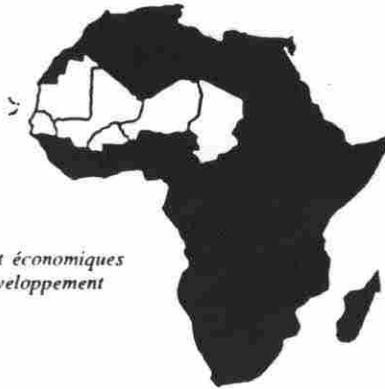


4112

OCDE/OECD



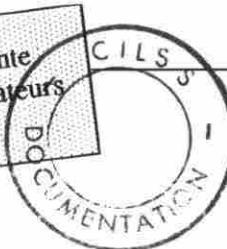
Organisation de Coopération et de Développement économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

CILSS

Comité Permanent inter-états  
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

### *Club du Sahel*

Document provisoire n° 3 pour diffusion restreinte  
aux membres du Groupe de réflexion inter-donateurs  
La Haye, 17-19 décembre 1990



## *Les années 1980 dans le Sahel :*

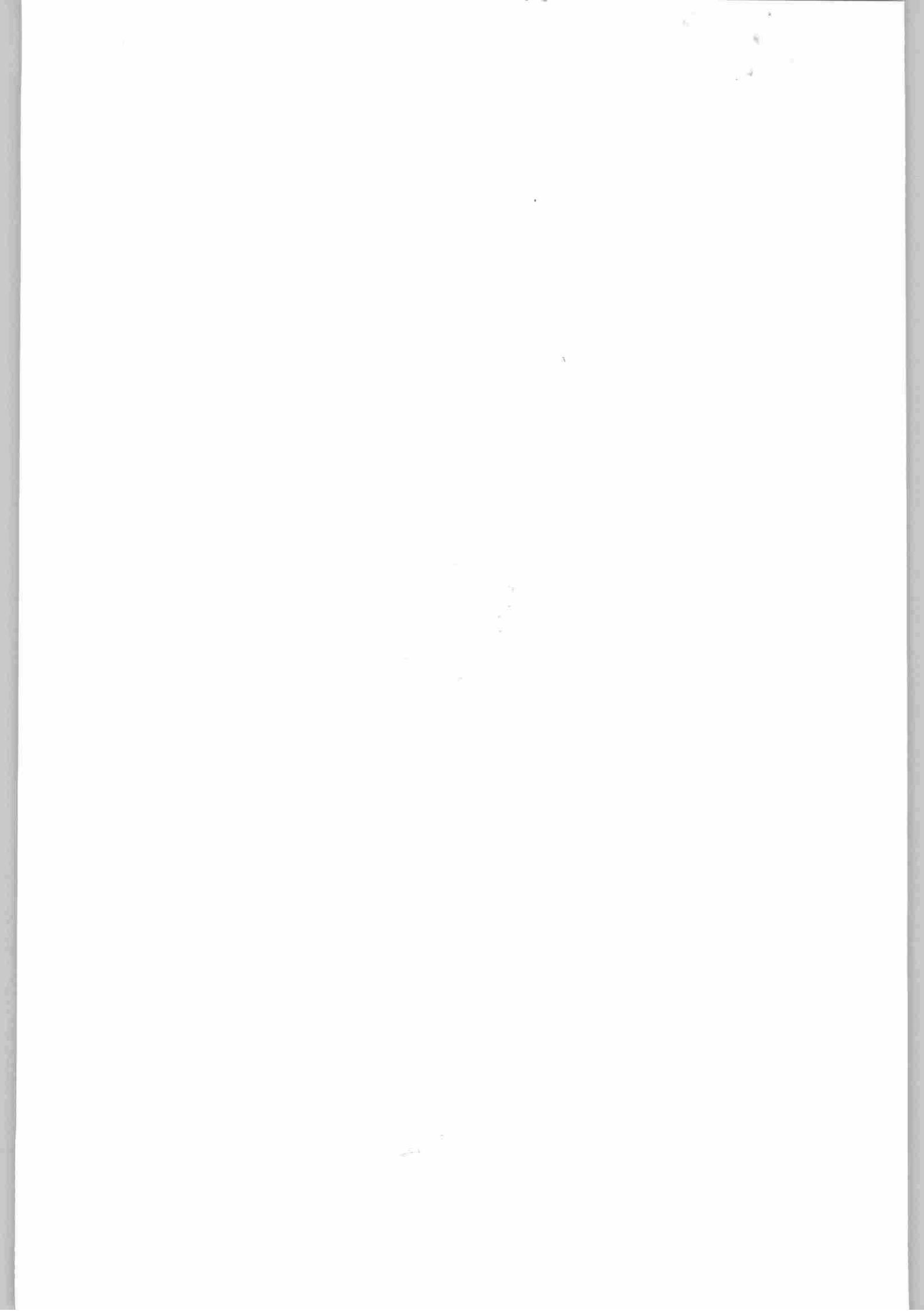
### *Un essai de bilan*

*Par*

*Jacques Giri*

Diffusion générale

Novembre 1990  
Sahel D(90)353



*Les idées exprimées et les faits exposés dans cette étude le sont sous la responsabilité de leur auteur et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.*

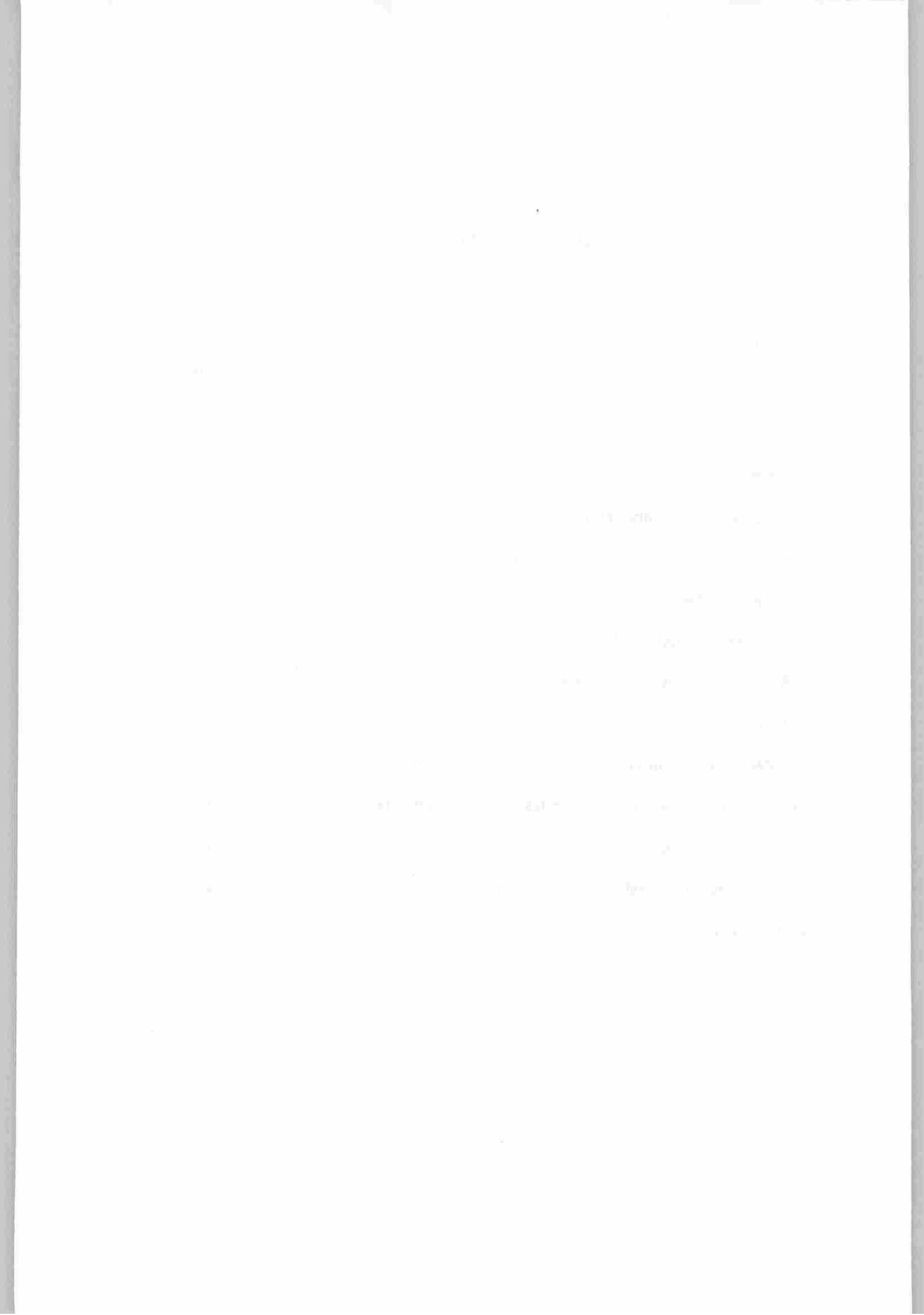


*Mots clés : Politique de développement, politique foncière, production agricole, ajustement structuel, secteur informel, système éducatif*



## TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction	1
Le remodelage de la carte humaine	2
Les hauts et les bas de la production agricole	3
Une révolution discrète	5
Un capital foncier qui fond	8
La déforestation : mythes et réalités	10
Libéralisons !	11
Un problème incontournable : les termes de l'échange	13
L'industrie : a-t-on assaini ou joué les apprentis sorciers ?	15
La montée de l'informel	17
Les ajustements structurels : un choc salutaire ?	20
Le système éducatif en crise	24
Greffes et rejets	26



## 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 Nigérians 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 : sautéraux et criquets). La seule différence vraiment importante par rapport aux sécheresses des années 1970 a été que, les administrations sahéliennes et celles des agences d'aide étant mieux rodées 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 sahélienne 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 citadins 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 a 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 km<sup>2</sup>, alors que la fertilité des terres peut être encore stable dans des terroirs où il y a de l'ordre de 100 habitants au km<sup>2</sup>. 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'œuvre 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'œuvre et comme la productivité de celle-ci n'augmente guère, ce sont les autres cultures qui pâtissent du manque de main d'œuvre (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'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 concommittantes, 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 prédictes, 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'œuvre. 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 restent 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 engrains 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<sup>e</sup> 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 engrains). 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 pérимètres 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 citadins 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'œuvre 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'accentuer. 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 inconvertisibles 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 appellera 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 voeux 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'un 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 échapperait 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'œuvre 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'œuvre ;
- 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 sahéliennes 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 sahéliennes. 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 dispenserait 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 actualisées 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'autre 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 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 évènement 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'économique y était littéralement "encastré" (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 assainie, 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 unes puisse aider efficacement les autres.

