



**Cadre africain de référence
pour les programmes d'ajustement structurel
en vue du redressement et de la
transformation socio-économiques**

**Etude de quelques
moyens d'intervention**

Table des matières

Avant-propos	v
Première partie : Aperçu global	1
1. Contexte	1
1.1 Historique	1
1.2 Nécessité de définir des instruments appropriés en vue de l'ajustement et de la transformation	3
1.3 Les instruments de politique du CARPAS dans le contexte du développement	4
1.4 Dimensions régionale et sous-régionale	6
2. Résumé du document	6
2.1 Système de taux de change multiples	6
2.2 Politique de taux d'intérêt différentiels et contrôle sélectif du crédit	7
2.3 Politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire en Afrique	8
2.4 Stratégies d'application et suivi	9
Deuxième partie : Quelques moyens d'intervention	11
3. Système de taux de change multiples (STCM)	11
3.1 La politique de taux de change dans un contexte de développement	11
3.2 Fondement du système de taux de change multiples	12
3.3 Elaboration et application du STCM	19
4. Politiques de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit	22
4.1 Aperçu général des politiques des taux d'intérêt et de leurs effets	22
4.2 Fondement de la politique des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit	27
4.3 Formulation et application de la politique des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit	31
5. Politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire en Afrique	37
5.1 Introduction	37
5.2 Autosuffisance alimentaire et politiques de soutien des prix : Contexte général	38
5.3 Evaluation de la pertinence des politiques de soutien des prix pour la réalisation de l'autosuffisance alimentaire dans le contexte africain	41
5.4 Formulation et application de la PSP aux fins de l'autosuffisance alimentaire	45
Troisième partie : Conclusions	53
6. Stratégies d'application et surveillance	53
6.1 Introduction	53
6.2 Complémentarités et avantages comparés	53
6.3 Application	54
6.4 Surveillance	56
ANNEXE	57

Avant-propos

Depuis son adoption, en avril 1989, par la Conférence commune des ministres africains de la planification et des ministres des finances, puis par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, en juillet 1989, le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel a été largement perçu comme un instrument susceptible de contribuer dans une large mesure au redressement socio-économique et à la transformation de l'Afrique, surtout après la décennie perdue des années 80. Il n'est pas surprenant que le CARPAS ait suscité de grands espoirs pour les pays africains qui recherchaient inlassablement des politiques et mesures appropriées devant leur permettre non seulement de s'adapter à une situation économique changeante, tant sur le plan intérieur qu'à l'extérieur, mais surtout de transformer leurs économies. Le CARPAS a aussi, dans une certaine mesure, soulevé des controverses essentiellement parce qu'il prend le contrepied de ce qui est admis communément et remet en question certains grands instruments d'intervention utilisés communément dans le contexte des programmes d'ajustement structurel. Et, bien entendu, le défi a été confirmé par la sombre réalité de nombreux pays africains.

La Commission économique pour l'Afrique avait donc deux bonnes raisons de redoubler d'efforts pour rendre le CARPAS opérationnel. Premièrement, les dirigeants africains devaient impérativement disposer du cadre théorique et empirique nécessaire pour pouvoir formuler correctement leurs programmes respectifs et choisir les instruments d'intervention appropriés ainsi que leurs modalités d'application. La deuxième raison pour laquelle la CEA devait poursuivre ses efforts visant à rendre le CARPAS opérationnel était la nécessité d'établir un consensus entre les pays africains et leurs grands partenaires bilatéraux et multilatéraux dans le développement, notamment les institutions de Bretton Woods. En fait, depuis l'adoption du CARPAS, de nombreuses consultations intensives ont eu lieu et il se dégage un consensus au sujet du fait incontournable que l'ajustement ne peut qu'aller de pair avec la transformation. Aussi bien l'Etude perspective à long terme de la Banque mondiale de 1989 sur "l'Afrique subsaharienne de la crise à la croissance durable" que le rapport de la Conférence sur l'Afrique organisé en juillet 1990 à Maastricht (Pays-Bas) reconnaissent ce fait de manière catégorique et incontestable.

La présente étude découle du fait qu'il incombe à la CEA d'aider les pays africains à appliquer le CARPAS et de la nécessité impérieuse de parvenir à un consensus au sujet des prémisses sur lesquelles se fonde le CARPAS. Il convient également de rappeler que, pour pouvoir disposer d'une évaluation globale de l'effet de certains instruments d'intervention, les ministres africains des finances ont demandé expressément des études approfondies, portant surtout sur les instruments d'intervention qui ont des répercussions sur l'ensemble de l'économie ainsi que sur le rythme et l'orientation de la transformation.

Il s'agit :

- i) Du système de taux de change multiples (STCM);
- ii) Des politiques de taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit (PTID et CSC);
- iii) Des politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire (PSP).

La présente étude porte essentiellement sur ces instruments d'intervention, en raison de leurs effets particuliers sur le progrès social, la croissance économique et la transformation structurelle. De fait, ils ont une influence directe sur tous les aspects de l'activité économique, en particulier le niveau et la structure de la production, les exportations, le volume et la structure des importations, les niveaux et modes de consommation, la dette extérieure, la balance des paiements et les flux de ressources. Ainsi, l'application de ces instruments d'intervention détermine dans une large mesure l'orientation et le contenu de l'ajustement et de la transformation.

Il convient de souligner qu'en plus de la définition des diverses formes que ces trois instruments d'intervention peuvent prendre, en fonction du contexte où ils sont appliqués, l'étude souligne également les avantages et limites respectifs de ces instruments, généralement à partir de preuves empiriques, ainsi que leur conception et leur modalités d'application. Dans l'ensemble, l'étude montre que, s'ils sont correctement conçus, appliqués et suivis, ces trois instruments présentent des avantages qui compensent très largement leurs limites éventuelles.

L'étude aborde en outre deux grandes questions : la complémentarité des trois instruments d'intervention et leur dimension temporelle. Il est incontestable - comme il est souligné dans le CARPAS - que les instruments d'intervention doivent être choisis, conçus et appliqués en tant qu'ensemble intégré afin de maximiser leurs effets synergétiques. Par ailleurs bien que l'on puisse les considérer comme des mesures transitoires à revoir continuellement, ils devraient rester en place jusqu'à ce que les objectifs fondamentaux de la transformation aient été atteints.

Je tiens à reconnaître publiquement que les auteurs de l'étude ont largement bénéficié des observations et suggestions faites à propos d'un projet antérieur communiqué à certains hauts fonctionnaires de gouvernements et d'institutions de développement, dont le FMI et la Banque mondiale, ainsi qu'à des chercheurs universitaires. Certes, quelques-unes seulement des suggestions ont été ou ont pu être intégrées dans la version finale, mais la plupart des observations et critiques ont permis de préciser de nombreuses questions. La Commission économique pour l'Afrique est donc reconnaissante à tous les intéressés, en particulier à l'ancien président de la Banque mondiale et au Directeur général du Fonds monétaire international qui ont permis à leurs départements respectifs de formuler des observations de fond sur les divers instruments d'intervention. Nul doute que pareille coopération entre la Commission économique pour l'Afrique et les institutions de Bretton Woods augure bien de l'avenir car elle contribuera aux efforts faits pour arriver à un consensus mondial au sujet de toutes les grandes questions générales afin d'aider l'Afrique à relever les défis des années 80.



Adebayo Adedeji

*Secrétaire général adjoint des Nations Unies
et*

Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique

PREMIÈRE PARTIE:

Aperçu global

1. CONTEXTE

1.1 Historique

1. Depuis le début des années 80, les pays africains connaissent une crise aiguë, comme en témoigne la constante régression révélée par presque tous les principaux indices de progrès économique et social. De plus, cette crise socio-économique se traduit par une grave désorganisation du secteur productif et de l'infrastructure matérielle et sociale, d'où une érosion des niveaux de vie et de la base même de la production et de la productivité.

2. Après une série de débats très animés sur les causes du déclin économique de l'Afrique, les donateurs et les institutions multilatérales de financement et de développement se sont ralliés au point de vue qui est celui de l'Afrique depuis longtemps, à savoir que l'origine de la crise est structurelle et qu'elle est essentiellement à long terme. Déjà, à la fin des années 70, les responsables africains étaient parvenus à cette conclusion, qui a été répétée en 1986 dans les **Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale** en ces termes :

"... une étroite interaction entre la pauvreté extrême et des niveaux de productivité dérisoires, étant donné les graves lacunes que l'on observe en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, notamment les équipements, les capacités de recherche, les connaissances technologiques et la mise en valeur des ressources humaines, tous facteurs indispensables à une économie intégrée et dynamique.

3. Il est certain que de multiples facteurs externes et internes ont contribué à amplifier la crise. Parmi les facteurs externes figurent l'effondrement des cours des produits primaires, la détérioration des termes de l'échange, le tarissement des flux de capitaux et le poids de la dette extérieure et du service de la dette. Au nombre des causes internes, on compte une mauvaise gestion économique, une mauvaise exploitation des ressources, les sécheresses périodiques et les conflits armés. La crise s'est traduite notamment par l'inflation des déficits de la balance des paiements et des déficits budgétaires. Toutefois, ces problèmes résultent pour la plupart directement de l'absence de transformation structurelle, du caractère plutôt hostile de l'environnement économique et socio-politique ainsi que de l'extraversion excessive des économies africaines et de leur dépendance structurelle.

4. Ce point de vue a été défendu par le document de synthèse élaboré pour la Conférence de Maastricht sur l'Afrique, qui reflète le début d'une convergence de vues sur la nature de la crise africaine et sur les solutions à y apporter. Selon ce document :

"Le développement de l'Afrique est un processus de transformation à long terme qui ne devrait pas être soumis à des critères de réforme à court et moyen termes. Il est indispensable de déployer des efforts soutenus pendant une longue période pour porter la production et la satisfaction des besoins des populations à des niveaux élevés, de façon permanente. Le processus doit être endogène, répondre aux aspirations nationales, être entrepris sous la supervision des responsables nationaux et doit se conformer aux priorités formulées dans une stratégie nationale de perspectives à long terme.

Des perturbations macro-économiques, comme celles qui se sont produites pendant les années 80, entravent l'exécution des programmes de développement et il importe alors d'y porter remède. Toutefois, il est reconnu que les programmes visant à corriger ces déséquilibres doivent être conçus de façon à ne pas porter atteinte au processus de transformation, bouleverser ses priorités et à ne pas saper les fondements de progrès futurs".

5. Donc, pour résoudre la crise africaine, les stratégies et programmes de développement doivent s'attaquer simultanément aux problèmes à court et à moyen terme et aux causes profondes de cette crise. Puisque la crise n'est pas purement économique mais également sociale et politique, s'attaquer à ses causes profondes signifie dépasser les aspects économiques pour embrasser les dimensions humaine et politique.

Il faudra procéder à des changements profonds et vastes pour replacer la dimension humaine au centre du processus de développement. A cet effet, les politiques de développement doivent être essentiellement axées sur une amélioration durable des niveaux de vie et sur l'élimination de la pauvreté généralisée; sur l'octroi d'un pouvoir de décision économique à la population; sur la démocratisation du processus de développement grâce à la participation populaire et à l'obligation faite aux pouvoirs publics de rendre des comptes; sur l'instauration d'un climat favorable à l'esprit d'initiative et d'entreprise et garantissant la justice économique. Ce n'est que par l'octroi généralisé du pouvoir de décision économique et politique à la population, la création d'un environnement propice, la garantie de la justice économique et politique et l'obligation des pouvoirs publics de rendre des comptes que le processus endogène de développement et de transformation pourra être soutenu et durable.

6. Les graves déséquilibres des comptes intérieurs et extérieurs et, partant, la dure nécessité de faire appel à des capitaux extérieurs ont obligé plus de 30 pays africains à adopter des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel (PAS) avec le soutien de la Banque mondiale et du FMI. Cette tendance s'est renforcée du fait que les donateurs posent comme condition préalable à l'obtention d'une aide bilatérale et même à un allègement de la dette, l'adoption de ce type de programme. En réalité, comme le souligne le CARPAS, les flux autonomes de capitaux (c'est-à-dire non liés à des programmes spécifiques) se tarissent, ce qui oblige la plupart des pays africains à faire appel à des capitaux extérieurs et en n'ayant pas d'autre choix que de se lancer dans des programmes classiques d'ajustement structurel.

7. Les faits montrent clairement que la croissance économique soutenue que l'on escomptait en appliquant ces programmes ne s'est pas réalisée. D'une façon générale, le taux d'investissement a diminué au lieu de croître, les déficits budgétaires et les déficits de la balance des paiements se sont creusés et le poids de la dette et du service de la dette est devenu insupportable. Les conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel suscitent une préoccupation encore plus grande, non seulement au niveau des gouvernements africains mais aussi dans des instances internationales telles que la 43^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies (dans le cadre de l'examen à mi-parcours de l'exécution du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique) et la Conférence internationale sur le facteur humain dans le redressement économique et le développement de l'Afrique. Des déclarations d'organismes des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD et la CEA ainsi que des études entreprises au niveau parlementaire ou au niveau de congrès ou bien par des institutions et des experts indépendants traduisent la même préoccupation devant le fait que les programmes d'ajustement structurel classiques n'ont pas atténué la pauvreté et ont aggravé la crise sociale.

8. Il apparaît de plus en plus clairement qu'une transformation et un développement soutenus passent obligatoirement par l'élimination des goulets d'étranglement structurels des économies africaines. En effet, au cours de l'examen à mi-parcours de l'exécution du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, l'Assemblée générale a demandé instamment aux pays africains de :

"Rechercher plus activement un cadre conceptuel et pratique viable pour leurs programmes d'ajustement structurel économique, conformément à leurs objectifs et stratégies de développement à long terme aux échelons national, sous-régional et régional". Assemblée générale, A/Res/43/27, janvier 1989.

9. Par ailleurs, on se rappellera, qu'à la suite de tout cela, en particulier de l'appel lancé par l'Assemblée générale, la CEA s'est lancée, au début de 1988 dans la recherche d'un cadre africain de remplacement des programmes d'ajustement structurel, qui permettrait de résoudre simultanément les problèmes d'ajustement et ceux de transformation structurelle des économies africaines. C'est en partie pour répondre à cet appel que la CEA a élaboré en avril 1989, le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS), qui a été approuvé par la suite par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays non alignés et par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa quarante-quatrième session.

10. Il est intéressant de noter que, juste après l'adoption du CARPAS, la Banque mondiale a fait paraître une publication intitulée "l'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable - Etude de perspective à long terme" dans laquelle elle exprime des doutes quant à l'utilité des programmes d'ajustement structurel en cours pour ce qui est de résoudre la crise qui frappe l'Afrique, ce que la CEA, l'UNICEF et d'autres organisations font valoir depuis des années en ces termes :

"L'Afrique se heurte-t-elle à des problèmes structurels particuliers qui n'ont pas été bien compris? A-t-on négligé la dimension institutionnelle? Les récents programmes de réformes ont-ils été trop limités ou superficiels? L'effet des facteurs externes a-t-il été concrètement analysé? L'assistance extérieure et les mesures d'allègement de la dette sont-elles appropriées et suffisantes? Dans le fond existe-t-il au-delà de l'ajustement, une vision à long terme à la fois crédible et dynamisante?"

11. La Banque mondiale elle-même donne une réponse générale à ces questions en déclarant dans l'avant-propos de cette publication :

"L'un des thèmes centraux du rapport est que les pays devront certes suivre de bonnes politiques macro-économiques et se doter d'infrastructures efficaces pour créer un environnement propice à une utilisation productive des ressources, mais cela ne suffira pas à transformer la structure des économies africaines. Des efforts majeurs doivent simultanément être entrepris pour renforcer les capacités dans les pays africains - pour améliorer l'instruction et la santé publiques et pour étoffer considérablement les structures institutionnelles dans lesquelles doit s'inscrire le développement. C'est pourquoi le rapport appuie vigoureusement l'appel lancé par la CEA et l'UNICEF en faveur d'une stratégie de développement axée sur l'élément humain".

12. Si tout le monde reconnaît que les programmes classiques ne peuvent pas faire disparaître les véritables causes des problèmes économiques, financiers, humains et sociaux qui se posent aux pays africains et dont la nature est structurelle, il faut impérativement et immédiatement chercher une autre solution qui englobe aussi bien l'ajustement que la transformation.

1.2 Nécessité de définir des instruments appropriés en vue de l'ajustement et de la transformation

13. Le CARPAS pose pour principe de base que l'ajustement et la transformation doivent être conçus et réalisés comme deux processus intimement liés et interdépendants pour que le progrès soit simultané sur les deux fronts. Certes, les normes d'un ajustement accompagné d'une transformation dépendront des particularités de chaque pays et des conditions locales mais ces normes doivent être conformes aux grands objectifs du développement à long terme car ces objectifs déterminent le processus de transformation à rechercher et ils sont les suivants : alléger la pauvreté et apporter un mieux-être aux populations en centrant le processus de développement sur l'homme; amorcer un processus autonome de croissance économique et de développement; poursuivre activement l'objet de l'autosuffisance collective nationale et régionale par le biais de l'intégration des économies africaines. En outre, parmi les structures à ajuster ou à transformer, il convient d'inclure les structures matérielles et les réseaux de la production, de la distribution, de la consommation et des services techniques, les structures institutionnelles socio-économiques, les structures financières intérieures ainsi que les structures commerciales et financières internationales.

14. Pour réaliser ces objectifs et éliminer les goulets d'étranglement structurels des économies africaines, le CARPAS indique des lignes d'action, qui sont les suivantes :

I. Génération des facteurs de la production

- a) Accroissement de la production et exploitation rationnelle des ressources,
- b) Mobilisation accrue et plus efficace des ressources intérieures,
- c) Valorisation des moyens en ressources humaines,
- d) Renforcement de l'infrastructure et des moyens scientifiques et techniques,
- e) Diversification verticale et horizontale de la production.

II. Mode et niveau de répartition des revenus des facteurs

- a) Recherche d'un équilibre réaliste entre le secteur public et le secteur privé,
- b) Instauration d'un environnement propice à un développement durable,
- c) Diminution de la part relative de ressources allouées à des secteurs non productifs au profit de branches d'activité et de secteurs fortement productifs,

- d) Amélioration du mode de répartition du revenu entre les ménages et les différentes catégories socio-économiques.

III. Mode d'emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels

- a) Recherche de l'autosuffisance alimentaire,
- b) Réduction de la dépendance vis-à-vis des importations,
- c) Adaptation des modes de consommation aux modes de production,
- d) Gestion de la dette et du service de la dette.

15. L'adoption des principes directeurs et des objectifs d'ajustement accompagné d'une transformation préconisés par le CARPAS, implique l'utilisation d'un certain nombre d'instruments et de mesures. Il s'agirait notamment des suivants: système de taux de change multiples, taux d'intérêt différentiels, contrôle sélectif du crédit, politiques de soutien des prix pour favoriser l'autosuffisance alimentaire régionale en Afrique.

16. Il convient de souligner que les instruments à adopter varieront d'un pays à un autre. En effet, l'articulation, la conception et le choix des moyens d'action et des mesures doivent être effectués avec souplesse pour tenir compte de la situation particulière de chaque pays africain et de son évolution dans le temps. De la même manière, les mesures à prendre varieront d'une période à l'autre dans le même pays pour que le "dosage" c'est-à-dire la combinaison de ces mesures compte tenu de leurs avantages comparés, soit adapté.

17. Lors de la réunion de Blantyre (Malawi), tenue du 3 au 5 mars 1989, au cours de laquelle ils ont adopté le CARPAS, les ministres africains des finances ont déclaré que certains des instruments de politique et mesures prévus par le CARPAS demandaient une étude approfondie. Trois de ces instruments sont examinés dans le présent document, à savoir : le système de taux de change multiples, les taux d'intérêt différentiels et le contrôle sélectif du crédit et les politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire dans la région.

18. Bien qu'ils comptent parmi les instruments clés du CARPAS, ils ne doivent pas être isolés mais doivent être considérés comme partie intégrante de l'ensemble des instruments et des mesures préconisés par le CARPAS. Si un pays met en oeuvre l'un de ces trois instruments en le combinant à d'autres, les résultats dépendraient en fin de compte de la situation particulière de ce pays et des avantages produits par le dosage des instruments et mesures. La présente étude traite également de la coordination, de l'exécution et du suivi dans le cadre des mesures visant à rendre ces moyens d'intervention opérationnels.

1.3 Les instruments de politique du CARPAS dans le contexte du développement

19. Les instruments de politique figurant dans le CARPAS sont conçus pour engendrer un processus de croissance soutenue et durable, le développement et la transformation structurelle grâce à un effet direct sur l'importance et le mode d'allocation des ressources, l'investissement et grâce à leur capacité d'instaurer un environnement propice global. Les instruments de politique des programmes d'ajustement classiques ne peuvent nullement remplacer ceux, figurant dans le CARPAS, pour trois raisons :

1. Les instruments de politique des PAS agissent essentiellement comme des forces d'équilibre visant à assurer un équilibre intérieur et extérieur sans tenir grand compte des objectifs à long terme de développement soutenu et de transformation. En fait, ils peuvent réussir temporairement à corriger les déséquilibres financiers mais ils pourraient très bien compromettre de tels objectifs à long terme.
2. Une application convenable des instruments de politique figurant dans les PAS suppose l'existence d'un "modèle compétitif" de production et d'échange et un cadre institutionnel assez évolué. Cela implique le recours aux forces du marché et suppose que les marchés des produits et des facteurs de production sont concurrentiels et qu'aussi les ressources sont parfaitement mobiles. Cela présuppose en outre qu'il existe des institutions financières et des marchés monétaires et de capitaux bien développés. Or, la réalité des économies africaines démontre l'absence évidente de ces conditions. Imperfections du marché; avec

des structures monopolistiques et oligopolistiques importantes; rigidité d'ordre technique; pénuries d'origine structurelle; structures financières sous-développées et existence d'un secteur de subsistance non monétisé dominant, autant d'éléments qui infirment les hypothèses du modèle compétitif. Pour ces raisons, il faut une intervention délibérée dans les marchés de change et autres pour réaliser les objectifs voulus de la politique économique, au moins jusqu'à ce que les principales distorsions soient réduites. Comme on le sait bien, une telle intervention parfois se produit dans les économies des pays développés pour, par exemple, ajuster le taux d'intérêt lorsque les forces de l'offre et de la demande le portent à un niveau jugé incompatible avec certains objectifs de la politique économique.

3. La recherche même, à court et à moyen terme d'équilibres, que ce soit un taux de change ou un taux d'intérêt d'équilibre, est une entreprise discutable. Ce souci pour l'équilibre est un autre aspect discutable du "modèle compétitif" et contredit aussi la logique même et les réalités du sous-développement. Par conséquent, la recherche de l'équilibre, en tant qu'objectif primordial dans le cadre d'économies sous-développées, avant que le sous-développement soit éliminé, constitue une entreprise futile ne reposant sur aucune logique. Cela implique l'abandon d'objectifs de développement plus fondamentaux et plus pressants pour la satisfaction des impératifs de la stabilisation et de l'équilibre. C'est compte tenu de cette réalité que la théorie du deuxième choix postule correctement que dans une situation où les conditions pour le plein équilibre et le bien-être social maximal ne peuvent être remplies en raison d'imperfections du marché et de facteurs extérieurs, le système devrait opter pour un deuxième choix optimal. Aussi, étant donné le stade actuel de sous-développement des économies africaines, on devrait rechercher non pas l'équilibre en tant que tel mais la meilleure façon de gérer les déséquilibres à mesure que les efforts se poursuivent pour assurer une croissance soutenue, la transformation et la compétitivité dans le long terme.

20. En fait, l'utilisation des instruments de politiques des PAS a montré dans la pratique que ceux-ci ne sont pas arrivés à susciter une réaction souhaitable. Par exemple, la dévaluation généralisée répétée n'a pas permis de réaliser l'équilibre de la balance des paiements, d'assurer une bonne allocation des ressources et de supprimer les marchés parallèles. Si résultat il y a eu, ils ont en général encouragé la spéculation. De même, les taux d'intérêt unique élevés ont eu tendance à encourager des activités spéculatives plutôt que productives et à aggraver considérablement l'inflation. Ils n'ont guère eu d'effet sur le secteur rural en raison de la faiblesse des structures financières. L'effet global sur le volume et la productivité de l'investissement a été moins qu'adéquat.

21. L'utilisation des instruments de politique du CARPAS - tels que les taux de change multiples (TCM); la politique des taux d'intérêt différentiels (PTID) et les contrôles sélectifs du crédit (CSC) ainsi que les politiques de soutien aux prix (PSP) - peuvent considérablement contribuer à réaliser l'objectif qu'est la transformation structurelle. Ceci étant dit, il importe de souligner aussi que, pour que cet objectif soit atteint, ces instruments de politique doivent être conçus soigneusement dans le cadre du CARPAS et être bien appliqués afin qu'ils se renforcent mutuellement.

22. Il est particulièrement important de résoudre et d'éliminer, tant au stade de la conception qu'à celui de l'application, tout problème administratif qui pourrait surgir. Durant la conception et l'application des instruments de politique, les tractations malhonnêtes, les transactions frauduleuses doivent être découragées; l'application et le suivi doivent être facilités par une limitation de la sélectivité (par exemple rendre les taux multiples aussi simples que possible et réduire au minimum la divergence entre l'allocation de ressources en fonction du marché libre et celle fondée sur les priorités de développement); la discipline doit être respectée et les institutions existantes doivent être renforcées. A cet égard, on doit veiller tout particulièrement à éviter des situations où trop de pouvoir réside entre les mains de politiciens et de fonctionnaires, ce qui entraîne des tractations frauduleuses. Une réforme budgétaire et monétaire pour rationaliser et simplifier les procédures et les règlements doit être entreprise. Les rouages administratifs doivent être bien définis et avoir des objectifs et des priorités ne donnant lieu à aucune équivoque. Il est aussi essentiel, pour une conception et une application efficaces de ces instruments de politique, d'éviter les dévaluations massives et fréquentes, les taux d'inflation élevés et d'autres politiques perturbatrices. Il est inutile de préciser que ces instruments doivent être appliqués jusqu'à la réalisation de la transformation structurelle complète.

1.4 Dimensions régionale et sous-régionale

23. Le CARPAS a pour principe de base d'assurer rapidement une transformation structurelle au niveau national comme au niveau régional. Cet objectif ne peut être atteint que si les pays africains élaborent et appliquent les trains de mesures prévus par le CARPAS dans le cadre d'une coopération. Celle-ci ainsi que la coordination des efforts seront tout particulièrement indispensables pendant les années 90 où la coopération et l'intégration économiques régionales revêtiront une importance capitale pour la relance de l'économie africaine.

24. L'expérience des années 80 montre clairement que lorsque des pays voisins adoptent des approches divergentes de l'ajustement structurel, les handicaps qui pèsent sur chaque Etat dans la mise en oeuvre des moyens d'intervention particuliers sont souvent énormes. En particulier comme il est difficile d'assurer la police aux frontières, la conception et l'utilisation de moyens d'action tels que les taux de change et le soutien des prix de la production alimentaire doivent être étroitement coordonnées. En fait, c'est un volet du vaste domaine de la coopération économique régionale et sous-régionale pour lequel le continent doit être déterminé à agir de façon plus décisive dans les années 90. En attendant, les groupements économiques sous-régionaux tels que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ZEP), la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union du Maghreb arabe doivent s'atteler à la question de la coordination des programmes d'ajustement car une plus grande coordination contribuera beaucoup à rendre les politiques nationales plus efficaces et à assurer la transformation économique.

2. Résumé du document

25. Le présent document vise essentiellement à démontrer l'intérêt du système de taux de change multiples, des taux d'intérêt différentiels et des mesures de subvention à la production et de soutien des prix utilisés avec discernement en tant que moyens d'intervention décisifs permettant de rendre le CARPAS opérationnel. Les arguments pour et contre l'utilisation de ces trois instruments ont été établis en tenant compte des conditions internes et externes du développement de l'Afrique et des problèmes matériels, humains et technologiques qui y sont liés, problèmes sur lesquels les stratégies de développement de la région sont centrées, conformément au Plan d'action de Lagos et à l'Acte final de Lagos, et qui, par conséquent devraient constituer l'objectif final de la politique socio-économique africaine dans les années 90. En effet, mis en oeuvre dans le cadre de l'approche intégrée préconisée par le CARPAS, ces moyens d'action pourraient, grâce à leurs incidences sur les prix et sur la répartition des ressources, déclencher un processus viable et durable de transformation économique et assurer la stabilité dans la région. Pour ce faire, on doit impérativement définir et utiliser chacun de ces trois instruments au moment opportun et de manière suivie pour qu'ils se renforcent les uns les autres s'ils sont utilisés simultanément. Sinon on risque d'aller à l'encontre du but recherché et de compromettre leur efficacité.

2.1 Système de taux de change multiples

26. La définition de la politique des taux de change est particulièrement importante lors de l'élaboration des mesures devant favoriser la croissance et la transformation dans la région d'Afrique. Ces mesures doivent, d'une part tenir compte des caractéristiques structurelles des pays et, d'autre part, être bien définies de façon à servir la stratégie et les priorités du développement. Les programmes classiques de stabilisation et d'ajustement structurel misent essentiellement sur l'ajustement des taux de change pour remédier aux déficits intérieurs et extérieurs, qui sont principalement imputés à la surévaluation des monnaies nationales. C'est pourquoi ces programmes préconisent les marchés libres et les ventes aux enchères de devises ainsi que la dévaluation. L'argument est que seule, la dévaluation peut mettre fin à la surévaluation de la monnaie, rendre les exportations plus compétitives et aider à canaliser les capitaux vers les industries de substitution aux importations et les industries d'exportation, redressant ainsi la position de la balance des paiements et permettant une répartition des ressources qui soit rationnelle et déterminée par les forces du marché. Toutefois, l'expérience de nombreux pays africains et latino-américains qui ont mis en oeuvre ces programmes montre qu'au lieu de rétablir l'équilibre des comptes extérieurs, ces programmes ont en fait aggravé la dislocation du système économique et social

et intensifié les pressions inflationnistes. La dévaluation n'élimine même pas les marchés parallèles, en raison de l'inélasticité de la demande de devises, dans des systèmes économiques où elles manquent et où la répartition du revenu et en conséquence les modes de consommation sont fortement dissymétriques.

27. En Afrique en particulier, la dévaluation généralisée n'a pas respecté la logique de la théorie néo-classique car elle ne tient pas compte des réalités structurelles de la région, surtout de la rigidité des structures de production, de distribution et de consommation. Par exemple, la longueur de la période de gestation qui caractérise les structures de production africaines infirme la théorie d'un rapide changement de cap des capitaux et de leur conversion en une capacité de production. En fait, les répercussions instantanées de la flambée des cours des importations (résultant de la dévaluation) sur la structure des coûts de production effriteront peu à peu la compétitivité en général et celle des produits d'exportation en particulier. Par ailleurs, si on s'attache à l'élément prix sans tenir dûment compte de la régularité de l'approvisionnement en facteurs de production, on ne tire aucun parti des nouvelles possibilités même là où la capacité de production existe déjà. C'est pour toutes ces raisons et compte tenu des autres inconvénients de la dévaluation, inconvénients qui, dans le contexte africain, sont généralement plus nombreux que les prétendus avantages, que le CARPAS préconise l'application du système de taux de change multiples (STCM) en Afrique.

28. L'adoption du système de taux de change multiples en tant que solution de rechange se fonde sur le principe de la fixation discriminatoire des prix qui est largement en usage dans de nombreuses régions du monde pour les cours des biens et services. Cette pratique appliquée aux devises permet de répartir le peu de ressources en devises et de les affecter à des domaines prioritaires.

29. Le système de taux de change multiples peut être appliqué pour poursuivre quatre grands objectifs : la transformation structurelle, l'ajustement de la balance des paiements, la protection de l'industrie et la taxation des transactions internationales. En outre, il peut contribuer efficacement à accroître la confiance dans l'économie nationale, à encourager le rapatriement de salaires des nationaux travaillant à l'étranger et à réduire la fuite des capitaux. A cet égard, les systèmes courants de taux de change multiples sont les suivants : les taux doubles asymétriques pour les flux de biens et de capitaux; les taux doubles uniformes pour les flux de capitaux et les rendements des investissements; les taux différentiels pour le rapatriement de l'investissement et des rendements de celui-ci; la couverture de change ou la marge entre l'achat et la vente; les taux de change de pénalisation sur certaines exportations et importations; le taux de subvention pour certaines exportations et importations.

30. Dans l'optique du développement, l'une des caractéristiques importantes du système de taux de change multiples est sa souplesse. On peut concevoir un système simple mais élastique qui combine les avantages du taux fixe et du taux flottant tout en réduisant au minimum leurs inconvénients. Cependant, sa conception doit s'appuyer sur une parfaite compréhension du fonctionnement et des problèmes du système économique concerné ainsi que de l'expérience acquise par les pays qui ont mis en oeuvre ces moyens d'intervention, en particulier les pays d'Afrique et d'Amérique latine. La mise en pratique du STCM nécessite une description détaillée de ses objectifs et de sa place dans le cadre du CARPAS. Pour appliquer le système de taux de change multiples, il est nécessaire d'avoir une administration efficace et honnête ainsi qu'une gestion transparente et responsable.

2.2 Politique de taux d'intérêt différentiels et contrôle sélectif du crédit

31. S'agissant des taux d'intérêt, on s'attend à ce que, dans un contexte de développement, ils servent divers objectifs plutôt que de se contenter d'équilibrer l'offre et la demande de fonds, ce qui est de toute façon entravé par des phénomènes aussi répandus en Afrique que l'étroitesse, la fragmentation et les imperfections des marchés de la monnaie et du crédit et la prédominance du secteur de subsistance. C'est à la lumière de ces difficultés que le CARPAS préconise l'utilisation de politiques de taux d'intérêt différentiels (TID) et de contrôle sélectif du crédit (CSC).

32. Ces deux moyens d'intervention visent simultanément la croissance de l'épargne et l'utilisation rationnelle et économique des ressources financières en vue de promouvoir le développement, en canalisant les crédits vers les secteurs prioritaires et les industries clés. Les organismes de prêt pourraient être indemnisés pour les prêts consentis à des taux d'intérêt faibles grâce au système de réescompte et au rationnement du crédit pour des activités non prioritaires, notamment la détention spéculative de stocks.

33. Parmi les autres justifications de l'adoption de politiques de taux d'intérêt différentiels comme moyen d'assurer le développement, on peut citer les économies d'échelle, la promotion des industries naissantes ainsi que les autres objectifs sociaux et politiques tels que la satisfaction de besoins spéciaux comme le logement des groupes à faible revenu. Cependant, comme le système de taux de change multiples, la politique de taux d'intérêt différentiels doit être adaptée aux conditions structurelles et servir par conséquent les objectifs du pays concerné. Ils peuvent de ce fait varier d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre en fonction de l'évolution de l'économie et des objectifs du pays.

34. Il faudrait déterminer soigneusement le niveau et la portée des taux d'intérêt différentiels en ayant à l'esprit, outre les objectifs définis plus haut, la nécessité concomitante d'accroître le volume des fonds à prêter et le souci de ne pas compromettre ou d'affaiblir les activités des intermédiaires dans le domaine financier. Il convient donc de peser sérieusement les avantages et les inconvénients des taux d'intérêt différentiels par rapport à ceux des taux d'intérêt déterminés par les forces du marché, lesquels du fait des imperfections du marché, peuvent ouvrir la voie à la manipulation par des structures monopolistiques et oligopolistiques et entraîner des taux d'intérêt nominaux très élevés qui aggraveraient le fardeau de la dette et l'inflation. Cependant, il faut également réduire la différence entre les ressources allouées en fonction du marché libre et celles allouées en fonction des priorités du développement.

35. Il convient de maintenir les taux d'intérêt réels pondérés positifs afin d'accroître l'épargne et la productivité de l'investissement, étant donné que le développement dépendra à la fois du volume et de la productivité de l'investissement. Pour atteindre cet objectif, il est primordial de juguler effectivement l'inflation plutôt que de relever excessivement les taux d'intérêt nominaux.

36. Il faudrait, lors de l'élaboration des politiques de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit, tirer les leçons de l'expérience des pays développés et des pays en développement tout en ne perdant pas de vue que l'approche de chaque pays doit être déterminée par la structure de son marché et de ses institutions financiers. Les banques centrales auront à jouer un rôle plus actif pour réorienter le crédit de la façon souhaitée et assurer la régulation du portefeuille des institutions financières conformément aux priorités du développement.

37. Les politiques de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit devraient être appliquées de telle sorte que le système se finance lui-même. En d'autres mots, les banques devraient gérer leurs portefeuilles de prêt de façon à ce que les différences de taux d'intérêt permettent au système bancaire de réaliser normalement des bénéfices tout en favorisant les secteurs prioritaires. Les taux d'intérêt différentiels pourraient également être financés, entre autres moyens, par une aide spéciale consentie aux petits entrepreneurs et exploitants agricoles.

2.3 Politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire en Afrique

38. L'application de politiques de soutien aux prix (PSP) se justifie dans le cadre de la réalisation de l'objectif stratégique qui est d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant et fiable, condition indispensable au maintien d'un haut niveau de croissance économique et de développement en Afrique. Non seulement cette stratégie permettra à l'Afrique de réaliser un degré accru d'autosuffisance alimentaire, notamment en ce qui concerne les **aliments de base qui constituent le régime alimentaire sur le continent**, mais aussi elle affranchira la région des pressions politiques et de la charge financière croissante que constituent les importations alimentaires et la mettra à l'abri des fluctuations du commerce international des céréales alimentaires.

39. Bien que l'Afrique ait des potentialités considérables de réaliser l'autosuffisance alimentaire, les disponibilités alimentaires par habitant et le coefficient d'autosuffisance alimentaire, en particulier pour les céréales, ne cessent de baisser depuis la fin des années 60, faisant ainsi de l'Afrique qui était un exportateur net de produits alimentaires au début des années 60, un importateur net dans les années 70 et 80. La raison en est la faible productivité agricole due au faible niveau de l'investissement dans l'agriculture, aux techniques médiocres utilisées et à l'insuffisance des mesures d'incitation en faveur des paysans.

40. Il est par conséquent impérieux de renverser ces tendances pernicieuses en matière de productivité. Cela exige, en premier lieu, le renforcement des capacités de production alimentaire et la fourniture des incitations nécessaires afin de dissiper les incertitudes relatives au prix et au revenu des exploitants agricoles, en appliquant des politiques effectives de soutien au prix. Ces politiques pourraient

introduire un important élément de certitude en ce qui concerne les perspectives des exploitants et accroître ainsi leur aptitude à planifier leurs activités, susciter l'adoption de nouvelles techniques de production et garantir une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Les politiques de soutien des prix peuvent également largement favoriser l'utilisation optimale des moyens de production et/ou réduire la sous-évaluation de la production des exploitants due aux imperfections manifestes des marchés de produits alimentaires en Afrique. En outre, relever et stabiliser le revenu des agriculteurs peut entraîner une augmentation de la demande effective de l'économie, amener les agriculteurs traditionnels à faire du secteur moderne leur priorité et susciter un plus grand approvisionnement en excédents commercialisables, ce qui permettrait de s'attaquer plus facilement aux questions sociales que sont l'éducation, la santé et la nutrition.

41. A terme, la politique de soutien des prix a pour but d'aider à réaliser l'autosuffisance alimentaire, satisfaire les besoins fondamentaux en matière de bien-être et susciter la transformation à long terme du sous-secteur alimentaire. Elle devra être bien conçue et faire l'objet d'une application et d'un suivi efficaces au niveau de chaque pays.

42. La création d'un stock régulateur est essentielle pour le succès de la politique de soutien des prix. Dans les pays ayant déjà des stocks régulateurs ou des réserves stratégiques, le système n'entraînera pratiquement pas de dépenses initiales. C'est seulement dans les pays où il n'existe pas de stocks régulateurs que l'introduction de la politique de soutien aux prix requiert un investissement initial. Les frais supplémentaires pourraient toutefois être réduits grâce à une conception judicieuse des moyens d'intervention et à une limitation de leur portée. Le système devrait autofinancer ses opérations quotidiennes grâce à soit un mécanisme d'équilibre du marché, soit les différences de prix en jeu dans la gestion des stocks régulateurs.

2.4 Stratégies d'application et suivi

43. Il faut souligner encore une fois que les moyens d'intervention analysés dans le présent document (système de taux de change multiples, politique de taux d'intérêt différentiels, contrôle sélectif de crédit et politique de soutien aux prix) doivent être conçus et appliqués de manière coordonnée en même temps que d'autres mesures complémentaires afin de créer l'environnement nécessaire, propice au développement général dans lequel les variables cibles réagiront spontanément et favorablement aux signaux transmis par ces moyens d'intervention. Par exemple, même lorsque les taux d'intérêt sont faibles, les petits agriculteurs pourraient ne pas avoir accès au crédit sans titre foncier valable. Même des taux d'intérêt réels positifs attrayants pourraient ne pas avoir suffisamment d'effet pour ce qui est d'orienter l'épargne vers l'investissement productif par le biais du système des intermédiaires financiers officiels dans une économie caractérisée par des taux d'inflation très élevés. Le système de taux de change multiples ne pourra pas empêcher la fuite de capitaux si le gouvernement semble politiquement instable ou applique sans relâche des méthodes allant à l'encontre du développement. Encore une fois, le système de taux de change multiples aura peu d'effet s'il n'y a pas d'engagement politique véritable et concret à éradiquer la pauvreté, assurer un développement endogène et éliminer la corruption.

44. Il conviendrait aussi de reconnaître que les moyens d'intervention permettront encore mieux de réaliser les objectifs du CARPAS s'ils sont conçus et appliqués dans le cadre de celui-ci. En d'autres mots, il n'est pas seulement conseillé de substituer le STCM à d'autres régimes de change ou le STIM aux systèmes traditionnels de taux d'intérêt mais de concevoir le STCM ou le STID dans le cadre du CARPAS.

45. L'objectif général du CARPAS est d'engendrer la transformation structurelle non seulement des diverses économies nationales mais également de toute la région africaine de façon à en faire une force dynamique au sein de l'économie mondiale. Cet objectif ne peut être atteint que si la panoplie de mesures proposées dans le contexte du CARPAS est adoptée et vigoureusement appliquée par les pays africains dans un cadre de coopération. Autrement, si un pays adopte les politiques du CARPAS alors que le pays voisin n'en fait pas autant, le premier pourrait même en souffrir. Assurément, le CARPAS n'envisage pas un développement régional non équilibré où les pays joueraient à réaliser des gains au détriment des uns et des autres.

46. Cependant, il ne faut pas en déduire que tous les moyens d'intervention traités dans le présent document ou que les autres énoncés dans le CARPAS devraient être appliqués de manière uniforme dans tous les pays. Les grands traits et les modalités d'application de ces moyens d'intervention ont été proposés eu égard aux caractéristiques communes aux économies africaines. Dans chaque pays, les orientations détaillées devront être basées sur une analyse exhaustive des caractéristiques particulières

du pays ainsi que sur son expérience passée en matière d'application de différents options et systèmes d'intervention. Cette analyse au niveau national constitue donc la mesure de suivi la plus immédiate nécessaire pour utiliser les moyens d'intervention étudiés dans le présent document.

DEUXIEME PARTIE

Quelques moyens d'intervention

3. Système de taux de change multiples (STCM)

3.1 La politique de taux de change dans un contexte de développement

47. Les politiques économiques se distinguent selon les conditions particulières des pays et régions pour lesquelles elles sont formulées. C'est ainsi que dans le contexte des pays africains, la politique de taux de change a un rôle très particulier qui est différent du rôle général qu'elle joue dans les pays développés. Ce rôle particulier s'explique essentiellement par la rareté extrême de devises ainsi que par la forte demande croissante de celles-ci. La raison fondamentale en est la dépendance excessive des pays africains vis-à-vis des importations, ceux-ci consommant essentiellement ce qu'ils ne produisent pas et produisant essentiellement ce qu'ils ne consomment pas. Parmi les autres facteurs qui contribuent à cette situation dans la plupart des pays africains figurent la spéculation monétaire, un service de la dette extérieure insupportable, la chute des recettes d'exportation en particulier dans les années 80 du fait à la fois de la baisse des cours des produits primaires et de la baisse de la demande de ces produits d'exportation en raison du protectionnisme et de la substitution croissante de produits synthétiques aux matières premières. Cette situation a été aggravée par la demande croissante de biens d'équipement et d'autres produits d'importation indispensables pour le développement ainsi que par la situation sur le plan international de plus en plus défavorable quant aux flux des ressources extérieures vers l'Afrique.

48. C'est en grande partie à cause de la rareté extrême de devises que la définition d'une politique de taux de change visant seulement la stabilisation ou la gestion de la balance des paiements cède le pas à une nouvelle approche. A cet effet, il faut reconnaître de plus en plus l'importance primordiale de la politique de change pour une stratégie de développement à long terme, le redressement et la réalisation de l'égalité sociale. Il n'existe peut-être aucun autre instrument de politique économique qui ait un effet général comparable sur les décisions économiques que la politique des taux de change. Parallèlement, une littérature abondante et des preuves de plus en plus nombreuses montrent que les politiques de taux de change classiques tels que les taux de change souples et fixes et la dévaluation généralisée ne sont pas indiquées pour obtenir la viabilité de la balance des paiements à moyen terme et promouvoir le redressement accéléré accompagné de transformation structurelle.

49. L'application de ces politiques de taux de change classiques ne tient pas suffisamment compte de l'incapacité des exportateurs de produits primaires à accroître l'offre de manière significative à court et moyen termes afin de tirer profit de la dévaluation en raison de la longue gestation qu'exige la production des produits primaires destinés à l'exportation et d'autres rigidités liées à l'offre. Lorsque plusieurs pays pratiquant la dévaluation peuvent augmenter l'offre de certains produits d'exportation, il s'ensuit généralement une offre excédentaire et des baisses notables des prix à l'exportation en raison du "caractère trompeur de la composition" de sorte que même lorsque les exportations augmentent en volume, les recettes en devises baissent. C'est notamment ce qui s'est produit avec l'abrogation des accords internationaux sur les produits de base comme le cacao, le café, etc. L'inélasticité relative de la demande étrangère des produits d'exportation indique également que la dévaluation ne peut permettre une augmentation significative de la demande de produits d'exportation afin d'augmenter les recettes d'exportation. En outre, le fait que la demande d'importations dans les pays africains soit inélastique limite l'effet de la dévaluation pour ce qui est de réduire les importations et améliorer la situation de la balance commerciale et de la balance des paiements.

50. Là où on a adopté le système de vente aux enchères de devises il se pose alors la question des fuites et des distorsions en ce qui concerne l'utilisation des devises vendues aux enchères dans le cadre

des programmes d'ajustement. Ainsi, étant donné que le système de vente de devises aux enchères est souvent utilisé abusivement pour importer des biens et services non essentiels, de nombreux pays africains qui ont adopté des politiques de libéralisation commerciale sont obligés d'interdire ces importations. C'est pour ces raisons que le CARPAS¹ recommande d'éviter certaines politiques d'ajustement car celles-ci n'engendreront pas le redressement et la transformation de l'Afrique. Il s'agit de la dévaluation généralisée par le biais des marchés de devises, des ventes de devises aux enchères et des dévaluations monétaires fréquentes ainsi que de la dépendance excessive à l'égard des forces du marché pour obtenir la "vérité des prix" dans des économies qui connaissent des distorsions structurelles et qui ne sont pas parfaitement compétitives.

51. Chercher à utiliser la politique des taux de change pour éliminer le marché de change parallèle revient également à "se mordre la queue" ou à poursuivre une ombre. Il en est ainsi parce que les opérations du marché parallèle sont régies par de nombreux facteurs socio-économiques complexes dont la plupart ne réagissent pas aux signaux donnés par les prix. Parmi ces facteurs, on peut citer : le déficit extrême de devises par rapport à une demande presque infinie; le désir d'éviter la taxe en n'achetant pas de devises légalement de façon à ne pas révéler le niveau de ses revenus; la nécessité de cacher les sources illicites de certaines des recettes utilisées dans les transactions sur les marchés de change parallèles. Pour ces raisons et bien d'autres, il n'est pas toujours vrai que le taux de change sur le marché parallèle reflète le coût marginal réel de la devise sur lequel doit s'aligner le prix officiel.

52. Dans un contexte de développement, il y a aussi la question fondamentale des différentes politiques de taux d'intérêt sur les déterminants de la croissance et de la transformation tels que la formation de capital, la mise au point et l'adoption de la technologie ainsi que la mise en place d'une infrastructure solide. Dans le cas des économies africaines qui sont toujours fortement tributaires d'importations pour presque tous ces déterminants de la croissance et de la transformation, il est plus qu'évident qu'une dévaluation importante aura pour effet de réduire l'épargne intérieure pour le financement d'une plus grande formation de capital, les importations de technologie ou l'expansion des infrastructures.

53. C'est eu égard à ces considérations fondamentales que le CARPAS propose l'application de taux de change multiples dans les pays africains. Leur structure à différents niveaux en fait des outils souples pour la réalisation de différents objectifs avec des priorités variables. Les taux multiples peuvent ainsi être utilisés pour différencier les prix, des taux faibles étant appliqués aux objectifs hautement prioritaires et des taux plus élevés aux objectifs non prioritaires. Pour les pays africains, le système de taux de change multiples serait utilisé essentiellement pour le service de la dette extérieure, l'importation des produits essentiels tels que les médicaments, le pétrole, les pièces de rechange, les biens d'équipement et autres, la protection des industries naissantes, la promotion d'exportations sélective, les apports de capitaux, les envois de fonds par les travailleurs à l'étranger, le tourisme et la restriction de l'importation de produits non essentiels et de luxe.

3.2 Fondement du système de taux de change multiples

a) Examen des politiques de taux de change

i) Système de taux de change flottant

54. Le système de parité flottante peut être unique ou multiple, mais il est communément utilisé comme un système unifié. Ces dernières années, ce système flottant a été appliqué dans certains pays africains lors des ventes de devises aux enchères pratiquées chaque semaine, chaque jour ou à d'autres intervalles. Dans le cadre d'un régime de taux de change souple, les forces du marché déterminent le niveau du taux de change. Le prétendu avantage du système est qu'étant déterminé sur le marché ouvert, il met l'économie intérieure à l'abri des changements intervenant à l'extérieur, si bien qu'une diminution des réserves n'exige pas de mesures déflationnistes intérieures. En outre, la dépréciation et l'appréciation du taux de change souple permettent d'équilibrer la balance des paiements.

55. En favorisant les spéculateurs, le système rend plutôt difficile la régulation de la balance extérieure par le Gouvernement ou la Banque centrale. Les autres inconvénients du système de taux de change souple sont : l'incertitude qui plane sur son niveau futur du fait de l'instabilité provoquée par ses

1 CARPAS, Tableau 5.1.

appréciations et dépréciations, périodiques; sa dépréciation fréquente augmente le coût des devises, accroît le coût en monnaie locale des importations, notamment des importations de facteurs de production et, par conséquent, les coûts de la production intérieure. En outre, comme la pression inflationniste qui en résulte (inflation entraînée par la hausse des coûts) se répercute sur le taux de change, toute demande inélastique de produits d'exportation primaires équivaut à une perte de certains avantages offerts par le système de taux de change flottant. Par ailleurs, un taux de change libre peut nécessiter des dépenses fiscales plus importantes et son application a tendance à détourner les facteurs de production vers des industries concurrençant les importations et vers les industries d'exportation. Etant donné le choix inadéquat de la plupart des industries fournissant des produits de substitution aux importations en Afrique et le manque d'avantages comparatifs des industries africaines tournées vers l'exportation, cette réorientation amène généralement à négliger les besoins essentiels tels que les produits alimentaires.

56. Ces inconvénients font que les pays en développement qui appliquent le système de taux de change flottant ont tendance à se heurter à de graves difficultés économiques et abandonnent le système. C'est ainsi que la libéralisation des changes au Brésil de 1965/72 a été arrêtée parce qu'elle n'a entraîné qu'un très faible taux de croissance; de même les pratiques du taux de change libre en Uruguay en 1961 et en 1987 avec le nouveau peso ont été abandonnées en raison de leurs effets inflationnistes. En Egypte, la libéralisation des changes durant la période 1973-1981 a entraîné une dépréciation de 75 % du taux de change et une augmentation de l'inflation, ce qui a détérioré davantage les conditions de vie des couches sociales les plus pauvres. Le système de taux de change souple que le Zaïre a très longuement expérimenté à partir de septembre 1983 a beaucoup contribué aux graves difficultés de balance des paiements et aux autres problèmes économiques.

ii) Système de taux de change fixe ou rampant

57. Le système de taux de change fixe ou rampant peut lui aussi être unique ou multiple. Il est généralement unique et offre l'avantage implicite d'assurer des valeurs monétaires stables qui encouragent les flux commerciaux et l'investissement, de la même façon que le système de change à la parité en vigueur sous le système de l'étalon-or. Avec ce système, les déficits de la balance des paiements sont corrigés au moyen de réglementations du commerce et de l'emprunt extérieur.

58. Le principal inconvénient du système de taux de change fixe toutefois c'est qu'il oblige à un ajustement de l'économie intérieure en fonction des impératifs de la balance des paiements quelles que soient les priorités nationales. En cas de déficit de balance des paiements, il faut imposer des réglementations qui peuvent nuire au commerce extérieur et à l'investissement, créant ainsi des pressions déflationnistes dans l'économie.

59. En raison de ces inconvénients, les pays qui appliquent le système du taux de change fixe ont tendance à utiliser un régime de parité rampante. C'est ainsi que le Chili a appliqué un régime de parité rampante de 1970 à 1982 et a connu une crise de devises en 1982 alors que le régime de parité rampante adopté par le Ghana de 1973 à 1982 s'est accompagné d'une dévaluation cumulative de 58 % avant que le pays n'adopte un système de taux de change multiples. Le système de taux de change fixe en Ouganda pendant la période 1984/86, le régime de parité rampante au Zaïre de 1976 à 1983 et en Somalie de 1978 à 1981 sont tous devenus des systèmes de taux de change doubles en raison de problèmes chroniques de balance des paiements.

iii) Dévaluation généralisée

60. La dévaluation monétaire généralisée et massive est une pratique tellement répandue dans les pays en développement qu'elle mérite une étude particulière. La dévaluation est une mesure d'ajustement qui est habituellement adoptée, quel que soit le régime de taux de change, dans le but d'éliminer le déséquilibre de la balance des paiements. Un pays dévalue sa monnaie en réduisant la parité de sa monnaie nationale, c'est-à-dire, en diminuant la valeur de sa monnaie par rapport à une devise. Cela implique une diminution des prix de ses exportations en monnaie étrangère et un renchérissement de ses importations en monnaie locale, ce qui fait que ses exportations deviennent relativement meilleur marché et ses importations plus chères. Cela vise à accroître la demande extérieure d'exportations et à augmenter les recettes en devises; parallèlement la dévaluation réduit la demande intérieure d'importations, diminue les paiements extérieurs, ce qui améliore la balance commerciale et la situation globale de la balance des paiements.

61. Le principal avantage de la dévaluation c'est qu'elle peut éliminer la surévaluation de la monnaie et rendre les produits commercialisés par le pays pratiquant la dévaluation plus compétitifs sur le plan

international. Un tel résultat est censé être obtenu par l'allocation de ressources aux industries concurrençant les importations et aux industries d'exportation dans le but de répercuter cet avantage sur les dépenses consacrées aux biens et services locaux. Mais ces avantages de la dévaluation souvent ne se matérialisent pas, en pratique, dans les pays africains pour plusieurs raisons. D'abord, il y a une rareté extrême de devises étrangères dans ces pays dont la demande de biens et services importés est très inélastique. Deuxièmement, les rigidités structurelles dans les pays africains, notamment une multitude de problèmes d'ordre technique et de difficultés d'approvisionnement, influent sur la façon de réagir aux augmentations de prix offertes par la dévaluation sans un approvisionnement assuré en facteurs de production et, de ce fait, la production intérieure ne répond pas aux nouvelles possibilités sur les marchés intérieur et d'exportation². Troisièmement, la dévaluation peut également être la conséquence d'activités spéculatives.

62. En conséquence, les inconvénients et les effets pervers de la dévaluation dans les pays africains l'emportent nettement sur les avantages supposés. L'un de ces effets est une inflation incontrôlable. Ainsi, on s'inquiète de plus en plus du fait que "la dévaluation du taux de change, quelle que soit la forme qu'elle prend, a entraîné pour l'Afrique, une période marquée par des taux d'inflation élevés au cours des années 80"³. Pour des pays confrontés à des cours mondiaux déterminés des produits échangés, les prix intérieurs de ces produits sont leurs cours mondiaux ajustés des variations affectant la valeur en monnaie locale de la devise étrangère. Donc la dévaluation a pour effet de provoquer ou d'aggraver l'inflation.

63. Les tableaux 3.1 et 3.2 donnent respectivement des indications sur la dévaluation massive et répétée dans certains pays africains ainsi que sur les taux élevés d'inflation accompagnant cette dévaluation. Au tableau 3.1 les dévaluations massives opérées durant les années 80 sont révélées par les fortes dépréciations des monnaies nationales des pays de l'échantillon, à l'exception des six derniers pays du tableau, qui n'ont pas voulu dévaluer ou dont la monnaie est rattachée au franc français et qui ont différents arrangements pour la détermination des taux de change pour le groupe dans son ensemble. Le montant minimal de la dévaluation de facto au cours de la période de huit ans est d'environ 300 % pour le Soudan alors que pour des pays comme le Ghana, le Zaïre, l'Ouganda et la Somalie, il a été de plus de 900%.

64. Le tableau 3.2 montre les taux de dévaluation par année dans certains pays ainsi que les taux d'inflation moyens annuels correspondants pour la période 1981-1989. Dans les huit pays qui ont procédé à une dévaluation massive, le taux annuel moyen d'inflation se situe entre 20,8 % au minimum et 113,9 % au maximum, alors que pour les six derniers pays du tableau, qui n'ont pas dévalué, les niveaux des prix sont demeurés assez stables et les taux d'inflation ont été modérés, allant d'une moyenne annuelle minimale de 4,3 % à un maximum de 9,7 %. Les deux tableaux font clairement ressortir que la dévaluation est très étroitement associée aux pressions inflationnistes dans les pays africains. Il faudrait cependant reconnaître que d'autres facteurs, notamment les insuffisances structurelles tant au niveau de la production que de la consommation, ont pu contribuer aux pressions inflationnistes dans les pays où le taux d'inflation est élevé. C'est ainsi par exemple qu'il est possible que le taux d'inflation ait dépendu du régime des cours des produits de base. Dans beaucoup de cas, si les prix sont encadrés, une dévaluation modérée peut ne pas entraîner apparemment une inflation ouverte, qui se serait reproduite si la dévaluation avait été effectuée en régime de prix libéralisés. Au lieu de cela, il pourrait y avoir une inflation "réprimée" sous forme de pénuries de biens et peut-être, de queues plus longues. En outre, l'ampleur de l'inflation résultant de la dévaluation dépendra de la rigueur des politiques fiscales et monétaires. Là où il n'y a pas de discipline fiscale et monétaire, même une petite dose de dévaluation peut entraîner une forte inflation alors que s'il y a discipline, l'inflation peut être contrôlée même dans le cas de dévaluations importantes. Mais un autre point à ne pas négliger, c'est qu'avec une dévaluation massive, il est généralement très difficile de contrôler entièrement la masse monétaire et les déficits budgétaires et dans ces conditions, la dévaluation est un facteur fondamental d'aggravation de l'inflation.

65. Outre ses effets inflationnistes graves, les conditions théoriques dans lesquelles la dévaluation permet d'améliorer la balance des paiements ne sont pas en général satisfaites dans les pays africains. Plus particulièrement, la condition d'élasticité Marshall-Lerner qui exige que la somme des élasticités-demande des exportations et des importations dépasse l'unité, n'est pas satisfaite en raison de la très forte demande de produits importés nécessaires et de la faible demande extérieure d'exportation africaines.

2 La réaction, généralement lente de l'offre en Afrique aux modifications de politique a été confirmée dans une étude de la Banque mondiale en 1988 (Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience, Washington D.C.).

3 Document de synthèse pour la Conférence de Maastricht sur l'ajustement en Afrique, juillet 1990.

Tableau 3.1
Niveaux des taux de change, dans certains pays, 1982-1990^a (en dollars E.-U.)

Pays	1982	1986	1987	1988	1989	1990 1 ^{er} trimestre
Ghana (Cedi, c)	2.75	90.01	176.06	229.89	303.03	311.53
Nigéria (Naira, N)	0.67	3.32	4.15	5.36	7.66	7.95
Ouganda (shilling, USh)	1.06	14.00	60.00	165.00	370.00	379.00
Sierra Leone (leone)	1.24	25.59	23.04	39.07	65.36	120.49
Somalie (shilling, Sh)	15.21	90.50	100.00	270.00	929.50	1106.00
Soudan (pound)	1.30	2.50	4.50	4.50	4.50	4.50
Zaïre (zaïre, Z)	5.75	71.10	131.50	274.00	454.63	508.54
Zambie (Kwacha, K)	0.93	12.71	8.00	10.00	21.65	25.65
Ethiopie (Birr, br)	2.07	2.07	2.07	2.07	2.07	2.07
Senegal (CFA)	336.25	322.75	267.00	302.95	289.40	284.90
Cameroun (CFA)	336.25	322.75	267.00	302.95	289.40	284.90
Côte d'Ivoire (CFA)	336.25	322.75	267.00	302.95	289.40	284.90
Congo (CFA)	336.25	322.75	267.00	302.95	289.40	284.90
Republique centrafricaine (CFA)	336.25	322.75	267.00	302.95	289.40	284.90

Note : a Il s'agit de taux de change moyens sur le marché.

Source : IMF, International Financial Statistics, Vol. XLII, no.8, août 1989 et IMF Yearbook, 1989.

Ainsi avec une demande relativement inélastique de leurs exportations et importations, la dévaluation influe peu ou pas du tout sur ces variables dans le contexte des pays africains. Même dans les cas où la demande d'exportations n'est pas limitée par le protectionnisme étranger et par la substitution de produits synthétiques, la longue période de gestation nécessaire pour l'accroissement de la production des exportations fait que l'offre d'exportations est relativement inélastique et ces pays ne peuvent pas bénéficier de la dévaluation, du moins à court terme. Les exportations agricoles sont particulièrement sensibles à cette rigidité de l'offre. Par ailleurs, dans les pays dont les principales exportations sont soumises à des quotas, à des prix fixés par l'extérieur et assurant des importations essentielles comme le pétrole, les médicaments, les biens d'équipement, les matières premières, les pièces de rechange, etc., la dévaluation a un effet négligeable sur la balance des paiements.

66. La dévaluation généralisée relève aussi le coût intérieur de la production et ce faisant, diminue la compétitivité des biens et services locaux. L'accroissement des coûts intérieurs entraîne aussi une sous-utilisation de la capacité. Le changement dans les prix relatifs qui est supposé faire porter la demande sur les biens locaux plutôt qu'extérieurs à l'issue de la dévaluation, n'a pas d'effet dans les pays africains en raison de structures de production rigides qui ne permettent pas de remplacer les facteurs de production étrangers par des facteurs de production intérieurs, et de caractéristiques sociales qui empêchent que la demande de biens extérieurs soit modifiée.

67. L'hypothèse selon laquelle la dévaluation peut modifier la relation entre les salaires et les prix ne tient pas compte de l'effet sur la répartition qui est affectée par des facteurs socio-économiques complexes. Ceci s'ajoute au fait que la dévaluation réduit la valeur réelle de salaires nominaux donnés. Pour les producteurs agricoles aussi, même là où la dévaluation augmente les prix nominaux à la production en monnaie locale, cet accroissement est souvent annulé par le taux élevé d'inflation entraîné par l'évolution des prix relatifs des produits commercialisables. Un tel accroissement du niveau des prix intérieurs réduit

la valeur réelle des liquidités du secteur privé à moins qu'il y ait une compensation correspondante grâce à une modification de la masse monétaire intérieure qui, en soi atténue les effets positifs de la dévaluation.

Tableau 3.2
Dévaluation et inflation dans quelques pays africains (1980 = 100)

Pays	Dévaluation		Inflation (taux de croissance annuelle des prix à la consommation (%))									
	Années de la dévaluation	Montant de la dévaluation (%)	Taux moyen d'inflation 1981/89	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ghana	Avril 1983 (de Facto)	800	46.8	116.5	22.3	122.8	39.7	10.3	24.6	39.8	31.3	13.5
	Cot. 1983 (effect.)	990										
	Après-1983	200										
Nigeria	Juillet 1986 (de facto)	400	20.8	20.8	7.7	23.2	39.6	5.5	5.4	10.2	32.4	42.1
	1987/88 (de facto)	50										
Ouganda	Mai 1987	50	113.9	108.7	49.3	24.0	42.8	132.5	168.5	238.1	183.6	77.9
	Mars-juillet 1989	1302										
Zambie	1975	100	34.3	14.0	12.5	19.6	20.0	37.4	51.6	43.0	55.8	55.0
	1975	40										
	1978	20										
	1983	10										
	1988	20										
	1988	45										
Zaire	Sept. 1986	345	49.9	34.9	36.2	77.1	52.2	23.8	44.4	78.6	57.5	44.5
Soudan	n.c	n.c	31.8	24.6	25.7	30.6	34.1	45.4	24.4	3.1	48.7	50.0
Somalie	n.c	n.c	43.6	44.4	23.6	36.0	91.1	37.8	35.8	28.3	45.6	50.0
Sierra Leone	n.c	n.c	64.5	23.4	26.9	68.5	66.6	76.6	80.9	178.7	34.2	24.5
Moyenne des pays		81.1										
Ethiopie	-	-	4.3	6.1	4.4	0.8	8.4	19.1	-9.8	-2.5	7.0	4.5
Sénégal	-	-	6.5	5.9	17.4	11.6	11.8	13.0	6.4	-4.3	-1.8	-1.5
Cameroun	-	-	9.7	10.7	13.3	16.7	11.3	1.3	7.7	6.0	8.6	12.0
Côte d'Ivoire	-	-	4.9	8.8	7.4	6.0	4.3	1.8	7.3	0.3	6.9	0.9
Congo	-	-	7.6	17.0	12.8	7.7	12.7	6.2	2.5	2.2	3.6	3.6
République centrafricaine	-	-	5.9	17.0	12.8	7.8	12.7	10.3	2.5	-7.0	-3.9	1.1
Moyenne des pays		6.5										

Note : n.c. = non connu.

Sources : 1) CEA, *Consumer Prices*, 1990 (Addis-Abeba). 2) *IMF Staff Papers* (Washington), diverses années. 3) Lance Taylor, *Varieties of Stabilisation Experience*, Oxford, 1988.

b) Politiques des taux de change discriminatoires comme solution de rechange

68. La discrimination en matière de prix, c'est-à-dire la vente ou l'achat du même produit à différents prix à différents groupes d'utilisateurs ou de consommateurs sur différents marchés, est une pratique courante dans les pays africains comme ailleurs dans le monde. Elle est utilisée par exemple pour la vente d'électricité, de l'eau et des produits d'exportation. Elle obéit à trois impératifs fondamentaux, à savoir l'exercice d'un monopole ou le fait d'être le seul vendeur ou le vendeur prédominant du bien ou du service; la possibilité de séparer les marchés (acheteurs et vendeurs) en différents groupes; l'incapacité de transférer le bien ou le service d'un marché à un autre en raison de la nature du produit, des longues distances entre les marchés, d'une interdiction légale, etc..

69. En ce qui concerne les devises étrangères, il y a des possibilités de séparer les marchés et par conséquent d'utiliser la discrimination en matière de prix. La Banque centrale qui fait le commerce des devises est le seul ou l'opérateur dominant en matière de devises dans le pays; le marché des devises peut être divisé en guichets pour des groupes d'exportateurs et d'importateurs, pour le service de la dette extérieure par le gouvernement, pour les acheteurs publics et privés de devises; des contrôles et une interdiction légale peuvent également être imposés pour empêcher ceux qui achètent des devises dans un seul marché ou dans un seul but et à un prix déterminé de les transférer pour les vendre dans un autre marché ou à d'autres fins et à un autre taux de change.

70. Cette discrimination en matière de prix sur le marché des devises est appliquée pour acquérir et rationner des devises pour diverses utilisations ou pour divers objectifs ayant différentes priorités. Pour l'Afrique, puisque le service de la dette extérieure, les importations de biens essentiels, la promotion de l'industrie, les exportations, les entrées de capitaux et d'autres objectifs importants similaires sont plus importants au niveau national que la libéralisation des importations de biens non essentiels, un taux de change plus faible se justifie pour le premier ensemble d'objectifs tandis qu'un taux de change plus élevé ou de pénalisation devrait être appliqué aux utilisations de devises dans la seconde catégorie.

71. Mais ce n'est pas simplement parce qu'on peut séparer les transactions au niveau international en marchés ou catégories différents qu'on peut, en théorie, envisager des taux multiples pour différentes transactions; il est également important de pouvoir maintenir facilement cette séparation pour tous les secteurs prioritaires pendant des périodes raisonnables tant que les autorités monétaires font preuve de sérieux, d'honnêteté et de détermination.

72. Pour ces raisons, le STCM est utilisé dans quatre domaines, à savoir la transformation structurelle, l'ajustement de la balance des paiements, les mécanismes de protection et la taxation des transactions internationales. L'emploi de taux de change multiples fait ressortir les différences entre une approche monétaire à l'ajustement et une approche de développement. Ces différences à leur tour font ressortir deux points essentiels. Le premier point c'est que lorsque les causes fondamentales des déficits de balance des paiements sont réelles ou structurelles, comme c'est le cas dans les pays africains, l'ajustement monétaire au moyen d'une dévaluation généralisée comme dans les programmes d'ajustement classiques ne donne généralement pas de résultats. Ceci parce que ce type d'ajustement monétaire mécaniste ne traite que des aspects superficiels du problème et au mieux ne fournit qu'un répit temporaire à la crise qui tend à réapparaître ou même à s'aggraver. Ainsi, l'ajustement accompagné de transformation requis pour éliminer les causes structurelles des déséquilibres des balances des paiements ne peut être examiné dans ce cadre monétariste simpliste.

73. Le deuxième point c'est que dans la plupart des pays du tiers monde et particulièrement en Afrique, le STCM a été et continue d'être utilisé et préconisé essentiellement pour la promotion du redressement économique et du développement. Il s'agit là d'une priorité nationale plus importante et d'une préoccupation plus générale en Afrique et dans d'autres régions en développement que la stabilisation monétaire ou de la balance des paiements. En fait, dans ces pays, les déséquilibres chroniques monétaires ou de la balance des paiements reflètent en général un sous-développement fondamental. Dans ces circonstances, si l'on tient à ramener le STCM à un ajustement monétaire ou à l'élimination du déséquilibre de la balance des paiements, cela revient à un transfert non approprié de sa fonction des pays développés aux pays en développement.

74. Dans les pays en développement, la politique commerciale fait partie intégrante de la politique de développement. Cela requiert une réallocation des ressources parmi les secteurs, par exemple pour la substitution locale des produits d'importation et l'expansion sélective des exportations. Il s'agit là

précisément de certains des principaux objectifs visés par l'application du STCM dans les pays africains et dans d'autres pays en développement.

75. On peut soutenir que, plutôt que d'utiliser des taux de change multiples, d'autres mesures telles que les transferts fiscaux ou les taxes devraient être utilisées pour réaliser les objectifs susmentionnés. Cependant, ces mesures sont en général plus lourdes (par exemple elles peuvent nécessiter un régime fiscal spécial et de longs processus législatifs et se heurter à une sérieuse opposition politique, etc.), moins efficaces et plus coûteuses que la discrimination en matière de taux de change.

c) Avantages, limites et coûts du STCM

76. Le STCM combine les principaux avantages des autres régimes de taux de change tout en évitant la plupart de leurs inconvénients. Les taux de change multiples sont souvent adoptés pour éviter une dévaluation généralisée et massive et ses effets perturbateurs.

77. Dans les pays en développement, le STCM sert à promouvoir la transformation structurelle de deux façons. La première, par la diversification des structures de production intérieure, qui peut prendre la forme d'un encouragement de la substitution aux importations grâce à une protection des industries locales, à l'adoption d'un taux de change préférentiel qui constitue une subvention à certaines activités et à appliquer un taux de change de pénalisation pour décourager d'autres activités. Pour les pays se trouvant dans leur première phase d'industrialisation, il s'agit d'une politique très encourageante. Le Brésil a utilisé un STCM comme politique délibérée pour stimuler le développement national dans la période qui a suivi la guerre; et l'Égypte l'utilise depuis 1981 pour accélérer son industrialisation, accroître les exportations de produits manufacturés et élever les niveaux de vie. En matière de transformation, le STCM est aussi utilisé pour la promotion sélective des exportations dans certaines industries. Lorsque les taux multiples ont une composante libre, cela fournit les incitations appropriées aux industries d'exportation et encourage un apport de capitaux pouvant être utilisés pour développer le secteur des exportations. Il faut à cet effet appliquer un taux de change favorable à de telles industries sous forme de subventions aux exportations ou d'abattement sur les exportations, qui réduit le coût de production dans de telles activités et accroît leur compétitivité sur le plan international. C'est ainsi que dans la période de l'après-guerre, l'Uruguay a appliqué le taux le plus favorable de son système de taux multiples pour les "pull-overs en laine" de façon à pénétrer le marché international de ce produit, qui était dominé par les producteurs européens. Après 1982, le STCM avait aussi été appliqué avec pour principal objectif de restaurer la compétitivité de l'économie.

78. La rationalisation des importations est un autre avantage majeur découlant de l'utilisation du STCM dans de nombreux pays en développement. Dans ce contexte, les taux multiples sont utilisés comme politique commerciale sous forme de tarifs. Dans le court terme, alors que la production intérieure est stimulée, un taux de change faible peut aussi être maintenu pour les importations essentielles afin que leur coût total reste faible de façon à ce que la dépréciation de la monnaie intérieure durant le processus d'ajustement ne touche pas la majorité de la population à faible revenu. Un taux de change plus élevé est alors appliqué aux importations non essentielles, tout comme si on leur appliquait un tarif élevé pour réduire la demande d'importations. Un tel STCM peut aussi être utilisé comme un instrument contre le "dumping" d'importations bon marché qui pourraient ruiner les industries naissantes locales ou gêner les produits de substitution aux importations. Un point important à souligner en ce qui concerne la souplesse du STCM, c'est que les taux de change multiples ont un effet inflationniste beaucoup plus faible notamment pour ce qui est de l'indice du coût de la vie des groupes à faible revenu.

79. Un autre avantage du STCM c'est qu'il suscite la confiance dans l'économie et encourage les travailleurs à l'étranger à transférer leurs fonds. C'est particulièrement le cas là où il y a un accroissement des rendements sur les dépôts en monnaie locale grâce à des modifications des taux d'intérêt et du taux de change. C'est ce qui se produit lorsqu'une politique de taux d'intérêt différentiels est utilisée en complément d'un STCM. L'Égypte a ainsi utilisé des taux multiples de façon très efficace pour inciter les travailleurs dans les pays voisins producteurs de pétrole à rapatrier leurs avoirs. C'est ce qui s'est passé en 1968 avec un taux officiel de 0,34 LE pour un dollar et un autre de 0,58 LE pour un dollar; cela a été répété en 1981 et en 1987. D'autres pays comme le Ghana et le Maroc ont utilisé des taux multiples pour attirer les envois de fonds et les touristes tandis que le Zaïre a utilisé ses propres taux doubles de 1983 à 1984 pour freiner la contrebande de diamants.

80. Avec des obligations insupportables au titre du service de la dette, les pays africains peuvent réduire de façon drastique leurs paiements en monnaie locale, au titre du service de leur dette, en adoptant

des taux de change multiples. Ils le font en appliquant un taux favorable pour le service de la dette par rapport à d'autres transactions extérieures. C'est ainsi qu'en Egypte, au mois de février 1988, le système de taux de change multiples permettait aux banques autorisées de vendre 10 % de leurs recettes mensuelles en devises pour assurer le service de la dette extérieure. La Zambie a aussi utilisé les taux multiples pour réduire le coût, en monnaie locale, de son service de la dette extérieure.

81. La lutte contre la fuite des capitaux est un autre avantage important du STCM. Lorsqu'un taux de change élevé est appliqué aux transferts privés à l'étranger, il décourage le rapatriement des capitaux et encourage l'entrée des capitaux. Ceci est crucial pour des pays africains qui enregistrent une exportation massive de capitaux, en particulier depuis les années 80.

82. Le STCM peut cependant, comme toutes les autres politiques économiques, comporter des lacunes. Par exemple, les taux de change libres dans le contexte du STCM peuvent se déprécier. Cependant, l'ampleur de cette dépréciation et son impact peuvent être atténués parce que ce ne sont pas toutes les transactions étrangères qui subissent l'effet de cette dépréciation. De même, si le STCM entraîne certains taux de change mobiles, ils pourraient être surévalués bien que l'ampleur de cette surévaluation et ses effets soient moindres que dans le cas d'un taux fixe unifié ou d'un taux mobile à cause des effets contraires éventuels des autres taux dans le système de taux de change multiples.

83. Le STCM comporte également des limitations. D'abord il peut y avoir des transactions frauduleuses sur les marchés des changes. Pour résoudre ce problème, il faudrait renforcer les institutions existantes et sanctionner lourdement les tractations malhonnêtes. En deuxième lieu, le STCM peut devenir trop complexe et comporter plusieurs niveaux, ce qui fait qu'il est difficile de le concevoir, de l'appliquer et d'en assurer efficacement le contrôle. C'est pour éviter cette imperfection que les taux multiples sont habituellement aussi simples que possible. Quant au coût de fonctionnement du STCM, on peut le rendre beaucoup moins élevé que le coût de gestion d'autres politiques discriminatoires. De plus, un tel coût de fonctionnement est nettement inférieur aux avantages économiques et sociaux découlant du STCM pendant aussi longtemps qu'il est nécessaire pour la réalisation des objectifs de transformation et il devrait, par conséquent, faire constamment l'objet d'un examen.

84. En général, et dans le contexte d'une approche de développement, les nombreux avantages du STCM mentionnés aux paragraphes 73 à 78, ajoutés aux rigidités structurelles qui gênent l'efficacité des taux de change fixes, tels que définis aux paragraphes 46 à 48, les taux de change multiples sont d'autres instruments de politique viables et souhaitables. C'est notamment le cas lorsque ces taux multiples comprennent quelques taux ayant des éléments fixes et libres. Les avantages combinés de tels taux mixtes (fixes-souples) tendent à plus que compenser leurs éventuels inconvénients. Le système de taux multiples est également plus adapté aux objectifs de redressement et de transformation de l'Afrique - ses avantages sont plus importants et ses défauts sont relativement moindres que ceux d'autres politiques de taux de change. L'attrait du système des taux de change multiples découle de ces considérations.

3.3 *Elaboration et application du STCM*

85. L'élaboration pratique du STCM pour les pays africains devrait être fondée sur les enseignements et les expériences de son application passée et actuelle dans divers pays d'Amérique latine et d'Afrique. Ces expériences font ressortir des similitudes fondamentales en ce qui concerne les circonstances qui ont conduit à l'adoption du STCM, sa conception pratique, les exigences en matière d'application et les procédures de suivi.

a) Enseignements du passé

86. En Amérique latine, le STCM a été conçu et largement utilisé à partir des années 50 et est toujours appliqué dans certains pays de la région, en particulier depuis la crise des années 80. L'une des raisons principales de l'adoption des taux de change multiples en Amérique latine était l'incapacité des taux de parité officiels de réduire la demande d'importation alors que la dévaluation était considérée comme une mesure aggravant l'inflation et majorant le coût des importations. Le développement accéléré et la diversification des exportations ont été également des raisons supplémentaires très importantes. En fait, il convient de noter que lorsque la plupart de ces pays ont aboli leur système de taux de change multiples, ils ont imposé des taxes sur les exportations ou maintenu le contrôle des changes. Dans la plupart des pays d'Amérique latine qui ont appliqué le STCM, les problèmes les plus répandus nés de cette application ont été les suivants : a) l'application des taux de change préférentiels à la plupart des importations et des taux les plus élevés à un petit nombre de produits de luxe si bien que les taux multiples n'ont pas réussi

à supprimer les importations excessives; et b) la tendance à rendre les taux multiples plus complexes sous la pression d'exportateurs et d'importateurs demandant l'adoption de nouveaux taux.

87. Dans les pays africains, les taux multiples ont été conçus et utilisés et sont encore utilisés essentiellement pour trouver une solution aux déficits de balance de paiements et assurer le service de la dette extérieure. Le cadre a généralement été la stabilisation à court terme ou l'ajustement structurel. Donc le STCM a, en général, été utilisé en Afrique principalement à des fins d'ajustement monétaire et pendant des périodes relativement courtes. En conséquence, les pays africains n'ont pas, en général, utilisé les taux multiples à des fins d'ajustement accompagné de transformation ou en tant que politique de développement délibérée pendant de longues périodes comme en Amérique latine, ce qui explique les mauvais résultats du STCM en Afrique. Par ailleurs, tandis qu'en Amérique latine, les taux multiples comportent en général deux ou plusieurs taux de change légaux, il y a une tendance à définir des taux de change doubles pour les pays africains, consistant en un taux officiel et en un taux du marché parallèle non officiel, - optique et procédé qui ont souvent limité les possibilités et l'application du STCM en Afrique.

88. En général, l'application des taux multiples n'a donné de bons résultats que lorsque certaines conditions fondamentales ont été satisfaites. L'une de celles-ci est la nécessité d'une conception simple, particulièrement lorsqu'il y a des taux fixes et des taux libres. Il importe aussi de prévoir suffisamment de temps pour que s'opère un ajustement réel quand les taux multiples visent des objectifs de développement. Il est également important d'adopter des politiques d'accompagnement telles que des mesures d'encouragement à l'exportation et de restriction des importations. Il est indispensable aussi d'éviter des dévaluations massives et fréquentes, une inflation élevée ainsi que d'autres politiques déstabilisatrices, de respecter une discipline qui consiste, entre autres, à allouer les devises pour des utilisations prioritaires. Des réformes fiscales et monétaires sont également nécessaires pour une bonne application du STCM.

89. Inversement, on a obtenu de mauvais résultats dans les cas où il y a eu une conception et une application défectueuses du STCM, l'application de nombreux taux complexes, la vente de devises aux enchères, d'importants financements du déficit, avec des taux élevés d'inflation, de fréquentes dévaluations monétaires et des interventions dans les mécanismes de surveillance du STCM.

b) Mise en œuvre du STCM dans le cadre du CARPAS

90. Dans le cadre du CARPAS, l'application du STCM exige une définition claire de ses objectifs. Elle requiert également que les conditions pour sa bonne utilisation et les modalités pratiques de son application soient entièrement réunies.

i) Objectifs à réaliser

91. Les objectifs de redressement et de développement du CARPAS qui peuvent être poursuivies parallèlement au STCM sont, entre autres, l'autosuffisance alimentaire, l'atténuation de la pauvreté grâce à la promotion de l'agriculture, du développement rural et de la satisfaction des besoins essentiels; l'encouragement des apports de capitaux et la diminution des fuites; la réalisation d'un développement auto-entretenu grâce au renforcement et à la diversification de la base de production, l'intensification de la fabrication et une utilisation accrue de la capacité par le biais d'importations essentielles; l'amélioration de la balance des paiements et la réduction du fardeau de la dette extérieure en monnaie locale.

ii) Approches en matière de STCM

92. Les transactions internationales peuvent être séparées en différents groupes qui peuvent se distinguer selon différents groupes de produits, d'actifs financiers ou de transactions en capital et de services. A partir de ces distinctions, les taux de change suivants peuvent s'appliquer :

- Taux de change bonifiés pour certaines exportations et importations - pour les importations essentielles comme les médicaments, le combustible, les biens d'équipement etc. et pour le service de la dette extérieure, la promotion des industries de base, certaines exportations, le tourisme etc.;
- Taux de pénalisation pour certaines exportations et importations;
- Taux de change doubles uniformes ou différents pour les apports des capitaux et le rendement des capitaux investis;

- Taux doubles asymétriques pour les biens et les apports de capitaux;
- La couverture de change ou marge entre les taux de change à l'achat et à la vente.

93. De toutes ces méthodes en matière de STCM, les taux les plus couramment appliqués par la plupart des pays sont les taux officiels et non officiels, les taux de change commerciaux et financiers. Mais cela ne limite pas ces taux multiples à deux seulement. Les principales explications de l'attraction de ces taux multiples sont au nombre de trois. En premier lieu, ils sont généralement simples et ne sont pas difficiles à appliquer lors des nombreuses transactions. En deuxième lieu, ils ne s'appliquent généralement pas au compte en capital sauf en ce qui concerne le service de la dette extérieure. En troisième lieu, ces taux multiples peuvent être conçus de telle façon que certains sont fixes dans une fourchette donnée, comme les parités mobiles dirigées tandis que d'autres sont des taux fluctuants ou libres dirigés si bien que les taux multiples présentent les avantages à la fois des taux fixes et des taux fluctuants tout en réduisant au minimum leurs inconvénients.

94. **Pays dans des situations particulières.** Il y a certaines considérations particulières en ce qui concerne l'application du STCM dans deux catégories de pays africains, à savoir :

a) **Pays membres d'une union monétaire.** Pour des pays membres d'unions monétaires telles que la zone CFA, l'utilisation du STCM doit être convenue entre les membres de l'union monétaire pour que les modifications de parité entre les monnaies de l'union soient acceptables à tous les pays concernés;

b) **Pays membres de groupements d'intégration.** Le STCM ne pose pas de problème pour l'intégration économique qui implique la suppression des barrières et l'intégration de la production en vue d'exploiter les économies d'échelle. Différentes applications des taux multiples dans certains pays africains sont aussi compatibles avec l'intégration financière. Ainsi, s'il existe un arrangement de paiement ou de compensation entre pays, ceux-ci, pour utiliser le STCM devront convenir d'une unité de compte, par exemple l'unité de compte de la ZEP (UCZEP) ou une monnaie extérieure comme le dollar. Les exportateurs de chaque produit reçoivent dans leur monnaie locale le montant fixé en appliquant le taux de change correspondant et les importateurs paieront, dans l'unité de compte, les taux que les autorités auront fixés pour les transactions. La compensation se fera ensuite entre les banques centrales dans les unités de compte qui peuvent ou non être converties en d'autres monnaies, selon l'accord entre les pays membres du groupement d'intégration. Ainsi les taux de change multiples devront être harmonisés entre les pays du groupement d'intégration.

95. Lorsque le STCM comporte des taux de change du marché libre pour des transactions comme les mouvements de capitaux ou le tourisme, celles-ci peuvent être réglées de deux façons. L'une consiste à faire en sorte que l'arrangement de compensation ou l'intégration financière ne couvre pas de telles transactions. L'autre consiste à faire passer ces transactions du marché libre par l'arrangement de compensation et à les réaliser dans les monnaies convenues. Ainsi, pour faciliter le règlement des paiements multilatéraux dans les cas où certains des membres appliquent le STCM, tous les pays membres devraient respecter et renforcer les réglementations en matière de change.

iii) Conditions préalables à une bonne utilisation du STCM

96. En plus des conditions générales pour l'application de taux de change discriminatoires, les conditions fondamentales pour une utilisation effective du STCM sont les suivantes : séparation des marchés de change; élimination des transactions frauduleuses entre marchés de change en raison de la différence entre les marchés et application d'un ensemble simple de taux multiples. L'utilisation du STCM avec ou sans allocation de devises - selon sa disponibilité relative - exige aussi une administration et un contrôle efficaces pour éviter la spéculation sur les devises et la corruption. Il importe aussi de concevoir des politiques d'accompagnement appropriées comme les taux d'intérêt différentiels, une politique fiscale et monétaire non inflationniste et d'assurer une plus grande mobilité du capital. Le suivi efficace de la mise en oeuvre du STCM est également important.

iv) Modalités de mise en oeuvre du STCM

Arrangements administratifs et institutionnels

97. **Responsabilité de la mise en oeuvre :** Elle devrait être confiée à une banque centrale de plus en plus autonome sous la direction générale des ministères des finances, de la planification et du commerce. Leurs tâches précises en ce qui concerne la conception, la mise en oeuvre et l'application des

réglementations relatives au STCM devraient être définies aussi clairement que possible à l'échelon le plus élevé possible de l'autorité responsable.

98. **Dispositif de surveillance :** Il devrait être établi au niveau ministériel. Sa fonction devrait être la surveillance systématique de la mise en oeuvre effective du STCM; il devrait donc veiller à ce qu'il y ait une séparation totale des transactions en devises ou des marchés afin d'éliminer les transactions frauduleuses et la corruption, faire respecter la discipline et les réglementations en ce qui concerne le STCM grâce à l'imposition de sanctions obligatoires en cas de violation de ses règlements, assurer la correction rapide des erreurs de conception et de mise en oeuvre et faire face aux imprévus qui pourraient surgir au cours de l'application des taux multiples.

Autres aspects des modalités

99. Les autres aspects des modalités sont les suivants :

- Pour réduire au minimum la complexité des procédures administratives et les coûts, le STCM devrait être conçu et appliqué grâce à une combinaison de taux mobiles dirigés et d'un taux libre.
- En passant d'un taux de change pour toutes les transactions au STCM, les importations essentielles devraient attirer des taux moins élevés avec des taux plus élevés pour les autres transactions, surtout pour encourager les apports de capitaux et décourager les importations non essentielles;
- Les taux de change libres ou flexibles devraient être institués par l'intermédiaire des banques ou des bureaux de change afin d'assurer leur stabilité dans la fourchette;
- Les taux de change multiples devraient être intégrés aux politiques fiscales, monétaires et des prix de manière non inflationniste;
- Le STCM devrait être considéré comme une politique nécessitant une capacité administrative de haut niveau et de la discipline afin que sa réglementation soit bien respectée;
- Des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour réaliser les objectifs du STCM comme par exemple la réduction des réserves de prêts des banques et du déficit budgétaire pour maintenir un faible niveau d'inflation, l'utilisation des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit et l'instauration de la confiance dans l'économie grâce au maintien d'un environnement économique stable.

Adoption de réformes susceptibles d'agir aussi bien sur l'offre que sur la demande. Des réformes comme le changement de la structure de production et des habitudes de consommation, l'amélioration du régime fiscal et des subventions et l'abandon de la promotion généralisée des exportations qui peuvent réduire l'offre de produits pour la consommation intérieure, sont essentielles à cet égard.

4. Politiques de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit

4.1 Aperçu général des politiques des taux d'intérêt et de leurs effets

a) Introduction

100. Il ne fait aucun doute que les taux d'intérêt influent notablement sur le rythme et le type de croissance économique en raison de leur effet sur le volume et l'emploi de l'épargne. La théorie du taux d'intérêt est devenue importante dans les pays industrialisés à économie de marché qui ont des marchés monétaire et de capitaux évolués et intégrés et où l'investissement privé est une partie importante de l'investissement total. Cependant, dans les pays en développement en général et en Afrique en particulier, aucun de ces éléments n'existe à l'heure actuelle.

101. Les pays africains en développement qui ont des institutions différentes ont besoin d'utiliser des taux d'intérêt différentiels. Dans ces pays, la politique des taux d'intérêt différentiels a pour objet essentiel de libérer les taux d'intérêt réels pour révéler la rareté de l'épargne afin de stimuler celle-ci, augmenter les taux accessibles de retour de l'investissement et distinguer plus efficacement entre les investissements afin de promouvoir l'investissement productif et décourager l'investissement spéculatif non productif. La politique des taux d'intérêt différentiels a donc un caractère temporaire et intermédiaire tant que les distorsions sur le marché ne sont pas éliminées et les forces du marché déterminant l'offre et la demande des fonds pour prêts n'interviennent pas convenablement. Malgré le rejet catégorique de toute forme d'intervention du gouvernement dans le processus du crédit, l'argument défendu ici c'est qu'il est nécessaire de réduire au minimum la divergence entre l'allocation de ressources sur la base du jeu libre des forces du marché et celle fondée sur les priorités de développement du gouvernement dans les pays africains en développement.

102. En plus des politiques de taux de change examinées au chapitre 3, de nombreux pays africains ont souvent eu recours à divers instruments de politique monétaire, y compris le contrôle du crédit et les ajustements des taux d'intérêt. Toutefois, dans nombre de cas, l'utilisation d'une politique de taux d'intérêt unique dans un cadre compétitif, qui a été souvent recommandée dans un certain nombre de programmes d'ajustement structurel, n'a pas eu les résultats escomptés sur le volume et la productivité de l'investissement ainsi que sur le volume et l'utilisation de l'épargne. Des taux d'intérêt uniques élevés ont provoqué des activités spéculatives au détriment des activités productives et ont grandement contribué à alimenter l'inflation. Ces taux n'ont eu que peu d'impact sur le secteur rural du fait de la faiblesse et de l'étroitesse de sa base financière. Même dans les économies de marché, il n'y a pas un taux d'intérêt unique en tant que tel. Le taux de base et le taux d'escompte existent aussi.

103. Il est indéniable que l'un des facteurs les plus importants qui influent sur le rôle et la portée de la politique des taux d'intérêt dans les pays en développement, c'est le degré de développement de leurs structures financières. Dans la plupart des pays en développement, le ratio de la monnaie par rapport au stock d'argent est relativement élevé (plus de 50%) ce qui, avec le nombre limité des banques, affecte la capacité du système bancaire de générer des crédits supplémentaires sur la base d'une augmentation des réserves des banques commerciales. En outre, la part non monétisée de l'économie dont le secteur informel, n'est pas soumise à l'influence bancaire et, en raison de la fragmentation ou de l'inexistence de marchés de devises et de capitaux, de nombreux instruments monétaires effectivement utilisés dans les pays industrialisés se heurtent à de sérieuses contraintes dans les pays en développement. En général, l'efficacité d'une politique de taux d'intérêt dans les pays en développement dépend de facteurs tels que les habitudes d'épargne, le degré de monétisation de l'économie, l'existence de services bancaires adéquats, la disponibilité d'autres valeurs financières, l'inflation et le rôle du capital étranger. Du fait que ces facteurs varient d'un pays à l'autre, il est tout à fait logique que l'utilisation et les résultats des politiques de taux d'intérêt et de crédit diffèrent entre les pays.

104. Dans les pays africains, les imperfections des marchés de la monnaie et du crédit ne peuvent être supprimées ou réduites simplement en libérant les taux d'intérêt et le crédit comme dans les systèmes financiers bien intégrés des pays développés. Ceci pourrait peut-être s'expliquer par le fait que, dans la majorité des pays africains, les marchés financiers sont très étroits en raison des faibles revenus de la majorité de la population et du degré limité de monétisation. Dans beaucoup de ces pays, les marchés monétaires sont dominés par une ou deux banques qui peuvent exercer un contrôle monopolistique ou oligopolistique sur les taux d'intérêt. Ces caractéristiques institutionnelles et structurelles peuvent empêcher le système bancaire d'être compétitif même s'il y a une prétendue "libéralisation financière".

105. C'est à la lumière de toutes ces contraintes qu'il est important de faire une distinction entre les politiques de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit quand il s'agit de taux d'intérêt sur des prêts pour des activités spéculatives et de ceux sur les prêts pour des activités productives afin de canaliser les ressources vers les activités productives. Par ailleurs, l'emploi simultané des deux types de taux devrait entraîner des taux d'intérêt pondérés positifs pour l'épargne. Une telle politique permettra de diversifier davantage la production et de l'augmenter, d'utiliser efficacement les ressources, de mobiliser mieux et davantage de ressources intérieures, d'améliorer les compétences, de renforcer la base scientifique et technologique et d'assurer une diversification verticale et horizontale plus grande.

106. La question de la séparation des marchés est l'élément essentiel militant en faveur d'une fixation de prix discriminatoires dans le secteur financier des pays en développement. La politique des taux d'intérêt différentiels (PTID) et le contrôle sélectif du crédit (CSC) impliquent une discrimination des prix et une allocation contingente du crédit. La question des fuites (fonds pouvant passer du marché du

crédit institutionnel à celui du crédit non institutionnel et entre le secteur des prêts à taux d'intérêt faible et celui des prêts à taux d'intérêt élevé) est importante pour l'application d'une politique de taux d'intérêt et de crédit dans les pays en développement. La tentation est forte de détourner les fonds empruntés de secteurs de développement à haute priorité mais ayant peut-être un rendement immédiat moins élevé, pour l'achat de biens de luxe et/ou l'achat spéculatif de propriétés urbaines ou des stocks de biens intermédiaires. Une autre question connexe c'est que le marché financier urbain officiel n'est pas en mesure de fournir un crédit suffisant et en temps voulu aux très nombreux petits producteurs et agriculteurs dispersés. Une compréhension des risques liés aux prêts et du volume adéquat des opérations, ne tenant pas compte de questions complexes telles que la signification ou l'intérêt qu'il y a à distinguer entre les prêts à la "production" ou à la "consommation", pour un ménage agricole appauvri, est essentielle pour le bon fonctionnement du CSC dans le cadre d'une politique globale visant à stimuler le secteur bancaire pour qu'il soit rentable et contribue au développement. Ainsi la PTID implique un taux d'intérêt à deux niveaux, à savoir taux d'intérêt élevé sur les prêts pour des activités spéculatives ou non productives, qui subventionneront les prêts à faible taux d'intérêt pour les activités productives de façon à canaliser les crédits vers les industries clés et les secteurs prioritaires. Le CSC a un objectif similaire et il vise aussi à contrebalancer les effets néfastes de l'inflation.

b) Effets des politiques de taux d'intérêt

i) Politiques de taux d'intérêt et épargne

107. Il est paradoxal que la plupart des résultats empiriques n'aient pu, dans la plupart des cas, établir une relation positive claire entre le niveau d'épargne et les taux d'intérêt. Alors qu'on devrait normalement s'attendre à ce que l'épargne soit liée aux taux d'intérêt réels et au revenu disponible, le contraire est souvent le cas, particulièrement dans les pays en développement. On soutient en théorie que l'élimination des restrictions financières ou le contrôle des taux d'intérêt augmenterait le taux de rendement moyen de l'épargne et, par conséquent, entraînerait une augmentation régulière de l'épargne en tant que proportion du revenu. On sait bien que les faibles taux de l'épargne dans les pays africains en développement sont également liés à des facteurs autres que les taux d'intérêt, à savoir de bas revenus, une consommation élevée et dissymétrique et des déficiences structurelles qui entravent la capacité des gouvernements et des peuples africains à accroître les ressources nécessaires au financement du développement. Le faible niveau du revenu par habitant dans la plupart des pays africains est la principale raison de la faiblesse de l'épargne en dépit de l'accroissement des taux sur les dépôts d'épargne.

108. Le point de vue selon lequel les taux d'intérêt ne jouent qu'un rôle mineur en matière d'épargne est souvent étayé par des résultats empiriques. Il ressort d'une étude des pays africains faite par le Centre africain d'études monétaires (CAEM) que des changements dans les taux d'intérêt réels produisent des résultats mitigés. Si dans certains pays il existe une corrélation positive entre l'épargne et le taux d'intérêt réel, dans d'autres, cette relation est négative. La raison en est que dans plusieurs pays en développement, une grande partie de l'épargne est détenue sous forme d'immobilisations (propriétés immobilières, biens de consommation durables, métaux précieux, avoirs à l'étranger, etc.) et non sous forme d'avoirs financiers comme dans les pays développés. Il importe, étant donné l'ambiguïté empirique de l'effet des taux d'intérêt réels sur l'épargne, que les décideurs ne soient pas dogmatiques lorsqu'ils formulent des politiques de taux d'intérêt. Ils devraient plutôt faire preuve d'assez de souplesse en tenant compte des réalités de leurs économies. En outre, on sait qu'en théorie, l'épargne est une fonction du revenu.

ii) Politiques de taux d'intérêt et investissement

109. L'une des principales raisons pour lesquelles une politique de taux d'intérêt différentiels est proposée, comme dans le CARPAS, est la préoccupation que suscite l'investissement productif. Il est donc fondamental de savoir clairement dans quelle mesure les taux d'intérêt, qu'ils soient nominaux ou réels, contrôlés ou déterminés par le marché, ont influé en pratique sur le volume et la productivité des investissements. En théorie, les explications concernant le comportement en matière d'investissement font état d'une relation inverse entre les taux d'intérêt et la demande en matière d'investissement.

110. Empiriquement, les études effectuées dans les pays en développement ont montré les tendances générales ci-après, en ce qui concerne la relation entre les politiques de taux d'intérêt et l'investissement :

- L'augmentation des taux d'intérêt a tendance à réduire le niveau des investissements du fait de l'augmentation du coût du financement de certains investissements à un niveau supérieur à leurs taux de rendement éventuels;

- Du fait du recours à d'autres mécanismes pour réunir des fonds dont notamment le financement communautaire ou l'aide extérieure, il est souvent difficile d'établir l'importance empirique des taux d'intérêt en tant que facteur déterminant du niveau d'investissement dans les pays en développement;
- Les gouvernements ont généralement profité de l'adoption de taux d'intérêt faibles ou préférentiels car ils sont habituellement les plus gros emprunteurs. Lorsque les crédits publics servent à financer la base industrielle, les services sociaux, l'agriculture et l'infrastructure de base, l'application de taux préférentiels a pu alors être généralement justifiée;
- La plupart des politiques de taux d'intérêt, notamment dans les pays africains, n'ont souvent pas pu valablement établir une distinction entre des possibilités d'investissement plus ou moins productives.

iii) Politiques de taux d'intérêt et inflation

111. Il est proposé de maintenir des taux d'intérêt réels (les taux d'intérêt nominaux corrigés du taux d'inflation escompté et pondérés en fonction des prêts spéculatifs et productifs) positifs afin d'accroître la productivité de l'investissement, étant donné que le développement économique n'est pas seulement fonction du volume des investissements mais aussi de leur productivité. Lorsque les taux d'inflation sont supérieurs aux taux d'intérêt nominaux, le taux d'intérêt réel devient négatif, ce qui tend à favoriser les activités de spéculation à faible taux marginal de rendement social, telles que l'accumulation de stocks pour couvrir les risques d'inflation et les opérations de spéculation sur les produits ou les transactions immobilières, ce qui réduit la productivité de l'investissement. Les transferts de ressources financières à des fins de protection contre l'inflation accentueront davantage la rareté des fonds destinés à des investissements productifs et de transformation, aggravant ainsi les pressions inflationnistes. Cependant, l'application de taux d'intérêt réels positifs requiert le contrôle efficace de l'inflation plutôt que l'augmentation excessive des taux d'intérêt nominaux. Ainsi, dans de nombreux pays d'Amérique latine ayant des taux d'inflation annuels supérieurs à 1000%, il n'y a pas de taux d'intérêt nominaux (c'est-à-dire plus de 1000 %) pouvant donner des taux d'intérêt réels positifs.

iv) Politiques de taux d'intérêt et répartition du revenu

112. A ce jour, il n'existe aucune étude empirique valable démontrant l'incidence des taux d'intérêt sur la répartition du revenu. Certaines études ont soutenu que les taux d'intérêt bas - pour tous les types de crédit ou certains types donnés de crédit - ne produisent pas l'effet de redistribution souvent escompté. Par exemple, on soutient que dans le cas du crédit agricole, des taux d'intérêt contrôlés ou préférentiels peuvent avoir des effets pervers car les plus grandes exploitations ont tendance à recevoir la part du lion en ce qui concerne les crédits préférentiels. D'autres études soutiennent toutefois que si les taux d'intérêt préférentiels font l'objet d'une bonne gestion, les paysans pauvres, les petites entreprises et les secteurs tels que le logement, qui répondent aux besoins des ménages à faible revenu, en tirent effectivement profit.

d) Questions et problèmes

113. En général, l'analyse théorique faite plus haut des taux d'intérêt n'a pas expliqué pleinement ou de manière satisfaisante le comportement des taux d'intérêt dans les pays en développement. C'est peut-être dû à certaines difficultés majeures. Premièrement, l'estimation des modèles monétaires a eu tendance à donner de maigres résultats en raison probablement de contraintes en matière de données. Deuxièmement, du fait que l'inflation envisagée et partant le taux d'intérêt réel prévu sont des variables non observables, l'attribution des mouvements des taux d'intérêt à l'une ou à l'autre de ces variables dépendait en grande partie de l'emploi de variables de substitution peu fiables pour représenter leur comportement dans les pays en développement. Troisièmement, dans une économie en développement financièrement réprimée, les taux d'intérêt ne se comportent pas de la même manière que dans un système financièrement développé et relativement stable des pays avancés.

114. Dans les pays en développement, on s'est surtout employé à étudier la façon d'utiliser les taux d'intérêt pour réaliser l'objectif de développement économique. En fait, dans les pays où les marchés monétaire et de capitaux sont moins développés et imparfaits, les autorités ont besoin de tenir compte, d'une part, des taux de rendement sociaux et économiques des différents investissements et d'autre part, du coût social et économique des fonds utilisés pour les financer. Ainsi, afin d'éliminer les effets des distorsions du marché, la plupart des pays en développement ont appliqué des mesures correctrices aux taux d'intérêt par le biais de mécanismes administratifs directs ou indirects.

115. Toutefois, les pays en développement sont toujours incités à maintenir des taux d'intérêt réels positifs (c'est-à-dire des taux d'intérêt nominaux supérieurs au taux d'inflation), principalement par le biais de l'ajustement des taux nominaux par la libéralisation ou une action discrétionnaire plutôt que par le contrôle de l'inflation. Les taux nominaux élevés qui en résultent ont eu tendance à encourager les activités spéculatives et à décourager le développement de la capacité productive de l'économie. Cependant, compte tenu de leurs préoccupations en matière de développement, les pays en développement ont imposé des plafonds administratifs aux taux nominaux de sorte que les variations des taux d'inflation ont déterminé les variations des taux d'intérêt réels. Les pays à taux moyens d'inflation élevés ont enregistré des taux d'intérêt réels moyens relativement faibles et dans de nombreux cas même, des taux réels négatifs. Cela a été le cas particulièrement des pays d'Amérique latine. La croissance financière dans ces pays a été sérieusement érodée durant les périodes d'inflation (par exemple au Brésil) mais a également été considérablement restaurée grâce à des politiques résolues de taux d'intérêt élevés sur les dépôts (par exemple au Chili).

116. Les arguments sous-tendant cette approche consistant à fixer un plafond aux taux nominaux et à maintenir des taux d'intérêt relativement faibles, s'expliquent par le souci de stimuler le niveau d'investissement en maintenant les coûts de financement à un bas niveau. En général, dans les économies de marché, les décisions d'investissement sont influencées dans une grande mesure par les taux de revenu privés. Mais, dans les pays en développement où ces taux sont très différents du taux social du revenu, les autorités interviennent souvent pour administrer les taux d'intérêt et affecter des crédits pour compenser la différence, en général par des taux d'intérêt bas accompagnés de mesures sélectives de crédit pour les activités prioritaires.

117. De même, l'hypothèse selon laquelle les taux d'intérêt intérieurs sont déterminés à court terme par les flux de capitaux internationaux et sont liés aux taux d'intérêt des pays industrialisés corrigés de la dévaluation (théorie de la parité des taux d'intérêt) n'est pas étayée par ce qui s'est passé dans les pays en développement en raison d'imperfections structurelles et financières. Le fait de lier les taux d'intérêt locaux aux taux internationaux ne garantit pas des taux réels positifs. L'aspect le plus important de cette hypothèse est que la montée de l'inflation mondiale alimente les taux d'inflation locaux dans les pays en développement, donnant lieu à des taux d'intérêt réels négatifs.

118. La nouvelle perspective pour les pays en développement souligne à juste titre la nécessité de s'appuyer davantage sur la politique des taux d'intérêt pour la mobilisation de l'épargne, l'allocation de ressources aux activités productives et la répartition du revenu. Alors que certains de ces objectifs peuvent exiger des pays en développement qu'ils maintiennent des taux d'intérêt réels positifs, d'autres nécessitent une approche discriminatoire afin de refléter les différences en ce qui concerne le risque, les échéances et les coûts, et de promouvoir résolument le développement économique en décourageant les activités spéculatives.

119. En plus de la régulation des taux d'intérêt nominaux et du niveau global de crédit comme moyen de contrôler l'activité économique dans le processus de développement, les pays en développement ont tenté d'influer sur la répartition des crédits entre diverses activités par l'utilisation d'un contrôle sélectif du crédit (CSC). L'hypothèse fondamentale à la base des politiques de crédit sélectives est qu'il est possible d'orienter les ressources vers des activités productives particulières par une réallocation des ressources financières. Cette hypothèse largement soutenue par les pays en développement est contestée surtout depuis qu'on prône la suprématie des forces du marché. Les analystes favorables à la loi du marché affirment que les taux d'intérêt déterminés par le marché, combinés à des macro-politiques extérieures et intérieures appropriées, sont une condition fondamentale pour la canalisation des ressources financières au "prix juste" à travers le système bancaire, des épargnants vers les investisseurs. Cependant, les résistances à la libéralisation des taux d'intérêt sont toujours fortes dans la plupart des pays en développement. Ainsi, aucun consensus clair ne s'est dégagé sur la question de savoir si le système financier - déformé comme il l'est dans des régions en développement comme l'Afrique fonctionnera efficacement dans le contexte de marchés libres pour fournir un modèle d'allocation de crédit qui soit socialement et économiquement souhaitable et efficace.

120. Il se pose évidemment la question de savoir si, dans le cadre des politiques des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit, les décisions concernant les dépenses d'investissement dépendent de la disponibilité ou du coût du crédit. Une tentative de faire comprendre le lien entre les dépenses et le crédit a été d'abord faite avec l'hypothèse néo-classique selon laquelle l'investissement est financé par l'emprunt, les soldes de trésorerie et la vente de valeurs financières. Dans ce contexte, l'investissement est une fonction décroissante du taux d'intérêt. Ainsi, une fois ce dernier donné, la

demande d'investissement, et partant, les flux financiers sont déterminés. Cependant, à tout niveau donné des taux d'intérêt, s'il n'est pas permis d'emprunter autant qu'on veut, et si les tentatives d'offrir un taux d'intérêt plus élevé que le taux fixé sont vaines, alors le niveau d'investissement sera évidemment non seulement fonction du coût du financement mais également du volume du crédit disponible. Dans pareille situation qui implique le rationnement, l'entreprise emprunterait jusqu'à concurrence du niveau de crédit imposé sans tenir compte du taux d'intérêt.

4.2 Fondement de la politique des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit

121. Pendant les dernières années, des taux d'intérêt constamment élevés dans les pays développés et en développement ont polarisé l'attention sur la détermination du taux d'intérêt et sur la relation entre celui-ci et l'inflation. La raison pour l'application du STID et du CSC, c'est que les banques commerciales en Afrique sont encore sous-développées. Le rapport des dépôts bancaires au PIB est en moyenne de 15% et la part des dépôts à vue dans la masse monétaire totale varie entre 25 et 30% tandis que dans les pays développés, le rapport est habituellement de 30% et la masse monétaire est constituée essentiellement par les dépôts des banques commerciales. En outre, le nombre de banques par rapport à la taille de la population, est très faible. Du fait que la masse monétaire est constituée en grande partie de la monnaie fiduciaire plutôt que de dépôts dans les banques, il est difficile d'appliquer convenablement une politique de taux d'intérêt différentiels et un contrôle du crédit. Les déposants estiment encore que la structure du taux d'intérêt est trop serrée et préfèrent avoir des dépôts en épargne et à terme d'échéance plus courte. Les banques quelquefois n'encouragent pas les dépôts à plus long terme parce que la marge entre les intérêts payés sur ces dépôts et les taux appliqués aux prêts est trop étroite. Bien que les taux sur les prêts aux secteurs prioritaires comme l'agriculture et l'industrie aient été maintenus à un niveau relativement bas pour faciliter le recours au crédit par ces secteurs, les banques généralement n'aiment pas prêter à ces secteurs en raison du risque relativement plus élevé que pour des secteurs comme le commerce. Souvent la structure des taux d'intérêt n'encourage pas non plus les prêts aux secteurs prioritaires en raison de la productivité faible de ces secteurs due au fait qu'ils ne peuvent profiter des progrès techniques et autres innovations appliqués à l'étranger. L'Egypte offre un exemple typique de dissymétrie des prêts dans les secteurs prioritaires. En Egypte, dans le total des prêts consentis par les banques commerciales et d'investissement, la part des prêts à l'agriculture et à l'industrie était de 2,5 et 39,9% respectivement en 1988 tandis que les prêts aux secteurs des services et du commerce représentaient 51,8% du total des prêts.

a) Allocation des ressources aux secteurs prioritaires

122. Les taux d'intérêt différentiels ont été extensivement utilisés pour réaliser l'objectif de canaliser le crédit vers les industries clés et les secteurs prioritaires. Les institutions de prêt qui sont en général influencées par la politique d'une banque centrale pourraient être dédommagées pour les prêts à faible taux d'intérêt accordés aux secteurs prioritaires, par le biais du système de réescompte, des coefficients de réserve plus faibles, ou des limites imposées à l'expansion normale du crédit aux secteurs non prioritaires.

123. Le contrôle sélectif du crédit a été utilisé pour compenser les effets négatifs de l'inflation et de l'investissement excessif dans les activités spéculatives. Le contrôle sélectif du crédit peut permettre à un pays en développement d'arriver à un meilleur système d'investissement. Par exemple, s'il n'est pas possible d'empêcher un déficit budgétaire important ou un excédent de la balance des paiements, une expansion secondaire du crédit bancaire pourrait être freinée par des mesures de crédit sélectif. En outre, si l'inflation risque de se concentrer dans certains secteurs (les importations par exemple), alors les contrôles sélectifs peuvent remplacer avantageusement une restriction générale du crédit.

b) Objectifs de développement

124. Les pays en développement ont tendance en général pour des préoccupations à propos de développement, à ne pas dépendre d'un taux d'intérêt unique déterminé uniquement sur le marché. Cela est dû au fait que dans ces pays, les taux d'intérêt sont destinés à servir divers objectifs autres que l'équilibre de la demande et de l'offre de fonds. C'est ainsi qu'ils appliquent dans une optique de développement des taux d'intérêt différentiels. Il existe diverses raisons à cela parmi lesquelles les défaillances du marché, les économies d'échelle, les économies et déséconomies externes et les besoins des industries naissantes. Les autres raisons peuvent être d'ordre politique et social, comme les besoins

particuliers des industries d'intérêt national et la nécessité de fournir un logement aux groupes à faible revenu. Cependant, la sélection des secteurs et activités prioritaires pour des taux d'intérêt préférentiels doit être spécifique aux conditions structurelles et aux buts politiques de chaque pays. Ainsi, la sélection peut varier d'une période à l'autre selon l'évolution des conditions structurelles du pays et les objectifs de la politique gouvernementale.

125. Alors que dans les pays développés, les autorités monétaires jouent tout simplement un rôle de contrôle monétaire dans l'économie, dans les pays en développement ces autorités ont un rôle bien plus important en tant qu'intermédiaires entre les épargnants et les investisseurs. En raison du dualisme au sein de l'économie, le système bancaire moderne des pays en développement sert en général les entrepreneurs urbains bien établis. Les besoins financiers des opérateurs urbains à petite échelle et de la population des zones rurales sont négligés ou satisfaits par les petits prêteurs non organisés. La Banque centrale, gardienne du système financier, peut donc subventionner les banques commerciales et autres institutions financières afin qu'elles puissent accorder des crédits assortis de faibles taux d'intérêt non seulement aux riches emprunteurs urbains mais aussi aux emprunteurs pauvres des zones rurales. Ce dualisme financier d'une économie sous-développée dicte ainsi l'utilisation de taux d'intérêt différentiels pour des activités particulières. Des considérations particulières devraient s'appliquer à des situations où une grande partie de la population (les pauvres des zones urbaines et la population rurale) n'a pas accès aux services des institutions d'épargne ou de crédit.

126. L'objectif de développement que constitue la transformation de l'économie impose également l'utilisation de taux d'intérêt différentiels. Une stratégie de développement qui s'appuie sur l'épargne comme source majeure de financement des investissements en vue de la transformation nécessite des approches discriminatoires pour stimuler l'épargne et les activités productives. La nécessité dans les pays en développement de réduire au minimum les divergences entre l'allocation de ressources sur la base du marché libre et l'allocation fondée sur les priorités en matière de développement est d'une importance particulière. Il est toujours possible que dans les pays en développement, les opérations non contrôlées des forces du marché libre entraînent une allocation disproportionnée ou une "mauvaise allocation" des fonds disponibles à des domaines de "faible priorité" au détriment des domaines de "haute priorité", à cause des imperfections du marché, des rigidités structurelles et de facteurs socio-culturels. C'est pourquoi l'Etat peut imposer des taux d'intérêt bas pour les domaines hautement prioritaires qui contribuent au développement du pays et laisser le marché déterminer les taux d'intérêt dans les secteurs peu prioritaires ou spéculatifs, de sorte à avoir un taux d'intérêt réel pondéré, moyen toujours positif pour attirer plus d'épargne. On se rend rarement compte également que sur le plan pratique, un certain nombre d'économies développées de libre marché ont en fait eux des taux d'intérêt déterminés par l'Etat. Il est bien établi qu'un certain nombre de pays de l'OCDE ont fixé leurs taux d'intérêt soit en fonction du plafond fixé par l'Etat soit par accord mutuel entre banques et institutions d'épargne.

127. Contrairement à la croyance traditionnelle, la question de la détermination des taux d'intérêt est tellement complexe qu'on ne sait pas vraiment que très souvent il n'existe pas une bonne base économique pouvant à elle seule en déterminer le niveau ou la structure. Même avec la détermination prétendue efficace de taux d'intérêt par le marché libre, on comprend très rarement la raison pour laquelle le marché libre peut entraîner quelquefois des taux beaucoup plus élevés ou beaucoup plus faibles que le taux d'équilibre. Il est certes vrai que par essence, le taux d'intérêt réel déterminé par le marché libre implique inévitablement que le taux d'intérêt réel d'équilibre doit être positif car il doit être égal au taux de rendement du capital, néanmoins, le taux d'intérêt réel même aux Etats-Unis a, au cours d'une période de 10 ans, été si imprévisible que dans certains cas il était extrêmement négatif alors que dans d'autres il était extrêmement positif.

128. La Banque mondiale a mené une étude sur les politiques des taux d'intérêt dans certains pays en développement et a constaté qu'en pratique tous les pays couverts par l'étude maintenaient un contrôle financier direct considérable grâce à trois types d'instruments, à savoir : une réglementation relative à la composition des portefeuilles, c'est-à-dire l'obligation de consacrer un certain pourcentage des crédits à des activités spécifiques; le réescompte par la Banque centrale des crédits aux secteurs prioritaires, généralement à des taux bonifiés et le contrôle des intermédiaires financiers (Hanson et Neal 1985). Ainsi, il a été constaté que :

- tous les pays étudiés maintenaient également une certaine forme de régime de taux d'intérêt géré, les différences principales étant dans la taille relative des programmes de crédit et dans les différentiels de taux d'intérêt entre crédits préférentiels et non préférentiels;

- tous les pays exerçaient un contrôle sur l'affectation de crédit, la fraction de crédit affectée par allocation directe allant de 100 % au Nigéria à près de 55 % au Pérou;
- les différences entre les taux sur les dépôts bancaires, les taux d'emprunt général et d'emprunt préférentiel étaient faibles dans les pays à faible inflation et assez importantes dans les pays à inflation élevée.

129. Des faits empiriques en Afrique montrent également que dans la plupart des pays africains, la structure des taux d'intérêt a été déterminée par les mesures de contrôle et de réglementation des autorités monétaires. La plupart des pays s'occupaient non seulement de fournir des directives générales concernant la détermination des taux d'intérêt mais également d'établir la structure détaillée des taux d'intérêt (Langi et Saracoglu, 1983, CAEM, 1985)

130. Dans la plupart des pays en développement, les taux d'intérêt sont déterminés administrativement, typiquement par le biais de plafonds imposés légalement aux taux sur les emprunts et les dépôts. Dans nombre de ces pays, le contrôle officiel des taux d'intérêt est facilité parce que les quelques grandes banques existantes peuvent être directement soumises à la réglementation du gouvernement. Dans certains pays en développement cependant, les taux d'intérêt sont gérés d'une manière flexible dans le but de maintenir des taux liés au marché.

c) Avantages et inconvénients des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit

131. Le succès d'une politique de taux d'intérêt semble dépendre des perspectives de croissance des structures financières des pays africains. Si elle n'est pas bien appliquée, une politique de taux d'intérêt différentiels peut avoir des inconvénients aussi bien que des avantages. Les taux d'intérêt différentiels, l'accès sélectif au crédit et les taux de change multiples favorisent l'offre par rapport à la demande, c'est-à-dire qu'ils récompensent les investissements dans des entreprises productives tout en pénalisant les opérations spéculatives. De telles politiques doivent être planifiées minutieusement, suivies attentivement et s'accompagner de mesures strictes pour empêcher la manipulation visant des gains illicites.

i) Avantages

132. La plupart des études sur les taux d'intérêt dans les pays en développement font ressortir que, quelle que soit la nature de l'économie, les taux d'intérêt sont généralement perçus comme devant assumer tout au moins potentiellement, les fonctions fondamentales ci-après :

- les taux d'intérêt sont considérés comme une récompense à l'accumulation d'avoirs financiers et comme une incitation à un renvoi de la consommation courante à une période ultérieure. A cet égard, les taux d'intérêt favorisent la mobilisation de l'épargne intérieure volontaire;
- les taux d'intérêt sont considérés comme une mesure du coût du capital pour les emprunteurs. En tant que tels, ils peuvent être utilisés pour influencer le niveau de la demande de capitaux et servir de dispositifs régulateurs pour l'allocation rationnelle des fonds empruntés entre différents choix d'investissements;
- lorsqu'il s'agit du taux de rendement sur les avoirs financiers extérieurs et des prévisions en ce qui concerne les taux de change, les taux d'intérêt peuvent influencer l'allocation de la richesse nationale entre actifs financiers intérieurs et actifs financiers extérieurs;
- dans une situation inflationniste, les taux d'intérêt sont perçus comme un instrument de politique qui peut, étant donné certains taux d'inflation escomptés, influencer l'allocation de la richesse publique entre les actifs financiers libellés en monnaie nationale et les opérations de contrepartie en matière d'inflation libellées en biens non productifs. Dans cette situation spécifique, c'est le taux d'intérêt réel qui est considéré comme pertinent, en supposant que l'inflation ne soit pas à trois chiffres.

133. D'après ces quatre rôles, il devrait être évident que, pour la plupart des pays en développement, une politique de taux d'intérêt a une multitude d'aspects, dont chacun pourrait être pertinent ou prédominant compte tenu de la phase de développement et des questions particulières qui doivent être traitées au cours de cette phase. Une politique de taux d'intérêt pourrait par exemple avoir à concilier des besoins contradictoires pour atteindre un certain niveau et un certain mode d'investissement et attirer par la même occasion suffisamment d'épargne. C'est dans une telle situation contradictoire que, dans

beaucoup de cas il y a eu des difficultés à justifier l'adoption d'une politique de taux d'intérêt, plutôt qu'une autre, ainsi que l'illustrent amplement les faits empiriques dans la rubrique suivante.

134. En résumé, les raisons ci-après pour l'application du contrôle sélectif du crédit en général et des taux d'intérêt différentiels en particulier ont été considérés comme valables pour les économies en développement :

- la poursuite d'objectifs de développement primordiaux nécessitant d'accorder, pour ce qui est du crédit, des rangs de priorité différents à des activités économiques et à des groupes d'opérateurs économiques différents;
- les graves imperfections des marchés financiers des pays en développement;
- la petitesse des structures financières en raison de la faiblesse des revenus, du degré limité de monétisation de l'économie et de la grande taille du secteur non structuré;
- la prédominance de quelques institutions financières qui peuvent exercer un contrôle monopoliste ou oligopolistique sur les niveaux des taux d'intérêt et l'allocation de crédit;
- la nécessité de compenser d'autres distorsions graves dans l'économie (par exemple dans les types d'investissement);
- la crainte que les taux d'intérêt ne provoquent l'inflation par les coûts soit en raison de leur incidence directe sur les coûts soit à cause de l'effet indirect des prévisions.

ii) Inconvénients éventuels de la politique des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit

135. L'existence dans les pays en développement africains de marchés monétaires et de capitaux fragmentés où les taux d'intérêt varient d'un secteur à l'autre en raison de l'inertie des facteurs et du manque d'informations fait que certains secteurs de l'économie arrivent à emprunter à des taux bien au-dessous de ceux en vigueur dans d'autres où la productivité du capital est plus élevée. Dans ce cas l'allocation du capital peut être déséquilibrée et inefficace. La solution consiste à encourager l'apport de fonds au marché monétaire organisé et à établir des institutions financières dans les secteurs de l'économie qui en manquent, dont le secteur rural. En fait, comme précédemment indiqué, lorsque la gamme des avoirs financiers est étroite, l'épargne tend à se faire sous forme d'acquisition d'avoirs corporels. Certes en principe cela ne signifie pas nécessairement que le niveau de l'épargne descendra au-dessous de ce qu'il devrait être, toutefois dans la pratique tout dépend de la façon dont ceux qui vendent les avoirs corporels utilisent le produit des ventes. Si une portion du produit est consommée, l'épargne d'un individu est contrebalancée par la désépargne d'un autre et il y a moins de ressources pour l'investissement que si les avoirs financiers avaient été acquis par des institutions financières par l'intermédiaire de taux d'intérêt différentiels favorisant l'investissement. C'est là l'une des principales raisons pour lesquelles les statistiques sur l'épargne et l'investissement dans les pays en développement sous-estiment la capacité d'épargne et d'investissement de ces pays.

136. Les politiques de contrôle sélectif du crédit comportent d'autres limitations. Ces politiques peuvent établir une distinction tranchée entre les secteurs de l'économie et relever par trop le taux d'intérêt global, si l'augmentation des ressources destinées aux secteurs de "haute priorité" réduit le crédit disponible pour le reste de l'économie. Si le système bancaire essaie de réserver le même volume de crédit aux secteurs de "faible priorité", il risque de provoquer ou d'aggraver les pressions inflationnistes. Il peut aussi créer des marchés de crédit parallèles ou trop réduire la rentabilité des institutions bancaires.

137. Un certain type de taux d'intérêt et une certaine forme d'allocation du crédit pourraient se révéler intéressants pour le développement, cependant les régimes de taux d'intérêt différentiels peuvent être utilisés pour éliminer les distorsions dans le secteur financier en attendant que les forces du marché puissent jouer convenablement leur rôle. Autrement, le recours permanent à des taux d'intérêt subventionnés peut entraîner une fuite considérable des fonds privilégiés vers des activités spéculatives ou encourager une utilisation peu judicieuse des fonds disponibles pour des projets non viables, en raison du fait que les fonctionnaires peuvent ne pas être les meilleurs juges de la viabilité en matière de commerce ou de développement. Les taxes sur les services financiers visant à compléter les ressources budgétaires normalement disponibles pour le développement, sous forme de plafonds des taux d'intérêt, de coefficient de couverture, de taxe monétaire pour tenir compte de l'inflation doivent rester dans des limites, autrement ce serait une charge disproportionnée sur le secteur financier et les utilisateurs des services de ce secteur et cela entraverait la capacité du système financier à contribuer au développement économique.

Pareillement, les programmes de crédit sélectifs devraient être utilisés de façon telle qu'ils ne créent pas de distorsions. Il faudrait éviter d'accorder, pour des raisons administratives ou politiques des prêts à des emprunteurs ou catégories d'emprunteurs qui ne peuvent rembourser le crédit.

4.3 Formulation et application de la politique des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit

a) Enseignements de l'expérience

138. Les politiques de crédit sélectives ont été formulées et appliquées dans un certain nombre de pays en développement comme moyen d'action visant à résoudre le problème de l'allocation des maigres ressources d'investissement à des domaines prioritaires, à des groupes particuliers de la population tels que les paysans ou les petits entrepreneurs industriels, ou à des régions données du pays. Dans le même esprit d'une politique gouvernementale délibérée dans le secteur financier, les taux d'intérêt différentiels ont été conçus soit pour différentes catégories de dépôts, afin de refléter les diverses préférences temporelles, soit pour différents types de prêts (selon le secteur d'activité ou le type d'investissement) accordés aux différents types d'emprunteurs.

139. Certes, étant donné qu'il existe inévitablement des différences entre les caractéristiques et les objectifs des différents pays, il y a souvent des différences prononcées en matière de formulation et d'application des contrôles sélectifs du crédit et des taux d'intérêt différentiels. Le présent chapitre passe en revue les expériences concernant les différents moyens de conception et d'application des politiques de façon à faire comprendre les questions relatives à l'efficacité dans la conception et à leur possibilité d'application.

140. Ces derniers temps, on a eu tendance, dans la plupart des pays en développement qui ont adopté des programmes d'ajustement structurel, à appliquer des politiques de restriction du crédit à cause de la nécessité de limiter la capacité des autorités d'augmenter la demande monétaire au moyen de politiques interventionnistes d'expansion. Cependant, la position de nombreux pays en développement consiste toujours à accepter, aux fins du développement, la nécessité d'influencer les opérateurs économiques et d'accroître les investissements et leur efficacité en appliquant certaines formes de contrôle sélectif du crédit et de taux d'intérêt différentiels.

141. Etant donné qu'en période d'ajustement un plafond effectif est imposé à l'ensemble du crédit ou qu'il existe un taux prêteur maximum qui est inférieur au taux qui serait autrement pratiqué dans certains secteurs en cas de fonctionnement libre du marché financier, le montant total du crédit disponible est généralement inférieur au montant demandé dans des conditions normales. Cela signifie qu'il faut normalement introduire une certaine forme de rationnement du crédit pour pouvoir répartir le montant disponible entre les différents secteurs. Il ressort des éléments d'appréciation disponibles que les banques pratiquent une certaine forme de rationnement du crédit qui n'est pas basé sur le prix même en l'absence d'une réglementation gouvernementale. Dans ces conditions, le crédit accordé à certains secteurs jugés plus risqués est généralement plus réduit que le crédit accordé à des secteurs considérés comme présentant moins de risques. En d'autres termes, lorsque les autorités monétaires procèdent, sous une forme ou une autre, à la restriction du crédit, il est probable que certains secteurs n'aient pas accès au marché du crédit. Cependant, les gouvernements adoptent généralement des moyens d'intervention particuliers afin de faire en sorte que le crédit soit acheminé vers les domaines hautement prioritaires voulus et que la structure des taux d'intérêt soit conforme aux objectifs souhaités.

142. Il est bien connu que les banques de tous les pays pratiquent des taux d'intérêt différents pour les dépôts compte tenu de leurs échéances. Cependant, on néglige souvent le fait que de nombreux pays ont aussi des taux d'intérêt différents pour divers types de prêts, compte tenu de leur rang de priorité et des objectifs de développement, la structure des taux d'intérêt au Nigéria a fait l'objet de fréquentes révisions et la politique des taux d'intérêt a été assouplie dans bien des cas. Cette politique a tenu compte de la nécessité d'un crédit moins onéreux aux secteurs prioritaires. De ce fait, l'agriculture, l'industrie et l'habitat se voient accorder des taux d'intérêt préférentiels, les autres secteurs se voyant appliquer des taux relativement élevés. Les taux au Kenya ont été révisés à la baisse ou à la hausse en fonction de l'environnement économique. Pour illustrer la conception et l'application de ces taux d'intérêt ou crédit sélectif, les résultats des études de cas pour quatre pays sont résumés dans les tableaux ci-après :

143. Le tableau présenté plus haut permet aisément de comprendre le degré de préférence accordé aux secteurs prioritaires par opposition aux secteurs non prioritaires. C'est ainsi qu'au Kenya, le taux

Tableau 4.1
Exemple de taux de prêt différentiels pratiqués dans quelques pays en
développement (en pourcentage)

A. Bangladesh (fin année 1982)		Taux nominal (%)
Production agricole		12
Industrie		14,5
Industries spécifiques situées dans des régions moins développées		13
Crédit à l'exportation	pour des articles traditionnels	12
	pour des articles non traditionnels	11,5
Prêts pour des objectifs socio-économiques		13
Prêts accordés aux zones montagneuses du Chittagong		13
Prêts en général		16
B. Nigéria (fin année 1984)		
i)	Taux de réescompte minimum	10
ii)	Taux des bons du Trésor	8,5
iii)	Obligations du Trésor (1 an)	9
iv)	Obligations du Trésor (2 ans)	9,5
v)	Titres d'Etat du Gouvernement fédéral	10,5 -- 12,5
vi)	Echéances 4-7 ans	10,5
	Echéances 9-14 ans	10,75
	Echéances 15-20 ans	11,5
	Echéances 21-25 ans	12,5
vii)	Taux sur les dépôts (banques commerciales)	
	Dépôts d'épargne	9,5
	Dépôts à terme (7 jours)	8,5
	Dépôts à terme (un mois)	9
	Dépôts à terme (1-3 mois)	9,25
	Dépôts à terme (3-6 mois)	9,5
	Dépôts à terme (plus de 12 mois)	10
viii)	Taux prêteurs	
	Maximum	13
	Taux de garantie du crédit agricole	6 -- 7
	Taux appliqué à l'achat de logements coûtant moins de 100 000 naira	9,5
	Taux appliqué à la production agricole	7
C. Kenya (fin année 1987)		
<u>Banque centrale du Kenya</u>		
	Taux de réescompte des bons du Trésor	12,99
	Réescompte et avance C et SFC et AFC	11,25
	Réescompte et avances sur factures d'exportation	11,5
	Autres effets et obligations	12,5
	Avances contre effets publics	12
	Avances contre bons du Trésor	12
<u>Banques commerciales</u>		
	Prêts et avances (minimum)	Libre
	(maximum)	14
<u>Autres institutions financières</u>		
	Sociétés de crédit et banques d'affaires	18
	Prêts aux sociétés immobilières	14,5
	Société de crédit agricole - Prêts à l'achat de terres	12
	- Crédit de campagne	14
	- Autres prêts	13
D. Thaïlande (fin année 1982)		
	Prêts et découverts	19
Taux d'escompte (effets précédemment escomptés par la Banque centrale de Thaïlande)		
	Factures d'exportation	7
	Factures d'entreprises industrielles	7
	Factures pour l'achat de produits agricoles	7
	Factures agricoles	10

Source A : Banque centrale du Bangladesh, "Economic Trends", 1983.

Source B : Banque mondiale, "Financial Intermediation in Nigeria", 1983.

Source C : Banque centrale du Kenya, "Economic and Financial Review", 1983.

Source D : Banque centrale de Thaïlande, Bulletin trimestriel, 1983.

prêteur oscille entre 12 et 18 %, les secteurs privilégiés bénéficiant des taux les plus bas. Au Bangladesh les taux prêteurs vont de 12 % pour la production agricole à 16 % pour les prêts en général, alors qu'au Nigéria la production agricole obtient 6 - 7 % contre 9,5 % pour les logements.

144. En matière de formulation et d'application de politiques du crédit, les principales approches ci-après ont été expérimentées de façon empirique dans les pays en développement :

- institutions spéciales;
- mécanismes régulateurs de la Banque centrale;
- création de fonds;
- participation du secteur non structuré.

145. Il faut toutefois noter que dans de nombreux cas, ces quatre grands moyens d'intervention se chevauchent considérablement. En effet, dans de nombreuses expériences pratiques, ces interventions ont été appliquées avec effet réciproque. Cependant, pour plus de clarté, on trouvera ci-après l'expérience des pays en développement concernant l'application de chaque catégorie d'approche en matière de taux d'intérêt différentiels et de contrôle sélectif du crédit :

i) Institutions spéciales

146. La quasi-totalité des pays africains a créé des institutions spéciales pour acheminer expressément et sélectivement des ressources directes vers les domaines "hautement prioritaires". Ces institutions ont souvent pris différentes formes mais comprennent généralement les types suivants :

- banques nationales de développement;
- propriété de banques commerciales, de caisses de pension et de compagnies d'assurances ou participation majoritaire dans ces institutions;
- sociétés financières nationales;
- banques coopératives;
- institutions spéciales de crédit sectoriel (notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et du logement).

147. Le *modus operandi* des diverses institutions a eu tendance à varier sur le plan pratique selon les circonstances particulières - dans le temps et dans l'espace - du pays et les objectifs recherchés. Au Chili par exemple, une approche novatrice était appliquée, qui consistait à adapter la forme des prêts aux besoins de l'utilisateur de telle sorte que certains des prêts étaient consentis directement sous forme de facteurs de production tels que les engrais et le bétail de reproduction. Par ailleurs, d'autres institutions de crédit se posaient en acquéreurs de la production de leurs débiteurs afin de rendre les revenus plus stables.

ii) Mécanismes régulateurs de la Banque centrale

148. Dans les pays en développement, les banques centrales jouent le rôle le plus naturel et le plus crucial en ce qui concerne la conception et la mise en application des politiques sélectives de crédit et de taux d'intérêt différentiels. Ce n'est pas uniquement parce qu'en général la Banque centrale a la prérogative et le pouvoir de décider de la constitution du portefeuille des intermédiaires financiers, mais aussi parce qu'elle est ou peut être habilitée à avoir tout un éventail d'instruments qu'elle peut utiliser de diverses manières pour assurer la bonne marche de la politique souhaitée en matière de crédit. Nous examinerons ci-après trois des principaux moyens que les banques centrales utilisent en vue d'un contrôle sélectif du crédit.

Prêts directement accordés par la Banque centrale

149. Le recours à la Banque centrale pour acheminer directement les ressources a généralement assuré un pourcentage assez élevé des prêts accordés par le système bancaire. En Afrique, au cours des années 80, les prêts de la Banque centrale représentaient plus de 50 % des crédits accordés dans 10 pays, entre 40 et 50 % dans trois pays et entre 25 et 40 % dans deux pays sur un échantillon de 19 pays.

Coefficient de couverture

150. De nombreuses banques centrales des pays en développement se servent du coefficient de couverture pour effectuer le contrôle sélectif du crédit, bien que divers pays aient des variantes. Le coefficient de couverture le plus courant est un pourcentage (5 % au début des années 80) du montant total des dépôts des banques commerciales. Toutefois, l'expérience faite au Mexique en matière de coefficient de couverture était très peu orthodoxe. Les dettes des banques commerciales, sans tenir compte des opérations que la Banque centrale pouvait exclure, devaient être conservées en tant qu'actif, suivant la structure complexe ci-après : jusqu'à 50 % comme dépôts auprès de la Banque centrale, laquelle pouvait les utiliser dans des secteurs de "haute priorité"; jusqu'à 25 % sous forme d'actifs déterminés par la Banque centrale suivant sa politique de crédit sélective; 25 % sous forme d'autres actifs définis par la législation bancaire.

Directives et/ou principes directeurs spécifiques

151. Cette méthode a été utilisée, souvent à une grande échelle, dans bon nombre de pays africains comme le Nigéria, le Kenya, le Soudan. Elle pouvait s'appliquer aux directives quantitatives aussi bien que qualitatives en matière de crédit. A un moment donné, le Nigéria a largement utilisé ce moyen (en particulier des principes directeurs) pour contrôler directement une grande partie des ressources financières du pays et des transactions effectuées. Cette méthode peut s'appliquer de diverses manières et, par conséquent, elle a souvent exigé beaucoup de minutie au niveau de sa conception et de sa mise en oeuvre. Dans certains pays, les plafonds ou quotas en matière de crédit sont établis pour diverses institutions. Pour assurer le respect des règles, les infractions peuvent être sanctionnées par des augmentations des réserves de liquidités ou par une suppression du droit à certains types de financement accordés par la Banque centrale. Dans d'autres cas, une banque ou un groupe de banques pouvaient arrêter un accord spécifique, afin de fournir à certaines entreprises tous leurs crédits suivant des normes fixées par un contrat. D'autres variantes ont consisté à fixer des principes directeurs pour refuser aux banques la possibilité de financer certains types d'activités jugées spéculatives par les autorités et qui détournent les fonds des objectifs de développement fondamentaux du pays.

iii) Approche de la création de fonds

152. En matière de contrôle sélectif du crédit, une méthode qui a été largement utilisée dans les pays d'Amérique latine tout en étant relativement négligée en Afrique est celle qui consiste à créer des fonds spéciaux pour allouer des crédits spécifiques. Bien sûr, d'une certaine manière, cette méthode est étroitement liée à la création d'institutions spéciales de financement et elle pourrait peut-être se concevoir avec plus d'efficacité avec la mise en place de ces institutions spéciales.

153. Toutefois, il faut insister sur le fait que des fonds spéciaux ont été créés pour éliminer des goulots d'étranglement constatés dans certains secteurs ou dans certaines régions. Ces fonds ont également servi à financer une assistance technique, des cautions et d'autres services spéciaux tels que l'intégration régionale. Le système des fonds fiduciaires permet de faire une évaluation des projets, en examinant non seulement leurs aspects économiques, mais aussi leurs aspects sociaux et techniques. En outre, les fonds peuvent combiner des contributions budgétaires et des ressources extérieures et intérieures, en les adaptant à leurs conditions de financement (montants, taux d'intérêt, échéance des prêts, etc.) et aux besoins du projet. En pareil cas, les fonds spéciaux peuvent également servir à fournir une assistance technique en vue de l'élaboration et de l'évaluation des projets à financer. Les fonds fiduciaires peuvent opérer à des taux d'intérêt différentiels déterminés par le Ministère des finances et la Banque centrale.

iv) Participation du secteur financier non structuré

154. Il est bien connu qu'il existe en Afrique une quantité importante de ressources financières qui ne font pas partie du marché financier conventionnel (banques, assurances, etc.). Si un gouvernement souhaite exploiter ces ressources et les orienter vers des activités spéciales, il lui faut alors élaborer des politiques spécifiques adaptées au secteur financier non structuré. Ce qui est indispensable dans ce cas, c'est premièrement d'arriver à une connaissance plus complète des marchés monétaires informels. Deuxièmement, il faudrait élaborer une législation relative au fonctionnement de ces marchés. Troisièmement, des politiques de crédit sélectif visant particulièrement la mobilisation et la répartition des ressources dans le secteur non structuré, devraient être élaborées, en les envisageant surtout compte tenu de la communauté et de la participation populaire.

b) Politique des taux d'intérêt différentiels et contrôle sélectif du crédit dans le contexte du CARPAS

i) Objectifs

155. Il a été amplement démontré que l'on peut utiliser avec succès des taux d'intérêt différentiels ou un contrôle sélectif du crédit dans le but légitime d'assurer le développement et la transformation si on opte pour des politiques qui dissocient les activités spéculatives des activités productives hautement prioritaires. Certes, le maintien par l'Etat de taux d'intérêt différents pour les activités économiques productives et les autres peut faire baisser les taux en dessous des niveaux déterminés par le libre jeu de l'offre et de la demande sur les marchés financiers officiels mais il n'en va pas nécessairement ainsi dans tous les cas. De plus, on a montré que, dans les pays en développement, même lorsque les taux d'intérêt se trouvent en dessous des niveaux du marché, en général ils augmentent, alors que les taux d'intérêt fixés à des niveaux plus élevés (aux niveaux déterminés par le marché) montrent une tendance à baisser.

156. Dans de nombreux pays en développement, on observe que les entreprises évitent en général d'utiliser les prêts pour leurs fonds de roulement lorsque les taux d'intérêt nominaux sont élevés. Le succès d'une politique de taux d'intérêt pourrait se vérifier si les faibles taux pour les activités productives à long terme, particulièrement sont compensés par des taux élevés pour les activités commerciales ou spéculatives à court terme, de façon que le taux moyen soit à un niveau raisonnable et réaliste. Bref, on peut envisager, dans le contexte des pays en développement et surtout des pays africains, de maintenir des taux d'intérêt peu élevés pour les crédits destinés à des investissements productifs, afin de donner un élan à la croissance économique et au développement, par la mise en place et la diversification de l'appareil de production, par exemple.

157. Par ailleurs, si le maintien des taux d'intérêt réels à des niveaux positifs a pour but d'attirer plus d'épargne, toutes les données prouvent que le lien censé exister entre les taux d'intérêt et l'épargne est tout à fait hypothétique, du moins dans les pays en développement. Bien entendu, il ne s'agit pas pour les pays africains de sous-estimer l'importance des taux d'intérêt lors de la prise de décisions touchant l'épargne mais de juger à sa juste valeur l'importance d'autres facteurs, tels que le niveau des revenus, celui de l'inflation et le degré de l'intermédiation financière, qui se répercutent aussi sur le niveau de l'épargne, au lieu d'axer essentiellement leur action sur la recherche de taux d'intérêt réels positifs.

158. De plus, étant donné les problèmes de l'inflation et du faible niveau de l'investissement, l'application des taux d'intérêt très élevés ou de taux nominaux ajustés en fonction de l'inflation risque de mener à l'opposé du but poursuivi puisqu'elle peut détourner les ressources vers les activités spéculatives et commerciales aux dépens des investissements directement productifs et aggraver les pressions inflationnistes. En conséquence, si le but est de parvenir à des taux d'intérêt réels positifs, il vaudrait peut-être mieux s'efforcer de réduire le taux d'inflation plutôt que d'ajuster à la hausse les taux nominaux pour rattraper le taux de l'inflation.

159. Toutefois, il se pose le problème du délai requis pour ramener le taux d'inflation à un niveau acceptable et de la structure à donner aux taux d'intérêt pendant ce délai. C'est précisément durant cette période qu'il convient d'appliquer un régime sélectif de taux d'intérêt prévoyant des taux nominaux très élevés pour les activités spéculatives et les activités non prioritaires et des taux plus faibles pour les secteurs prioritaires.

160. On se rappellera que les partisans de l'application de taux d'intérêt différentiels dans les pays africains ont préconisé un régime sélectif de taux d'intérêt nominaux établissant des taux d'intérêt plus élevés pour les crédits destinés à des activités spéculatives que pour les prêts destinés à des activités productives, de façon que les taux d'intérêt réels pondérés qui en résultent pour l'épargne soient positifs. Puisqu'il n'existe pas de régime de taux d'intérêt unique, même dans une économie de marché, il est important de souligner qu'une politique de taux d'intérêt différentiels n'a rien d'une innovation. La différence résiderait dans les objectifs et le degré d'application de cette politique. Dans le cas des pays en développement, l'objectif serait de favoriser un processus voulu de transformation tandis que dans les nations développées, on vise peut-être simplement à agir sur la consommation.

161. C'est pourquoi, pour ce qui est des pays en développement visant à réaliser la transformation, des taux d'intérêt différentiels peuvent être appliqués pour viser des objectifs clairs et précis. Ces objectifs peuvent, suivant les particularités du pays, être les suivants :

- assurer la sécurité alimentaire grâce à la production vivrière locale;

- promouvoir les petites entreprises locales et les industries familiales;
- réduire le coût du service de la dette du secteur public;
- assurer la croissance économique en vue de la réduction des activités spéculatives et de l'affectation des ressources à des activités productives;
- favoriser les groupes ou régions désavantagés d'un pays;
- atténuer les coûts anormalement élevés que des entreprises financières et non financières pourraient supporter;
- lutter contre les pressions inflationnistes pouvant résulter de l'application de taux d'intérêt nominaux élevés.

ii) Conditions préalables pour la PTID et le CSC

162. Cependant, tout en poursuivant ces objectifs par le jeu des taux d'intérêt, il faut tenir dûment compte des particularités de la société et de l'économie, notamment des suivantes : traditions en matière d'épargne; degré de monétisation de l'économie; sources des pressions inflationnistes; importance des emprunts publics et emploi des fonds empruntés; importance et rôle des capitaux étrangers; degré de l'intermédiation financière; importance du secteur non structuré; degré d'inégalité entre les moyens financiers des différentes catégories de producteurs.

163. Après avoir considéré les facteurs ayant une incidence sur le succès d'une politique de taux d'intérêt différentiels, le gouvernement peut opter pour un mécanisme particulier ou une combinaison de mécanismes en vue de mettre en place un contrôle sélectif du crédit ou une politique de taux d'intérêt différentiels. Lors de ce choix, il doit tenir dûment compte des considérations suivantes :

- les mécanismes administratifs doivent être définis avec netteté, sans ambiguïté pour ce qui est des objectifs et des priorités;
- plus le mécanisme est simple, plus il est facile à appliquer et susceptible de réussir;
- il faut prévoir un calendrier précis pour chaque mécanisme et/ou pour l'examen des résultats escomptés;
- on doit pouvoir imposer l'application du mécanisme choisi et il devrait, de préférence, comporter un système autonome, assurer son efficacité et le respect des obligations qu'il impose.

iii) Financement des taux d'intérêt différentiels et du contrôle sélectif du crédit

164. Théoriquement, lorsque les forces de l'offre et de la demande jouent librement et parfaitement, la demande accrue d'investissement fera monter les taux d'intérêt et, toutes choses étant égales par ailleurs, cela engendrera une épargne supplémentaire pour financer cet investissement. En effet, les taux plus favorables sur les dépôts attireront davantage d'épargne vers le système bancaire tandis que les taux prêteurs élevés freineront l'investissement. De plus, si les taux d'intérêt sont réglementés par le gouvernement - comme on le propose ici - on peut comprimer l'épargne disponible, donc l'offre de crédit par le système bancaire, de façon à pouvoir répondre à la demande accrue d'investissement qui accélérera la croissance économique.

165. Toutefois, on peut aussi opter pour des taux d'intérêt différentiels sans qu'il y ait besoin de financement particulier. Les banques peuvent y parvenir en gérant leurs portefeuilles de prêts de telle sorte que les taux d'intérêt faibles déterminés pour les secteurs prioritaires soient plus que compensés par les taux d'intérêt fixés pour les activités spéculatives et à faible priorité et qu'il soit plus que probable que l'on pourra maintenir le taux d'intérêt réel moyen à un niveau positif.

166. Plus fondamentalement, le contrôle sélectif du crédit doit être perçu et utilisé comme politique de développement. En premier lieu il arrive souvent que les institutions financières (notamment les banques) sous-estiment la solvabilité et surestiment les risques et les coûts d'administration et de recouvrement liés à l'octroi de prêts à certains secteurs tels que l'agriculture. De même, ces institutions pourraient être amenées à prêter à des secteurs ou à des projets dont les coûts privés sont plus élevés que les coûts sociaux réels. D'ailleurs nombre d'institutions financières ne tiennent pas compte des avantages externes que l'expansion dans les secteurs "hautement prioritaires" entraîne pour le reste de l'économie.

En second lieu, la capacité des secteurs prioritaires à attirer des ressources peut être sérieusement bloquée étant donné que ces secteurs peuvent ne pas enregistrer des taux de rendement élevés. Toutefois, d'un point de vue optimal, la richesse créée par les activités de tels secteurs peut être suffisamment importante pour permettre d'utiliser les ressources de la société pour ces activités. Dans un tel contexte, un impôt ou une subvention est amplement justifié pour entraîner des avantages économiques et sociaux pour toute la société, grâce aux effets externes positifs découlant des secteurs "hautement prioritaires".

167. Dans la plupart des pays africains, l'Etat a extrêmement bonifié les intérêts de certaines institutions financières spécialisées, à savoir les banques agricoles et industrielles. Les banques de développement offrant de faibles taux d'intérêt appartiennent essentiellement à l'Etat ou bien leur capital a été constitué principalement par des prises de participation, des subventions et des prêts de l'Etat. C'est pourquoi le crédit bancaire ou les prêts de l'Etat aux secteurs prioritaires - agricole et industriel - peuvent être le plus souvent assortis de très faibles taux d'intérêt. Lorsqu'il n'existe pas d'établissement spécialisé de crédit agricole ou industriel il incombe aux banques centrales soit de charger directement les banques commerciales d'octroyer le crédit aux secteurs concernés à des taux préférentiels soit d'assumer le rôle et d'accorder des taux favorables pour le réescompte des billets à ordre découlant d'activités diverses.

iv) Modalités d'administration

168. Une politique de taux d'intérêt différentiels peut être appliquée lorsque le jeu du marché peut entraîner une allocation sous-optimale en encourageant les activités spéculatives au lieu des activités productives. Aussi faudrait-il, dans la stratégie d'application, prévoir entre autres la création d'institutions spécialisées. Mais il importe, au niveau de l'administration pratique, d'introduire dans les activités des banques commerciales existantes, des projets de développement qu'elles doivent financer. Par ailleurs il ne faut pas que le régime des taux d'intérêt différentiels ou du contrôle sélectif du crédit soit trop compliqué, car moins il y a de taux, mieux cela vaut. Des mécanismes internes propres à assurer l'efficacité et le respect des règles et à soustraire la gestion de la manipulation politique, s'il s'agit d'institutions financières publiques spécialisées, sont aussi indispensables. Enfin, la Banque centrale et le Ministère des finances doivent veiller, dans la gestion des taux d'intérêt, à ce que les fonds soient octroyés aux utilisateurs les plus efficaces.

5. Politiques de soutien des prix en vue de l'autosuffisance alimentaire en Afrique

5.1 Introduction

169. Des ressources vivrières suffisantes et assurées constituent un préalable essentiel à la réalisation d'un développement harmonieux et durable. L'insuffisance de ressources vivrières peut être une sérieuse contrainte à la création d'emplois et à l'approvisionnement en facteurs de production industriels; elle peut alimenter les pressions inflationnistes et obliger à recourir à des importations alimentaires insoutenables. D'où l'accent mis par les responsables africains sur la nécessité de promouvoir les capacités de production pour l'accroissement du niveau d'autosuffisance alimentaire et de mettre la région à l'abri des pressions politiques qui vont de pair avec une dépendance excessive à l'égard de l'aide alimentaire.

170. Il conviendrait de souligner que, bien que les organismes donateurs aient mis l'accent sur la sécurité alimentaire en tant qu'objectif que les pays africains devraient chercher à atteindre, on oublie que cela a souvent entraîné une dépendance alimentaire accrue par le biais d'importations alimentaires plus importantes et de l'aide alimentaire en provenance de pays extérieurs à la région, rendant ainsi difficile la réalisation de l'autosuffisance alimentaire au niveau régional. Même l'argument de l'avantage comparatif ne permet pas de répondre à la question, pour deux raisons essentielles, parmi lesquelles : dépendance alimentaire chronique et de plus en plus lourde, termes de l'échange toujours défavorables aux exportations d'autres cultures. En outre, l'argument ne tient nullement compte du coût de substitution élevé des importations alimentaires pour l'économie dans son ensemble et en particulier pour d'autres secteurs où les ressources auraient pu être utilisées plus efficacement. C'est pour cette raison que, dès 1980, les pays africains ont, dans le Plan d'action de Lagos et dans l'Acte final de Lagos, mentionné l'autosuffisance alimentaire comme leur objectif stratégique. Par conséquent, il ne fait pas de doute qu'un système de sécurité alimentaire rationnel doit être envisagé uniquement dans le cadre de l'autosuffisance alimentaire.

171. Heureusement l'Afrique est bien dotée en potentialités pour réaliser l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Avec seulement 26 % des terres arables actuellement cultivées, la région pourrait nourrir une population trois fois supérieure à ce qu'elle est actuellement. Malgré ces potentialités, la production alimentaire par habitant et le coefficient d'autosuffisance alimentaire de la région baissent régulièrement depuis la fin des années 60 (voir tableau 5.1 et les chiffres de 5.1 et 5.2). Ainsi, d'exportateur net de produits vivriers au début des années 60, le continent africain est devenu importateur net au cours des années 70 et 80.

172. Au centre de la crise alimentaire croissante de l'Afrique il y a le faible niveau de la productivité agricole, principalement dû à la faiblesse de l'investissement agricole, au niveau médiocre de la technologie et à l'insuffisance des stimulants octroyés aux agriculteurs pour qu'ils accroissent leur production. Pour améliorer cette situation alimentaire qui se dégrade, il convient de s'attaquer d'urgence à ces déficiences. De l'aveu général, la transformation du secteur alimentaire est une oeuvre de longue haleine qui requiert, entre autres mesures, l'amélioration des conditions matérielles et institutionnelles et une innovation technologique importante. Cependant, pour que ces mesures réussissent, il faudrait octroyer des stimulants adéquats aux agriculteurs. Même avec la technologie actuelle, l'accroissement de la production agricole et la mise en oeuvre du processus de transformation technologique dans le secteur alimentaire sont d'une ampleur considérable à condition d'octroyer aux agriculteurs les stimulants appropriés.

173. Au cours des deux décennies écoulées, de nombreux pays ont appliqué des programmes de subvention en vue de promouvoir la diffusion technologique dans le secteur vivrier. Hormis les coûts financiers, la gestion de ces programmes s'est avérée difficile et a entraîné des abus alors que les gains en matière de productivité agricole sont restés insignifiants. Pendant ce temps, les questions relatives aux prix à offrir aux agriculteurs et à l'incertitude concernant les revenus n'ont été que très peu abordées.

174. Si l'on veut rompre avec les tendances passées en matière de production alimentaire et réaliser une plus grande autosuffisance alimentaire, il faudrait promouvoir des politiques de prix efficaces pour fournir les stimulants nécessaires et accroître ainsi la production de manière durable. C'est pourquoi l'adoption par les pays africains de politiques de soutien des prix et de politiques de crédit sélectives complémentaires est préconisée. La politique de soutien des prix pourrait également encourager l'adoption d'innovations et de pratiques culturelles améliorées par les producteurs.

175. Compte tenu des considérations susmentionnées, le présent chapitre examine d'abord le contexte général de l'autosuffisance alimentaire, en particulier les divers moyens d'intervention et mesures susceptibles de contribuer à la réaliser. Ensuite il fait une évaluation de la pertinence des politiques de soutien des prix et enfin il analyse les mécanismes d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques appropriées de soutien des prix des produits alimentaires.

5.2 Autosuffisance alimentaire et politiques de soutien des prix : Contexte général

a) Questions et problèmes

176. Les principaux aliments de base de l'Afrique se composent de céréales - notamment maïs, blé, riz, sorgho et mil - de racines et de tubercules tels que manioc, ignames et pommes de terre. Si le régime alimentaire varie d'une sous-région à une autre, en général les céréales représentent environ 50,5 % tandis que les racines et les tubercules constituent 17,3 % de l'ensemble de la ration calorique journalière⁴. Pour l'ensemble du continent, la production totale nette de céréales (après les pertes après récoltes de 10 à 15 % en moyenne) a été estimée à 66,3 millions de tonnes en 1989, le maïs, le sorgho, le riz, le blé et le mil représentant environ 32,2 %, 17,5 %, 14,5 % et 13,2 % respectivement⁵. S'agissant des racines et des tubercules, la production totale nette (après les pertes après récoltes de 20 à 25 % en moyenne) s'est élevée à environ 84,1 millions de tonnes contre une moyenne d'environ 71,6 millions de tonnes pour la période 1979-1981.

177. La question de l'autosuffisance alimentaire en Afrique devrait être envisagée non seulement sur le plan du volume et de la composition de la production mais, plus important encore, eu égard aux

4 Voir annexe.

5 Voir annexe.

tendances de la production par habitant et des coefficients d'autosuffisance pour les produits individuellement considérés et les groupes de produits qui constituent le régime alimentaire africain. La production céréalière totale nette n'a augmenté que d'environ 2,17 % par an durant la période 1961/63-1989. Le taux de croissance annuel moyen pour les racines et les tubercules durant la même période était de 2,4 %. Pour la même période, le taux d'accroissement démographique moyen était de 3 %. Ce qui a eu comme conséquence la forte baisse de la production alimentaire par habitant et une chute plus prononcée pour les céréales. Ceci contraste nettement avec la situation dans d'autres régions du monde, en particulier en Europe, en Amérique du Nord et dans certaines zones d'Asie et d'Amérique latine où la production par habitant de céréales alimentaires s'est régulièrement accrue.

178. Il convient cependant de noter que la crise alimentaire en Afrique concerne essentiellement les céréales (voir tableau 5.1). Pendant la période 1961-1963 le coefficient d'autosuffisance alimentaire moyen était de 82 % pour les céréales et de 83 % pour les racines et tubercules. En 1989, le coefficient d'autosuffisance pour les céréales était tombé à 62 % tandis que celui pour les racines et tubercules qui était resté généralement stable a fortement chuté en 1989. Pratiquement toutes les sous-régions ont enregistré des baisses importantes de leur coefficient d'autosuffisance en céréales (voir tableau 5.2). Ces tendances sont cependant moins prononcées mais restent importantes dans le cas des racines et tubercules. La chute du ratio pour les céréales, en particulier durant les années 80, était due entre autres facteurs à la sécheresse, à la désertification, à la faible productivité et à des prix peu incitatifs.

Tableau 5.1. Production par habitant de céréales, de racines et tubercules et coefficient d'autosuffisance (CAS) dans les pays africains en développement - 1961/63-1989				
	Céréales		Racines et tubercules	
	Production en kg	CAS	Production en kg	CAS
1961/63	137	.82	162	.83
1969/71	136	.81	164	.82
1979/81	120	.66	158	.84
1983/84	110	.60	155	.83
1989	111	.62	141	.75

Source : A partir de l'annexe.

Tableau 5.2. Coefficient d'autosuffisance des céréales et des racines et tubercules par sous-région 1961/63 à 1989										
Sous-région	1961/63		1969/71		1979/81		1983/85		1989	
	Céréales	Racines et tubercules	Céréales	Racines et tubercules	Céréales	Racines et tubercules	Céréales	Racines et tubercules	Céréales	Racines et tubercules
Afrique du Nord	0,80	0,88	0,76	0,93	0,55	0,88	0,50	0,84	0,53	0,96
Afrique du Centre	0,93	0,88	0,92	0,85	0,69	0,96	0,67	0,86	0,59	0,77
Afrique de l'Est et Afrique australe	1,09	1,09	0,91	0,88	0,79	0,88	0,71	0,87	0,68	0,67
Pays des Grands Lacs	0,81	0,82	0,77	0,82	0,73	0,82	0,73	0,82	0,58	0,78
Afrique de l'Ouest	0,73	0,79	0,76	0,79	0,67	0,80	0,68	0,81	0,67	0,77

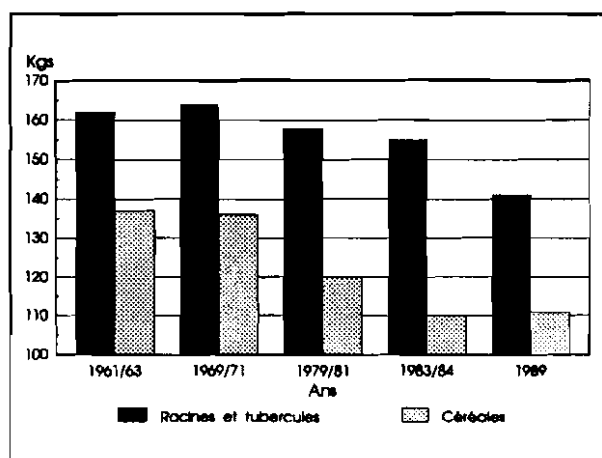


Fig. 1 : Production par habitant de racines, tubercules et céréales dans l'Afrique en développement 1961/63 - 1989.

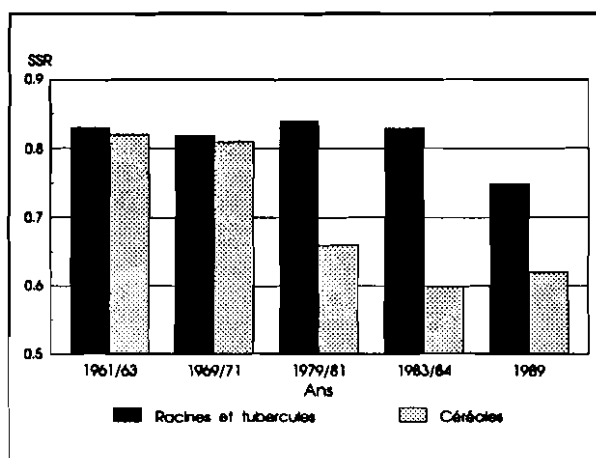


Fig. 2 : Coefficient d'autosuffisance dans les pays en développement, 1961/63 - 1989.

179. Si les tendances actuelles se maintiennent, la situation alimentaire en Afrique en l'an 2008 pourrait être pire que lors de la grande sécheresse du milieu des années 80. La dépendance de l'Afrique à l'égard des importations et de l'aide alimentaires, qui est déjà forte deviendra critique. Il importe dès lors de concevoir des politiques visant à élever les niveaux de production, à réorienter les habitudes de consommation en encourageant la consommation de racines et de tubercules dans des zones à fort potentiel de production et à réduire les pertes avant et après les récoltes en ce qui concerne particulièrement les racines et les tubercules. La lutte phytosanitaire et la conservation des récoltes s'imposent de toute urgence. L'International Institute for Tropical Agriculture d'Ibadan (Nigéria) a fait des progrès décisifs dans ce domaine pour le manioc et d'autres tubercules et il faudrait encourager de tels efforts. D'autres résultats obtenus par des institutions nationales et sous-régionales de recherche à cet égard devraient être encouragés et diffusés.

180. Puisque les céréales constituent la principale composante des importations alimentaires en Afrique, l'accroissement de leur production devrait être l'objectif principal de l'autosuffisance alimentaire dans la région. Il est maintenant bien établi que les causes des médiocres résultats de la production céréalière en Afrique sont l'insuffisance des investissements, la fourniture inadéquate de facteurs de production modernes, une technologie désuète et des politiques de soutien inadaptées. Ainsi, les stratégies visant à accroître la production céréalière devraient pleinement prendre en considération ces déficiences et s'efforcer de les corriger rapidement.

181. L'investissement dans l'agriculture, en particulier dans la production alimentaire, n'a pas reçu l'attention et la priorité requises. On a eu tendance à négliger le sous-secteur alimentaire du fait que l'investissement et la recherche ont été principalement axés sur le développement des cultures marchandes. Ainsi, et comme l'a révélé une récente étude de la FAO, l'agriculture africaine : les 25 prochaines années seuls 30 % des terres africaines sont actuellement en mesure d'assurer une production soutenue de cultures pluviales tandis que la moitié de cette superficie n'est pas utilisée. D'autre part, seuls 5 millions d'hectares (dont 70 % se trouvent à Madagascar, au Nigéria et au Soudan) sont irrigués sur un total d'environ 9,5 millions d'hectares qui pourraient être irrigués. Il convient de noter que selon la même étude, il y a suffisamment d'eau pour irriguer plus de 40 millions d'ha, bien que la moitié se trouve dans des régions aux pluies abondantes. Les problèmes d'infrastructure, en particulier ceux concernant les routes, et les facilités de crédit et de commercialisation ont fait qu'il est difficile pour les agriculteurs d'avoir accès aux facteurs de production et aux biens de consommation et de commercialiser leurs récoltes. L'accroissement des investissements dans l'agriculture, particulièrement dans l'irrigation est devenu presque une nécessité si l'on veut accroître la production alimentaire, spécialement céréalière.

182. Le développement de la recherche agronomique constitue sans aucun doute un autre moyen nécessaire pour améliorer la productivité et accroître la production dans le sous-secteur alimentaire en général et pour les céréales en particulier. En général, et comme l'a montré la même étude de la FAO, les programmes de recherche agronomique en Afrique n'ont pas été spécifiquement axés sur les petites exploitations agricoles traditionnelles caractérisées par une grande variété de cultures, l'emploi limité de facteurs de production modernes et la concentration sur la production de subsistance. Compte tenu de ce fait, il est important d'élaborer une stratégie axée sur la recherche pour accroître la production vivrière,

en particulier céréalière de la part des petits exploitants agricoles qui constituent, tout au moins dans le court et le moyen terme, la principale source de production de denrées alimentaires. Des efforts d'avant-garde tels que ceux de l'ITTA devraient être encouragés à cet égard.

183. Si les investissements et la recherche sont importants pour jeter les bases d'une stratégie d'autosuffisance alimentaire, il faudrait cependant souligner que ces mesures devraient être complétées par des programmes d'incitation efficaces qui assurent la stabilité des revenus et entraînent l'utilisation de facteurs de production agricoles et de techniques de production améliorées.

5.3 Evaluation de la pertinence des politiques de soutien des prix pour la réalisation de l'autosuffisance alimentaire dans le contexte africain

a) Quelques considérations générales

184. Il est bien connu que dans certaines conditions économiques et sociales, il est logique voire nécessaire d'appliquer sous une forme ou une autre des politiques de soutien des prix. C'est le cas lorsque les interventions gouvernementales dans le secteur agricole seraient justifiées si les marchés des intrants et des extrants ne fonctionnent pas de façon optimale pour diverses raisons internes et/ou externes.

185. Dans de telles situations, il arrive souvent que certaines imperfections dans les différents marchés créent des distorsions qui font que les prix du marché des extrants et des intrants ne reflètent pas correctement les coûts et les avantages sociaux. Par exemple il a été prouvé que, dans certains pays à certains stades de développement, les prix des extrants et donc les niveaux de production peuvent ne pas être optimaux. De même l'utilisation de facteurs de production agricoles modernes aux prix en vigueur peut ne pas atteindre des niveaux optimaux. Il en résulte que dans de pareils cas l'intervention de l'Etat sous forme de politiques de subventions aux intrants et de soutien des prix des extrants peut contribuer à atténuer les effets défavorables de l'application d'intrants et/ou de la sous-évaluation de la production des agriculteurs.

186. Une autre considération générale qui intervient dans les calculs des décideurs pour l'application des politiques de soutien des prix dans le sous-secteur vivrier est qu'elle fournit des emplois et des revenus à de larges couches de la population. Dans le cas de la production alimentaire, les préoccupations qui pourraient socialement justifier l'intervention directe des pouvoirs publics dans le marché de la production (comme le soutien des prix à la production) ou dans celui des intrants (comme les subventions aux facteurs de production) peuvent varier d'un pays à un autre ou d'une période à une autre. Cependant, l'un ou plusieurs des facteurs suivants interviennent généralement : production accrue pour assurer l'autosuffisance alimentaire; création de stimulants en vue de l'adoption par les agriculteurs de nouvelles variétés alimentaires; modernisation du secteur alimentaire par l'amélioration des facteurs de production (semences, engrais, technologie, etc.); protection des agriculteurs contre l'instabilité excessive des revenus et garantie que les niveaux des disponibilités alimentaires ne sont pas trop affectés par des facteurs externes.

187. La nécessité d'assurer aux agriculteurs un revenu minimal découle généralement de considérations économiques et sociales. Du point de vue économique, les revenus des agriculteurs peuvent générer la demande effective souhaitée qui, à son tour, assure une plus grande croissance de l'économie. Ensuite, l'excédent financier des agriculteurs constitue souvent une importante source d'investissement. Enfin, plus on assure le revenu des populations rurales, plus il sera facile de faire face aux questions sociales de santé, d'éducation et d'alimentation.

188. Une dernière considération générale dont il faut tenir compte pour évaluer la pertinence des politiques de soutien des prix à la production est celle relative à des conflits éventuels pouvant surgir entre les différents objectifs et entre les effets des différentes mesures d'intervention sur la production vivrière. Puisque, dans la présente analyse, il est essentiellement question des politiques de soutien des prix des produits alimentaires, il importe de souligner que le soutien des prix aux producteurs et les subventions aux facteurs de production agricole ne devraient pas être exclusivement appliqués étant donné que les subventions ont un rôle à jouer dans l'accroissement de la production vivrière.

b) Justification des politiques de soutien des prix pour l'autosuffisance alimentaire en Afrique

189. L'analyse faite à la section 5.1 montre amplement à quel point la situation alimentaire actuelle de l'Afrique est critique. La même analyse indique clairement la nécessité et l'urgence pour les pays africains, individuellement et collectivement, aux niveaux sous-régional et régional de prendre des mesures résolues pour assurer la réalisation de l'autosuffisance alimentaire dans la région. C'est dans ce cadre que l'examen fait ci-après met l'accent sur les raisons fondamentales qui justifient l'adoption de mesures de soutien des prix pour l'autosuffisance alimentaire dans les pays africains. Les raisons sont examinées sous quatre grandes rubriques, à savoir : i) stabilisation des prix; ii) croissance durable de la production alimentaire; iii) stratégie de transformation; iv) avantages des politiques de soutien des prix.

i) Stabilité des prix

190. Si la stabilité des prix demeure un objectif fondamental de toute politique agricole nationale, elle est particulièrement cruciale s'agissant de l'alimentation dans le contexte africain. En premier lieu, la région Afrique, plus que toute autre région souffre terriblement des variations climatiques avec des périodes de sécheresse suivies de périodes de bonnes pluies. En second lieu, la production alimentaire en Afrique dépend fortement du climat en raison principalement du faible niveau de la technologie locale et de la part relativement faible de l'agriculture irriguée dans l'ensemble de l'agriculture. Enfin, les taux élevés des pertes alimentaires après les récoltes, aggravés par les mauvaises conditions de stockage et les systèmes défectueux de transport et de commercialisation font qu'une faible variation saisonnière dans la production alimentaire peut se traduire par une variation de prix très disproportionnée.

191. Une conséquence désastreuse de la forte instabilité des prix résultant des facteurs susmentionnés a été la fluctuation induite ou même une baisse de la production. Par exemple, lorsqu'une récolte record due à de bonnes conditions climatiques suit une période de vaches maigres, les prix sont déprimés et cela amène les agriculteurs à réduire la production pour la saison suivante. Cette instabilité induite de la production renforce les fluctuations des prix et compromet la tendance à la croissance à long terme de la production alimentaire.

192. Il y a également d'autres aspects importants qui justifient les politiques de soutien des prix pour l'autosuffisance alimentaire en Afrique. L'un de ces aspects c'est l'importance qu'il y a à maintenir un certain degré de prévisibilité concernant les revenus réels des agriculteurs. Ce n'est pas seulement parce que les fluctuations des revenus peuvent provoquer des décisions défavorables en matière de production alimentaire, mais également parce que la planification et la gestion macro-économiques peuvent s'avérer très difficiles du fait de l'imprévisibilité en matière de prix aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs. En général, une plus grande stabilité des prix aux producteurs accroît la production en minimisant les risques et l'incertitude. Elle facilite également une plus grande utilisation des facteurs de production agricoles et entraîne ainsi une productivité plus élevée.

ii) Croissance soutenue de la production alimentaire

193. Il est bien connu que les mauvais résultats persistants de l'agriculture africaine en général et de la production vivrière en particulier sont essentiellement le fait de la faible productivité de l'agriculture dans les pays africains. Cela découle directement d'au moins deux phénomènes fondamentaux, à savoir d'une part, l'absence de changement technologique (variétés de semences améliorées, plus grande utilisation d'engrais et de pesticides, irrigation accrue, outils et matériel agricoles améliorés); et d'autre part la faiblesse du niveau d'investissement dans l'agriculture. Pour trouver une solution à ces aspects cruciaux du problème de la productivité de l'agriculture en Afrique, il devient presque inévitable d'adopter des politiques qui créeront une impulsion pour un changement technologique et accroîtront les taux d'investissement. Ces politiques sont évidemment par nature des politiques de soutien des prix.

194. Les politiques de soutien des prix pour des produits alimentaires bien choisis génèrent assez de profits et de stimulants en faveur des producteurs pour permettre à ces derniers d'adopter de nouvelles techniques de production et d'assurer ainsi une production alimentaire accrue de façon durable. En fait, des prix aux producteurs stables garantis sont, à la longue, les plus susceptibles de maintenir l'impulsion de l'évolution technologique dans le sous-secteur vivrier. A cet égard, une étude sur le soutien aux revenus agricoles dans les pays de l'OCDE note sans équivoque qu'un niveau assuré de prix rémunérateurs pour des quantités illimitées entraînera l'accroissement de la production des produits les plus rentables. Une production accrue résulte presque inévitablement d'une plus grande utilisation de

capitaux qui ont pu être détournés d'autres entreprises dans le secteur de l'agriculture ou en dehors du secteur de l'industrie⁶.

195. En outre, concernant l'augmentation de la production alimentaire grâce à des investissements accrus, il est évident que les politiques de soutien des prix à la production peuvent jouer un rôle important. De fait, beaucoup d'études (même dans les pays développés) sont arrivées à des conclusions qui soutiennent fermement l'hypothèse selon laquelle les mesures de soutien des revenus ou des prix prises par les gouvernements augmentent la rentabilité de l'agriculture et stimulent les investissements dans le secteur. La même étude de l'OCDE est également arrivée à la conclusion que, dans les pays de l'OCDE, la plupart de ces mesures ont pu encourager les investissements dans les entreprises agricoles qui ne seraient pas justifiés sur la base des seuls critères économiques mais sont souvent considérés comme nécessaires - par certains pays au moins - pour des raisons stratégiques, régionales, environnementales ou socio-économiques.

iii) Stratégie de transformation

196. Dans un contexte de développement, lorsque les décideurs ne peuvent se permettre de se préoccuper uniquement de la prétendue efficacité des forces du marché, il y a des raisons valables justifiant les interventions gouvernementales dans le sous-secteur vivrier. L'une de ces raisons, dans le contexte africain, est celle de la transformation du sous-secteur agricole dans son ensemble en vue d'assurer un meilleur équilibre entre la production vivrière et les cultures d'exportation. Dans cette situation particulière, les politiques de soutien des prix peuvent jouer un rôle essentiel. Evidemment, dans ce cas, il serait difficile de recourir aux subventions puisqu'il n'y aurait pas de moyen sûr de s'assurer que ces subventions vont aux cultures vivrières plutôt qu'aux cultures d'exportation.

197. Il n'est pas difficile de démontrer que si les prix des produits vivriers sont maintenus à un niveau minimum garanti tandis que les prix des produits d'exportation restaient soumis aux caprices du marché international des produits de base, les agriculteurs se tourneraient vers le sous-secteur vivrier. Naturellement la rémunération relative des prix des deux types de produits agricoles a un rôle important à jouer dans le succès des politiques de soutien pour promouvoir un changement structurel de l'agriculture. Mais il s'agit ici plus d'un problème d'efficacité dans la conception des politiques de soutien des prix que du principe lui-même. En fait les recettes d'exportation peuvent être importantes pour le financement d'un mécanisme de soutien des prix à la production vivrière.

198. Si la nécessité d'une telle transformation ne paraît pas être évidente face à la grave pénurie de devises (d'où les prescriptions habituelles à courte vue en faveur de la dévaluation afin d'accroître les prix à la production des produits d'exportation), une attention adéquate doit être accordée à l'importance stratégique de la sécurité alimentaire et à ses incidences sur l'épargne de devises, surtout à moyen et long terme.

199. Enfin, il convient de signaler que les politiques de soutien des prix pourraient avoir d'autres effets intéressant l'ensemble de l'économie en matière de restructuration. Par exemple, le soutien de la production alimentaire peut stimuler les industries alimentaires et se traduire par une valeur ajoutée beaucoup plus forte que s'il s'agissait de l'exportation de produits agricoles bruts tels que le café, le cacao, le coton, etc. De fait, une telle restructuration peut conduire à de nouvelles structures d'exportation moins vulnérables à la baisse structurelle de la demande mondiale et des cours mondiaux comme celle qui affecte les produits agricoles d'exportation traditionnels. Cela pourrait s'ajouter aux avantages qui découleraient d'une meilleure articulation entre l'agriculture et les industries domestiques ainsi que de l'adaptation aux conditions locales des forces essentielles du marché de l'offre et de la demande.

iv) Avantages des politiques de soutien des prix

200. Le long débat sur l'efficacité relative du soutien des prix et des subventions va être relégué au passé du fait des applications réussies dans de nombreux pays tant développés qu'en développement. Bien que les subventions soient préférées dans certaines circonstances parce que leurs bénéficiaires sont les agriculteurs, elles peuvent contribuer à corriger une structure faussée de prix relatifs, assurer l'établissement de projets plus ou moins rentables qui sont néanmoins essentiels, à savoir ceux portant sur la conservation de l'eau, l'irrigation ou les centres de stockage et elles n'entraînent pas un accroissement des prix des produits vivriers, en particulier pour les consommateurs urbains, le soutien des prix est encore préféré et devrait être fortement recommandé dans le contexte africain pour les raisons ci-après :

6 OCED, "The Implications of Different Means of Agricultural Income Support". Paris, 1983, p. 55

l'autosuffisance alimentaire, l'accroissement de la production de certaines cultures, la stabilité des prix à la production et une juste répartition du revenu. Ces politiques s'ajoutent à celles appliquées par l'OCDE, notamment la Politique agricole commune (PAC) de la CEE, le Programme de soutien agricole des Etats-Unis, et d'autres programmes dans les pays développés.

207. La formulation et l'application de ces politiques dans les pays africains ont parfois été renforcées par des subventions pour les facteurs de production. Ces subventions, en particulier pour les engrais, se sont élevées à 100 % sur les engrais destinés au coton et au riz irrigués en Côte d'Ivoire, 100 % sur le phosphate brut au Sénégal, 63 % sur les engrais en Gambie, 75 % au Nigéria, 53 % en Sierra Leone, 90 % en Guinée et environ 75 % sur le coût de l'eau d'irrigation au Burkina Faso. Le Kenya, le Malawi et le Zimbabwe ont axé leurs politiques sur des mécanismes de soutien des prix, le contrôle des prix à la production et des prix de détail, les prix différenciés régionaux, une fixation des prix pour l'ensemble du territoire, le recours à deux régimes de prix ainsi que sur la commercialisation agricole. Si les subventions étaient habituellement accordées pour des facteurs de production spécifiques tels que les engrais, les machines et l'eau d'irrigation, ou pour certains produits de base tels que le maïs et le tabac en Zambie après 1982, les mesures de soutien des prix, quant à elles, concernaient généralement certaines grandes cultures et étaient appliquées par l'intermédiaire des offices de commercialisation, fixées annuellement et ajustées du taux de l'inflation. Alors que la plupart des subventions des facteurs de production ont échoué dans ces pays africains, la combinaison des subventions à la production et des politiques de soutien des prix a été un succès total au Zimbabwe au cours des années 70 et 80, et en partie en Zambie qui a atteint l'autosuffisance en denrées agricoles de base au milieu des années 80.

208. En Asie, l'Indonésie, la Corée du Sud, la Thaïlande et l'Inde ont formulé et appliqué avec un grand succès des politiques de soutien des prix; en revanche, le Bangladesh, s'il a réussi à accroître sa production alimentaire, a connu des déficits vivriers et une perte de rendement. Ces pays ont également combiné des politiques de soutien des prix telles que la stabilisation des prix intérieurs, les prix d'achat et de vente et le contrôle des prix, avec des subventions pour les engrais. L'Indonésie a largement eu recours à la stabilisation des prix à la production avec des prix -plancher et plafond pour le riz dans les zones urbaines, même si elle a pour l'essentiel compté sur les subventions des engrais et du riz pour atteindre l'autosuffisance en riz pendant la période 1969-1986, et ce, grâce à "... la plus forte augmentation (dans l'utilisation d'engrais) au monde". La Corée du Sud a combiné des prix d'achat et de vente qui excédaient les prix de gros avec des subventions des engrais pour accroître le rendement en riz de 50 % durant la période 1970/78 et a relevé le prix à la production de 500 % tandis que l'indice des prix à la consommation n'a augmenté que de 300 %. Pour rester exportatrice nette de riz, la Thaïlande a combiné un coefficient de réserve et des primes ou taxes à l'exportation avec des subventions des engrais entre 1960 et 1973.

209. L'Inde a eu recours à un prix minimum garanti pour les céréales alimentaires en plus de subventions sur les engrais, l'irrigation et le crédit. Les subventions des céréales alimentaires ont pour effet de combler le fossé entre le prix à la production qui est annoncé avant les semailles et le prix à la consommation, d'un montant plus faible, réservé aux pauvres ainsi que le coût de la distribution de céréales pour le gouvernement. Au Pérou, la politique de soutien des prix a été utilisée pour atteindre l'autosuffisance dans la production de pommes de terre. L'Argentine, le Brésil et le Venezuela ont également utilisé avec succès des mesures de soutien des prix dans leurs politiques visant à atteindre l'autosuffisance alimentaire.

210. Des données empiriques disponibles, il ressort que les subventions des facteurs de production ont échoué dans la plupart des pays africains et au Bangladesh parce que leurs coûts tendaient à être difficiles à maîtriser, en particulier les coûts de la commercialisation et des subventions alimentaires. Ces coûts pesaient trop lourdement sur les budgets de l'Etat et les rendaient inefficaces. En outre, les facteurs de production subventionnés tels que les engrais étaient souvent détournés et vendus plutôt qu'utilisés dans la production; la discrimination en matière de prix dont était victime l'agriculture était généralement excessive; les mesures incitatives ne venaient souvent pas au moment le plus indiqué pour la prise de décisions concernant la production; ces politiques n'étaient pas suffisamment renforcées par d'autres mesures appropriées telles que des services de vulgarisation, des infrastructures agricoles, le crédit, des installations de stockage, etc. En outre, elles n'étaient souvent pas assorties d'objectifs et de calendriers d'application.

211. En revanche, dans les pays qui ont réussi à formuler et à appliquer des politiques de soutien des prix, notamment le Zimbabwe, le Venezuela et les pays asiatiques, on constate que ces politiques ont été judicieusement combinées avec des subventions des facteurs de production à des coûts modérés. Leurs prix à la production tendaient à être assez proches des prix de compensation du marché, les prix nominaux

étant ajustés au niveau de l'inflation, et on a constaté une coordination efficace de l'application des mesures complémentaires. En outre, les arrangements institutionnels étaient efficaces, de type consultatif et durables.

b) Panoplie de mesures pour la politique de soutien des prix

212. Comme c'est le cas dans le CARPAS, la panoplie de mesures pour la politique de soutien des prix alimentaires doit être suffisamment souple pour être adaptable aux conditions particulières des pays africains. C'est pour faire en sorte que, comme c'est le cas avec les moyens d'action du CARPAS en général, les politiques de soutien des prix constituent un menu à partir duquel chaque pays pourra "préparer" sa propre politique de soutien en fonction des conditions qui lui sont propres. Pour ce faire, il faudra identifier les objectifs fondamentaux et les approches en matière de PSP, comme définis ci-après.

i) Objectifs

213. Les principaux objectifs des politiques de soutien des prix dans les pays africains sont les suivants :

- Réaliser l'autosuffisance alimentaire régionale, en particulier pour ce qui est des céréales de base telles que le riz, le blé, le maïs, le sorgho et le mil, qui représentent plus de 90 % de la consommation céréalière de l'Afrique;
- Garantir des prix à la production rémunérateurs afin d'encourager la production alimentaire et éliminer les fluctuations des prix de denrées alimentaires;
- Éliminer les déficits vivriers saisonniers et réduire l'instabilité des prix qui en découle;
- Permettre un accès équitable aux produits alimentaires, en particulier pour les économiquement faibles.

214. Ainsi appliquées, les politiques de soutien des prix alimentaires permettront simultanément d'éliminer les pénuries alimentaires chroniques en Afrique, de promouvoir une transformation à long terme et de satisfaire les besoins fondamentaux des populations. C'est parce que ces objectifs sont si essentiels au développement national que les pays développés et de nombreux pays en développement persistent, à juste titre, à appliquer des politiques de soutien des prix alimentaires.

(ii) Approches en matière de politique de soutien des prix (PSP)

215. Les politiques de soutien de la production alimentaire peuvent être des mesures axées sur les produits, la réduction des coûts, le transfert fiscal ou tout à la fois. Elles sont appliquées aux principales cultures vivrières, essentiellement à des fins de stabilisation des prix et des revenus ainsi que de la commercialisation des denrées alimentaires. Les exemples les plus courants sont les suivants :

- **Soutien des prix du marché** à des niveaux prédéterminés au-dessus des prix des marchés mondiaux afin que les consommateurs en supportent l'essentiel, ou garantie aux producteurs de prix planchers relativement faibles qui n'offrent qu'un soutien minime, les consommateurs payant des prix du marché plus élevés;
- **Suppléments de prix** pour stimuler la production des petits agriculteurs, les paiements étant liés à la production et affectant les décisions concernant la production;
- **Régimes à deux prix** faisant une distinction entre le marché intérieur et le marché à l'exportation, et ce, par l'intermédiaire d'un organisme de commercialisation qui fixe des prix minimum et maximum en vue de protéger les producteurs (et les consommateurs) contre les fluctuations importantes de prix;
- **Systèmes de stabilisation** (saisonniers ou couvrant des années) pour les prix à la production en vue d'équilibrer les revenus des agriculteurs sur une période donnée et assurer la continuité de la production dans un sous-secteur agricole (par exemple les céréales) malgré des perturbations climatiques (par exemple la sécheresse) qui causent d'importantes variations de la production ainsi que des fluctuations des coûts, des prix et/ou de la demande mondiale. Pendant les périodes où le revenu est inférieur à la moyenne, des sommes sont prélevées du **fonds de stabilisation** pour payer les producteurs et élever leurs revenus à un niveau minimum arrêté d'un commun accord, ces paiements étant proportionnels aux contributions moyennes versées par les agriculteurs au fonds, par exemple durant les trois dernières années);

- **Interventions (achat et vente)** sur le marché des produits agricoles pour empêcher les prix de chuter ou d'augmenter au-delà des niveaux garantis, de sorte que les prix d'intervention sont inférieurs aux prix garantis à la production - les produits achetés en surplus étant stockés ou exportés (c'est ainsi que les Etats Unis ont une réserve céréalière de trois ans);
- **Mesures à la frontière** donnant la préférence aux producteurs nationaux sur la concurrence étrangère ou utilisées pour écouler les produits nationaux excédentaires sur les marchés internationaux. Des exemples de telles mesures sont les restrictions des importations, la promotion des exportations, les paiements différentiels sur les ventes à l'exportation, la coordination des prix entre le marché intérieur et les marchés extérieurs et un crédit à l'exportation peu cher.

216. Parmi les politiques de soutien des prix alimentaires qui ont été utilisées avec succès dans les pays en développement, les plus courantes sont le soutien des prix de marché, les régimes à deux prix et les systèmes de stabilisation, les interventions (achat et vente) sur le marché par des organismes de commercialisation et des mesures à la frontière. Ces mesures sont simples à élaborer, peu coûteuses et suffisamment souples pour permettre de faire jouer les forces du marché et de réduire au minimum les distorsions de prix tout en offrant des mesures incitatives efficaces qui ont permis d'accroître la production alimentaire dans plusieurs pays.

(c) Modalités pratiques

217. Mais si la recherche d'une stabilité des prix alimentaires grâce à des politiques de soutien des prix est louable, du moins dans le contexte africain actuel, les quelques questions fondamentales ci-après sont importantes lors de la conception et de l'application d'un ensemble de mesures pour le soutien des prix :

- Le but de la stabilisation des prix alimentaires (si elle est destinée aux producteurs et/ou aux consommateurs);
- Le choix des produits alimentaires dont les prix doivent être stabilisés;
- Le choix de la méthode la plus rentable pour la stabilisation des prix alimentaires;
- La durée des politiques de soutien des prix pour assurer une stabilité des prix;
- Les critères (traduisant des considérations économiques, politiques et sociales) à utiliser pour fixer les niveaux des prix de certaines denrées alimentaires.

218. L'exploitation des nombreux avantages et du potentiel des politiques de soutien des prix alimentaires dans les pays africains exige que soient réunis certains préalables. Ces préalables sont d'une importance si cruciale lors de la conception, de l'application et du suivi des politiques qu'ils méritent d'être soigneusement identifiés. Ainsi, comme dans le cas d'autres politiques, des structures administratives efficaces sont essentielles à l'application réussie des politiques de soutien des prix alimentaires. Pour cela, il faut un personnel qualifié, des informations sur les récoltes et la situation des marchés, des fonds garantis et des infrastructures de transports adéquates, des circuits de commercialisation et des moyens logistiques. Il est également essentiel de pouvoir faire des analyses économiques sérieuses des relations aux niveaux micro-économique et macro-économique ainsi que des effets possibles du soutien des prix. Le ministère de l'agriculture devrait coordonner la mise en place de ces structures administratives. Un réseau de commercialisation fiable est également important pour faciliter les achats, le stockage et la vente des produits.

219. Il importe également de souligner à nouveau que le soutien des prix, pour fondamental qu'il soit, ne suffit pas à lui tout seul à réaliser l'autosuffisance alimentaire et devrait donc être renforcé par d'autres mesures. Parmi ces mesures, devraient figurer les subventions des facteurs de production, les investissements publics en matière d'infrastructures (stockage, irrigation, routes d'accès, etc.) et des politiques macro-économiques telles que l'institution d'un taux de change approprié et la lutte contre l'inflation.

220. L'application des politiques de soutien des prix exige une définition minutieuse des objectifs et des critères économiques. Pour les pays africains, les groupes à viser sont les principales céréales, les niveaux d'offre requis pour atteindre l'autosuffisance au niveau régional et les producteurs spécifiques (aussi bien grands que petits exploitants) concernés. Parmi les critères économiques pertinents, on peut citer les coûts et avantages, les avantages et inconvénients comparatifs ainsi que les avantages comparés, notamment entre le soutien des prix et la fiscalité agricole, les droits d'importation et les abattements sur les ventes à l'exportation, etc. Les résultats escomptés devraient également être répartis comme suit : (i)

production alimentaire globale ou élasticité de l'offre alimentaire globale; (ii) composition par produits de la production alimentaire totale, en particulier la composante céréales et (iii) le surplus commercialisé, c'est-à-dire ce qui sera disponible comme offre alimentaire aux consommateurs, matières premières à usage interne et production excédentaire à des fins de stockage ou d'exportation.

221. Ces considérations mettent en exergue la nécessité de faire en sorte que la complexité et le champ d'action des politiques de soutien des prix soient proportionnels aux fonds disponibles et à la capacité administrative. Là où on a pu appliquer avec succès des politiques de soutien des prix, on constate des coûts budgétaires limités et des prix soumis à des révisions périodiques pour tenir compte de l'évolution de la fiscalité, de la demande et de l'offre.

222. Enfin, les succès enregistrés dans l'utilisation des politiques de soutien des prix dans des pays tels que le Zimbabwe, le Kenya et le Malawi montrent l'importance qu'il y a à tenir des consultations avec les producteurs intéressés. Les syndicats ou les associations d'agriculteurs devraient être consultés de façon extensive et régulière, et les prix devraient être annoncés avant les semailles ou la moisson. Quelle que soit la méthode adoptée pour tenir compte de la situation particulière des pays, les agriculteurs devraient prendre une part active à tous les aspects du programme et obtenir des informations détaillées et à jour.

223. Les modalités administratives d'application des politiques de soutien de la production agricole devraient être principalement axées sur le soutien des prix comme forme généralisée de subventions ou de mesures d'encouragement de la production. La politique des prix alimentaires devrait fournir le cadre global au sein duquel fonctionneraient les différents principes d'action et les organismes de commercialisation. Par conséquent, les modalités spécifiques d'application des politiques de soutien de la production devraient comprendre les éléments suivants :

i) **Mécanisme institutionnel** : il devrait comprendre des organismes publics et privés, mais surtout trois unités de base, à savoir le ministère de l'agriculture, l'office de commercialisation et les syndicats ou associations d'agriculteurs. Le ministère de l'agriculture devrait être au centre de toute politique de soutien des prix, tant dans son élaboration que dans son application. Il devrait coordonner le programme global de soutien agricole, y compris le soutien général des prix. Sa tâche pourrait être facilitée si, comme au Malawi, il existe un comité consultatif interministériel sur la politique des prix, qui travaillerait en étroite collaboration avec lui. L'organisme de commercialisation est la pièce centrale de la politique des prix car c'est à travers lui que l'Etat applique le soutien des prix. Cet organisme de commercialisation peut être une entreprise para-publique (par exemple un office de commercialisation), des coopératives de commercialisation ainsi que des acheteurs et des vendeurs privés, et ce, afin que les forces du marché libre puissent jouer un rôle notable. Ces organismes de commercialisation devraient jouir d'une autonomie fondamentale et jouer un rôle de stabilisation des prix en prévoyant des marges de commercialisation à l'intérieur d'un même pays ou entre pays. Les associations d'agriculteurs devraient permettre de larges consultations sur les prix, les autres mesures d'encouragement, les réseaux de distribution et la collecte de l'information.

ii) **Groupes cibles, champ d'application et niveau de production** : les groupes cibles de la politique de soutien des prix devraient inclure aussi bien les grands que les petits exploitants et devraient porter uniquement sur les principales céréales telles que le riz, le maïs, le sorgho, le mil et le blé. L'objectif principal est d'atteindre l'autosuffisance régionale pour ce qui est de ces céréales, mais les quantités de produits auxquelles le soutien des prix devrait s'appliquer devront être proportionnelles aux fonds disponibles et à la capacité administrative. Selon la situation de chaque pays, il serait préférable de commencer avec un ou deux de ces produits.

iii) **Principales politiques tarifaires** : elles devraient essentiellement inclure les éléments suivants :

- **Prix minimum ou plancher** pour des produits choisis (céréales principales) en-dessous desquels on ne devrait pas permettre aux prix du marché de chuter. Lorsque les prix ont tendance à chuter en-dessous du niveau plancher, l'organisme de commercialisation devrait acheter les quantités excédentaires pour constituer des réserves et porter le prix à des niveaux rémunérateurs;
- **Stabilisation saisonnière des prix** ou tarification saisonnière pour stabiliser les prix au cours d'une même campagne et d'une campagne à une autre grâce à l'achat des récoltes et à la vente d'une partie des stocks régulateurs durant les périodes de pénurie. C'est là le fonctionnement

normal de l'office de commercialisation dont les marges de commercialisation produisent des fonds pour la stabilisation des prix et des revenus;

- **La tarification régionale** est également nécessaire pour appliquer le soutien des prix intérieurs en incorporant au sein d'une région ou d'une sous-région les prix différenciés qui proviennent des disparités dans les coûts de production, la productivité, les coûts de transport et les facteurs connexes. Cette tarification régionale est utile pour lutter contre la contrebande aux frontières et promouvoir l'harmonisation, au niveau de la région, des prix agricoles. Elle peut également être utilisée à travers des régimes à deux prix (intérieurs et étrangers) pour protéger la production nationale contre le "dumping" des produits alimentaires étrangers.

iv) **Détermination des niveaux de prix** : La détermination du niveau réel des prix de soutien, à l'instar de la stabilité des prix, est un important facteur qui détermine l'effet du soutien des prix sur la production alimentaire. L'approche la plus courante est de fixer les prix de soutien à l'intérieur d'un éventail de variations annuelles des prix réels à la production ainsi que des prix à la consommation. Ces éventails ou fourchettes concernent les prix à la production des principales cultures dont les fluctuations annuelles sont maintenues à l'intérieur d'un éventail prédéterminé ainsi que l'augmentation maximale prédéterminée des prix à la consommation des principales denrées alimentaires en termes réels par an.

v) **Répercussions des politiques de soutien des prix au niveau macro-économique** : il conviendrait d'analyser les répercussions directes et indirectes des variations des prix alimentaires et agricoles sur les autres secteurs de l'économie. Les liens entre le secteur agricole et le reste de l'économie nationale devraient être identifiés lors de l'élaboration des politiques afin d'éviter des distorsions de prix intersectorielles et d'autres disparités économiques. La discrimination relative en matière de prix à l'égard de l'agriculture devrait ainsi être éliminée pour ce qui est des taux de change, de la fiscalité, de la promotion industrielle et des investissements publics.

vi) **Evaluation périodique des politiques de soutien agricole** : il est essentiel d'entreprendre une évaluation périodique de la pertinence et de l'impact des différentes mesures prises dans les secteurs agricole et non agricole sur les prix des intrants et de la production. Pour ce faire, il faudra tenir compte de prix relatifs plutôt qu'absolus, modifier les prix existants par rapport à la situation de l'offre et de la demande et analyser les effets des subventions des intrants sur les facteurs de production modernes sous-utilisés, s'agissant de l'efficacité économique et des innovations techniques. Il faudra également des ressources financières suffisantes pour le programme de soutien des prix.

d) Financement de la PSP

224. L'application réussie de toute politique de soutien des prix dépend fondamentalement d'un financement efficace et de la capacité de réduire au minimum l'élément "transfert fiscal" qui pourrait être compris, explicitement ou implicitement, dans les programmes de soutien des prix. Afin de faciliter le financement des politiques de soutien des prix, il conviendrait d'analyser à l'avance leurs incidences financières, afin que l'augmentation attendue des revenus ruraux qu'entraîne l'application des politiques se traduise par une demande effective pour d'autres secteurs de l'économie, la portée des politiques devrait être limitée et des prix élevés sur tout le territoire devraient être évités.

225. La mise en place de stocks régulateurs est une condition essentielle de l'application réussie d'une PSP. Toutefois, même en l'absence d'une PSP, la nécessité d'avoir des stocks régulateurs et des installations de stockage suffisantes est de plus en plus reconnue dans les pays africains. A cet égard, de nombreux pays d'Afrique de l'Est ont mis en place des stocks régulateurs capables de durer six mois ou plus, à la suite de périodes de mauvaise récolte, même si aucun de ces pays n'avait auparavant lié cette mesure à l'application d'une PSP. De toute évidence, dans les pays où existent déjà des stocks régulateurs, l'introduction d'une PSP n'exigera pas de capital initial et n'imposera guère de coûts additionnels. C'est dans les pays où il n'existe pas de stocks régulateurs que le financement des PSP exigera un capital de départ.

226. Afin de faciliter le financement des PSP, il conviendra d'analyser bien à l'avance les incidences financières de l'introduction de telles politiques et on veillera tout particulièrement à limiter leur champ d'action tout en évitant des prix élevés sur l'ensemble du territoire. Ainsi, le financement des PSP peut provenir de deux sources :

i) **Recours à un mécanisme de commercialisation à autonomie financière** : en permettant aux forces du marché d'avoir un rôle notable dans l'application des politiques de soutien des prix, celles-ci pourront être autonomes sur le plan du financement voire rentables. Aussi peut-on permettre aux

coopératives et aux distributeurs privés à autonomie financière d'appliquer le soutien des prix pour certaines denrées alimentaires ou dans certaines régions. Les organismes publics de commercialisation ou les entreprises para-publics peuvent être également dotés d'une gestion commerciale en vue de fonctionner au moins sans marge bénéficiaire.

ii) **Recettes tirées des stocks régulateurs** : ces recettes proviennent de la fixation de prix minimum ou plancher à des niveaux proches des prix du marché intérieur et de la différence entre les prix maximum ou réels du marché et le soutien des prix minimum. Pour ce faire, il faut une gestion efficace des réserves alimentaires grâce à une commercialisation efficace alliée à des moyens de transport, de stockage et de distribution adéquats.

TROISIEME PARTIE

Conclusions

6. Stratégies d'application et surveillance

6.1 Introduction

227. Les chapitres précédents ont été consacrés à un examen détaillé du STCM, de la PTID assortie d'un CSC et de la PSP, l'accent étant mis sur leur base théorique, les données empiriques et l'expérience acquise dans leur conception et dans leur application pour ce qui est des économies africaines. Leur incorporation dans les panoplies de principes d'action destinées à la mise en oeuvre du CARPAS a également été examinée. Dans ce chapitre, on s'intéressera principalement aux aspects suivants : complémentarités et avantages comparés entre les principes d'action; études préalables par pays devant servir à la détermination de politiques pertinentes applicables aux conditions socio-économiques particulières des pays africains; modalités d'application et suivi de l'application des politiques.

228. Comme souligné dans le CARPAS, il importe pour chaque pays de concevoir lui-même les politiques qui sont adaptées à ses propres problèmes économiques et sociaux. A cet égard, il existe un certain nombre de mesures que devront prendre les dirigeants nationaux. La première est une analyse exhaustive des problèmes économiques et sociaux de chaque pays en vue d'établir la pertinence des politiques figurant dans la panoplie de principes d'action, de préférence en s'inspirant des politiques recommandées dans le tableau 5.2 du CARPAS. Si les trois politiques examinées dans le présent document sont d'une importance cruciale pour le processus d'ajustement et de transformation des économies africaines, il ne peut faire l'ombre d'un doute qu'elles doivent être renforcées par d'autres moyens d'action dans le cadre d'ensembles de principes d'action bien conçus. Il faut par conséquent que chaque panoplie de politiques soit formulée compte tenu des complémentarités et des avantages comparés entre les politiques. Une application coordonnée et harmonisée des politiques, grâce à une bonne définition des complémentarités et des avantages comparés, est donc un préalable à l'élaboration d'ensembles de moyens d'action viables. Des modalités d'application et des mécanismes de suivi judicieux doivent également être formulés et mis en oeuvre.

6.2 Complémentarités et avantages comparés

229. Conformément à l'approche globale du CARPAS, la panoplie des moyens d'action au niveau national doit être conçue de façon à mettre en exergue les relations entre les variables, les opérateurs et les institutions économiques. "On s'attend également dans le CARPAS que les moyens d'action et les orientations adoptés par les différents pays africains soient bien coordonnés entre eux de façon à obtenir les résultats escomptés"⁷.

230. A titre d'exemples, on peut souligner dans le présent chapitre quelques-unes des complémentarités majeures entre le Système de taux de change multiples (STCM), la Politique des taux d'intérêt différentiels (PTID) accompagnée d'un contrôle sélectif du crédit (CSC), la Politique de soutien des prix (PSP) ainsi que d'autres politiques. Si la PSP est recommandée pour atteindre l'autosuffisance alimentaire au niveau régional, elle peut être accompagnée par plusieurs autres politiques. C'est ainsi que la PTID et le CSC peuvent renforcer la PSP en vue d'atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire grâce à l'octroi aux producteurs vivriers de prêts à des taux d'intérêt plus faibles. En effet, l'un des problèmes rencontrés par les agriculteurs est la difficulté d'accès au crédit, en particulier à des conditions de faveur. Le recours à la PTID et au CSC peut permettre de résoudre ce problème qui a généralement constitué un frein à la production alimentaire.

231. En outre, la PSP peut être renforcée par le STCM grâce à l'application d'un taux de change plus favorable pour l'importation de facteurs de production agricoles. Comme souligné au chapitre 5, l'arriération technologique, y compris l'utilisation insuffisante d'intrants tels que les engrais et les pesticides, est la cause principale de la faiblesse de la productivité du secteur alimentaire. Le STCM peut donc être utilisé pour favoriser la fourniture en plus grande quantité de ces intrants grâce à l'application d'un taux de change plus faible pour leur importation. Afin de maximiser les profits, ces politiques doivent être judicieusement coordonnées et renforcées par d'autres mesures telles que l'amélioration des circuits de commercialisation agricole et de livraison de facteurs de production, ainsi que la formulation de politiques commerciales destinées à favoriser la production alimentaire locale et à combattre les importations.

232. Les autres moyens d'action qui doivent être coordonnés portent sur les domaines suivants : efficacité de la commercialisation agricole; amélioration du rendement des entreprises para-publiques dans leur nouveau rôle; services de vulgarisation destinés à améliorer les compétences techniques des agriculteurs et à les aider dans leurs activités de production; mise en place d'infrastructures, notamment des routes d'accès, des systèmes d'irrigation et des installations de stockage; amélioration de l'accès à la terre, en particulier pour les femmes; diffusion des résultats des travaux de recherche dans le but d'accroître la productivité; enfin, promotion d'une plus grande participation des paysans et des autres populations locales à la prise de décisions.

233. Il existe souvent des complémentarités entre le STCM et d'autres politiques, à telle enseigne que les mesures généralement appliquées par les Etats, notamment les taxes sur les exportations et les droits sur les importations, doivent être conçues et appliquées de façon judicieuse si l'on veut éviter de compromettre les effets escomptés du STCM. C'est ainsi que les droits à l'exportation et à l'importation frappant les opérations auxquelles sont appliqués des taux de change faibles au titre de l'application du STCM devraient être fixés à des niveaux qui facilitent la réalisation des objectifs visés. De même, des contradictions peuvent apparaître entre les taux d'intérêt à des conditions de faveur accordés au titre de la PTID et du CSC aux mêmes groupes d'activités qui bénéficient d'une faible priorité au titre du STCM et qui sont, par conséquent, pénalisés par des taux de change élevés.

234. Dans le secteur du commerce extérieur, l'application du STCM peut être renforcée par des mesures telles que les dépôts préalables aux importations. C'est ainsi qu'un taux de change faible appliqué à des importations essentielles telles que les médicaments doit être renforcé par le dépôt préalable afin de décourager l'importation excessive de ces produits. De même, pour promouvoir la croissance de la production alimentaire nationale et favoriser ainsi l'autosuffisance alimentaire au niveau régional, on peut imposer un taux de change plus élevé sur les importations alimentaires.

235. La PTID et le CSC ont pour objectif principal de canaliser le crédit vers les industries clés et les secteurs prioritaires à des taux d'intérêt préférentiels. A cet égard, on devra veiller lors de la formulation des politiques tarifaire et fiscale (y compris les politiques du revenu, des droits, des taxes et des dépenses) à ce que celles-ci n'aient pas un effet neutralisant sur le rendement et le développement des secteurs prioritaires. En outre, les moyens d'action devraient être conçus également dans le but d'éviter une forte inflation qui pourrait rendre les taux d'intérêt négatifs et, partant, décourager l'épargne. Cela est particulièrement vrai d'une politique fiscale caractérisée par un important déficit budgétaire susceptible d'accroître les niveaux de l'inflation.

236. Outre ces complémentarités et l'utilisation intégrée des moyens d'action, il est important d'appliquer des mesures destinées à créer un environnement propice dans lequel les paramètres cibles seront spontanément et favorablement sensibles aux effets des moyens d'action. C'est ainsi que le crédit peut ne pas être accessible, même à des taux d'intérêt faibles, à des paysans se trouvant devant un régime foncier défavorable. En outre, même des taux d'intérêt réels positifs et attrayants peuvent ne pas suffire à canaliser l'épargne vers des investissements productifs dans une économie caractérisée par des taux d'inflation élevés.

6.3 Application

a) Etudes par pays préalables

237. On a déjà souligné la nécessité de réaliser des études macro-économiques approfondies sur chaque économie africaine préalablement à la formulation de principes d'action judicieux basés sur le CARPAS. A cet égard, la tâche initiale à entreprendre consistera à définir de façon claire les objectifs

d'ajustement accompagné de transformation qu'un pays devrait s'efforcer d'atteindre. Autant que possible, on définira les objectifs à atteindre à court et à moyen terme. Les principes d'action et les mesures à utiliser dans la poursuite de ces objectifs peuvent alors être choisis et, le cas échéant, combinés dans des panoplies de moyens d'action.

238. Comme on l'a déjà montré lors de l'examen des complémentarités et des avantages comparés, le STCM peut être appliqué de concert avec d'autres politiques. Cela étant, les études préalables à la conception du STCM devraient être réalisées de façon à mettre en exergue l'impact précis des différents instruments de politique ainsi que des panoplies de moyens d'action. Parmi les importants éléments de ces études, on peut citer les suivants :

- Examen des politiques de taux de change actuelles et antérieures, en particulier au cours des années 80;
- Situation financière du pays au cours de la décennie écoulée;
- Rôle de la politique des taux de change dans le programme d'ajustement global entrepris jusque là par le pays;
- Principaux objectifs ainsi que coûts et avantages éventuels du STCM;
- Structures administratives et institutionnelles spécifiques nécessaires à l'application du STCM;
- Marchés de taux de change multiples qui peuvent être distingués et niveaux possibles des taux de change multiples;
- Politiques liées au STCM qui doivent être évitées comme solution de remplacement et celles qui doivent être utilisées comme politiques d'accompagnement.

239. Lors de la formulation de la PTID et du CSC, il convient d'effectuer une analyse exhaustive des relations entre les taux d'intérêt et l'inflation, d'une part, et les taux de change et l'ampleur des déficits budgétaires, d'autre part. Les études portant sur la PTID et le CSC devraient notamment être axées sur les implications de ces mesures concernant l'approche multidimensionnelle qu'exige la politique financière. La PTID et le CSC doivent être bien coordonnés avec la politique budgétaire afin de canaliser les ressources vers les secteurs productifs et hautement prioritaires, d'accroître les apports de revenus vers certains groupes de population, en particulier les ruraux, et d'instaurer un environnement financier stable et propice au développement.

240. Dans les économies africaines, la politique budgétaire a un rôle crucial car le secteur public est un important fournisseur de services et représente une part importante du PIB et de la formation de capital dans de nombreux pays; en outre, comme précédemment indiqué, elle est directement liée à la PTID assortie de CSC et à la PSP. Par conséquent, la politique budgétaire devrait être examinée dans le plus grand détail, l'accent étant mis sur des questions telles que l'emprunt du secteur public pour financer les déficits budgétaires et les entreprises publiques, les réglementations conçues pour maintenir des taux d'intérêt faibles sur la dette publique et l'impact de la dette du secteur public sur la disponibilité du crédit.

241. En outre, il conviendrait de mener des études complémentaires axées sur l'impact de la politique des taux d'intérêt sur le secteur extérieur. Si les taux d'intérêt différentiels ne sont pas judicieusement ajustés pour tenir compte du taux escompté de la dépréciation de la monnaie nationale, ils pourraient encourager les résidents d'un pays à détenir des avoirs en devises (y compris ceux provenant des rapatriements de salaires des travailleurs) en tant que dépôt de devises plutôt qu'en monnaie locale. D'où la nécessité de coordonner les politiques des taux d'intérêt et celles des taux de change.

b) Modalités d'application

242. Aux fins d'une coordination et d'une application efficaces des politiques, il est essentiel que des mécanismes institutionnels de prise de décision et d'application concertées soient mis en place dans les ministères et autres organes directeurs de chaque pays. Pour le STCM et la PTID assortie de CSC et la PSP, les principales instances sont les ministères des finances, du plan, de l'agriculture et de l'industrie ainsi que la Banque centrale. Les autres ministères et entreprises parapubliques, les institutions du secteur privé et les organisations de masse devraient être cooptés pour la formulation de cette politique intégrée ainsi que pour l'élaboration et l'exécution des programmes. Il importe que ces mécanismes comportent également des arrangements administratifs adéquats pour l'exécution effective des politiques et le respect des réglementations.

243. La transition d'un taux de change unique au STCM devrait être liée de façon pragmatique à la réalisation des objectifs fondamentaux des taux multiples et devrait également être précédée ou accompagnée de profondes réformes fiscales, dont le principal objectif devrait être de réduire et d'éliminer les pressions inflationnistes. En outre, la Banque centrale devra assumer la responsabilité première de l'application du STCM. Pour faire en sorte qu'il y ait des contrôles efficaces et une discipline totale, il faut bien délimiter les responsabilités des institutions participant à l'application du STCM. De préférence, la Banque centrale devrait être habilitée à imposer des sanctions contre toute violation des réglementations.

244. L'existence de banques spécialisées favorise l'application réussie de la PTID et du CSC. De nombreux pays africains ont créé des banques de développement agricole et industriel qui peuvent être utilisées à cette fin. Ces banques sectorielles devraient être amenées à fournir au secteur productif prioritaire des prêts à des taux d'intérêt favorables, à contrôler l'usage qui est fait de ces prêts et à canaliser l'épargne disponible vers des investissements productifs. Autant que possible, on devrait faire en sorte que la PTID et le CSC jouissent d'une autonomie financière, et ce, à travers la réorientation de ces banques.

245. Certains facteurs revêtent une importance cruciale pour l'instauration d'un climat économique propice à l'application de la PTID et du CSC. Parmi ces facteurs, on relève les traditions en matière d'épargne, le degré de monétisation de l'économie, les principales sources des pressions inflationnistes, l'importance des emprunts publics et l'emploi des fonds empruntés, l'ampleur et le rôle des capitaux étrangers, enfin, le degré de l'intermédiation financière. Par conséquent, il importe de tenir dûment compte des aspects ci-après lors de l'élaboration du mécanisme d'application des taux d'intérêt différentiels :

- La nécessité d'une définition claire et sans équivoque des objectifs et des priorités;
- La mise en place de mécanismes d'application simples et faciles à utiliser;
- L'existence d'un calendrier précis pour les divers aspects de l'application;
- Le pouvoir d'imposer le mécanisme choisi et de le doter de structures internes propres à assurer son efficacité et le respect des obligations qu'il impose.

6.4 Surveillance

246. Le mécanisme de surveillance pour le STCM, la PTID et le CSC devrait se fonder sur un partage clair des responsabilités entre la Banque centrale, d'une part, et les ministères des finances, du plan, du commerce et d'autres institutions, d'autre part. Un Comité de surveillance au niveau ministériel devrait être constitué pour accomplir les tâches de surveillance nécessaires, qui devraient inclure l'imposition de sanctions obligatoires contre les violations des réglementations relatives à la mise en oeuvre des politiques et au respect des contrôles. Cela est nécessaire pour éviter les abus et les transactions frauduleuses.

247. Etant donné la nécessité de combattre les pressions inflationnistes, les systèmes de surveillance pour la PTID et le CSC devraient également prévoir l'évaluation de l'impact de la politique de taux d'intérêt à des conditions de faveur sur l'expansion du crédit. Le système devrait prévoir le suivi des principaux modes d'application de la PTID et du CSC, qui sont essentiellement constitués par des prêts directs de la Banque centrale, le coefficient de couverture et des directives spécifiques.

248. On devrait constituer en réseau les institutions participant au processus d'application, notamment les banques de développement, les banques commerciales, les sociétés d'assurance et les banques de coopérative. Le système doit être simple et permettre la compilation des données relatives aux résultats des institutions, en particulier pour ce qui est des prêts aux secteurs et aux activités prioritaires, et des taux d'intérêt préférentiels qui leur sont applicables. Le système de surveillance devrait également permettre d'évaluer le respect des réglementations de la Banque centrale pour ce qui est du traitement préférentiel d'activités économiques choisies.

249. Le système de surveillance pour la PSP devrait comporter des mécanismes internes pour la collecte et l'analyse des données relatives à la réalisation des objectifs tels que la promotion d'une plus grande utilisation de certains facteurs de production, la stabilisation des prix payés aux agriculteurs, la possibilité d'un transfert relativement efficace des ressources de l'Etat vers les paysans et l'amélioration des revenus des populations rurales. Les bénéficiaires de la PSP et les coûts du programme pour l'Etat devront également faire l'objet d'une étude minutieuse.

Annexe

Production nette et coefficient d'autosuffisance dans les pays africains en développement ^a (1969/71-1989)										
Produits	1961/63		1969/71		1979/81		1983/85		1989	
	Production nette	Coefficient autosuffisance	Production nette	Coefficient autosuffisance	Production nette	Coefficient autosuffisance	Production nette	Coefficient autosuffisance	Production nette	Coefficient autosuffisance
Blé	5 145,23	0,58	6 065,03	0,49	6 506,03	0,31	7 053,24	0,28	9 689,72	0,34
Riz Paddy	4 682,39	0,89	6 508,18	0,9	7 862,93	0,67	84 056,62	0,65	9 412,41	0,62
Maïs	10 007,27	0,89	13 205,15	0,92	16 105,5	0,76	18 120,69	0,72	21 422,71	0,73
Orge	2 798	0,91	3 437	0,91	3 751	0,74	3 892	0,73	4 896	0,73
Mil	7 124	0,85	8 196	0,86	8 461	0,83	7 977,3	0,83	8 723,78	0,79
Sorgho	7 012,51	0,82	7 581,92	0,86	9 835,71	0,94	9 195,44	0,88	11 608,22	0,93
Autres céréales	1 267,12	0,97	1 368,2	0,92	1 655,9	0,89	1 409,2	0,78	11 608,22	0,93
Total céréales	38 036,84	0,82	46 362,18	0,81	54 178,97	0,66	56 053,91	0,62	66 270,98	0,62
Total racines et tubercules	44 760,04	0,83	55 791,36	0,82	71 644,84	0,84	79 111,91	0,83	84 046,4	0,75

^a Production nette en milliers de tonnes.
Source : Calcul effectué à partir des données recueillies des imprimés mécanographiques de la FAO sur l'Afrique en l'an 2000, juillet 1987.

Part de certains groupes de produits dans la ration calorique journalière totale par habitant (en pourcentage) 1983/1985											
Sous-région	Céréales	Racines et tubercules	Huile végétale	Sucre	Légumineuses	Lait	Viande	Bananes + plantains	Légumes	Fruits	Agrumes
Afrique du Nord	59,4	1,6	11,1	11,4	2,2	5,7	3,0	0,1	2,1	2,3	0,5
Afrique de l'Ouest	46,6	25,0	13,5	3,6	3,1	1,3	1,9	2,4	1,4	0,7	0,1
Grands Lacs	20,3	51,1	10,3	1,3	6,8	0,5	1,0	6,5	1,4	0,7	0,1
Afrique du Centre	38,3	26,3	13,9	4,5	3,6	1,4	3,0	6,2	0,9	1,7	0,1
Afrique de l'Est et Afrique australe	57,0	16,2	5,7	4,9	5,6	2,8	2,9	3,1	0,7	0,7	0,1
Afrique ¹	50,0	17,3	10,8	6,4	3,9	3,0	2,5	2,5	1,4	1,2	0,2

¹ Non compris les pays suivants : Comores, Cap-Vert, Sao Tomé-et-Principe, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau et Djibouti.
Source : Calculs d'après les données des imprimés mécanographiques de la FAO sur l'Afrique en l'an 2000, juillet 1987.