se révèlent indispensables. Mais ceci est une démarche à long terme. A court terme, nous recommandons d'envisager les actions suivantes, à moins qu'une autre approche ne soit permise par le système culturel et l'environnement spécifiques :
- 7.2 Essayer de conserver des entreprises aussi petites que possible.
- 7.3 Essayer de renforcer l'encadrement d'une manière décisive, par exemple :
 - en éveillant la sensibilité des responsables aux problèmes d'une gestion culturelle spécifique, par le biais, notamment, d'ateliers soutenus par le pouvoir local ;
 - en créant des rites qui préservent l'aspect métaphysique des choses ;
 - en consacrant assez de temps aux problèmes de désaccord entre employés et encadrement ou entre différents employés, de façon à apprendre aux parties en présence à respecter leurs points de vue mutuels ;
 - en fournissant un soutien émotionnel à l'encadrement sur le mode qui est culturellement approprié.
- 7.4 Essayer de répandre la délégation, en atténuant les inquiétudes qu'elle suscite. Pour atteindre cet objectif, on pourrait tenter de :
 - surmonter la méfiance en se présentant un peu comme un père ;
 - extérioriser les réactions positives ou s'en abstenir, mais éviter en tout cas d'extérioriser les réactions négatives, ce qui équivaut à ne pas parler des échecs mais uniquement des nouveaux défis ;
 - responsabiliser, dans la mesure du possible, des groupes plutôt que des individus ;
 - s'assurer que les décisions sont prises, autant que possible, par des groupes horizontaux, surtout au niveau des cadres moyens.

7.5 Essayer d'accroître la loyauté et l'engagement :

- en se présentant un peu comme un père pour vaincre la méfiance ;
- en créant une identité de groupe par l'intermédiaire de symboles et de rites ;
- en impliquant, d'une façon informelle, les subordonnés dans le processus de prise de décisions. Cette implication serait concrétisée dans des réunions formelles au cours desquelles, selon les rites appropriés, les responsables feraient part aux employés des décisions qu'ils auraient prises .

7.6 Essayer d'accroître la réceptivité de l'encadrement aux réactions négatives touchant aux activités et aux résultats,

- en incitant les responsables à être plus accessibles ;
- en engageant des personnes dignes de confiance et en situation de garder des antennes dans les circuits d'informations vitaux de l'entreprise ;
- en se montrant réceptif aux messages implicites ;
- en sachant capter toutes les informations qui circulent librement à propos de l'entreprise dans son environnement ;
- et en appliquant certaines des recommandations indiquées plus haut.

Si toutes ces recommandations étaient prises à coeur, la décentralisation aurait plus de chances d'avoir lieu. Mais comme le dit, non sans raison, Mr Griffon, ce n'est pas de savoir comment réaliser au mieux cette décentralisation qui devrait nous préoccuper. Il nous faudrait trouver des modalités d'aide aux pays du Sahel qui leur permettent d'atteindre plus sûrement leurs objectifs. Nous sommes, pour notre part, profondément convaincus que si les différences culturelles ne sont pas prises en compte par les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires, la décentralisation n'en restera, une fois de plus, qu'au stade des idées.

Bob Waisfisz, août 1990

Les recommandations ci-dessus s'adressent à toutes sortes d'entreprises, sociétés commerciales privées, entreprises publiques, etc.

LISTE DE REFERENCES :

- 1) M. Griffon, "Décentralisation et développement économique au Sahel et en Afrique de l'Ouest", CIRAD, 1990.
- 2) G.J. Van Reenen & B. Waisfisz, "Final Report on Institutional Development", rapport établi sur la demande du Ministre néerlandais de la Coopération et du Développement, 1988.
- 3) A. Israel, "Institutional Development", A World Bank Publication, The John Hopkins University Press, 1987.
- 4) L.F. Salmen, "Listen to the People", A World Bank Publication, Oxford University Press, 1987.
- 5) T. Hongo, "Management by Objectives : A Japanese Experience", Asian Productive Organization, 1980.
- 6) H. Bourgoïn, "L'Afrique malade du Management", Editions Jean Picollec, 1984.
- 7) G. Hofstede, "Culture's Consequences", Sage Publications, 1980.
- 8) Ph. d'Iribarne, "L'impossible décentralisation des entreprises africaines", 1989, à paraître dans : La revue française de gestion.

ANNEXE I

Définition des 5 systèmes de valeurs

LE MODELE A 4 DIMENSIONS

Les systèmes culturels diffèrent d'un pays à l'autre. Les différences les plus importantes peuvent être expliquées en termes de 4 dimensions :

- Individualisme par opposition au collectivisme
 - Distance au pouvoir
 - Crainte de l'incertitude
 - Masculinité par opposition à féminité.
- a. Dans les cultures individualistes, chacun est supposé s'occuper de ses propres intérêts et de ceux de sa famille immédiate (mari, femme et enfants). Dans les cultures collectivistes, au contraire, toute personne, de par sa naissance et d'éventuels événements ultérieurs, appartient à une ou plusieurs collectivités cohésives ("sous-groupes"), dont il/elle ne peut se séparer. Le sous-groupe (la famille élargie, par exemple, comprenant les grand-parents et les oncles, tantes, cousins et cousines paternels ou maternels) protège l'intérêt de ses membres mais compte, en contre-partie, sur leur loyauté permanente.
 - b. La distance au pouvoir, en tant que caractéristique d'une culture, définit dans quelle mesure les personnes les moins influentes dans une société acceptent l'inégalité des pouvoirs et la considèrent comme normale. L'inégalité existe dans toute culture, mais son degré d'acceptation varie d'une culture à l'autre ("Toutes les sociétés sont inégales, mais certaines sont plus inégales que d'autres").
 - c. La crainte de l'incertitude, en tant que caractéristique d'une culture, définit dans quelle mesure les gens à l'intérieur de cette culture s'inquiètent des situations qu'ils considèrent comme non-structurées, confuses ou imprévisibles, et dans quelle mesure ils essaient d'éviter ces situations en adoptant des codes de conduite stricts et une croyance dans des vérités absolues. Les cultures ayant une forte crainte de l'incertitude sont actives, agressives, émotionnelles et intolérantes ; les cultures ayant une faible crainte de l'incertitude sont contemplatives, moins agressives, peu émotionnelles et relativement tolérantes.
 - d. Les cultures masculines se servent de la différence biologique entre les hommes et les femmes pour attribuer des rôles sociaux très différents à chacun des deux sexes. Les hommes sont supposés être autoritaires et ambitieux, avoir un esprit de concurrence ; ils orientent leurs efforts vers la réussite matérielle, respectent ce qui est grand, fort et rapide. Des femmes, est retenu leur rôle protecteur et nourricier ; elles sont donc supposées s'occuper de l'éducation des enfants, de la qualité de leur vie et de celle des faibles. A l'inverse, les cultures féminines attribuent

des rôles sociaux qui se recouvrent relativement et aux termes desquels les hommes n'ont notamment pas besoin d'être ambitieux ni d'avoir l'esprit de concurrence, mais peuvent au contraire respecter ce qui est petit, faible et lent.

Dans la culture masculine comme dans la culture féminine, les valeurs dominantes à l'intérieur des entreprises et des organisations politiques sont celles des hommes. Aussi l'accent y est-il mis sur la réussite matérielle et les manières autoritaires dans les cultures masculines, et sur la qualité de la vie et le bien-être des faibles dans les cultures féminines.

Dynamisme Confucien

Les valeurs fondamentales de l'enseignement confucien sont :

1. la stabilité dans une société basée sur des relations d'inégalité ;
2. La famille est le prototype de toutes les organisations sociales ;
3. Vertu envers les autres, que l'on doit traiter comme on souhaite être traité soi-même ;
4. Les obligations de la vie consistent à acquérir aptitudes et instruction, à travailler dur et à rester modéré en toute circonstance.

Les pays qui se caractérisent par un faible dynamisme confucien tirent vertu de la vérité, comme dans les religions juive, chrétienne et musulmane, et sont plus normatifs. Dans ces pays, les gens donnent leur préférence aux éléments statiques de l'enseignement confucien, tels que la stabilité et la tradition.

Les pays qui se caractérisent par un important dynamisme confucien ne tirent pas vertu de la vérité, comme dans le confucianisme, l'hindouisme, le bouddhisme, le taoïsme et le shintoïsme, et sont plus pragmatiques. Dans ces pays, les gens donnent leur préférence aux éléments dynamiques de l'enseignement confucien, tels que la honte et l'épargne.

L'avenir du Sahel dans le contexte régional
(version provisoire)

John O. IGUE
Université Nationale du
Bénin COTONOU (Bénin)

Dans le cadre de ses débats périodiques sur l'avenir du Sahel, le Club du Sahel nous demande de réfléchir sur le fonctionnement des espaces régionaux comme alternative possible à la crise sahélienne. Les grandes lignes de cette réflexion sont définies comme suit :

"De l'avis de plusieurs, l'ouverture vers des espaces régionaux constitue une porte de sortie de scénario tendanciel. Vraiment, est-ce une fuite en avant ? Quels facteurs se mobilisent pour ou contre une ouverture de l'Afrique de l'Ouest à elle-même ? Quelles conditions doivent être réunies pour que le dynamisme que nos études sur le secteur informel ont mis en lumière, puisse véritablement jouer un rôle positif dans le développement de la région ? Quels sont les pièges ? "

Ces différentes questions se ramènent à deux débats essentiels :

- Est-ce que le Sahel peut sortir de sa crise actuelle en restant enfermé sur lui-même ,
- la solution à la crise est-elle envisageable ailleurs que dans la zone ?

Pour aborder ces deux débats, nous partirons des considérations suivantes :

- Qu'est-ce que le Sahel en tant que cadre institutionnel de développement ?
- Les attitudes des populations sahéliennes face à ce cadre.
- Importance du débat régional dans la problématique du développement au Sahel.

I. Les limites du cadre institutionnel actuel du développement

Le Sahel en tant que cadre institutionnel du développement pose plusieurs problèmes qui expliquent l'importance de la crise qui le secoue. Le premier de ces problèmes est la notion sahélienne elle-même qui n'a émergé que dans une situation de crise et ne s'est développée qu'avec elle. En effet, durant toute la période coloniale, ce mot était seulement utilisé pour présenter les différentes zones écologiques de L'AOF. On parlait à cette époque plutôt du Soudan que du sahel. Personne ne s'est jamais penchée sur l'autonomie de cette zone tant sur le plan politique qu'économique. Tous les grands projets de développement impliquaient à la fois la côte et l'intérieur de la sous-région (projets de chemin de fer, d'infrastructure scolaires et sanitaires etc...). Certes, les grandes formations historiques de l'Afrique occidentale correspondaient quelques peu à cette réalité géographique : empire du Ghana, empire du Mali, empire Songhaï.

La notion sahélienne n'est venue à la mode qu'avec les crises de sécheresse des années 70 à 80. Avant cette crise, les Etats qui résultent des anciens territoires de l'AOF étaient plutôt intégrés à d'autres réalités géopolitiques que sahélienne et ce dans le cadre des grands projets réalisés pendant la période coloniale : (projets de chemin de fer notamment : Dakar-Niger, Abidjan-Niger, Bénin-Niger etc...).

C'est donc dire que les relations qui se tissaient entre les 9 Etats qui forment actuellement le Sahel étaient plutôt verticales qu'horizontales, c'est à dire dans le sens nord-sud, exception faite, bien sûr, du Sénégal et du Mali.

Si nous restons dans le cadre de ces entités politiques sahéliennes, on peut donc dire qu'elles posent désormais beaucoup de problèmes en tant qu'espaces autonomes de manoeuvre. Parmi ces problèmes, deux méritent d'être évoqués :

1) La dégradation de l'environnement qui semble résulter de la rigidité des espaces territoriaux mis en place dans ce contexte sahélien. En effet, cet espace n'offre pas suffisamment de sécurité aux populations qui y habitent : sécurité d'exploitation agricole et d'élevage (contraintes climatiques), sécurité d'ouverture vers le monde extérieur (enclavement). Donc, les contraintes de l'espace posent entre autres le problème des ressources à mobiliser pour entrevoir un développement endogène dynamique. Ainsi, tous les Etats sahéliens qui ont voulu jouer sur les possibilités locales pour asseoir une politique rigoureuse de développement, ont tous utilisé abusivement leurs ressources et provoqué de nouveaux problèmes : problèmes du surpâturage, de la déforestation, de l'avancée du désert.

2) Le blocage des relations sociales historiques. Nous venons de le dire, les anciennes formations historiques couvraient de très grands espaces, qui dépassent largement le cadre territorial actuel. Ainsi, les véritables relations sociales sont différentes des Etats Nations actuels. Ces relations impliquaient plusieurs pays. Or, c'est dans le cadre des espaces historiques transnationaux que les différents groupes ethniques sont suffisamment dynamiques pour faire correctement le jeu des exigences du développement. On peut citer à ce propos le dynamisme des communautés Haoussa, Kanouri et Peul.

Chaque fois que les autorités politiques qui gèrent les entités nationales actuelles cherchent à contrecarrer ces réalités historiques pour mieux assurer leur contrôle sur l'espace national, il se crée aussitôt une situation conflictuelle qui gêne l'Etat dans ses préoccupations de développement : conflits Sénégal-Mauritanie, Sénégal-Guinée Bissau, problèmes Touaregs au Mali, au Niger, etc...

Ces différentes situations de dégradations écologiques et sociales sont autant de facteurs qui illustrent bien la fragilité des cadres institutionnels actuels comme espace de manoeuvre politique. Cette fragilité aurait pu être en partie maîtrisée si les gouvernants avaient mis en place un système de gestion suffisamment démocratique pour faire le jeu de toutes les contradictions sociales. Il semble plutôt que face à ces contraintes, les dirigeants ont choisi une solution autocratique qui n'a eu pour effet que d'empêcher les initiatives porteuses d'espoir.

Le système de gestion politique qui est en cours dans le Sahel ne concerne finalement qu'une minorité de population composée de cadres intellectuels et d'urbains.

La majorité de cette population est en marge du processus national : pour sa survie, elle est obligée de s'appuyer sur d'autres alternatives qui n'impliquent plus le Sahel mais d'autres espaces situés parfois très loin du Sahel. On peut donc dire que la persistance de la crise sahélienne vient surtout du non contrôle de ses propres ressources du développement. Il est d'ailleurs peu probable d'arriver à contrôler celles-ci dans la mesure où la réponse des populations aux contraintes du milieu est différente de celle des pouvoirs publics.

II. La réponse des populations au limite du cadre institutionnel actuel du développement

Pendant que les autorités politiques et les agences d'aide internationale cherchent à tout pris à résoudre les problèmes du Sahel dans le Sahel, les populations concernées, au contraire, se situent dans le sillage de l'histoire immédiate de l'AOF en considérant tout l'espace ouest-africain. Trois phénomènes au moins témoignent de cette situation :

- les migrations humaines
- la transhumance des troupeaux
- les échanges commerciaux

Du point de vu de la migration des populations, les déplacements qui affectent le Sahel sont plutôt dirigés vers les pays côtiers; rares sont les migrations Sahel-Sahel, exceptés, bien sur, des Cap-verdiens qui arrivent massivement au Sénégal et des Maures qui se sont installées ces dernières années au Sénégal et en Gambie.

A part ces deux cas qui ne concernent qu'un effectif relativement réduit, le flot des migrations d'origine sahélienne se fait plutôt en faveur des pays côtiers dont la Côte d'Ivoire qui accueille aujourd'hui environ deux millions de sahéliens composés en majorité des Mossis du Burkina-Fasso, des Malinkés du Mali et des Djerma du Niger. Après la Côte d'Ivoire viennent le Ghana et le Nigeria. Le Togo, le Bénin et le Cameroun ne sont pas exclus de ce phénomène bien que l'effectif des sahéliens qui s'y installent soit peu élevé.

L'importance de cette migration crée non seulement une nouvelle dynamique de développement dans les pays côtiers mais lie aussi les pays sahéliens à ces pays côtiers. On peut signaler à cet effet les transferts des fonds des migrants sahéliens vers leurs pays d'origine, qui financent de petites innovations technologiques et l'achat d'une partie de l'alimentation dont les populations ont besoin pour leur survie.

La transhumance, voire le déplacement des troupeaux, répond à la même logique que les migrations humaines, à la différence que ici tous les pays côtiers sont concernés, depuis la Guinée jusqu'au Cameroun. Aujourd'hui, on peut sans exagérer dire qu'environ le tiers du cheptel bovin sahélien fait partie désormais des ressources de ces pays côtiers. Là existent et se mettent en place de meilleures conditions au développement de l'élevage.

Quant aux échanges commerciaux, ils se sont développés sous deux formes, officielles et officieuses. Sur le plan formel, on peut mentionner le développement des activités de transit. Ainsi, les principales portes des pays sahéliens vers les marchés mondiaux sont dans les pays côtiers. Mais c'est au niveau des échanges informels que les populations sahéliennes trouvent mieux leurs intérêts. Ces échanges informels permettent la circulation des denrées agricoles et des produits industriels et pallient les difficultés du marché local. Ils sont d'autant plus importants qu'ils sont fondés sur un réseau marchand bien structuré, dont la stratégie repose sur son enracinement historique dans le milieu et sa grande extension spatiale.

Le développement de ces échanges informels a entraîné deux conséquences :

- la mise en place d'un important réseau de marchés périodiques aux frontières. Le fonctionnement de ces marchés frontaliers est désormais devenu un élément des politiques agricoles, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en facteurs de production (achat d'engrais et de matériels agricoles au Nigeria : moto-pompes, tracteurs, produits pétroliers pour actionner ces moto-pompes et

les tracteurs, etc...) et l'écoulement rapide de ce qui est produit. On peut aussi signaler que le fonctionnement des offices céréaliers a largement dépendu, dans certains cas, des marchés frontaliers : exemple du Niger et du Nigeria d'une part, du Tchad et du Nigeria d'autre part.

- le dynamisme des régions frontalières où l'on voit apparaître de véritables "zones franches" de facto servant de lien entre pays sahéliens et pays côtiers. L'existence de ces "zones franches" démontre le fonctionnement régional des espaces étatiques.

On peut donc dire, à partir de ces différentes réponses, qu'à une logique nationale, les populations sahéliennes opposent une logique régionale.

III. Le cadre régional comme alternative à la problématique du développement sahélien

Ce débat peut être organisé autour de plusieurs idées parmi lesquelles les plus importantes sont :

- le rôle des groupes ethniques dans le processus du développement,
- la prise en compte du dynamisme de toutes les organisations socio-professionnelles, notamment paysannes.
- la mise à la disposition des producteurs d'un véritable marché,
- l'optimisation de l'allocation des ressources.

La démocratisation de la vie publique tant souhaitée de nos jours passe nécessairement par la mobilisation et la conscientisation de toutes les forces vives de la nation; autrement, cette démocratisation risque d'être confisquée par les élites intellectuelles et urbaines. Ces forces vives ne sont autres que les entités ethniques pour le moment. Les plus dynamiques d'entre elles débordent les cadres territoriaux hérités de la colonisation.

La question qui se pose ici est celle de savoir comment intégrer ces groupes ethniques au processus de développement national sans partir de leur valeur culturelle ? C'est à dire de leur propre logique. Cette logique suppose que l'on mette fin à leur cloisonnement provoqué par le partage colonial.

D'ailleurs, beaucoup d'ethnies ont déjà réagi contre ce cloisonnement en renforçant leur solidarité au delà des frontières d'Etat. Nous avons déjà évoqué à ce propos le cas des Haoussa, des Kanouri et des Peul. Ce problème est général dans le Sahel en particulier avec les Peul et avec la vague des migrations mentionnées plus haut.

Aujourd'hui, il existe en Afrique deux types de sociétés qui s'opposent par leur logique face à la question du développement : les citadins et les paysans. Cette opposition est le résultat de l'antagonisme culturel. Faudrait-il continuer à cultiver cet antagonisme culturel et envisager au même moment un changement durable ? Il est impossible de répondre à cette question dans le cadre strict des Etats Nations.

C'est de la même façon que se pose le problème de la prise en compte du dynamisme de toutes les organisations socio-professionnelles et notamment paysannes, qui se créent actuellement dans le Sahel.

L'efficacité de ces différentes organisations passe par la maîtrise des espaces de travail, qu'il s'agisse du terroir villageois ou régional. Or, on assiste de plus en plus à une dislocation de ces différents terroirs sous les effets conjugués de la crise agro-écologique au Sahel. La sécurité de ces organisations paysannes est donc loin d'être assurée au Sahel d'où d'ailleurs partent des milliers de paysans à la recherche des zones écologiques plus propices aux cultures et à l'élevage. la plupart des zones d'accueil débordent les territoires nationaux. Dans ces nouvelles zones d'accueil, les tentatives de refoulement par les autochtones sont fortes malgré l'abondance des terres agronomiques ou de paturage. Le statut de nouveaux colons ne peut être bien défini qu'à partir d'une concertation régionale.

Mais la principale limite des Etats-Nations est l'exiguité de leur marché intérieur. Aucun de ces Etats n'est capable par lui-même d'assurer sa propre sécurité face aux exigences d'une production abondante et de qualité.

Chaque fois que des efforts sont déployés pour accroître cette production, les paysans sont aussitôt confrontés à l'épineux problème de l'écoulement. Il en résulte la mévente de ce qui est produit et le découragement du producteur. N'est-ce pas cette difficulté d'écoulement qui explique finalement la vocation d'autosubsistance de l'agriculture africaine ? Le passage de cette agriculture d'autosubsistance à celle de marché nécessite la constitution d'un véritable marché agricole à l'échelon régional.

Enfin, la question des allocations de ressource est déjà plus complexe. Elle suppose que les Etats africains en général et sahéliens en particulier deviennent plus réalistes pour envisager les différentes dépenses de l'Etat. Certaines de ces dépenses ne pourront plus être assurées individuellement tellement les moyens qu'elles exigent sont énormes : dépenses militaires, diplomatiques et d'équipement.

Ces différentes dépenses méritent que l'on reconsidère les différents domaines de souveraineté nationale, en concédant une partie aux domaines régionaux. Somme toute, aucune question de développement, à terme, ne peut plus être correctement résolue si l'on se place dans le cadre strict des espaces territoriaux hérités de la colonisation. Cette question paraît encore plus complexe dans le Sahel compte tenu de la fragilité du milieu et de l'inopportunité de la problématique sahélienne.

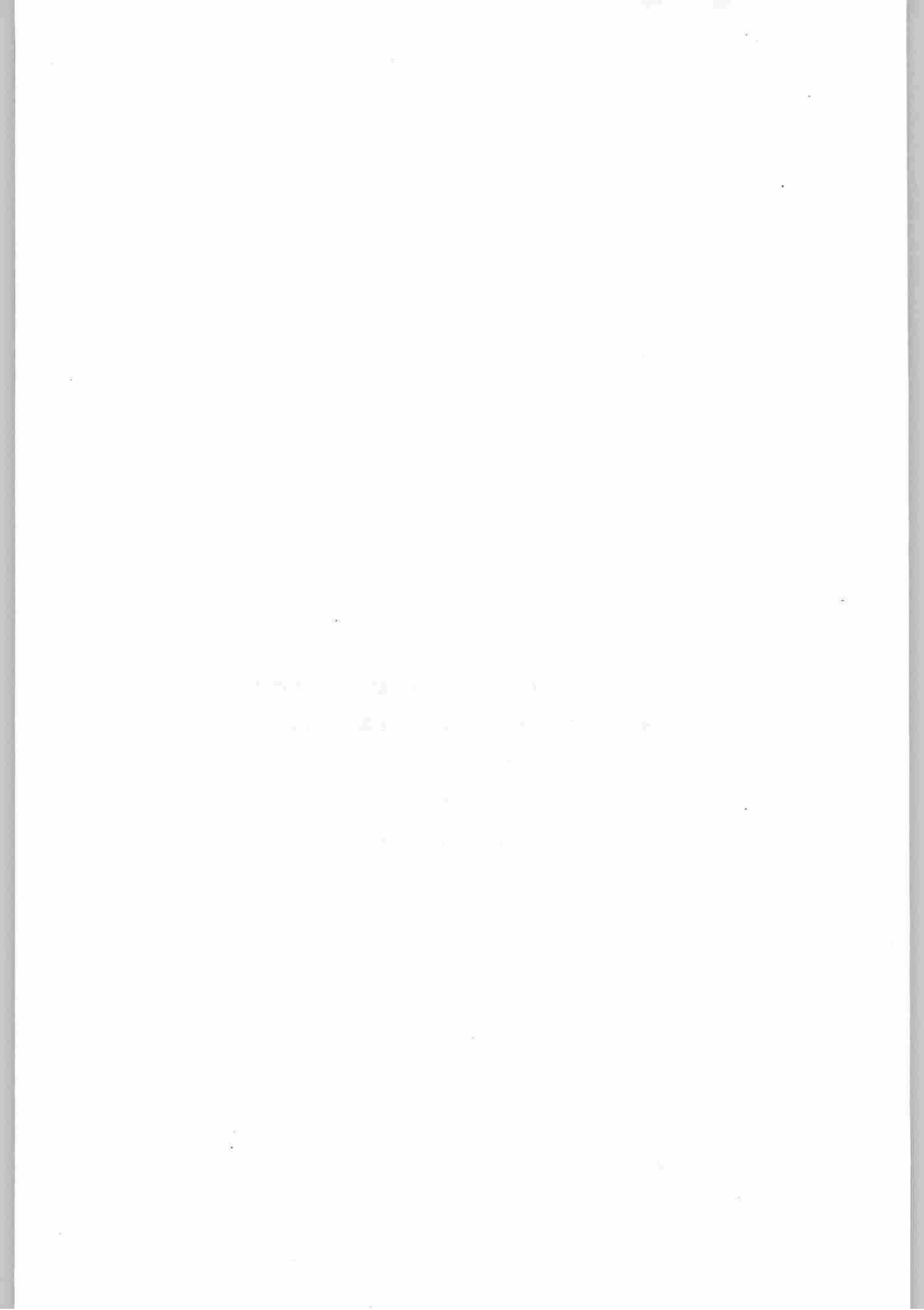
Mais les débats régionaux rencontrent beaucoup de difficultés à progresser en Afrique pour deux raisons essentielles :

- la peur des élites intellectuelles de perdre les privilèges déjà acquis à l'intérieur de leur micro-etat.
- l'inquiétude des puissances coloniales de voir se développer de grands ensembles dont la compétitivité et le poids géopolitique pourraient remettre en cause l'intérêt des milieux économiques et financiers.

L'AVENIR DU SAHEL DANS LE CONTEXTE REGIONAL
(une réaction à la communication de John O. Igué)

Gérard Gagnon

Aylmer, Québec, Canada



Introduction

Cette note s'inscrit dans le sillon de la communication écrite de Monsieur John O. Igué sur "l'avenir du Sahel dans le contexte régional". Il ne s'agit pas d'une réaction point par point au contenu de cette communication stimulante, mais de quelques idées que sa lecture m'a inspirées.

I. Sur l'évolution du concept d'espace régional

L'idée d'un espace régional lié aux pays du Sahel est née comme on le sait à Mindelo en décembre 1986. Il s'agissait alors d'un "espace régional céréaliier protégé" dont certains ont pensé qu'il était une diversion pour évacuer le vrai problème qui était en réalité la surévaluation du Franc CFA, sujet tabou en 1986. Le concept était défensif. L'objectif était de "protéger" la production céréalière des pays du sahel contre l'importation de riz asiatique et américain. Puis, à mesure qu'on se rendait compte que la production de viande sahélienne était aussi menacée par les importations de viande argentine et européenne, on tendit à laisser tomber le mot "céréaliier" pour ne retenir que "espace régional protégé". Enfin, plus récemment, le concept de protection contenu dans "l'espace protégé" ou les "espace régionaux". C'est ce dernier sens qu'on retrouve dans la communication de Monsieur Igué.

Si le concept "d'espace régional céréaliier protégé" était protectionniste, défensif et donnait l'impression de vouloir couper le Sahel du reste du monde, la notion "d'espaces régionaux" ou de "contexte régional" peut être perçue comme une tentative pour ouvrir chacun des pays concernés vers sa région et au-delà. On ne veut plus tant protéger une région fragile que d'y stimuler les échanges entre les pays qui la composent, même si cela entraîne de les exposer un peu plus à la concurrence internationale. L'évolution du concept d'"espace" au Sahel semble résulter de la prise de conscience que le monde évolue vite vers une globalisation des marchés entraînant une dynamisation des échanges internationaux et une spécialisation de plus en plus marquée des activités économiques dans les créneaux où un pays a développé des avantages comparatifs. On semble de plus en plus conscient que les pays qui refuseront ces règles du jeu et qui insisteraient sur certaines formes d'autarcies seront progressivement marginalisés par rapport à la dynamique économique mondiale. C'est malheureusement ce qui est entrain d'arriver au continent africain, donc aux pays du Sahel. L'évolution actuelle de la situation économique internationale doit nous faire prendre conscience qu'un pays idéal qui ne dépendrait pas des autres ou dont les autres ne dépendrait pas de lui, même un tout petit peu, est condamné à perdre tout intérêt pour le reste du monde, donc à sombrer dans l'insignifiance internationale.

Le concept plus récent d'espace régional implique un certain nombre de conséquences, en tout cas, d'interrogations :

- D'abord, le nouveau concept d'espace régional implique qu'on redéfinisse mieux ses objectifs de manière à ce qu'on sache mieux où on veut aboutir concrètement. Car, si l'on perçoit qu'on veut maintenant développer les échanges jusqu'ici informels entre les pays de la région, les objectifs de cet espace régional manquent encore de clarté.
- Ensuite, sommes-nous suffisamment conscients que la notion d'espace régional est en contradiction avec le principe d'autosuffisance alimentaire au niveau national ainsi qu'avec la notion de "développement autocentré", idées si chères aux classes dirigeantes de ces pays et à beaucoup de leur

partenaires internationaux. Car un pays qui cherche l'autosuffisance alimentaire et dont la politique de développement, notamment artisanal-industriel, est autocentrée contribue à réduire (inconsciemment peut-être) les échanges avec les autres pays. La notion de développement autocentré se veut une réaction par rapport à l'idée que les pays du Sahel et de la région ont une économie extravertie. Cela est vrai et faux. C'est vrai que les investissements dans ces pays ont un contenu en importations qui est démentiel, mais c'est faux si l'on compare le volume des exportations par rapport au P.I.B. Sauf pour la Mauritanie, les pays sahéliens ne sont pas des pays dont les exportations mesurées par rapport au P.I.B. représentent une proportion exagérée, lorsqu'on les compare à la plupart des pays industrialisés (25-30 % pour le Sénégal, environ 15 % pour le Mali, le Burkina et le Niger contre plus de 30 % pour les pays scandinaves, la Suisse, la RFA, etc.)¹. On est loin de l'"extraversion" de pays africains qui réussissent pourtant mieux sur le plan économique, tels que le Botswana et l'Ile Maurice (63 % de leur PIB sont exportés). En fait, les pays du Sahel et de la région ne sont pas tellement malade de leur extraversion comme de leur surdépendance par rapport à une ou deux matières premières exportées. Le paradoxe des pays sahéliens réside dans un discours de développement endogène et autocentré alors que l'essentiel des investissements consentis pour y arriver s'articule autour d'une technologie entièrement exogène et sans effet d'entraînement sur le développement du pays.

- Le concept d'espace régional tel qu'il semble évoluer depuis Lomé implique un changement d'attitude de la part des bailleurs de fonds qui ont contribué plus que quiconque au renforcement des Etats-nations, alors nouvellement indépendants, avec leur politique d'aide publique d'"Etat à Etat". Dans cette approche de l'aide publique au développement qui n'a jamais eu l'imagination de trouver d'autres voies pour acheminer le transfert des ressources que le canal de l'Etat et qui a encouragé (de bonne foi) les principes de l'autosuffisance et parfois de l'autarcie nationale, on peut penser que les échanges intra-régionaux seraient moins condamnés à oeuvrer dans l'informel qu'ils le sont aujourd'hui.
- Une autre implication concerne la libéralisation des échanges et la disparition des droits à l'importation pour les produits ayant un contenu régional. La conséquence d'une telle mesure aurait tendance à réduire les recettes fiscales dans des pays où les taxes sur les échanges extérieurs représentent jusqu'à la moitié recettes budgétaires alors qu'elles sont insignifiantes pour les pays industrialisés (moins de 1 % pour la France). Comment concilier les impératifs de stabilisation économique qui exigent de réduire le déficit budgétaire avec des mesures d'encouragement aux échanges intra-régionaux comme l'abolition des droits d'entrée pourtant réduits au sein de la CEAO ? Même si on dit que les échanges informels sont stimulés par la différence des politiques (taux de change et autres), l'existence d'un espace régional qui n'est pas vide de sens nécessite une harmonisation des règles du jeu. En effet, des échanges qui ne seraient qu'informels et aléatoires basés sur les "opportunités" résultant de politiques divergentes constituent davantage une stratégie de contrebande qu'un ensemble de courants commerciaux solides et structurants pour le long terme. Les gestionnaires de la SEMRI au Cameroun en savent quelque

¹ Le fait d'y ajouter les exportations non comptabilisées aurait pour effet d'augmenter aussi le PIB.

chose, eux dont la production rizicole ne pouvait être écoulee qu'au Nigéria alors que la Naira était surévaluée et qui se sont retrouvés avec des stocks invendables dès que la dévaluation de cette monnaie intervint.

- Envisager un espace régional, c'est envisager un espace où les parités monétaires sont maintenues proches de leur point d'équilibre. Car, un espace où certaines monnaies sont surévaluées est incompatible avec la libéralisation des échanges. En effet, les pays dont la monnaie est surévaluée chercheront à compenser la perte de compétitivité qui en résulte pour leur économie par des barrières tarifaires. Les échanges au sein de l'espace s'en trouveront réduits ou devront emprunter la bonne vieille voie informelle avec tout ce que cela peut compter d'aléatoire. En clair, cela signifie que, s'il est vrai que le Franc CFA est surévalué, on peut difficilement envisager un espace régional dynamique incluant les pays de la zone CFA et d'autres pays.
- Un véritable espace régional implique un risque de voir le volume des réexportations augmenter au sein des pays de l'espace et d'exposer ainsi ces derniers à une plus grande compétition internationale. Car, on ne peut libéraliser les échanges intra-régionaux sans encourir le risque de s'en "laisser passer quelques unes". Il s'agit d'un impact négatif résultant de la dynamisation des échanges commerciaux au sein d'une région. De plus, lorsque les monnaies sont surévaluées, les pays concernés sont encore plus fragiles à cette concurrence. Bien sûr, la solution consiste à ne libéraliser que les produits et services ayant un contenu régional et de ne continuer à taxer les produits qui originent de l'extérieur. Mais, compte tenu du contexte institutionnel qui prévaut actuellement au sein des pays de la région, cette stratégie discriminatoire est plus vite dite que faite. Le meilleur moyen de réduire les importations de "produits réexportés" demeure encore de maintenir la parité de sa monnaie proche de son point d'équilibre. En fait, c'est là l'arme la plus efficace.

2. Un espace régional est-il réalisable ?

Si l'on peut facilement être convaincu que la stimulation des échanges intra-régionaux est un péréquis fondamental pour connecter économiquement les pays du Sahel au reste du monde et qu'il est bon de s'entraîner à commercer avec ses voisins avant d'affronter des marchés plus lointains et plus compétitifs, on mesure les obstacles qui se dressent sur le chemin de véritables espaces régionaux dans lesquels seraient intégrés les sahéliens. A court terme, ces obstacles semblent trop grands pour pouvoir espérer voir se formaliser de tels espaces. Comme le dit Monsieur Igué, "la peur des élites intellectuelles de perdre les privilèges déjà acquis à l'intérieur de leur micro-état" constitue un frein à la réalisation d'un espace régional impliquant de renoncer aux notions d'"autosuffisance". Quant aux bailleurs de fonds, l'obstacle ne vient pas de l'inquiétude "de voir se développer de grands ensembles dont la compétitivité et le poids géopolitique pourraient remettre en cause l'intérêt des milieux économiques et financiers", car on ne voit pas comment le Japon pourrait craindre une alliance économique Niger-Burkina, en tous cas, pour les dix prochaines années. Mais, l'obstacle vient plutôt de l'habitude enracinée chez les donateurs de conduire la coopération d'Etat à Etat (une école d'ingénieurs par pays..., etc.), sans une vision régionale.

La surévaluation du CFA dans certains pays de la région est un autre frein à l'existence d'un véritable espace régional qui soit autre chose qu'un réservoir d'opportunités permettant de réaliser de bons coups ici et là. De même,

le fait que les droits et taxes sur les échanges extérieurs constituent une part aussi importante des recettes fiscales dans les pays de la région ne contribue pas à faciliter la libéralisation des échanges, malgré l'existence de la CEAO et des programmes d'ajustement structurel qui s'efforcent de faire disparaître les taxes à l'exportation.

Si les blocages à peine effleurés plus haut empêchent la formalisation politique d'espace régionaux concrets dans le proche avenir, il ne faut pas désespérer pour autant, car la libéralisation des échanges intra-régionaux s'inscrit dans le prolongement logique et inéluctable de la libéralisation des échanges nationaux, survenue durant les années 80. Un espace régional ne se fait pas sur le plan politique, mais sur le plan économique. Comme toujours, le politique viendra sanctionner la réalité économique qui l'aura devancée. Plus cette réalité deviendra vivante, omniprésente et forte, plus le pouvoir politique sera forcé de la légitimer. Faire avancer l'idée d'espaces régionaux pour l'Afrique de l'Ouest est les pays sahéliens en particulier, c'est s'attacher à développer le contenu avant de concevoir le cadre. En d'autres termes, financer des infrastructures comme des routes qui permettent le développement des échanges mêmes informels entre deux pays de la zone, c'est plus efficace que de financer une assistance technique à la CEAO pour élaborer des règlements que le pouvoir politique et bureaucratique n'est pas encore prêt à mettre en oeuvre. Cela ne signifie pas qu'il faille se satisfaire d'un réseau d'échanges informels, car ce serait une erreur de penser que parce que ce dernier existe, l'espace régional existe. C'est faire preuve de beaucoup d'optimisme et se satisfaire de peu. Quant à l'idée qui voudrait qu'on formalise les échanges informels pour mieux les intégrer dans le développement des pays de la région, c'est oublier la cause des échanges informels. Quand cette cause aura disparu, les échanges deviendront formels, car ce ne sont pas les opérateurs du secteur informel qui doivent changer, c'est le pouvoir politique et bureaucratique.

Enfin, il serait utile d'introduire l'idée parmi la classe dirigeante des pays de la région que les Etats gagneront davantage à moyen terme de l'activité économique accrue qui résultera de la dynamisation des échanges intra-régionaux, ne serait-ce que par suite de l'élargissement de l'assiette fiscale, qu'en continuant à maintenir les barrières tarifaires (sur les produits de la région) dont le bénéfice se limite au court terme.