

Pour une reprise de la planification économique en Afrique¹

Bruno Bekolo-Ebe*

Abstract: With the generalization of adjustment programmes in all African economies, planning as a tool of development has been dropped. The planning exercise is therefore considered as useless and noxious, and is seen as the symbol of state intervention with the numerous constraints imposed to the economy. The withdrawal of the state has brought an end to planning and left adjustment to market forces. After more than fifteen years of implementation of structural adjustment programmes, the result is a complete failure which is characterized by the implementation of various decisions that had a long and negative impact on the future. Long-term vision has been mortgaged. The deepening of the economic crisis and the protracted nature of the disequilibria are now serious enough to recommend going back to planning as an optimal framework for investment choices.

La situation actuelle du continent africain après 15 ans d'ajustement structurel impose une réflexion approfondie et critique sur les choix qui ont été effectués pour la restructuration des économies africaines, et la relance d'une activité économique stagnante.

Depuis près de 15 ans en effet, l'Afrique est entrée dans une longue crise dont les principales manifestations sont apparues, à la faveur du premier choc pétrolier. Le quadruplement du prix du pétrole a créé d'importants déficits de la balance des paiements, dont l'ampleur n'avait rien de comparable avec ceux qu'on avait pu observer jusque-là. Par exemple, des pays comme le Zaïre et la Zambie ont été des illustrations de cette crise. En effet, ils ont connu entre 1974 et 1975 des déficits de paiements courants de l'ordre de 720 et 620 millions de dollars respectivement malgré un taux de croissance de 45% donc nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne. Le déficit de cette région augmente en

Africa Development Vol. XVIII, No. 4, 1993, pp37-55

1 Cet article est une version remaniée d'une communication présentée au séminaire sur la planification en période d'ajustement structurel organisé du 6 au 9 mai 1992 par le Ministère camerounais du Plan et de l'Aménagement du Territoire et le PNUD. Cependant les idées émises dans ce texte n'engagent ni les deux organismes, ni les collègues qui m'ont gratifié de leurs conseils. Nous avons également bénéficié des observations des participants et des critiques et suggestions de nos collègues de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) dans le cadre du Groupe d'Etudes et de Recherches en Economie Appliquée (GEREA).

effet de 39% en 1975, par rapport à l'année précédente, pour atteindre 4.800 millions de dollars.

Ce déficit s'accompagne d'une augmentation tout aussi forte des emprunts pour en assurer le financement. Ainsi le Zaïre qui, jusqu'au choc pétrolier, avait emprunté l'équivalent de 10% de son PIB, emprunte pour la seule année 1975, l'équivalent de 20%. En Côte d'Ivoire, 60% des emprunts nets de l'année 1975 sont destinés au financement du déficit des paiements courants.

Pour l'ensemble de la sous-région subsaharienne, les engagements au titre du financement du déficit des paiements courants s'élèvent ainsi en 1975 à 3447 millions de dollars soit 20% de plus que l'année précédente. Le déficit extérieur devient alors un des facteurs explicatifs d'accroissement accéléré d'un endettement extérieur qui deviendra, tout au long de la période considérée, une des plus importantes manifestations, de la crise, et un des problèmes majeurs à résoudre dans le cadre de la recherche de solutions de sortie de crise.

Au déséquilibre extérieur s'ajoutent des déséquilibres intérieurs en particulier au niveau des finances publiques, de l'offre et de la demande de biens et services, du mécanisme des prix et de leur évolution, de la création et de la destruction d'emplois, compte tenu de la contrainte démographique.

S'agissant du déséquilibre de l'offre et de la demande des biens et services, sa matérialisation la plus significative et la plus dramatique est la crise alimentaire, aggravée par des phénomènes climatiques. Cette crise se traduit, à partir de 1974 par la mort de milliers de personnes. Elle reviendra de façon récurrente à la fin des années 70 et au milieu des années 80. Son évocation semble d'ailleurs être désormais représentative du drame économique du continent.

L'ampleur de la crise a conduit à la mise en oeuvre de politiques destinées à résorber les déséquilibres et à restructurer les économies, pour leur donner une capacité, non seulement de résistance aux retournements de conjoncture, mais aussi de création de surplus à des niveaux pouvant assurer la continuité de l'accumulation et la pérennité de la croissance.

Ces politiques se sont inscrites dans le cadre de l'ajustement structurel mis en oeuvre sous l'impulsion de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international qui en sont les principaux concepteurs. Cependant, l'élaboration des programmes se fait en concertation avec les pays concernés, d'autres organismes multilatéraux dont ceux du système des Nations-Unies, et des acteurs bilatéraux publics ou privés.

Au bout de quinze années d'application de ces politiques, force est de reconnaître aujourd'hui que les résultats, quelque louables qu'aient été les efforts conceptuels et matériels déployés, ne sont à la mesure ni des attentes, ni de la vigueur d'exécution des programmes. Bien au contraire, l'évolution semble orienter les économies vers un enlèvement qui fonde aujourd'hui le

courant d'afropessimisme. Les économies africaines se marginalisent, d'année en année avec des taux de croissance négatifs qui semblent être désormais la règle, et la persistance de ces déséquilibres dont la résorption constituait l'objectif premier des politiques appliquées. Mais ce qui est encore plus grave est que l'absence de perspectives de sortie de crise à brève ou moyenne échéance s'accompagne d'un ensemble de décisions constitutives du dispositif d'ajustement, dont l'incidence pèse lourdement sur le long terme, et dont les effets pervers éventuels risquent d'avoir des conséquences irréversibles sur l'avenir de nos pays. Une série de questions se posent ainsi auxquelles il faut donner une réponse dans le cadre d'une telle réflexion.

D'abord, comment expliquer les résultats actuels alors que les politiques avaient pour objectifs d'obtenir une croissance soutenue et une autonomisation des économies? Les mesures prises permettent-elles effectivement une structuration de l'économie qui lui confère une marge d'autonomie plus grande? Y a-t-il eu un saut qualitatif entre les structures anciennes et les structures nouvelles mises en place? Si oui, est-il visible dans l'appareil productif? Dans les mécanismes de financement? Dans la gestion de l'espace? Dans la formation et le développement du capital humain et du capital technique? Les choix des spécialisations permettent-ils de desserrer la contrainte extérieure? La recherche de la stabilité assure-t-elle la relance de l'économie? Si oui, donne-t-elle à l'économie les capacités d'une croissance durable? Lui permet-elle de créer un volume de surplus permettant d'en prélever à chaque période ce qui est nécessaire et suffisant pour renouveler le capital existant et accroître les capacités productives? Ces mesures permettent-elles à l'économie de couvrir effectivement tous les coûts de l'homme? La création d'emplois en résultant permet-elle une occupation du volume global de la population et la rentabilisation, au sens large, de l'investissement en capital humain? Cet investissement est-il de nature à permettre aux agents économiques de maîtriser le milieu, d'en exploiter de façon optimale les ressources, et de maîtriser les évolutions et ruptures à venir? L'économie acquiert-elle au cours de ce processus les capacités nécessaires pour être présente, en tant qu'acteur dynamique sur la scène économique mondiale? Ces nombreuses questions attestent de l'importance du problème et de l'urgence de la réflexion, au regard de l'expérience de nos économies et des perspectives sombres qui se dessinent.

Dans les pages qui suivent, nous chercherons à expliquer l'impasse constatée ainsi que les inflexions indispensables pour définir des stratégies alternatives. Sur le premier point notre analyse se concentrera, sur ce qui nous semble être une des carences fondamentales du dispositif d'ajustement actuel, à savoir, la prépondérance du court terme sur le long terme. Cette carence se traduit pour ce qui concerne les objectifs par la dominance de la préoccupation stabilisatrice sur l'objectif de croissance durable et de mise en place de structures qui confèrent à l'économie en général et au système

productif en particulier, un plus grand degré de liberté dans son fonctionnement et sa dynamique d'évolution.

Sur le deuxième point, nous dégagerons les éléments déterminants de choix des projets dans le cadre d'un ajustement structurel qui donne à l'économie une plasticité de fonctionnement et de changement dont les agents économiques intérieurs s'assurent à long terme la maîtrise, quelles que soient les contraintes présentes ou potentielles qui peuvent peser sur le système économique.

Le court terme et la préoccupation stabilisatrice sur le processus d'ajustement structurel

Les composantes de l'ajustement

L'application des programmes d'ajustement structurel dans les pays en développement en général, ceux d'Afrique en particulier a connu deux phases: une première dominée par des mesures de stabilisation et un autre qui a un caractère plus structurel.

La phase de stabilisation

La phase de stabilisation a eu pour principal objectif de rétablir, selon l'expression consacrée, les grands équilibres rompus à l'intérieur comme à l'extérieur de l'économie considérée. Il s'agit en l'occurrence du déficit de la balance des paiements courants, du déséquilibre des finances publiques, du déséquilibre offre-demande, dès lors que celui-ci est le résultat d'un excès d'absorption intérieure, des tensions inflationnistes.

L'hypothèse de base de l'élaboration du programme est qu'il s'agit ici d'un désajustement profond résultant d'un excès d'absorption. Celui-ci trouve son origine dans l'emballement de la demande résultant de l'accélération de la consommation soit des agents privés, du fait d'une hausse rapide des revenus, soit des pouvoirs publics qui accroissent rapidement la consommation publique ou l'investissement en capital.

Cet excès d'absorption peut aussi être favorisé par une création excessive de liquidités à travers une distribution expansive de crédit et le financement monétaire de la dépense publique. L'excès de liquidités lui-même est par ailleurs générateur de tensions inflationnistes qui elles-mêmes entretiennent une spirale de hausses, notamment des salaires et partant des coûts de production. L'objectif du programme est donc maîtriser cet emballement en stabilisant l'évolution de l'activité. Sans cette stabilisation, les déséquilibres se creuseraient encore plus et prendraient un caractère cumulatif. Ainsi le programme de stabilisation est un dispositif composé de mesures permettant d'assainir les déséquilibres par une maîtrise de la demande globale.

Pour ce qui concerne la demande publique, les mesures tendent à réduire le train de vie de l'Etat. Elles concernent les dépenses de consommations courantes, les subventions de soutien au prix ou aux entreprises notamment du secteur public, les dépenses de transferts, le niveau des rémunérations et

leur rythme de croissance. Sont aussi affectées les dépenses d'investissements publics.

Si l'objectif est de comprimer ces rubriques, il faut à l'inverse accroître les recettes par un renforcement des prélèvements fiscaux dont l'effet restrictif sur les dépenses de consommation n'est pas le moindre. L'accroissement des prélèvements se fait, soit par un élargissement de l'assiette, soit par une augmentation des taux.

La consommation des agents privés est affectée par le gel des rémunérations, l'accroissement des prélèvements et les nouvelles modalités de gestion des effectifs dans les entreprises tous secteurs confondus.

Sur le plan monétaire, les mesures tendent à réduire la liquidité de l'économie par un contrôle de la distribution des crédits pour en limiter l'accroissement et même le volume, et par une réduction des avances du Trésor. L'arme des taux est aussi utilisée pour accroître le coût des financements. Au terme du financement, les déséquilibres doivent être réduits ou résorbés.

La réduction de l'absorption intérieure devrait d'une part, dégager un surplus exportable plus élevé, et d'autre part, réduire la demande d'importation, permettant de rétablir l'équilibre extérieur, de reconstituer un volume de réserves suffisant pour assurer les transferts et le règlement des dettes échues dont les arriérés se sont accumulés.

Les mesures doivent aussi permettre de résorber le déficit public grâce aux effets conjugués de la réduction de la dépense et de l'accroissement des recettes. L'ensemble de ces mesures s'élaborent et s'appliquent en contrepartie des facilités de tirages accordés par le Fonds, au titre des multiples mécanismes mis en place à cet effet.

La phase de restructuration

Cette phase concerne essentiellement l'offre et complète le dispositif de stabilisation. Elle est relativement récente. Elle a été ajoutée au début des années 1980, pour répondre aux critiques sur le délai très court du volet stabilisation, et l'accent presque exclusif mis sur la gestion de la demande. L'objectif est d'assurer un accroissement de l'offre de biens et services pour replacer l'économie sur le sentier de la croissance. Les mesures sont ainsi de nature plus structurelles, visant à réduire toutes les distorsions qui empêchent une allocation optimale des ressources. Ces mesures sont d'ordre macroéconomique et microéconomique.

Sur le plan macroéconomique, les mesures concernent la réforme du secteur public dont il faut réduire l'étendue à travers la liquidation ou la privatisation de certaines entreprises, et la restructuration de celles qui restent dans le portefeuille public. Elles concernent aussi la gestion des effectifs dont il faut réduire le volume et le coût, les procédures administratives, les niveaux d'intervention du secteur public dans le sens d'un désengagement progressif et le recentrage des investissements publics sur quelques

opérations à partir d'une redéfinition des priorités. Ces mesures concernent enfin la réforme du marché du travail dans le sens d'une plus grande libéralisation des dispositions légales et réglementaires, pour assurer plus de flexibilité et de mobilité à la gestion de la main-d'oeuvre.

La réforme des structures productives a pour objet de libéraliser le marché davantage de sorte que les règles du marché prennent le pas sur l'intervention. Ceci explique la levée des restrictions tarifaires pour ouvrir les entreprises à une plus grande compétitivité qui devrait en accroître l'efficacité. Cette libéralisation concerne aussi le régime des prix, le niveau des prélèvements sur les entreprises, le droit des affaires et la législation sur les investissements dans le sens d'une plus grande liberté dans le transfert des bénéfices.

Sur le plan microéconomique, le dispositif s'articule autour de diverses mesures incitatives pour encourager l'investissement et la création d'entreprise dans un certain nombre de secteurs dont l'agriculture.

D'une manière générale, et au-delà du détail des dispositifs, l'ajustement structurel doit se traduire par un fonctionnement de l'économie fondée sur la rationalité privée et le jeu des mécanismes du marché. Un tel fonctionnement est la condition d'une plus grande efficacité du secteur productif, d'une meilleure allocation des ressources, d'une plus grande compétitivité, et d'une meilleure insertion dans la division internationale où le développement des échanges extérieurs constituera le moteur d'une croissance retrouvée.

L'effet pervers de l'hypothèse du court terme

Au-delà des critiques qui peuvent être faites sur l'efficacité du dispositif dans son double aspect stabilisateur et structurel, il nous paraît important de relever la perspective globale dans laquelle se situe l'ajustement. Il s'agit d'une perspective de court terme, où domine l'objectif de stabilisation, et ce, malgré le volet structurel qui semble indiquer une prise de conscience d'une vision couvrant un horizon plus long. Cette prépondérance du court terme fait peser une véritable et lourde hypothèse non seulement sur l'efficacité même du processus, mais aussi sur l'évolution à long terme de l'économie, et sa capacité à retrouver la croissance.

La prépondérance du court terme exerce d'abord un effet pervers sur l'analyse même de l'économie en crise et sur la nature des déséquilibres à résorber. On considère en effet à travers l'hypothèse d'un excès d'absorption interne, que les déséquilibres sont la manifestation et la conséquence d'une rupture momentanée de l'équilibre général de l'économie et de son fonctionnement normal. Cette rupture tient à un excès de demande affectant l'offre d'exportables, du fait de la forte augmentation de la consommation privée et publique. Une maîtrise de la demande et sa stabilisation devraient donc permettre de dégager en faveur de l'exportation, un volume de biens permettant le retour à l'équilibre extérieur. Ceci devrait se réaliser d'autant plus

rapidement que du côté des importations, les flux seront contractés par la réduction de la demande.

Les déséquilibres apparaissent comme des phénomènes essentiellement conjoncturels, liés à une rupture et à des distorsions dans les mécanismes internes de l'économie et se traduisant par une mauvaise allocation des investissements. Moyennant cet ajustement le Fonds accepte en contrepartie de mettre temporairement à la disposition du pays, un certain volume de crédit lui permettant de réaliser rapidement les ajustements nécessaires, et le retour à l'équilibre réalisé, d'assurer les remboursements des crédits ainsi obtenus. Cette conception de la nature des équilibres explique ainsi la durée des programmes dont la période d'exécution maximale est de trois ans.

Une telle conception s'interdit d'analyser en profondeur l'origine des déséquilibres, l'état de l'économie étant considéré comme donné et implicitement optimal avant la rupture d'équilibre intervenue. Cette vision de l'économie en crise est plutôt statique et ne permet pas d'analyser l'impact et la portée réelle des mesures prises sur l'évolution même de l'économie.

Le volet ajustement a été introduit pour corriger les effets pervers de cette vision stabilisatrice et de court terme. Cet objectif est la transformation en profondeur des structures de l'économie, une correction des rigidités et distorsions qui introduisent des biais dans l'allocation des ressources. Mais là aussi, le changement de perspective n'est pas décisif et fondamental.

L'analyse qui préside au dispositif reste en effet étroitement tributaire de la préoccupation stabilisatrice à l'origine des programmes. Cette prépondérance de l'objectif de stabilisation ne permet pas une mise en perspective de l'économie, sur une longue période, non seulement pour déterminer en profondeur les causes des déséquilibres, mais encore pour définir les orientations à long terme de l'économie, et la capacité des mesures prises à en assurer la réalisation.

La perception restera aussi statique que dans la phase stabilisatrice, d'autant que les changements sont attendus du jeu des mécanismes du marché, lesquels, devraient spontanément conduire à l'équilibre souhaité.

Or, comme l'a souligné Perroux (1968), les modifications structurelles impliquent une politique voulue, s'inscrivant dans la durée, appelant des actions que ne peut seule induire la spontanéité des lois du marché, et se complétant de mesures correctives des effets pervers des décisions antérieures, car les objectifs peuvent se révéler contradictoires.

De ce fait, un ajustement structurel qui s'interdit de réfléchir et de remettre en cause la structuration du système productif, de sérier le poids et la nature des préférences de structure qui le déterminent, à travers les choix de spécialisations privilégiées ne peut permettre de résoudre le problème de la crise à partir de la source.

A l'analyse, la prépondérance du court terme est liée au fait que l'objectif essentiel de la stabilisation est de dégager un niveau de surplus tel que le pays puisse honorer les engagements extérieurs et en assurer les créances. Cet objectif prioritaire commande tout le dispositif de stabilisation et pèse lourdement sur la nature des réformes structurelles engagées. Il pèse aussi sur la durée des interventions, dont le maximum est de cinq ans.

La prépondérance du court terme et de la vision stabilisatrice se manifeste d'ailleurs par la disparition automatique de tout processus de planification. On a certes critiqué les plans élaborés dans les pays en développement, en soulignant notamment le faible niveau de réalisation. Mais ces critiques n'enlèvent pas au plan cette qualité d'être une balise pour l'avenir, et d'obliger à une réflexion sur la cohérence des mesures à prendre, les objectifs à réaliser et les perspectives d'avenir ainsi ouvertes à l'économie. Robert Massé a ainsi raison d'utiliser à cet effet l'heureuse formule du "plan anti-hasard" (Perroux 1968).

Or, au contraire de cette mise en perspective, on observe la mise en oeuvre d'une série de mesures, dominées par la préoccupation de réduire les dépenses et de dégager un surplus permettant de servir la dette, sans pouvoir comprendre que souvent, les mêmes mesures compromettent à brève ou moyenne échéance, la capacité même de l'économie à atteindre ces objectifs de court terme.

Ainsi le souci de réduire les dépenses conduit-il à des coupes claires dans les dépenses d'investissements. Le taux d'investissement dans l'économie en est ainsi réduit, ce qui anéanti en même temps la perspective d'un accroissement des capacités de l'économie à créer un niveau de surplus plus élevé dont dépend l'apurement du service de la dette et le retour à l'équilibre extérieur.

Dans le cadre de la même préoccupation, réduira-t-on la formation d'infirmières, d'instituteurs, de médecins, de professeurs, pour réaliser des économies budgétaires, alors que la couverture sanitaire est loin d'être assurée, que la scolarisation est faible et souvent de mauvaise qualité, et que l'absence d'un capital humain constitue un des plus grands obstacles à la transformation de l'économie, à l'accroissement de la productivité et de l'efficacité, et à sa diversification. Pour ce qui concerne l'éducation, Vinokur a montré comment la réduction des dépenses à court terme introduit un biais pervers dans les modèles d'analyse de la rentabilité de l'enseignement en pays sous-développés, et dont le résultat est la recommandation faite à ces pays dans le cadre de l'ajustement structurel, de privilégier l'enseignement de base au détriment de l'enseignement supérieur (1987).

Un tel choix impose une hypothèque sur la formation des ressources humaines, au moment où la vitalité des économies en dépend et que l'importance du capital humain détermine la hiérarchie des économies dans

la compétition internationale. On peut en dire autant de l'hypothèque que la préoccupation stabilisatrice à court terme fait peser sur l'économie.

Il s'agit en l'occurrence de l'orientation déflationniste qui détermine les choix de politique économique, et qui conduit à une vision dichotomique de l'activité où la monnaie et sa gestion constituent désormais une entité en soi, distincte, voire sans relation avec l'ensemble de l'économie dont l'évolution lui est désormais subordonnée.

La gestion de la monnaie devient alors telle que les intermédiaires financiers se trouvent dans l'impossibilité de mettre à la disposition des agents économiques les moyens de participer à la création du surplus et à sa répartition. On se trouve alors devant le paradoxe d'une économie souffrant d'une pénurie de liquidité, à laquelle on impose justement, et à ce moment précis, une politique de ponction de la liquidité. C'est le paradoxe de l'anémie contraint au don du sang.

Le conflit d'objectifs stabilité-croissance, et de perspective court terme-long terme n'est certes pas propre à nos économies. On l'a en effet vu resurgir, dans les années récentes, à la faveur de la crise qui a suivi les deux chocs pétroliers, et où les tensions inflationnistes et la résorption des déséquilibres extérieurs et publics a conduit à l'application des politiques de rigueur.

La montée du chômage, la désindexation des rémunérations et la hausse des coûts de financements qui en ont résulté ont été considérés comme le prix à payer pour réussir le processus de désinflation et créer les conditions d'une reprise saine de la croissance. L'objectif de stabilisation a ainsi pris le pas sur celui de la croissance.

Il faut cependant relever, sur un plan général, que cette politique s'est accompagnée d'une action vigoureuse de restructuration de l'économie, de redéploiement sectoriel au bénéfice des secteurs d'avenir pour assurer une mutation des spécialisations et une adaptation du système productif au nouveau contexte de compétition et de prix élevé de l'énergie.

La reprise de la croissance n'a pas été posée comme acquise au départ, et elle a été d'autant plus forte que le redéploiement sectoriel était réussi, sous l'impulsion concertée des pouvoirs publics et des entreprises, afin d'assurer la continuité de la dynamique d'accumulation.

Alors que la crise avait résulté – en partie tout au moins – de la prépondérance de l'investissement de rationalisation, l'effort a tendu à développer l'investissement de capacité pour accroître, créer les revenus nouveaux, élargir la capacité d'absorption interne et conquérir des parts de marchés extérieurs par accroissement de la productivité et de la valeur ajoutée des biens offerts sur le marché.

C'est ce que n'opère pas ici l'ajustement qui assimile – à tort – stabilisation et croissance, et considère comme données la spécialisation de

l'économie, la structure et la logique de fonctionnement du système productif, alors que c'est là où se trouve l'origine de la crise.

On ne peut s'étonner que l'action stabilisatrice, supposée préparer la croissance se traduise paradoxalement par une chute drastique du taux d'investissement qui, dans l'ensemble de ces pays atteint péniblement 15%.

Faute de s'être interrogé sur le rôle dynamique à faire jouer à l'Etat, pour se préoccuper de réduire ses dépenses et sa présence, on doit alors faire face à un effet récessif cumulatif où la stagnation, favorisée par la déflation, devient un état permanent de l'économie, sans pour autant que les déséquilibres qu'on voulait résorber l'aient été.

Il devient donc urgent de définir de nouvelles alternatives, dans une perspective globale et à long terme. Ces alternatives devront mieux tenir compte de l'impact des décisions prises et prévoyant les conflits possibles d'objectifs et les corrections indispensables. Il importe alors de définir les conditions d'élaboration de ces alternatives.

Eléments pour une définition de perspectives nouvelles à long terme

La situation actuelle impose une remise en cause de la démarche suivie dans le cadre du processus d'ajustement actuel. Cette remise en cause suppose la définition de nouvelles alternatives dans le cadre desquelles devraient être élaborés les différents projets matérialisant les choix fondamentaux en terme d'objectifs de croissance durable, et de maîtriser des évolutions d'une période à l'autre.

Mais comment définir ces alternatives? Sur quels principes les fonder? Comment prioriser les projets? Quelles relations établir entre la démarche macroéconomique et les préoccupations microéconomiques des agents économiques? Telles sont quelques unes des questions fondamentales dont la réponse permet de dégager les bases des nouvelles perspectives à définir pour l'économie. Quelques principes généraux nous semblent ici d'une importance capitale.

De quelques principes de base

La définition d'alternatives nouvelles nous paraît devoir reposer sur quelques principes de base dont le respect doit être une préoccupation constante et en fonction desquelles les composantes des politiques globales ou sectorielles doivent être définies et mises en oeuvre.

Le premier fondement nous semble être la réaffirmation de la nécessité de l'ajustement structurel, mais dans une conception et une logique fondamentalement différente de l'acceptation actuelle de ce processus.

Nos économies ont besoin d'être restructurées de fond en comble. La crise a révélé l'épuisement des possibilités des structures actuelles et de leur inadaptation absolue aux exigences présentés par rapport aux besoins des agents économiques et à la compétitivité internationale. C'est l'épuisement d'un modèle de fonctionnement de l'économie, celui de la mise en valeur

qui a présidé à la structuration de l'appareil productif, en fonction de préférences de structures qui ont déterminé les choix de spécialisation à partir desquelles ces économies s'insèrent dans la division internationale du travail.

L'ajustement doit donc aider à la création de nouvelles structures, au niveau de l'appareil productif, des mécanismes de financement, de la dynamique d'investissement, etc. L'objectif premier est de donner à l'économie une capacité de fonctionnement autonome, et de réduire sa dépendance à l'égard des variables extérieures. C'est un principe contraignant qui va avoir des implications pratiques quand il faudra définir les projets à retenir et les articulations de la politique globale.

Le second principe est l'acceptation que le développement ne peut s'analyser comme un processus imitatif qui reproduit les expériences des pays industrialisés, sans tenir compte des spécificités et des contraintes du milieu. Cela signifie que la dynamique d'ensemble de l'économie doit être déterminée par les préférences de structures internes, à l'échelle de l'économie considérée d'abord, à celui de la région ensuite, dans une perspective d'intégration régionale. Il en découle un ensemble d'implications au niveau du financement, des choix sectoriels, de la gestion de l'espace de la production et des choix technologiques, de la formation des ressources humaines.

La prise en compte des structures internes doit être l'élément déterminant de l'insertion dans l'économie mondiale, et de la nature de la relation qui doit exister entre l'économie en structuration et les autres économies, et cela en dépit de la contrainte extérieure. Son existence n'implique cependant pas qu'elle soit irréversible, ainsi que l'exemple de nouveaux pays industriels notamment d'Asie du Sud-Est nous le montre. Les dotations factorielles ne peuvent en effet être considérées comme données une fois pour toutes, irréversibles et condamnant à des choix de spécialisation définis une fois pour toutes, alors que la situation actuelle démontre leur caractère réversible, à travers une marginalisation des productions en résultant, tant à l'intérieur de l'économie productrice – ce qui l'était déjà dès l'origine – qu'à l'extérieur, où la demande en justifiait pourtant la production.

Le troisième principe est la nécessité d'une interaction et d'une implication totale des agents privés nationaux et de l'Etat. La spécificité de nos économies, et l'ampleur du processus de restructuration imposent en effet l'Etat en tant qu'acteur essentiel pour donner des orientations globales et imprimer une cohérence d'ensemble dans laquelle s'inscrivent les plans des agents privés. Il doit jouer un rôle d'impulsion, de régulation et de correction dans l'évolution de l'activité. Pour ce faire, il dispose de moyens suffisants pour remplir cette mission.

Ce rôle dynamique n'est certes pas sans danger, le risque étant qu'un interventionnisme tous azimuts ne finisse par générer une mécanique ayant

sa propre autonomie et étouffant toute possibilité d'action. Une intense controverse s'est développée à cet effet dans les années récentes, pour contester, à la suite de la remise en cause des analyses keynésiennes, la pertinence et l'efficacité de la politique économique, la contestation la plus radicale étant celle des théoriciens de la nouvelle économie classique, dite des anticipations rationnelles. Mais la controverse a eu pour effet en définitive d'apporter de nouvelles justifications théoriques à l'intervention publique, tout en redéfinissant les conditions d'efficacité de celle-ci, dans la perspective d'une interaction micro/macro.

Mais au-delà de cette justification théorique, l'expérience actuelle des économies africaines en général, de l'économie camerounaise en particulier permet de voir quel rôle stratégique et indispensable doit être celui de l'Etat. Cette importance se mesure par ailleurs au rôle qui est le sien dans les grandes économies de marché comme les Etats-Unis et le Japon pour soutenir notamment la recherche technologique, base de structuration de leur système productif.

L'impulsion donnée par l'Etat doit trouver réponse et réaction auprès des agents économiques privés qui ne peuvent ainsi être considérés comme des sujets passifs. Au contraire la cohérence d'ensemble doit être la résultante de la prise en compte des besoins qu'ils expriment, des anticipations qu'ils font de ceux-ci et des perspectives souhaitées ou effectives de l'économie.

Ce trouve ainsi posé le problème de la circulation de l'information et de la détermination des vecteurs d'information et d'incitations, pour saisir les préoccupations, comprendre les besoins, anticiper les évolutions pour pouvoir les maîtriser et éviter les ruptures brutales, atténuer l'impact des chocs, en particulier extérieurs.

L'action des acteurs extérieurs ne peut alors avoir de sens que si elle s'insère dans cette dynamique déterminée par les préférences de structures internes, à la différence de la situation actuelle où leur intervention est la base de l'orientation globale de l'économie.

De ce qui précède découle un troisième principe de base, celui du nécessaire renversement de perspectives, pour donner la priorité au long terme. Il s'agit d'inscrire les réformes de structures dans la durée et partant d'en déterminer le rythme et l'amplitude dans le temps, le court terme se réalisant sous contrainte de favoriser les mutations en profondeur et de donner à l'économie la capacité d'une plasticité durable des structures.

La planification stratégique devient dès lors un instrument capital pour définir les modalités de réalisation, les moyens à mettre en oeuvre, et la cohérence d'ensemble entre objectifs et instruments.

Le plan a certes été l'objet d'une remise en cause favorisée d'une part par l'effondrement des économies socialistes et d'autre part, par ce qu'on a considéré comme l'inconsistance des plans dans les pays en développement en général, des pays africains en particulier. Cette inconsistance a été

favorisée par la forte dépendance de la réalisation des projets retenus sur les ressources étrangères. Ces critiques ne suffisent cependant pas pour rejeter cet instrument dont l'absence a une incidence négative sur l'évolution actuelle de nos économies.

Sur ce point, il est en effet significatif que c'est paradoxalement au moment où l'instrument semblait dépérir, quant à son utilisation sur le plan économique global, que la planification a pris une importance particulière au niveau des entreprises en général, des grandes entreprises et organisations en particulier. Celles-ci se préoccupent en effet de l'évolution à moyen et long termes des marchés, des produits, et des concurrents, et sont contraintes de définir des stratégies susceptibles de déterminer l'évolution future et leur positionnement par rapport à la situation présente, leurs ressources, leurs produits, les transformations futures du marché et de l'environnement, les structures de compétition en constante mutation (Bekolo-Ebe 1992).

L'élaboration des stratégies implique alors, pour ces organisations, la mise en place d'un véritable processus de planification et celui-ci se développe d'autant plus que les instruments de prévisions gagnent en performance.

Ce qui est valable pour les firmes et organisations l'est encore plus pour l'économie globale surtout dans des pays qui paient justement le lourd tribut d'une absence ou d'une insuffisante anticipation de l'avenir, et qui sont contraints de s'ajuster passivement à des mutations structurelles, déterminées par d'autres et qu'ils subissent faute d'alternatives.

Le plan ici doit être le lieu d'un débat sur les orientations futures sur le rôle des différents acteurs, sur la nature, le niveau et la qualité des moyens à mobiliser, sur les repères à construire pour les bilans d'étapes, sur les transformations structurelles et institutionnelles à entreprendre pour réaliser les objectifs fixés. Il constitue le cadre idoine pour opérer les ajustements nécessaires entre les objectifs et les moyens, en évitant que la contrainte des moyens ne conduise à des choix hasardeux qui peuvent irrémédiablement hypothéquer l'avenir. C'est la balise au gré duquel doivent s'apprécier les décisions prises et leur adéquation par rapport aux objectifs, la pertinence des choix structurels globaux et sectoriels, par rapport à l'objectif d'autonomisation de l'économie et de consolidation des préférences de structures des agents économiques.

Il conditionne la définition des structures organisationnelles, en tant qu'elles établissent les relations prévisibles entre les missions à réaliser, les tâches à accomplir d'une part, les acteurs qui ont la charge d'assurer cette réalisation d'autre part.

C'est donc un instrument privilégié de formulation et de mise en oeuvre de décisions stratégiques. C'est un processus de long terme permettant de définir une représentation de l'état futur de l'économie et de spécifier les

modalités de mise en oeuvre de cette volonté, au double niveau stratégique et opérationnel.

La récurrence du processus permet de définir la durée du cycle et le *timing* des révisions compte tenu justement de son double aspect stratégique et opérationnel. Elle implique la mise en place du mécanisme de circulation de l'information et d'intégration des différents acteurs, en tenant compte des contraintes qui affectent la cohérence et la capacité de réalisation du plan.

C'est un instrument fondamental pour l'*aggiornamento* des économies africaines, à partir d'une analyse critique en profondeur de l'existant.

Les trois principes fondamentaux ci-dessus définis influent sur les modalités de définition des stratégies, l'élaboration et la mise en oeuvre des projets dont la réalisation permet de matérialiser les options stratégiques retenues.

Des principes généraux aux implications stratégiques et opérationnelles

Les principes qui précèdent permettent de dégager quelques orientations pour la détermination des choix stratégiques et la nature des projets à retenir pour traduire ceux-ci dans les faits et concrétiser les mutations structurelles à imprimer à l'économie.

Le premier élément concerne le système productif. Donner à l'économie une dynamique autonome implique que la stratégie adoptée opère une mutation en profondeur et un redéploiement sectoriel.

Il s'agit d'une part de redéfinir les spécialisations autour desquelles se structure l'appareil de production, pour en assurer l'intégration interne et réduire sa dépendance extérieure et d'autre part de lui assurer une diversification sectorielle telle que la carence ou la défaillance d'un secteur, d'une branche d'activité n'induisse un effet récessif qui bloque et arrête toute l'activité économique. Il faut enfin que le système productif crée un niveau de surplus dont la répartition permet à l'économie de trouver en elle son propre débouché, et que celui-ci serve de coussin de sécurité en cas de retournement de la conjoncture sur le marché extérieur. C'est en fonction de ces éléments que doivent être déterminées les priorités rentables et que doit se construire la conquête des parts de marchés extérieurs.

Les projets productifs doivent donc être retenus en fonction de leurs capacités à réaliser ces exigences d'autonomisation, de diversification, d'intégration et de consolidation du système productif. Leur "priorisation" reposera alors sur leur capacité à assurer les coûts de l'homme, et à exploiter au mieux le potentiel de ressources existant dans l'économie.

Dans ce contexte, les choix sectoriels doivent être retenus en fonction d'un inventaire exhaustif et régulier des besoins existants, une anticipation des besoins futurs et les possibilités de les satisfaire à partir de la valorisation des ressources intérieures disponibles. Dans ce sens, et pour prendre l'exemple de l'économie camerounaise, l'élaboration du Plan directeur

d'industrialisation, semble avoir obéi à ces orientations, de valorisation des ressources disponibles, de développement de filières intégrées de production et de cohérence entre les filières et les besoins du marché intérieur, régional et mondial.

Les projets retenus permettent en effet d'opérer un redéploiement des structures du système productif, d'en réduire la dépendance par rapport à la spécialisation étroite actuelle, d'en assurer une intégration sectorielle où les effets d'entraînement s'exercent entre les secteurs et donnent à la dynamique d'ensemble une plus grande cohérence et une plus grande capacité de démultiplication des effets bénéfiques.

Considérons par exemple les projets agricoles. L'agriculture doit en effet être une priorité, compte tenu du potentiel existant, des besoins à satisfaire, de son impact pour l'industrie, et du rôle stratégique qu'elle joue dans l'économie mondiale, ainsi que le montrent les débats entre la CEE et les Etats-Unis, dans le cadre des négociations du GATT.

Pour ce qui concerne nos pays, les projets retenus doivent être non seulement pour assurer l'équilibre alimentaire, comme c'est l'objectif déclaré, mais encore et surtout pour que l'accroissement de la production et sa valorisation permettent aussi le développement du tissu industriel, la valorisation de la recherche scientifique et technologique, la conquête des parts de marché sur les marchés extérieurs.

La stratégie ici conduit à mettre fin à cette distinction qui n'est propre qu'à nos pays, entre agriculture vivrière et agriculture d'exportation, distinction qui n'a pas de sens, mais qui est significative des impasses créées par le processus de mise en valeur.

La stratégie doit aussi permettre une augmentation de la productivité, une rentabilisation des exploitations et une création du surplus qui modifie profondément et qualitativement les conditions de vie des producteurs agricoles, à l'instar de l'évolution observée dans les pays industriels. Ce n'est donc pas une agriculture destinée à fournir des devises, comme on l'a souvent dit pour justifier la spécialisation actuelle, mais une agriculture dont l'expansion s'inscrit dans la dynamique d'ensemble d'autonomisation de l'économie. Il en découle des conséquences sur le plan du financement, de la production technologique et de l'organisation.

Diversifier le système productif et assurer son intégration suppose en effet que les stratégies prennent appui sur le développement de la recherche scientifique et technique qui doit ainsi être une priorité. Elle doit permettre l'amélioration et le développement des techniques de production et partant l'accroissement de la productivité et de la qualité des produits, la création des produits nouveaux en fonction des besoins existants ou anticipés, le développement des normes de qualités, l'innovation permanente dans la production et l'organisation. Ainsi s'installera obligatoirement une interaction permanente et dynamique entre les centres de recherches et les

entreprises pour valoriser les résultats obtenus en les insérant dans les circuits productifs.

Il est urgent de comprendre que le développement de la recherche est la condition *sine qua non* de la revitalisation de nos économies. La recherche est certes souvent considérée comme une activité superfétatoire, sous prétexte que le transfert de technologie peut résoudre les problèmes. Les expériences de nos jours dans ce domaine sont suffisamment éloquents pour qu'on n'entre pas dans les détails. La technologie est toujours en effet la condition de la maîtrise du capital. Elle est toujours une réponse aux problèmes et contraintes que posent l'environnement à un moment donné, et permet à l'homme de le maîtriser, de desserrer les contraintes et de déplacer la frontière des possibilités qu'offrent le milieu et la nature, tant au niveau des ressources que du degré d'exploitation de celles-ci.

Le corollaire de cette nécessaire production technologique et scientifique est l'insertion dans toute stratégie à long terme, du développement des ressources humaines en qualité et en quantité suffisante, non seulement pour produire les connaissances, mais encore pour les exploiter dans les circuits de production de biens et services. L'effort, dans ce domaine est une nécessité contraignante qui ne peut s'accommoder l'objectif de réduction de dépenses à court terme.

Il est certes vrai qu'en la matière, une révision fondamentale des pratiques actuelles s'impose tant elles ont conduit à faire de l'accessoire et du contingent l'essentiel, et que le hiatus est souvent flagrant entre la formation et les enjeux de l'économie, et de manière générale de la société. Il y a donc là, matière à débat pour redéfinir les grandes options stratégiques et les projets opérationnels. Mais le principe de l'intensification de la formation et de l'amélioration de la qualité ne peut être discuté dans la détermination des alternatives stratégiques nouvelles. La capacité de nos économies à sortir de la logique de marginalité en dépend, de même que leur capacité à tenir la compétition mondiale.

Les choix de stratégies alternatives et de projets doivent, par rapport aux principes généraux sus-évoqués, s'effectuer en intégrant dans les éléments d'appréciation, la mobilisation des moyens de financement internes, comme base de toute la dynamique d'accumulation.

La grave crise d'endettement, les transferts nets négatifs et le poids des préférences de structures qui s'exercent par le biais des flux financiers extérieurs montrent suffisamment l'inanité de toute prétention à construire une économie solide sur la base exclusive ou prépondérante des flux financiers extérieurs.

Il ne s'agit certes pas de se fermer à ceux-ci, surtout dans un monde qui s'analyse de plus en plus comme un village planétaire. Mais ces flux ne peuvent être qu'un adjuvant venant s'inscrire dans une dynamique, d'accumulation financée par les flux financiers internes à l'économie. Le

problème qui est ainsi posé est celui du rôle de la monnaie et de l'intermédiation financière dans sa fonction de création et de distribution de la liquidité aux différents secteurs de l'économie.

Aucune stratégie d'autonomisation de l'économie et de sortie de crise ne peut faire l'économie d'une réponse précise à ce problème. C'est une nouvelle dynamique de financement qui doit être mise en place pour déterminer les conditions de mobilisation de l'épargne intérieure, de création, de distribution, de circulation et d'orientation sectorielle de la liquidité, de développement d'une intermédiation financière apte à répondre aux besoins de financement exigés par l'importance de la reprise de la croissance et la restructuration de l'économie.

Les flux financiers extérieurs et l'appui qu'ils peuvent apporter les divers bailleurs de fonds n'auront d'utilité que s'ils complètent les flux intérieurs et s'insèrent dans la logique d'allocation sectorielle induite par les flux internes, s'obligeant ainsi à appuyer la matérialisation des préférences de structures des agents économiques internes.

Il s'agit ce faisant d'une rupture fondamentale par rapport à la logique actuelle où un projet est retenu parce qu'il y a des financements extérieurs qui le suscitent d'ailleurs très souvent, l'apport financier interne lorsqu'il existe n'étant souvent que la réponse à une exigence du bailleur de fonds extérieur soit pour garantir la minimisation des risques, soit pour bousculer la passivité des responsables du pays.

Il importe donc, dans cette perspective de restructurer le système financier, de redéfinir le rôle de la monnaie, et de déterminer les règles nouvelles d'allocations de ressources financières entre les secteurs ainsi que les modalités de mobilisation de l'épargne et de son insertion dans le circuit de production et de distribution des biens et services. L'impact positif de toute stratégie alternative devrait ainsi se mesurer à l'aune de sa capacité à mettre en place une véritable économie monétaire de production.

La définition de stratégies nouvelles et/ou sectorielles ainsi que les projets à retenir doit par ailleurs reposer sur une gestion optimale de l'espace. De celle-ci dépendent en effet l'ampleur des économies d'échelles et de dimensions ainsi que la résorption des déséquilibres spatiaux qu'on observe dans chacun de nos pays. Le problème de l'aménagement de l'espace se pose ainsi et permet de situer l'importance en terme de priorité d'une politique de développement des moyens de transports et des moyens de communication. La désintégration spatiale actuelle est aussi une des raisons explicatives de la désintégration sectorielle, et de la faible capacité d'expansion de divers secteurs d'activités, ce qui favorise la forte polarisation de l'économie par l'extérieur, à partir des zones portuaires.

Le développement des moyens de transports et de communication et la densification des réseaux constituent donc une priorité pour toute stratégie alternative et dans le choix des projets à développer.

Cette gestion de l'espace ne doit pas se faire seulement à l'intérieur d'un seul pays, elle doit également intégrer une dimension régionale, tant en ce qui concerne le développement des transports et des communications, que le choix des projets productifs et l'organisation de l'espace financier.

A l'heure de la constitution de grands pôles économiques où la dimension de l'espace est un élément clé de regroupement, l'Afrique ne peut continuer à se définir par rapport à l'atomisation actuelle de son espace. Celle-ci explique, à notre avis, le processus de marginalisation observé, alors qu'ailleurs les regroupements donnent naissance à des pôles qui permettent aux économies concernées de se positionner dans les rapports de force qui se définissent sur la scène économique mondiale. Toute stratégie qui ne s'inscrirait pas dans un cadre intégrateur est vouée à l'échec, ainsi qu'on a pu le vérifier, à l'expérience, avec le processus de mise en valeur.

L'autonomisation des systèmes productifs, le développement d'un espace financier capable de prendre en charge les énormes besoins de financement de la nouvelle dynamique d'accumulation, la production de connaissances scientifiques et technologiques et leur insertion dans le circuit productif et organisationnel, la formation et le développement des ressources humaines dans le sens où nous l'avons décrit, n'auront de chances d'être réalisés durablement que dans une perspective intégrée, grâce à laquelle peuvent être résorbés les déséquilibres internes à chaque pays, et les déséquilibres entre les pays, dont les uns et les autres subissent les effets pervers.

Conclusion

L'indispensable ajustement des économies africaines n'a de chance de réussir que s'il s'opère dans le sens d'une rupture totale avec le processus de mise en valeur. Celui-ci est en effet la source de déséquilibres dont l'ampleur et la gravité tiennent à leur ancrage au coeur de l'économie. Le processus de stabilisation ne peut dès lors les résorber, car ils ne sont pas passagers mais permanents parce que liés à la structuration de l'économie. L'ajustement structurel doit donc s'inscrire dans une perspective de long terme, et conduire à la mise en place de nouvelles structures de production qui donnent à l'économie un plus grand degré de liberté. La mise en place de cette dynamique autonome passe par de nouveaux choix de spécialisation, une diversification sectorielle permettant d'intégrer le système en fonction des besoins des agents, et sur la base d'un financement interne de la formation de capital et d'une dynamique d'investissement privilégiant l'investissement de capacité. Une telle stratégie intègre nécessairement le développement des connaissances scientifiques et technologiques comme base de construction du système productif. Elle accorde aussi la priorité à la gestion de l'espace à l'intérieur comme au plan régional, d'où l'importance d'une politique des transports et de communication d'une part, et du processus d'intégration régionale d'autre part.

L'élaboration de ces alternatives remet au centre de l'activité économique l'Etat en tant que lieu de coordination, de régulation et de définition des nouvelles cohérences indispensables à la mise en place d'une véritable économie de production. Mais ce rôle central n'a de sens et de portée positive que s'il permet d'intégrer tous les agents économiques au processus en prenant en compte leurs besoins existants, en anticipant sur les mutations à venir et en faisant en sorte que l'ensemble s'assure la maîtrise des mutations présentes et à venir. C'est-à-dire tout l'intérêt et toute l'urgence de la reprise du processus de planification, instrument par excellence d'anticipation de l'avenir.

Bibliographie

- Bekolo-Ebe, B, 1992, "De la nécessité d'une planification stratégique pour les universités africaines", communication au Senior University Workshop 3-10 septembre, Bujumbura, Burundi.
- Perroux, F, 1968, "L'intégration et l'échec de la théorie traditionnelle des échanges", *Economie Appliquée* No. 2.
- Vinokur, A, 1987, "La Banque mondiale et les politiques d'ajustement structurel", *Revue Tiers-Monde*, t. XXVIII, No. 112, octobre-décembre.

* Vice-recteur, chef du département Management à l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) de l'Université de Douala, Cameroun.